

LE DOSSIER NUCLÉAIRE NORD-CORÉEN : ACCORDS ET DÉSACCORDS

ETAT DES LIEUX

PAR

PHILOMÈNE ROBIN (*)

Le traitement diplomatique de la seconde crise nucléaire nord-coréenne a été entravé par des hésitations politiques, par l'absence de hiérarchisation claire des objectifs, ainsi que par une certaine indifférence de fait à l'égard de la situation géopolitique de la péninsule coréenne. Au terme de sept ans de pourparlers et alors que le climat des négociations a sensiblement évolué depuis le second essai nucléaire nord-coréen, un état des lieux s'impose.

L'APRÈS-GUERRE FROIDE : UNE NORMALISATION CHAOTIQUE

Sur le plan chronologique, la crise traversée par la Corée du Nord s'inscrit dans le long terme. Elle débute en 1991 avec la dissolution de l'URSS : la Russie refuse alors d'hériter de la politique d'assistance poursuivie auprès du Nord. Cette politique de normalisation est suivie en 1992 par celle de la Chine – rupture des relations privilégiées avec Pyongyang au profit de relations classiques d'Etat à Etat et rétablissement des relations diplomatiques avec la Corée du Sud (1). Ces chocs successifs contraignent la Corée du Nord à suivre la politique de normalisation de ses ex-protecteurs en assurant situation sécuritaire (objectifs juridique du Traité de Paix, diplomatique de relations avec les Etats-Unis et militaire de l'autodéfense), nouvelles relations intercoréennes – la reconquête de la péninsule est désormais interdite – et réforme économique – extrêmement complexe dans la mesure où elle est soumise à l'impératif de survie du régime –, dans un nouvel ordre international qui lui est nettement plus défavorable qu'à Moscou ou Pékin. Ses échecs successifs, reflets négatifs des succès chinois, engendrent des crises économiques et diplomatiques, notamment les deux crises nucléaires.

La première crise se conclut par l'Agreed Framework, qui promet assistance énergétique contre arrêt du programme nucléaire. Les négociations

(*) Doctorante à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Ces questions sont désormais abordées dans un ouvrage de référence : Scott SNYDER, *China's Rise and the Two Koreas*, Rienner, 2009, 241 p.

bilatérales avec les États-Unis se déroulent pour l'essentiel à Genève, avec l'aide du discret médiateur chinois. L'assistance énergétique, sous forme de fourniture de deux réacteurs nucléaires à eau légère à Pyongyang, est ensuite gérée par le KEDO, consortium auxquels participent la Corée du Sud, le Japon, l'Australie et l'Union européenne (UE), pour ne citer que les principaux contributeurs.

La seconde crise débute de façon ambiguë par des accusations portant sur un programme à l'uranium pour se poursuivre par des négociations sur un programme au plutonium. En 2002, la diplomatie américaine annonce que la Corée du Nord a repris ses activités nucléaires et suspend les activités du KEDO. Après des rencontres bilatérales à Pyongyang puis Pékin, suivies par une rencontre tripartite avec la Chine, le format des négociations et leur scène se modifient, reflétant les évolutions des relations internationales entre les deux crises. Ces contacts, qui ont lieu à Pékin, impliquent l'ensemble des acteurs régionaux. Washington, accaparé dans un premier temps par le Moyen-Orient, refuse d'endosser seul le dossier, Pyongyang exige la présence de la Russie, tandis que Séoul et Tokyo désirent un rôle à la mesure de leurs intérêts. La Chine, seule en mesure de jouer le rôle du médiateur et inquiète de la politique américaine alors que se déroule parallèlement l'invasion de l'Iraq, accueille le premier round des pourparlers à six en août 2003. Malgré les difficultés rencontrées, proportionnelles aux enjeux et aux divergences politiques entre les acteurs, ces pourparlers engendrent deux documents majeurs : la Déclaration commune de septembre 2005 (Joint Statement) et son outil d'application, l'Accord de février 2007 (Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement) (2). Le premier, redevenu le texte de référence depuis 2009, a une importance primordiale, car c'est le premier document dans lequel les États-Unis déclarent officiellement ne «pas avoir l'intention d'attaquer ou d'envahir la RDPC avec des armes nucléaires ou conventionnelles»; bien que la chose passe largement inaperçue, l'architecture des relations sécuritaires régionales entre dès lors dans une nouvelle ère. Le second texte, plus connu, détaille le principe des concessions mutuelles progressives pour parvenir à réaliser dénucléarisation, normalisation diplomatique et régime de paix.

