

LA POLITIQUE NORD-CORÉENNE DES ETATS-UNIS

PAR

ROBERT DUJARRIC (*)

HISTORIQUE

Avant le déclenchement des hostilités le 25 juin 1950, la Corée, du Nord comme du Sud, ne constitue une préoccupation ni de premier plan ni même de second pour Washington. Du XIX^e siècle à 1950, les intérêts économiques, militaires, et évangélistes des Américains se concentraient sur le Japon et sur la Chine. Les Etats-Unis étaient satisfaits de laisser la Corée à l'Empire du Soleil Levant en échange de la reconnaissance, par le Japon, de l'intégration des Philippines dans leur petit empire colonial.

En 1945, les forces américaines débarquent dans le sud de la péninsule, au-dessous du 38^e parallèle, non pas dans le but de libérer les Coréens du joug japonais ou d'établir une présence américaine, mais simplement pour accepter la reddition des soldats japonais sur le sol coréen. Washington et Moscou tombent d'accord pour que l'armée soviétique assume cette tâche dans le nord du pays et l'*US Army* au sud. Un lieutenant-colonel américain, sans la moindre connaissance de la Corée, propose cette ligne de démarcation à Washington ; celle-ci est acceptée par ses supérieurs hiérarchiques, ces derniers ayant d'autres soucis plus importants. Gregory Henderson, diplomate américain en poste en Corée et grand politologue, décrit parfaitement dans son admirable *Korea : The Politics of the Vortex* (1) l'absence totale de préparation des militaires américains débarqués en Corée : au manque de connaissance de la situation dans la péninsule, de la langue et de l'histoire du pays s'ajoute le désintérêt total de Washington pour qui les deux seuls dossiers importants en Asie sont alors l'occupation du Japon et l'effondrement du Kuomintang de Chiang Kai-Shek en Chine.

L'armée américaine quitte la Corée en 1948, laissant seulement quelques conseillers militaires et le régime instable de l'homme fort de la Corée du Sud, le vieux nationaliste Syngman Rhee. Quand les armées de Kim Il-sung franchissent le 38^e parallèle en juin 1950, les Etats-Unis sont incapables de faire face à la crise, même si les nombreuses escarmouches entre

(*) *Senior associate* au National institute for public policy à Fairfax (Virginie, Etats-Unis) et au Council on Foreign Relations – Hitachi Ltd et International Affairs Fellow à Tokyo (Japon).

(1) Gregory HENDERSON, *Korea : The Politics of the Vortex*, Harvard University Press, Cambridge, 1968.

le Nord communiste et le Sud, ainsi que la volonté proclamée de la dictature de Kim Il-sung d'unifier le pays, laissaient prévoir un conflit. Seulement, les Etats-Unis n'ont pas d'armée sur place en Corée; quant aux soldats américains basés au Japon, ils constituent essentiellement une armée d'occupation – ce qui est peu contraignant et ne présente aucun danger car il n'y a aucune opposition armée – et, de ce fait, n'ont pas l'entraînement nécessaire pour se battre contre les blindés nord-coréens.

La décision prise par Harry Truman d'aller à la rescousse de la Corée du Sud est loin d'être acquise d'avance. La Chine est tombée aux mains des communistes et personne, à Washington – ou à Independence, dans le Missouri, où se trouvait le chef de l'Etat pendant le week-end où commença l'invasion du Sud –, ne souhaite envoyer des soldats américains se battre sur le continent asiatique. Syngman Rhee, contrairement à Chiang Kai-Shek, ne dispose d'aucun lobby aux Etats-Unis pour défendre ses intérêts. Si le conflit coréen a été perçu comme une guerre civile dans un pays sans importance (« *une querelle dans un pays éloigné entre des peuples dont nous ignorons tout* », comme l'a dit Neville Chamberlain à propos de la crise des Sudètes en 1938), les Etats-Unis ne seraient pas intervenus. Mais comme l'invasion de juin 1950 fut jugée, à juste titre, dans le contexte de la lutte entre le communisme et le monde libre, Truman décida d'envoyer un contingent américain au secours de la Corée du Sud, qui se serait rapidement écroulée sans l'intervention américaine.

C'est donc par le biais de la Guerre froide que la Corée est devenue pour Washington un enjeu d'importance dans sa stratégie. La guerre que menèrent les Etats-Unis pour sauver le Sud de l'invasion communiste fut donc, pour Washington, une campagne de la Guerre froide. Cela explique à la fois l'intervention en 1950 et aussi le fait que Washington ait accepté, contre l'avis de Syngman Rhee qui exigeait l'élimination totale du régime nord-coréen, un armistice basé sur le *statu quo ante bellum*. Pour les Etats-Unis, il suffisait de démontrer que l'agression ne payait pas. L'unification de la Corée ne méritait pas la perte de soldats américains et les risques de conflits avec la Chine et l'URSS qu'elle eût entraînés.

Une fois l'armistice signé en 1953, la Corée devient une des frontières armées entre le monde communiste et l'empire américain. Cependant, ce n'est pas, et de loin, la plus importante. C'est sur le front européen, en particulier dans les plaines d'Europe du Nord, que les deux camps ont disposé le gros de leurs forces. Les Etats-Unis se contentent donc de laisser en place un dispositif militaire considérable en Corée du Sud et au Japon (mais bien inférieur à celui dont ils disposent en Europe). De 1953 au début des années 1990, l'attention des Etats-Unis en Asie se tourne vers la Chine et le Japon et l'Indochine pendant la guerre du Vietnam, mais peu d'Américains se préoccupent de la Corée.