LA MISE EN FAILLITE DE L'ACCORD DE 2007

Ces accords représentent des avancées majeures, mais ne sauraient éradiquer la méfiance qui imprègne les relations régionales (3) et l'influence des

(2) Les textes intégraux sont disponibles, en anglais, sur le site Internet du ministère chinois des Affaires étrangères www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t212707.htm et <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t297463.htm>.

(3) Aucune des relations bilatérales n'est exempte de compétition ou de conflit d'intérêt. Chaque diplomatie nationale est par conséquent portée à privilégier ses intérêts sur ceux des objectifs communs poursuivis par les pourparlers.

déterminants intérieurs, qui mettent progressivement en échec le processus. Après des manquements réciproques au calendrier, la Corée du Nord fournit le 24 juin 2008 un rapport détaillé sur ses installations. Elle fait exploser en grande pompe la tour de refroidissement de Yongbyon trois jours plus tard. L'administration Bush lève immédiatement certaines sanctions commerciales et annonce la reprise de l'aide humanitaire, mesures préalable au retrait de la Corée du Nord de la liste des Etats terroristes (4). La situation se détériore ensuite.

Les sources coréennes, rapidement corroborées par les témoignages de divers experts, annoncent en août 2008 que Kim Jong-il a probablement été victime d'un accident cardio-vasculaire. Le régime de Pyongyang se concentre sur sa politique intérieure (succession, luttes de pouvoir dans lesquelles l'armée prend temporairement le dessus). L'administration américaine fait alors le choix tactique d'accélérer le processus. Cela peut s'expliquer par des considérations extérieures – le calcul que les décideurs à Pyongyang ne pourront supporter un nouveau front à l'extérieur – et intérieures – débats internes sur la sincérité nord-coréenne. Washington exige des vérifications complètes de l'ensemble des installations nucléaires nord-coréennes, au plutonium comme à l'uranium. Techniquement, cela revient à exiger de Pyongyang qu'elle remplisse des engagements inscrits dans la phase 3 de l'accord, avant que les autres parties n'aient remplis leurs engagements de la phase 2. Le procédé renforce la conviction de Pyongyang que ses interlocuteurs n'ont jamais eu l'intention de respecter leurs engagements, mais uniquement celle de l'affaiblir progressivement pour mieux détruire le régime *in fine*. Aussi la Corée du Nord refuse-t-elle ces inspections, en s'appuyant sur l'Accord de février, et accuse-t-elle les Etats-Unis d'avoir invalidé le texte. Le 26 août, Pyongyang déclare l'interruption du démantèlement de ses installations et menace, le 19 septembre, de relancer le complexe nucléaire de Yongbyon, sans effet à ce jour.

INTÉRIEUR, EXTÉRIEUR : CHANGEMENT DE CONTEXTES

La Corée du Nord a-t-elle effectué un virage stratégique en transformant un objet de marchandage en réel programme militaire (5) ou utilise-t-elle ses progrès en matière nucléaire pour exercer des pressions sur la diplomatie du nouveau Président américain, dans le cadre de laquelle l'Asie du Nord-Est n'est pas une priorité ? Il est certain que le régime a temporairement perdu

(4) Le processus légal s'achève le 11 octobre 2008. La Corée du Nord figurait depuis 1988 sur la liste en raison de son implication dans la destruction d'un avion de ligne sud-coréen en 1987 (115 morts), ainsi que de divers contacts avec des organisations terroristes (comme l'IRA par exemple). Les sanctions afférentes empêchent notamment d'obtenir des prêts à faibles taux auprès d'institutions financières internationales.

(5) Telle est l'hypothèse défendue par J. POLLACK, «Kim Jong Il's clenched fist», *Washington Quarterly*, oct. 2009, pp. 154-173.

la capacité et la volonté de s'engager sur la voie diplomatique. En période de faiblesse physique du leader et en pleine transition, le régime renforce la cohésion nationale en offrant un front uni contre l'extérieur et achète la fidélité de l'armée, rempart et pilier du régime, en lui offrant l'arme suprême.

Sur le plan extérieur, le régime ressent comme une nouvelle trahison l'évolution de la Corée du Sud. Le conservateur Lee Myun-bak, élu en décembre 2007, abandonne les politiques d'engagement de ses prédécesseurs libéraux, considérant qu'elles n'ont pas apporté de résultats satisfaisants. Il conditionne l'ensemble des échanges étatiques (assistance humanitaire et économique, sommets diplomatiques) à des progrès tangibles dans la dénucléarisation. Il offrira plus tard un *Grand bargain*, offre d'assistance économique massive, conditionnée à un renoncement total à l'arme nucléaire, que Pyongyang rejette.