LES DÉBUTS DE LA « CRISE NORD-CORÉENNE »

Depuis presque dix ans, la Corée du Nord est un des grands sujets d'inquiétude des Etats-Unis à cause de son programme nucléaire.

Au premier abord, l'intérêt que les Etats-Unis portent à la RDPC (la République démocratique de Corée, le nom orwellien de la Corée de Kim Jong-il) peut paraître étrange. L'Union soviétique était dotée de milliers de missiles et de bombardiers de puissance à déverser un feu nucléaire capable d'incinérer des dizaines, voire des centaines de millions d'Américains en quelques heures; la A, elle, n'a qu'un arsenal fort limité. Contrairement à la situation qui prévalait en 1950, elle ne peut compter ni sur Pékin ni sur Moscou pour l'aider dans ses projets belliqueux (la Chine fournit de l'aide alimentaire, mais il est hors de question qu'elle se range militairement aux cotés de Pyongyang en cas de guerre avec les Etats-Unis). Alors qu'en 1950, la Corée du Sud était un pays du Tiers-Monde, misérable et administrée par un gouvernement incompetent, elle est aujourd'hui une nation stable, dotée d'une économie moderne et d'une administration de première qualité.

Malgré le discours de George W. Bush sur l'« *axe du mal* » et les déclarations vitrioliques de John Bolton, l'un des sous-Secrétaires d'Etat au Département d'Etat (et un des idéologues les plus extrêmes de l'administration), la préoccupation américaine pour la Corée du Nord ne date pas du retour des Républicains à la Maison-Blanche en janvier 2001. La « crise » nord-coréenne a éclaté pendant le premier mandat du Bill Clinton. Il est difficile de savoir s'il est exact, comme l'a relaté William Perry, Secrétaire à la Défense de l'époque, que les Etats-Unis étaient au bord d'une attaque préemptive pour éliminer l'arsenal nord-coréen : les documents du Pentagone et de la Maison-Blanche sur ce dossier n'étant pas encore dans le domaine public, il faut se méfier des affirmations, plus ou moins alarmistes, d'anciens responsables dont le but principal est souvent de justifier leurs décisions et de faire parler d'eux. Ce qui est évident, c'est que le gouvernement Clinton a investi beaucoup d'énergie dans le dossier nord-coréen. Il a négocié l'accord-cadre (*Agreed Framework*) qui, signé en 1994, stipulait qu'en échange d'un « gel » de son programme nucléaire, la RDPC bénéficierait de la construction de centrales nucléaires en Corée du Nord financée par la Corée du Sud et le Japon, avec une participation de l'UE. En attendant la mise en route de ces centrales, les Etats-Unis livreraient du mazout à la RDPC pour lui permettre de faire face à son déficit en énergie. Vers la fin de son dernier mandat, le Président Clinton a aussi essayé d'arriver à un accord de contrôle des armements pour enrayer le programme de missiles balistiques de la RDPC. On parla d'un pacte où, en échange d'un moratoire ou d'une élimination de ses missiles, la Corée du Nord aurait pu bénéficier d'un programme lui permettant de lancer ses satellites à bord de lanceurs d'autres pays. Il fut même question, pendant les derniers mois de sa prési-

dence, d'une visite du Président américain à Pyongyang pour sceller un accord.

Pour l'Administration Clinton, la Corée du Nord représentait un problème majeur car un grand nombre de ses membres, dont le vice-Président Al Gore, considérait que la prolifération des armes atomiques constituait une des plus graves menaces auxquelles les Etats-Unis et le reste de la planète étaient confrontés. Dans cette optique, le danger le plus important venait de la RDPC. Les Etats officiellement nucléaires étaient des alliés (Royaume-Uni, France), une Russie dénuée des ambitions expansionnistes et totalitaires de l'URSS et en voie de « démocratisation » et une Chine qui, malgré son conflit latent avec les Etats-Unis sur la question de Taiwan et ses ambitions régionales, était considérée comme un pays doté d'un gouvernement raisonnable, avec lequel on pouvait coexister. Israël, puissance officieusement nucléaire depuis des décennies, était un allié américain *de facto*. L'Inde et le Pakistan se menaçaient mutuellement, mais ni l'un ni l'autre n'avait comme objectifs les Etats-Unis ou leurs grands alliés. L'Iran et l'Iraq n'avaient pas de programmes aussi avancés que celui de la RDPC. La Corée du Nord, en revanche, combinait tous les éléments nécessaires pour en faire le danger atomique le plus pressant. Pyongyang était un gouvernement avec un lourd passif d'agression contre ses voisins (non seulement l'attaque en juin 1950, mais plus récemment l'attentat de Rangoon, qui faillit coûter la vie au Président Chun Doo-wan en 1983, l'explosion d'un avion civil sud-coréen, le vol KAL 858 en 1987 et de nombreuses tentatives d'infiltration du Sud par des commandos). Ses missiles menaçaient directement les deux principaux alliés américains en Asie, le Japon et la Corée, ainsi que les dizaines de milliers de militaires américains en poste dans ces pays. Le programme d'ICMB du Nord faisait peser le risque d'une frappe sur le territoire américain. Après le décès de Kim Il-sung en 1994, on pouvait aussi se poser des questions sur la rationalité de son successeur dynastique, Kim Jong-il : avec son passé de metteur en scène d'opéra et de film et son goût excessif pour le cognac, il n'avait pas le profil d'un homme d'Etat lorsqu'il hérita du pays fondé par son illustre père.