LE SECOND ESSAI NUCLÉAIRE : SANCTIONS...

En avril 2009, la Corée du Nord présente comme un lancer de satellite un tir largement interprété comme un essai balistique. Le 13 avril 2009, le Conseil de sécurité émet une déclaration présidentielle qui ulcère le régime. Pyongyang se déclare contrainte par la «*politique hostile*» des Etats-Unis de développer sa dissuasion nucléaire à des fins d'autodéfense (6). Le 25 mai, elle procède à son second essai nucléaire : une explosion de plusieurs kilotonnes est enregistrée. Au cours des semaines suivantes, les différentes agences scientifiques américaines, coréennes et japonaises reconnaissent l'explosion comme un essai nucléaire, chose contestée par certains experts lors du premier essai d'octobre 2006, estimé à moins d'une kilotonne – un seuil extrêmement bas, qui laissait planer le doute sur la réalité de l'essai. Le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité, le 12 juin 2009, la Résolution 1 874 (7), qui prévoit un régime de sanction élargi à toutes les exportations militaires et aux échanges commerciaux susceptibles d'être exploités dans le cadre d'un programme nucléaire.

Après la fin du premier cycle de négociations (2003-2007) et de la période d'échec de l'application des accords (2008-2009), le second test marque le début d'une troisième phase. Pour la première fois depuis le début de la crise, les interlocuteurs de Pyongyang sont unis sur le front de la non-prolifération. Aucun Etat impliqué ne reconnaîtra de statut nucléaire

(6) «DPRK Foreign ministry vehemently refutes UNSC's 'presidential statement'», *KCNA*, 14 avr. 2009, disponible sur le site Internet www.kena.co.jp/item/2009/200904/news14/20090414-23ee.html.

(7) Résolution du Conseil de sécurité 1 874, Non-prolifération/RDPC, S/RES/1 874 (2009), 12 juin 2009, disponible sur le site Internet www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S%20FRES%201874+%282009%29&Submit=Recherche&Lang=F.

à la Corée du Nord. Le régime de sanction, «*le plus efficace depuis celui contre l'Iraq*» (8), sera fermement appliqué. D'une part, la prolifération horizontale est un des risques majeurs présentés par le programme nord-coréen : les rapports successifs sur de possibles coopérations nucléaires avec la Syrie (2007), l'Iran (2007-2009) et le Myanmar (2009) suscitent des inquiétudes plus immédiates qu'une éventuelle bombe nucléaire nord-coréenne, impossible à utiliser sans entraîner la destruction immédiate du pays. D'autre part, le régime de sanctions affaiblit concrètement le régime, dont les ventes d'armes représenteraient un tiers des revenus (9) : il rend l'exportation de ces dernières plus coûteuse pour la Corée du Nord, tout en accroissant les risques pour ses acheteurs. Si nul n'espère que le régime cesse ses exportations d'armes, la baisse de la recette peut être une incitation à négocier des compensations économiques.

L'approche des concessions mutuelles progressives est abandonnée au profit d'un règlement global : programmes au plutonium comme à l'uranium seront désormais abordés, les sanctions ne seront pas levées tant que des progrès tangibles ne seront pas accomplis en matière de dénucléarisation. La Résolution 1 874 définit très clairement cette approche, qui stipule que l'aide humanitaire ou développementale (§19) ne doit pas être affectée par le régime de sanctions et que ce dernier à vocation à être levé une fois que le régime nord-coréen remplira ses obligations en termes de prolifération (§32). L'interprétation juridique du régime de sanctions est dominée par la question politique. Alors que la Corée du Sud réfléchit à des moyens de paiement en nature pour être certaine que son apport économique ne sera pas détourné, la Chine défend l'ensemble de ses accords économiques en s'appuyant sur le paragraphe 19.

Washington peut désormais accepter des rencontres bilatérales puisque ses alliés savent que la Corée du Nord n'obtiendra aucune concession majeure. Lorsque deux journalistes américaines sont arrêtées à la frontière nord-coréenne, le State Department accepte la visite à titre privée de Bill Clinton à Pyongyang, le 4 août 2009. Outre son efficacité – l'ancien Président ramène au bercail les deux journalistes, condamnées à 12 années de camp de travail –, la visite possède un fort pouvoir symbolique : si elle rappelle *a priori* celle de Carter en juin 1994, qui joue un rôle décisif, elle envoie en réalité le signal de la position de force de l'administration Obama, qui peut céder quelque prestige dans la mesure où elle sait que les sanctions affaiblissent concrètement le régime.