C'est donc sous l'angle de la prolifération nucléaire que l'Administration Clinton aborda le problème nord-coréen. La Corée du Nord ne fut pas gérée comme une question régionale, mais comme une menace globale. L'approche du gouvernement démocrate fut marquée par une combinaison, parfois antinomique, de volonté de lutter contre la prolifération et de croyance en la valeur des négociations sur le contrôle des armements. L'accord-cadre, qui est le principal résultat de la politique Clinton, était dans la lignée des accords de contrôle des armements des années 1970. Pour ses défenseurs, il s'agissait d'un traité qui permettait d'arrêter la nucléarisation de la RDPC.

Le gouvernement Bush, qui prit ses fonctions le 20 janvier 2001, avait une optique différente. La majorité des Républicains qui suivaient le dossier

nord-coréen pensait que les Etats-Unis avaient été bernés par l'accord-cadre; ils reprochaient aux Démocrates d'envoyer du mazout financé par le contribuable américain pour aider un Etat ennemi dont presque toutes les ressources alimentaient son armée et qu'ils soupçonnaient de ne pas respecter l'accord. Henry Sokolsky, directeur du Nonproliferation policy education Center (2), un des critiques les plus perspicaces de l'accord, faisait aussi remarquer que, si le but était d'éviter la prolifération, la construction de deux centrales nucléaires en RDPC ne pouvait qu'avoir l'effet inverse : ces centrales permettraient aux ingénieurs nord-coréens de parfaire leur connaissances dans le domaine du nucléaire. Quant aux matières fissiles théoriquement inaptes à la construction de bombes atomiques que produiraient ces centrales, elles pouvaient en fait servir à la construction d'ogives nucléaires. Si la Corée du Nord avait vraiment besoin d'électricité, la construction de centrales thermiques eût été une solution plus logique.

Au-delà de l'aspect coréen de l'accord-cadre, les Républicains étaient intellectuellement opposés aux traités de contrôle des armements. Nixon et Kissinger avaient été de fervents *supporters* de ces accords (AMB, SALT) mais, depuis Reagan, la majorité des Républicains était arrivée à la conclusion que ces négociations avaient rendu service aux Soviétiques et nui aux intérêts des Etats-Unis. La décision du gouvernement Bush, contre l'avis de la majorité de ces alliés, de dénoncer le traité limitant les systèmes antimissiles (le Traité ABM) signé à Moscou par le Président Nixon en 1972 allait dans le sens de cette démarche. Un accord de contrôle des armements avec la Corée du Nord ou avec un autre Etat communiste ne pouvait donc qu'être vu d'un mauvais œil par les Républicains.

Néanmoins, malgré ses doutes sur l'accord-cadre, le gouvernement Bush continua de l'honorer, livrant du mazout à la RDPC. Ce n'est que lorsqu'il devint évident que la Corée du Nord ne le respectait pas (en en développant une filière d'enrichissement d'uranium) que les Etats-Unis mirent fin à leur participation et arrêtaient leurs livraisons de combustible au Nord. Cependant, ces derniers continuèrent d'envoyer directement ou indirectement de l'aide humanitaire à la Corée du Nord. Contrairement à leur action en Iraq, ils n'ont jamais envoyé d'ultimatum militaire à Pyongyang pour que la RDPC ouvre le pays aux inspecteurs internationaux ou mette fin à son programme d'armes de destruction massive. Il n'y a pas non plus eu d'augmentation considérable des forces américaines dans la région. Les projets du Pentagone de diminuer la présence de l'armée de terre américaine en Corée sont aussi une indication du désir de l'Administration Bush d'éviter d'entrer dans une logique de guerre avec Pyongyang.

(2) Cf. le site Internet du Nonproliferation policy education Center, www.npec-web.org, où plusieurs des articles de Sokolsky sont reproduits.

LES RAISONS
DE LA MODÉRATION DES ETATS-UNIS

Qu'elle est donc aujourd'hui la politique des Etats-Unis en Corée du Nord ? Il faut d'abord dissocier le verbe et l'action. Le verbe, comme c'est la tendance dans l'Administration Bush, est souvent agressif. George W. Bush a déclaré au journaliste Bob Woodward du *Washington Post* qu'il détestait (*loath* en anglais) Kim Jong-il. Dans un discours devenu célèbre, prononcé à Séoul en 2003, John Bolton a fait un réquisitoire sans merci du régime nord-coréen, accusant le dictateur de Pyongyang d'avoir transformé son pays en « *cauchemar infernal* ». Les journalistes et militants républicains proche du gouvernement écrivent souvent des articles dans le *Weekly Standard*, *The Wall Street Journal* ou *Commentary* prônant une ligne dure à l'égard de la dynastie Kim.

Le gouvernement américain est dans une solution difficile en Corée du Nord. Il est évident que le développement d'armes de destruction massive par la RDPC pose une menace pour les Etats-Unis. Cependant, différents éléments de la situation dans la région et dans d'autres parties du monde limitent la capacité des Etats-Unis à régler ce problème.