(8) Conversations, Secrétariat général de l'ONU, 2009.

(9) Cf. le témoignage devant le Sénat américain d'un des principaux experts de l'économie nord-coréenne, Marcus Noland, lors de la série d'auditions sur «North Korea : illicit activities funding the regime», 25 avr. 2006, disponible sur le site Internet coburn.senate.gov/oversight/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=786cfb89-2d67-45a4-b63f-1e8d112653bf.

... ET ENGAGEMENT :
LE RÔLE PIONNIER DE LA CHINE

La Chine retrouve au cours des mois suivants la position centrale qui était la sienne en début de crise, avant d'être occultée par l'activisme américain des deux dernières années de l'administration Bush. Elle manifeste une ferme volonté de contraindre le régime nord-coréen à la fois aux négociations et au développement économique, tout en lui assurant en retour une protection étendue, pour la première fois depuis la fin de la Guerre froide, aux questions militaires. La visite de Wen Jiabao au cimetière des Volontaires du peuple chinois lors de sa visite en Corée du Nord en octobre 2009 est la première depuis celle de Zhou Enlai en 1958. Largement ignorée des sources occidentales, mais très médiatisée en Chine comme en Corée du Nord, elle marque, plus que les cérémonies fastueuses de l'anniversaire des soixante ans de relations bilatérales, un moment charnière de la relation sino-nord-coréenne. Après avoir vainement essayé d'invalider la clause d'assistance militaire du Traité bilatéral (10) dans les années 1990 – l'amendement nécessitant l'accord des deux parties, refusé par Pyongyang, la clause demeure –, après avoir officiellement déclaré que cette clause était obsolète après le premier test nucléaire, la Chine choisit dorénavant de réendosser le rôle de protecteur militaire.

Il semblerait, contrairement aux interrogations suscitées par l'étude du débat sur un possible abandon de la Corée du Nord par la Chine (11), aussi peu convaincantes que celles émises après le premier essai nucléaire (12), que la décision de l'engagement massif avec le Nord ait été prise dès 2008. C'est du moins ce que révèle l'examen objectif, hors de toute hypothèse académique, du fait diplomatique. Les échanges de haut niveau entre partis, entre Etats et entre armées n'ont jamais été aussi denses depuis 1992 – et probablement depuis les années 1970. Cela incite à déduire que la Chine a décidé, dès que le processus a semblé piétiner et plus encore lors de la disparition temporaire de Kim Jong-il et la menace afférente d'instabilité, d'assurer à la fois le *containment* du risque nord-coréen et la consolidation de l'emprise chinoise en exploitant la suspension provisoire de la présence des Etats-Unis et de la Corée du Sud. La satellisation du Nord est à la fois entreprise de stabilisation – un satellite a une trajectoire déterminée –, mesure sécuritaire – une Corée du Nord dépendante ne pourra se permettre des errements militaires –, progrès tactique dans les relations sino-américaines – dépendance pour le traitement du dossier nord-coréen et mise à distance de Washington

(10) Art. 2 du Traité bilatéral d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle de 1967.

(11) De nombreux articles et conférences sur la question ont été publiés. L'article de Zhu FENG, «Shifting tides : China and North Korea», *China Security*, aut. 2006, pp. 35-51, résume les interrogations de la période.

(12) Voire moins, dans la mesure où l'essai de 2006 est suivi d'un an d'interruption des échanges de haut niveau, tandis que le second voit l'extension de l'ensemble de échanges, de la diplomatie d'Etat aux coopérations techniques.

dans les affaires coréennes – et ambitieux projet politique pour l'Asie du Nord-Est – domination chinoise de sa périphérie. Si la chose sert les intérêts chinois en premier lieu, elle bénéficie également à la région en incitant Pyongyang à un comportement plus coopératif et sert le régime de non-prolifération. A terme, la diplomatie chinoise pourra également faire valoir, à Tokyo comme à Séoul, que son action assure le volet diplomatique de leur défense contre les missiles nord-coréens là où le comportement de Washington, qui les défend militairement, crée en partie l'instabilité.

Par ailleurs, pour Pékin, la Corée du Nord est désormais un élément classique de la diplomatie à sa périphérie – conception historique reprenant les principes du *win-win* réaliste, selon une configuration dans laquelle les États périphériques perçoivent protection et bénéfices de la puissance chinoise en échange de leur soumission économique et politique à ses intérêts – plus qu'un dossier spécial. La diplomatie chinoise travaille dans le long terme, ce qui implique une haute tolérance aux avanies ponctuelles de la vie internationale tels les camouflets nord-coréens. Là où la plupart des parties se concentrent sur les menaces immédiates (prolifération, succession), Pékin construit son influence pour les décennies qui suivront l'établissement formel d'un régime de paix. La Chine ne modifie pas ses méthodes, elle revitalise des liens tissés depuis la fin des années 1990. La grande famine avait alerté sur les possibilités d'écroulement du régime, avec la perspective d'une instabilité durable, de mouvements massifs de population et de progression rapide des États-Unis à la frontière chinoise, alors que Pékin avait besoin d'un délai pour supplanter Washington à Séoul. Dès 1997, la décision était prise d'arrimer la périphérie nord-coréenne à l'économie chinoise. A l'occasion de la visite de Wen Jiabao en Corée du Nord, les deux États signent un volume massif d'accords économiques (13). L'annonce de l'ouverture d'une zone économique commune à Dandong, principal port des échanges étatiques, reprend les grands traits du projet Tumen élaboré par l'ONU à la fin des années 1990 – avec Pékin et non plus le PNUD, en leader et pourvoyeur de fonds. Une décennie après l'échec du projet onusien, Pékin peut désormais se dispenser des plates-formes internationales et a les moyens de subventionner l'apport massif en infrastructures de ses propres zones économiques. Enfin, les projets s'intègrent dans la politique énergétique nationale, avec la mainmise sur les ressources minières nord-coréennes. La plupart des infrastructures annoncées permettront de faciliter le transport vers la Chine des richesses du sous-sol nord-coréen, au grand dam de la Corée du Sud (14).

(13) Estimés à 200 millions de dollars, ces accords doivent toutefois être comparés aux relations économiques sino-sud-coréennes, d'un volume excédent les 100 milliards de dollars.

(14) Les ressources naturelles constituaient un des rares atouts du Nord dans la perspective de l'intégration économique de la péninsule en préalable à la réunification. Le caractère massif de la présence chinoise suscite également des crispations en Corée du Nord, notamment au sein d'une bureaucratie dont le nationalisme confine à la xénophobie. En revanche, les dirigeants et les classes les plus pauvres l'appuient, les premiers pour l'apport en infrastructures, en devises et en soutien politique, les seconds pour l'accès à des marchandises dont leur État n'a pas assuré la production nationale (des tendances similaires à celles observées en Afrique).

DES STRATÉGIES
DE DÉVELOPPEMENT CONVERGENTES ?

La Chine accompagne la volonté affichée du régime nord-coréen de parvenir à construire une nation prospère d'ici à 2012. La récente dévaluation, qui a divisé par 100 la valeur du won nord-coréen, avait pour objectifs d'endiguer la création d'un pouvoir économique échappant à l'emprise des autorités centrales par les citoyens opérateurs des marchés privés en annihilant leurs réserves, mais aussi de rationaliser la valeur de la monnaie pour faciliter les échanges économiques avec l'étranger.

La Corée du Nord a effectivement commencé à revitaliser la politique d'investissement étranger à Rason et Sonbong, deux villes proches de la Chine et de la Russie nommées ZES dès 1991. La Russie a investi 140 millions d'euros dans le projet en 2008 et la Chine aurait signé en octobre 2009 un accord de développement de Rason en centre logistique intégré à la ville chinoise de Hunchun, évoqué dès 2000 (15). Des accords ont été signés avec une vingtaine de pays (16). Kim Jong-il a visité la ZES le 16 décembre, accompagné de sa sœur et de son beau-frère Jang Song-taek, un signal fort de retour en grâce des réformateurs et de renforcement du pouvoir familial, probablement au détriment de l'armée (17).

Souvent critiquée pour avoir consolidé le régime, Pékin n'est pourtant plus la seule à considérer l'engagement économique comme un outil d'influence. En fin d'année 2009, différentes études américaines défendent la nécessité de développer l'aide au développement énergétique, industriel et environnemental de la Corée du Nord pour assurer une influence de long terme sur l'ensemble des questions sécuritaires (18). Des délégations privées (hommes d'affaires, experts) se rendent à Pékin. Deux des experts américains les plus renommés (J. Pritchard et S. Snyder) confirment que la Corée du Nord est en phase de réforme juridique visant à faciliter les investissements étrangers. Leurs interlocuteurs au ministère du Commerce qu'ils rencontrent insistent sur les avantages compétitifs du marché nord-coréen (pas

(15) Dai XIYAO (Directeur de l'administration de l'Aire Tumen, Gouvernement de la province du Jilin, RPC), «Development of logistics system in the Tumen river area of China», Forum énergétique de l'Economic Research Institute For North East Asia (Japon), traduit du chinois par l'ERINA et disponible sur le site Internet www.erina.or.jp/en/Ec/Forum2000/ePdf/eSession1/eDai.pdf.