L'attitude de la Corée du Sud

Depuis l'élection du Président Kim Dae-jung, Séoul poursuit une politique de la « main tendue » (en anglais *Sunshine policy*, puis *Engagement policy* et, depuis l'arrivée de Roh Mun-hyun à la présidence de la république de Corée, *Peace and prosperity*). La politique de Séoul est fondée sur le postulat selon lequel l'unification n'est pas un objectif souhaitable. La Corée du Nord est une des sociétés les plus pauvres d'Asie, peuplée par plus de vingt millions d'habitants en état d'épuisement physique et sans aucune connaissance du monde extérieur. La République de Corée, bien moins riche que l'Allemagne fédérale, doit donc tout faire pour éviter que la RDPC, pays dans une situation bien plus catastrophique que celle de l'ex-RDA, ne s'écroule, ce qui forcerait le Sud à prendre le contrôle du Nord. La politique sud-coréenne est d'aider la Corée du Nord, en lui faisant parvenir de l'aide alimentaire et économique et en espérant qu'elle se transformera progressivement comme la Chine, ce qui permettrait dans plusieurs décennies de commencer un processus graduel d'unification.

Séoul pense qu'il faut donc minimiser l'importance de la menace nucléaire, car une crise avec la Corée du Nord rendrait impossible la politique de détente avec Pyongyang. La gauche sud-coréenne, qui a élu Kim Dae-jung et Roh Mun-hyun à la présidence, soutient cette thèse. Beaucoup de Sud-Coréens, surtout dans l'électorat de gauche, croient que l'arme atomique nord-coréenne n'est pas une menace pour le Sud : la RDPC, pensent-ils, n'utiliserait pas une telle arme contre ses frères de race. Certains considè-

rent même que dans une région où la Chine, la Russie et les Etats-Unis disposent d'arsenaux nucléaires et où le Japon a la capacité de produire rapidement des bombes et des missiles, il est légitime que la RDPC souhaite traiter à armes égales avec les autres puissances régionales. La propagande de la RDPC sait jouer sur ce terme, manipulant les émotions nationalistes des Sud-Coréens.

Les Etats-Unis ont aussi une mauvaise image de marque en République de Corée. Il est inexact de parler d'anti-américanisme. Les anti-Américains du type Ben Laden détestent non seulement la politique américaine, mais aussi la société américaine et les valeurs qu'elle représente. Les Sud-Coréens qui manifestent devant l'ambassade des Etats-Unis peuvent très bien y retourner le lendemain pour demander un visa d'étudiant pour l'Amérique ou postuler à un poste dans une entreprise américaine installée en Corée. Cependant, il est impossible de nier qu'il y a en Corée du Sud une mouvance qui s'oppose à la politique de Washington. Il ne s'agit pas seulement de Sud-Coréens qui trouvent que les Etats-Unis ont une approche trop belliciste face à Pyongyang. Beaucoup de Coréens considèrent aussi que les Américains ne « respectent » pas assez la Corée et la traitent comme un pays faible qu'ils méprisent. Ils trouvent injuste le SOFA (le *Status of forces agreement* qui régit le statut juridique des militaires américains en Corée) qui permet aux soldats américains d'être dans certains cas jugés par un tribunal militaire américain plutôt que par une cour coréenne (il est intéressant de remarquer que la Corée du Sud dispose elle-même d'un SOFA avec le Kirghizstan, qui protège les soldats sud-coréens dans cette république d'Asie centrale). La réaction du public sud-coréen en 2002 lors de la disqualification d'un patineur de vitesse pendant les Jeux olympiques de Salt Lake City fut significative : la décision d'un arbitre (australien) de disqualifier le concurrent sud-coréen, qui avait franchi en premier la ligne d'arrivée – ce qui donna la médaille d'or à un Américain – causa une vague d'émotion anti-américaine en Corée du Sud, mobilisant un grand nombre d'internautes qui s'attaquèrent à des sites américains. Une blague de mauvais goût par un présentateur d'émission de variétés sur une chaîne, après l'épreuve olympique, causa aussi une vague d'indignation en Corée (l'Américain avait dit qu'en rentrant chez lui, le Coréen, furieux d'avoir perdu, avait donné un coup de pied à son chien puis l'avait mangé; les Coréens, à la foi fiers de consommer du chien et sensibles à toute critique de cette habitude gastronomique, ne furent pas amusés).

En conséquence, il n'est donc pas possible pour les Etats-Unis d'espérer avoir le soutien de la Corée du Sud s'ils souhaitent mener une politique plus dure face à la Corée du Nord. Bien que le gouvernement Bush n'hésite pas à choisir des solutions unilatérales, la position de Séoul limite considérablement les options de Washington, puisqu'une grande partie du dispositif militaire américain est situé sur le territoire sud-coréen.

Le Japon

Tokyo se sent menacé par la Corée du Nord, dont les missiles peuvent atteindre les grandes villes de l'archipel. L'enlèvement par la Corée du Nord de citoyens japonais, dont certains furent très probablement assassinés par les Nord-Coréens, rend le régime de Pyongyang très impopulaire, même parmi une grande partie de la population peu attentive aux questions de politique étrangère (ces Japonais furent kidnappés dans les années 1970 pour servir d'instructeurs aux agents nord-coréens qui devaient se faire passer pour des Japonais; certains furent libérés en 2002, mais il semble que d'autres furent tués par la Corée du Nord).

Malgré cette situation, le gouvernement japonais ne souhaite pas une épreuve de force en Corée. Toute crise pourrait déboucher sur une guerre, ce que personne ne désire au Japon. Une confrontation qui se terminerait par l'unification de la péninsule ne serait pas non plus, aux yeux de certains Japonais, une bonne solution, car la Corée réunifiée risquerait d'être anti-japonaise et moins liée aux Etats-Unis que la Corée du Sud. Le Japon étant le plus grand allié américain en Asie et constituant le site de plusieurs bases américaines (avec au total quelque 40 000 militaires, surtout des *marines* et des aviateurs), il est difficile à Washington d'ignorer la position de Tokyo.

La Chine

Les Républicains, lorsqu'ils étaient dans l'opposition, reprochaient à Bill Clinton une politique trop molle face au danger chinois. Un nombre considérable d'experts américains, et pas seulement parmi les Républicains, considérait que la Chine était en train de devenir l'adversaire principal des Etats-Unis, le « *peer competitor* » (adversaire de même niveau, par opposition aux adversaires régionaux tel que l'Iran ou la RDPC) qui remplacerait l'URSS comme adversaire principal de l'Amérique. Le candidat Bush critiqua vivement Bill Clinton pour avoir fait un long voyage en Chine sans s'arrêter dans les pays alliés des Etats-Unis.

Cependant, une fois élu, le Président Bush, peut-être à cause de la pression des milieux économiques, refusa de mener une politique de confrontation avec la Chine. Les Etats-Unis sous le gouvernement Bush ont renforcé leurs liens militaires avec Taiwan, mais il s'agit d'un processus qui avait commencé à l'époque Clinton. Lors de l'incident de l'EP-3 en 2001, quand un chasseur F-8 (Mig-21) chinois percuta un avion EP-3 de renseignement électronique de la marine américaine dans l'espace aérien international, les Etats-Unis firent preuve d'une grande retenue. La Chine, dont le pilote portait la responsabilité de l'accident qui aurait pu mettre fin aux jours de l'équipage américain, fit prisonniers les aviateurs américains pendant plusieurs jours et exigea des excuses des Etats-Unis, dont l'EP-3 n'avait nullement violé l'espace aérien chinois (sauf évidemment pour se poser en

détresse sur une piste chinoise après la collision avec l'appareil chinois). Washington fit tout pour minimiser la crise, qui se termina par une expression de regret des Etats-Unis.

La destruction des tours jumelles du World Trade Center et l'attaque contre le Pentagone mirent fin aux velléités antichinoises du côté américain. La Chine est devenue un partenaire dans la lutte contre Ben Laden. Préoccupés par Al Qaïda et l'Iraq, les Etats-Unis semblent avoir oublié la menace chinoise.

La Chine n'a pas de veto sur la politique nord-coréenne des Etats-Unis. Contrairement aux événements de 1950, la Chine n'entrera pas en guerre avec l'Amérique pour sauver le régime de Pyongyang. Toutefois, Pékin souhaite une solution pacifique, qui préserve l'état-tampon nord-coréen entre la Chine et la Corée du Sud. La position de la Chine est un facteur, certes moins important que la Corée du Sud ou le Japon, mais néanmoins doté d'une certaine importance, qui incite les Etats-Unis à éviter l'escalade avec Pyongyang.

Il y a d'autres raisons, en dehors de la situation de l'échiquier diplomatique, qui expliquent la politique relativement modérée des Etats-Unis face à la Corée du Nord. Le gouvernement américain a prouvé en Iraq qu'il était prêt à recourir à la force même quand les Etats-Unis n'étaient pas menacés et en l'absence du soutien d'un nombre important d'alliés. Cette mansuétude du gouvernement Bush face à un « Etat-voyou » comme la Corée du Nord est donc aussi due à d'autres raisons que le besoin de prendre en compte les vues de Séoul, de Tokyo et de Pékin.

Premièrement, le 11 septembre a concentré l'attention des Etats-Unis sur l'Asie du Sud-Ouest (terme américain qui désigne la région qui s'étend du canal de Suez au Pakistan et de l'Asie centrale au golfe d'Aden, c'est-à-dire l'essentiel du territoire couvert par le *Central command*). En attaquant l'Iraq, au lieu de concentrer son énergie sur Al Qaïda, le gouvernement Bush a multiplié le nombre de militaires dont le *Central command* a besoin (ainsi que le coût de ces opérations). L'importance relative de l'Asie, et donc de la Corée du Nord, a diminué considérablement. L'opinion publique connaît les noms d'Oussama Ben Laden et de Saddam Hussein, mais ignore dans sa grande majorité qui est Kim Jong-il. En conséquence, il serait difficile aux Etats-Unis de mener simultanément une guerre en Asie du Sud-Ouest et en Corée. Donc, tant que les forces américaines sont engagées en Iraq et en Afghanistan, il n'est vraiment pas de l'intérêt des Etats-Unis d'ouvrir un autre front. Les opérations en Iraq et en Afghanistan exigent déjà un énorme effort en personnel de la part de l'armée de terre américaine. Les services de transports aériens de l'armée de l'air sont aussi très sollicités sur ce théâtre d'opération. Le corps des marines, qui en général ne participe pas aux opérations d'occupation, doit envoyer des hommes en Iraq. La situation en Asie du Sud-Ouest ne peut donc inciter Washington qu'à la prudence en

Corée. Comme le faisait remarquer à l'auteur de ces lignes un général américain en poste en Séoul, « *ma tâche est de maintenir le calme en Corée pendant que nous nous battons au Moyen-Orient* ».