(16) «North Korea in fresh attempt to lure foreign investment», *Chosun Ilbo*, 10 déc. 2009, disponible sur le site Internet english.chosun.com/site/data/html_dir/2009/12/10/2009121000857.html.

(17) «Guidance : North by Northeast», *North Korea Leadership Watch*, 20 déc. 2009, disponible sur le site Internet nkleadershipwatch.wordpress.com/2009/12/20/guidance-north-by-northeast; KIM So-yeol, «Kim Jong Il's public activities», *Daily NK*, 21 déc. 2009, disponible sur le site Internet www.dailynk.com/english/read.php?cataId=nk00100&num=5814.

(18) Cf. notamment l'étude complète d'un architecte du règlement de la première crise, J.S. WIT, «US strategy towards North Korea : rebuilding dialogue and engagement», *Rapport spécial de l'U.S.-Korea Institute at SAIS and Weatherhead East Asian Institute at Columbia University*, oct. 2009, disponible sur le site Internet uskoreainstitute.org/bin/k/c/NKreportOCT09jwit.pdf, ou le bon résumé de l'Asia Society, «North Korea inside out : the case for economic engagement», oct. 2009, disponible sur le site Internet www.asiasociety.org/files/pdf/North_Korea_Inside_Out.pdf.

de grève, un salaire mensuel de 30 euros, donc inférieur aux 40 euros imposés à Kaesong) et proposent divers avantages aux compagnies étrangères intéressées. Un nouveau paradoxe se dessine, notamment pour les compagnies américaines. Alors que l'administration Obama envisage une stratégie d'engagement, la présence américaine en Corée du Nord va être compliquée par les interdictions légales dressées par la Résolution 1 874, dont les lignes les plus sévères ont été rédigées par la délégation américaine.

Pour sa part, Lee Myun-bak envisage dès le mois d'août 2009 la reprise de l'aide humanitaire et de la coopération économique. Cette évolution répond au souci de retrouver une certaine influence sur les négociations – n'ayant plus rien à espérer de Séoul, Pyongyang s'en est totalement détourné –, ainsi qu'à une logique de compétition avec la Chine, dont la progression sur le marché nord-coréen inquiète à Séoul dès 2007. Les réunions sur Kaesong ont repris et les deux pays ont mené des inspections conjointes des ZES vietnamiennes et chinoises pour améliorer les techniques de gestion de la zone. En décembre, la Corée du Nord a accepté la livraison sud-coréenne de vaccins contre la grippe H1N1. Début janvier, le gouvernement annonçait une contribution de 1,16 million d'euros à un projet onusien de formation à l'étranger des cadres nord-coréens des secteurs de l'énergie, de l'environnement et de la coopération régionale.

La Russie, plus préoccupée par l'Europe et l'Asie centrale que par l'Asie du Nord-Est, a adopté une stratégie d'implication modérée. Ce *benign neglect* s'explique par des considérations historiques – Moscou n'a aucune envie de réendosser le fardeau nord-coréen – et tactiques – il lui convient fort bien d'abandonner à Pékin le premier rôle dans la péninsule en échange de futures concessions en Asie centrale. Cependant, les hauts fonctionnaires russes apparaissent ponctuellement à Pyongyang, tandis que Moscou remplit, *a contrario* des autres parties, ses engagements de livraisons humanitaires et investit dans les ZES frontalières. La Russie attend l'amélioration des conditions politiques pour développer son principal sujet d'intérêt, un projet de pipeline qui traverserait le Nord, signé en septembre 2008, durant la visite d'Etat du président Lee, entre les entreprises d'Etat Korea Gas Corp et Gazpom. Les exportations devraient représenter 63 milliards d'euros sur 30 ans, à partir de 2015 (19).