En second lieu, les « faucons » de l'Administration Bush sont, dans leur grande majorité, obsédés par le Moyen-Orient. Certains pensent que les Etats-Unis peuvent faire naître un nouveau monde arabe, démocratique et libéral, en renversant par la force les tyrans qui oppriment leurs populations. La démocratisation de la Corée du Nord, pourtant plus facile à réaliser si la RDPC disparaît pour être absorbée par le Sud, n'est en revanche pas un projet qui semble les intéresser. D'autres considèrent que l'Amérique doit régler le conflit israélo-arabe en s'attaquant aux ennemis arabes d'Israël. La guerre en Iraq pourrait aussi permettre de marginaliser l'Arabie saoudite, perçue par beaucoup de néo-conservateurs comme un ennemi du monde libre (*cf.* les écrits en français de Laurent Murawiec (3), ancien collaborateur de Lyndon LaRouche reconverti dans la géopolitique). L'Iraq est au centre de leurs préoccupations depuis des années, alors que la Corée n'est pas une région qui leur tient à cœur. Ils n'aiment pas Kim Jong-il et ils méprisent la politique de Séoul, qu'ils jugent naïve : mais ce n'est là, pour eux, qu'un problème relativement secondaire.

LES OBJECTIFS DES ETATS-UNIS

Les objectifs des Etats-Unis en Corée du Nord ont évolué depuis le début de la crise il y a une dizaine d'années. Au début, le but affiché des Etats-Unis était d'empêcher la RDPC de développer des armes nucléaires. Après dix ans de crises et de négociations, cet objectif ne semble pas avoir été atteint. Il est impossible de savoir exactement à quel stade le programme atomique nord-coréen est arrivé. En revanche, il est possible d'atteindre quelques conclusions ou, du moins, des suppositions crédibles. La Corée du Nord dispose de missiles balistiques. Même s'ils sont relativement primitifs, probablement peu précis et d'une fiabilité douteuse, la RDPC a un arsenal de missiles capables de frapper la Corée du Sud et le Japon et donc les troupes américaines dans la région. Elle a investi d'énormes ressources (par rapport à son minuscule produit national brut) dans la construction d'armes nucléaires. Il est difficile de croire, même si l'Administration Bush fait tout pour minimiser cette affaire afin d'occulter le déséquilibre entre la guerre faite contre l'Iraq, qui n'avait que de très faibles capacités atomiques, et sa tolérance pour une Corée du Nord nucléarisée, que la RDPC n'a pas d'armes atomiques. Cependant, nous ne sommes pas en mesure de savoir s'il s'agit d'une ou de deux bombes inutilisables (pour cause de poids ou d'absence

(3) Laurent MURAWIEC, *La Guerre d'après*, Albin Michel, 2004.

d'intégration de tous les systèmes nécessaires) ou d'un arsenal opérationnel plus conséquent.

Les Etats-Unis ont échoué dans leur tentative d'empêcher la prolifération en Corée du Nord. L'administration américaine a maintenant plusieurs objectifs dont le but est de minimiser les conséquences de la nucléarisation de la RDPC.

Le plus important est d'empêcher la Corée du Nord de proliférer. La RDPC est dotée d'un des pires régimes de la planète, comparable dans sa barbarie à ceux d'Hitler, de Mao ou de Staline, mais c'est un Etat organisé, avec une hiérarchie qui contrôle l'armée et un chef d'Etat qui comprend les rapports de force. En conséquence, il est possible pour les Etats-Unis de dissuader la RDPC en maintenant des forces américaines puissantes en Corée du Sud et au Japon et en faisant planer le risque d'une riposte mortelle des forces stratégiques américaines en cas d'agression nord-coréenne. La RDPC n'est pas l'URSS. Les modalités de la politique de dissuasion doivent être adaptées au cas nord-coréen, mais il est probable que les Etats-Unis pourront continuer à dissuader le Nord, même s'il s'équipe d'un vrai arsenal nucléaire.

En revanche, pour les Etats-Unis, le risque de prolifération nord-coréenne est plus grave. Il n'est pas impossible d'imaginer que Kim Jong-il accepte de vendre des matières fissiles ou de la technologie à Al Qaïda ou à d'autres organisations qui, contrairement à la RDPC, ne peuvent pas être dissuadées. Les risques de prolifération vers des pays du Moyen-Orient (Yémen, Iran, *etc.*) inquiètent aussi l'Administration Bush. C'est dans cette optique que les Etats-Unis ont mis en place l'initiative de sécurité contre la prolifération (Proliferation security initiative), à laquelle participent le Japon, l'Australie, et plusieurs pays européens dont la France. Le but de cette initiative est de développer des capacités d'interception qui permettraient, le cas échéant, d'arraisonner des vaisseaux nord-coréens transportant du matériel nucléaire. Cette initiative est cependant affaiblie par l'absence, pour l'instant, de participation sud-coréenne et chinoise. Opposée à toute action qui pourrait envenimer ses relations avec le Nord, Séoul n'accorde que peu d'importance à la lutte contre la prolifération nord-coréenne. La Chine, elle, est dans une situation ambiguë : elle préférerait une Corée du Nord dénucléarisée, mais ne souhaite pas s'aligner sur les positions américaines. Or, pour être efficace, une politique antiprolifération contre la RDPC nécessite la coopération de la Chine et de la République de Corée.

Les Etats-Unis se sont aussi engagés dans un processus de négociation hexagonale (les *Six Party Talks*), qui inclut les deux Corées, la Chine, la Russie, le Japon et l'Amérique. Ces discussions ont pour but de trouver une solution au problème nucléaire nord-coréen. Il est peu probable que ces discussions arrivent à une vraie dénucléarisation de la RDPC. Pour s'assurer que la Corée du Nord a effectivement mis fin à son programme atomique,

il faudrait qu'elle accepte un régime d'inspection qui donne accès immédiatement aux inspecteurs (c'est-à-dire indirectement aux Etats-Unis) à tous les bâtiments et cavernes du pays; elle devrait aussi accepter le démantèlement des installations atomiques existantes. Une telle solution serait inacceptable pour le régime de Pyongyang. Il est en revanche possible qu'un accord « fictif » soit signé : les Etats-Unis déclareraient n'avoir aucune intention hostile à l'égard du Nord (une forme de garantie du régime sans aucune réelle valeur); la Corée du Sud et peut-être le Japon et les institutions financières internationales (Banque mondiale, Banque asiatique du développement, *etc.*) fourniraient une aide économique supplémentaire à Pyongyang, cela en échange d'un accord de contrôle des réacteurs nord-coréens. Personne ne serait vraiment dupe, mais cela permettrait à l'Administration Bush de prétendre avoir réglé une grave crise par la négociation et à la Corée du Nord de recevoir plus d'aide du Sud et d'autres pays et d'organisations internationales (comme l'accord-cadre de 1994).

L'autre objectif des Etats-Unis dans ces discussions est de pousser Pékin à faire pression sur Pyongyang. Objectivement, la Corée du Nord a fait beaucoup de mal aux intérêts chinois depuis dix ans. La menace nord-coréenne a permis au Japon de justifier une augmentation de ses capacités militaires, y compris peut-être un programme antimissiles (qui, s'il était un jour opérationnel, pourrait contrecarrer la force de frappe chinoise), et de renforcer la coopération militaire américano-japonaise. De plus, elle a nui à la stabilité de la région, ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur les investisseurs qu'un risque de guerre inquiéterait. Cependant, il est difficile pour Pékin de trop faire pression sur Pyongyang car, si la RDPC s'écroulait, la Chine risquerait de se retrouver face à une Corée unifiée, démocratique et alliée aux Etats-Unis. La présence d'une communauté de Chinois d'origine coréenne du côté chinois du Yalou, à la frontière avec la Corée, fait aussi craindre à la Chine que ses ressortissants pourraient se retrouver dans l'orbite de la Corée une fois détruit le régime des Kim.

Malgré ces obstacles, il semble que certains décideurs américains espèrent que Pékin finira par parvenir à la conclusion qu'il est dans son intérêt de faire pression sur la RDPC, l'idéal pour les Américains pouvant être un coup d'Etat organisé par la Chine, qui éliminerait Kim Jong-il et le remplacerait par un régime dictatorial prêt à abandonner ses ambitions nucléaires et à suivre une voie chinoise d'ouverture vers le monde. Une telle hypothèse ne semble pas, pour l'instant, réaliste, mais elle n'est pas impossible. Si la tension venait à monter en Corée, la Chine pourrait se décider à éliminer le régime nord-coréen pour éviter une guerre dont elle risquerait d'être une des perdantes. Pékin pourrait, un jour, voir la réunification comme un moindre mal. Les relations sino-sud-coréennes sont bonnes; la Chine est populaire en Corée du Sud alors que l'Amérique l'est moins. Pékin pourrait accepter une réunification en échange d'une diminution ou d'un retrait total des soldats

américains de la péninsule. Une telle solution mettrait une fois pour toutes fin au problème nord-coréen et pourrait affaiblir la position américaine sur le continent asiatique. Il n'est pas impossible, cependant, qu'une telle solution tente les États-Unis. Beaucoup de spécialistes américains conceptualisent l'alliance avec la République de Corée comme un traité uniquement destiné à faire face au Nord. Une fois le Nord éliminé, il ne serait donc plus nécessaire de maintenir des soldats américains en Corée. (Cette conception est entièrement erronée, car l'armée américaine en Corée joue aussi un rôle important dans la stabilité de la région, en créant une situation d'hégémonie américaine qui gèle les nombreuses rivalités régionales, comme par exemple les rivalités Japon-Corée, Chine-Japon, *etc.* ; sans armée américaine en Corée, la tension risquerait de monter entre le Japon et la Corée et entre la Chine et le Japon, au détriment des intérêts des États-Unis).