Le Japon est la seule partie exclue pour l'instant des affaires coréennes. Le gouvernement Koizumi a vu sa politique nord-coréenne prise en otage par ses concurrents les plus conservateurs, qui ont favorisé le développement d'une myriade d'organisations de lobbying exigeant que la question des ressortissants japonais enlevés dans les années 1970 soit une priorité nationale. Ils sont parvenus à créer un consensus populaire qui interdit au gouvernement toute initiative tant que le dossier n'est pas réglé. Ce combat

(19) Shinhye KANG, «South Korea seeks \$90 billion of Russian natural gas», *Bloomber*, 29 sept. 2008.

de politique intérieure a totalement paralysé la diplomatie japonaise, au point que les questions sécuritaires cruciales et le positionnement géopolitique du Japon ne peuvent être traités au profit d'une question secondaire (20). Cependant, le nouveau gouvernement d'Hatoyama aura peut-être la force d'une nouvelle politique dans le cadre de sa réorientation vers l'intégration régionale (21).

DÉNUCLÉARISATION CONTRE TRAITÉ DE PAIX

Cette nouvelle configuration incite la Corée du Nord à renouer les contacts avec l'ensemble de ses interlocuteurs. Un an après les problèmes de santé de son leader, le régime estime avoir suffisamment retrouvé le contrôle de la situation intérieure pour reprendre les négociations. Wen Jiabao obtient le 5 octobre l'accord officiel du leader et du Premier ministre pour la reprise des pourparlers à six, expressément conditionnée par Kim Jong-il à l'amélioration des relations bilatérales avec les Etats-Unis. Stéphane Bosworth, le Représentant spécial du Président américain, se rend à Pyongyang du 8 au 10 décembre 2009 : il rencontre le vice-ministre des Affaires étrangères Kang Sok-ju et le représentant pour les Affaires nucléaires Kim Kye-gwan. Kim Jong-il est absent de la capitale. La diplomatie américaine prend soin de ne pas affaiblir la relative cohésion des cinq parties : S. Bosworth visite les capitales nord-asiatiques avant de rentrer à Washington. Son premier briefing est pour Séoul, une attention destinée à rassurer l'allié sud-coréen inquiet de marginalisation. Lors de la conférence de presse qui suit sa réunion avec Lee Myung-bak, le diplomate américain déclare que les Etats-Unis et la Corée du Nord sont parvenus à un accord sur la nécessité de relancer les pourparlers à six et d'appliquer la Déclaration commune de septembre 2005, sans toutefois être en mesure de fournir un calendrier.

L'avancée fondamentale porte sur la clarté du message transmis – pour la diplomatie américaine, l'objectif fondamental des pourparlers à six est la dénucléarisation complète, ce qui inclut le programme à l'uranium – et reçu – la diplomatie nord-coréenne tient à la création d'un régime de paix et estime les sanctions «*déraisonnables*» (22). S. Bosworth transmet également une lettre du président Obama (23) précisant que les Etats-Unis

(20) Cf. les travaux de R. SAMUELS, *Kidnapping Politics in East Asia*, EIA, nov. 2009, disponible sur le site Internet www.eai.or.kr/data/bbs/eng_report/200912081520165.pdf. Dès 2007, les diplomates japonais se désespèrent en privé de cette situation : «are we working for several Japanese families or for the Japanese nation?», propos rapportés (citations interdites) lors d'un séminaire restreint à l'Institut français de relations internationales (IFRI), Paris, 2008.

(21) «East Asia Community», présentée comme le principal projet de politique étrangère.

(22) *Yonhap News Summary*, 16 déc. 2009, disponible sur le site Internet <http://english.yonhapnews.co.kr/News%20Summary/2009/12/16/5/1400000000AEN20091216008500315F.HTML>.

(23) Le président Bush avait également écrit à Kim Jong-il en décembre 2007, ainsi que Bill Clinton en octobre 1994.

étaient prêts à s'impliquer massivement dans les questions de développement et de paix si la Corée du Nord manifestait la même volonté de dénucléarisation, mais que, en attendant, les sanctions continueront à être appliquées avec la plus grande fermeté.

L'allusion aux sanctions est redoutable, car leur efficacité est confirmée par l'insistance du régime à en obtenir la levée. En janvier, le régime confirme sa position : faute de levée des sanctions, Pyongyang ne reviendra pas à la table des négociations. La déclaration, attribuée à un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères resté anonyme – ce qui en amoindrit la portée –, ajoute que l'absence de traité de paix entraîne un «*cycle vicieux de méfiance*» minant toutes les tentatives de dénucléarisation (24). Les récents développements donnent ainsi raison à Zhang Liangui, expert chinois ayant assis sa réputation de «*faucon*» en Occident en défendant une politique chinoise de sanctions totales contre la Corée du Nord avant d'infléchir sa position, qui résumait dès novembre la situation à une divergence de priorités entre la Corée du Nord, attachée à un traité de paix, et les Etats-Unis, dont l'objectif est la dénucléarisation (25).