Tous ces scénarios, plus ou moins réalistes, ne sont que des hypothèses. Cependant, il semble que pour Washington la carte chinoise soit une pièce importante de sa stratégie. La Corée du Sud, dont le gouvernement et une partie de l'opinion publique continuent à croire à la détente à n'importe quel prix avec le Nord, n'est pas le partenaire dont les États-Unis ont besoin pour résoudre la crise nucléaire. Le Japon, qui n'a pas de relations avec le Nord, pourrait contribuer à financer un accord, mais il n'est pas en position de faire pression sur Pyongyang. La Russie participe aux discussions hexagonales, mais son importance est marginale. La Chine en revanche est un partenaire-clef de la Corée du Nord. Elle a aussi des relations importantes avec les États-Unis, dans les domaines économiques, technologiques et éducatifs (les universités américaines accueillent 65 000 étudiants chinois, y compris les enfants de l'élite de la République populaire). Pékin a besoin de bonnes relations avec Washington. L'Amérique est aussi le protecteur de Taiwan et son principal fournisseur d'armes. Les États-Unis peuvent donc espérer que, en échange de concessions sur d'autres dossiers, Pékin préférera son partenaire américain et acceptera de faire pression sur Kim Jong-il, dont le pays n'est qu'un petit État appauvri et sans avenir. Pour paraphraser Henri de Navarre, l'Amérique peut espérer que Hu Jintao dira un jour que « les bonnes relations avec Washington valent bien Pyongyang ».

Comme nous l'avons expliqué dans les pages précédentes, la guerre est un obstacle que les États-Unis souhaitent éviter à tout prix. Cependant, il serait faux de croire que ce n'est pas une option américaine. Si les États-Unis détectaient un missile nord-coréen sur un pas de tir prêt à être lancé sur Tokyo, ils n'hésiteraient probablement pas, à juste titre, à frapper les premiers. Une telle situation est peu probable, car Kim Jong-il comprend probablement qu'un tel *casus belli* pourrait mettre fin à son régime. Toutefois, il n'est pas impossible qu'une provocation nord-coréenne mette le feu aux poudres. La Corée du Nord est passée maître dans ce que les Américains appellent le « *brinkmanship* » (l'art d'aller au bord du précipice pour obtenir

des concessions de l'adversaire). Elle s'approche de la ligne jaune, qu'il lui arrive de franchir brièvement, pour avancer ses pions, obtenir des concessions ou de l'argent. Pour l'instant, Pyongyang a su éviter, par intelligence ou par chance, d'aller trop loin, mais il est facile d'imaginer un incident qui puisse dégénérer en conflit armé. Par exemple, en mars 2003, quatre chasseurs Mig nord-coréens interceptèrent un appareil de renseignement de l'armée de l'air américaine, un RC-135S Cobra Ball (un quadriréacteur Boeing 707, équipé de systèmes de détection) au large de la RDPC. Les Mig nord-coréens s'approchèrent de très près (15 mètres) du Boeing. Si, par mégarde, le pilote nord-coréen, comme son homologue chinois en 2001, avait percuté l'avion américain, causant soit la mort de l'équipage ou sa détention en Corée du Nord, cette situation aurait pu facilement mener à des représailles américaines (peu probables dans ce cas car les Etats-Unis étaient déjà engagés en Afghanistan et en Iraq, mais pas impossibles dans d'autres circonstances). Il est facile d'imaginer d'autres provocations nord-coréennes qui puissent se terminer par une deuxième guerre de Corée.

Les Etats-Unis sont donc prêts, si nécessaire, à faire face à une guerre en Corée. Toutefois, leur objectif est d'éviter une telle situation, même au prix d'accepter *de facto*, mais pas *de jure*, l'arme atomique nord-coréenne.

ENJEUX POLITIQUES ET DIPLOMATIE AUX ETATS-UNIS

PAR

FRANÇOIS VERGNIOLE DE CHANTAL (*)

Les enjeux internationaux ont fait irruption dans le débat électoral depuis les attentats du 11 septembre : traditionnellement absente des préoccupations des électeurs, la politique étrangère est donc maintenant au cœur des enjeux électoraux les plus immédiats. Une grande part de la stratégie électorale du Président Bush repose dorénavant sur une utilisation politique de la lutte internationale contre le terrorisme. Elu dans des conditions extrêmement difficiles, le Président a pourtant réussi à s'imposer comme chef de guerre incontesté, instituant ainsi la légitimité que les urnes ne lui avaient pas accordée. Les élections de mi-mandat de novembre 2002 ont constitué les premiers succès de cette stratégie. Le Président est parvenu à mener les Républicains à la victoire – en accroissant sa majorité au Congrès, contrairement aux schémas électoraux traditionnels – et les Démocrates, incapables de se positionner de façon claire devant l'électorat, ont subi une défaite cuisante (1).

L'instrumentalisation électorale de la politique étrangère résulte de la forte homogénéité de l'équipe Bush autour des questions diplomatiques. La cohérence de l'administration est un de ses aspects les plus frappants. Dans l'histoire de la diplomatie américaine, en effet, les affrontements entre responsables sont bien plus fréquents que leur entente, comme en témoignent des exemples aussi connus que la guerre de Corée ou le Vietnam. Or justement, l'Administration Bush semble constituer une exception. La présidence actuelle marquerait également un renouveau de l'exécutif par rapport aux autres pouvoirs, notamment celui du Congrès. La « *présidence impériale* » définie par A. Schlesinger en 1973 connaîtrait donc un retour en force. Nous allons partir de ce constat pour en cerner les conséquences en termes politiques, notamment par rapport à la présidentielle en cours.

(*) Maître de conférences et chercheur associé au Centre français sur les Etats-Unis (CFE) de l'IFRI (Paris, France).

(1) Cf. Vincent MICHELOT, « George Bush et la légitimité démocratique », *Hérodote*, n° 109, 2^e trimestre 2003, pp. 83-96.