L'ambiguïté de certains termes laisse présager de difficultés dans les tractations à venir. Un régime de paix ne se traduit pas nécessairement par un Traité. Or la diplomatie américaine, si elle s'engage à relancer les négociations de paix en cas de progrès sur le dossier nucléaire, prend soin d'éviter de définir la forme juridique du régime, tandis que les sources officielles nord-coréennes alternent les termes «*régime*» et «*Traité*». La question du traité suscite par ailleurs des inquiétudes alternatives à Séoul et Pékin en fonction des mouvements de balancier imprimés par Pyongyang. La déclaration du sommet intercoréen de 2007 mentionnait, à la demande de Kim Jong-il, la participation de «*trois ou quatre parties*» aux négociations de paix. Quatre parties (26), Corées, Chine et Etats-Unis, avaient participé aux pourparlers de paix tenus entre 1997 et 1999. La restriction à «*trois ou quatre*» visait probablement à inquiéter Pékin sur son rôle futur à une période où Pyongyang s'interrogeait sur sa désaffection. En revanche, dans le contexte actuel, c'est Séoul, nommément absente de l'armistice, qui s'inquiète.

Enfin, l'aspect le plus paradoxal du processus réside dans le fait que chacun négocie depuis des années un objet dont la plupart, y compris les négociateurs nord-coréens, qui ne font pas partie du cercle extrêmement réduit de l'élite informée de leur pays, ignore la nature exacte. Quel est l'état du programme nucléaire nord-coréen ? Le Département d'Etat américain, ses

(24) «DPRK ambassador in China urges conclusion of peace treaty», *KCNA*, 16 janv. 2009, disponible sur le site Internet www.kena.co.jp/index-e.htm.

(25) «Defense chief hails ties with DPRK», *China Daily*, 24 nov. 2009, disponible sur le site Internet du ministère chinois de la Défense, eng.mod.gov.cn/DefenseNews/2009-11/24/content_4106600.htm.

(26) Les quatre signataires de l'armistice sont la Corée du Nord et la Chine – via le représentant des Volontaires du peuple chinois –, d'une part, et les Etats-Unis et le UN Command, d'autre part.

alliés et l'ONU considèrent que le régime dispose de suffisamment de matière fissile pour 4 à 6 bombes et maîtrise grossièrement la fabrication de l'engin, tandis que les techniques de miniaturisation ne semblent pas acquises. En revanche, sa capacité balistique a nettement progressé au cours de la crise – temps et division sont deux outils diplomatiques que Pyongyang maîtrise extrêmement bien, d'où la nécessité de parvenir rapidement à un règlement concerté.

LA DÉNUCLÉARISATION, OBJECTIF ALÉATOIRE ?

Le constat nourrit les craintes de ne jamais parvenir à convaincre la Corée du Nord de se démunir d'un arsenal qu'elle a consacré une telle volonté à obtenir. Toutefois, restent deux éléments de nature à convaincre Pyongyang. D'une part, les Etats les plus résistants aux pressions extérieures sont souvent les plus inquiets des pressions intérieures : si le régime estime que les sanctions affaiblissent son approvisionnement financier de telle sorte que la pénurie puisse déclencher un chaos similaire à celui de 1995, il peut choisir de renforcer son régime en accédant au développement économique. D'autre part, Pyongyang a insisté sur le fait que les « doubles standards » dans l'application des normes internationales guidaient sa conviction d'affronter un extérieur hostile : sa coopération est favorisée par la politique de réduction des armements nucléaires menée par le président Obama. Si Pyongyang a le sentiment que les demandes qui lui sont faites ne participent pas d'une volonté délibérée d'affaiblissement, mais d'une tendance générale, elle peut faire le choix d'intégrer un régime global de dénucléarisation – *a fortiori* si la Russie, qui conserve une influence à Pyongyang, progresse en ce sens et si Washington est prête à signer un traité de paix. La protection chinoise et les progrès dans les relations intercoréennes jouent un rôle majeur de mise en confiance. Le Japon peut réfléchir à la relance des négociations bilatérales en vue de l'établissement de relations diplomatiques. La réunion d'un nombre exceptionnel de facteurs positifs peut produire un résultat exceptionnel, d'autant plus que le régime est, sur le plan politique, contrairement au plan militaire, affaibli aujourd'hui par la santé déclinante de son leader.

Le ministre de l'Unification sud-coréen affirme que la péninsule vit « *un moment charnière* » (27), ce que confirment en privé différents diplomates impliqués. Un choix politique clair a été arrêté par les protagonistes pour la première fois depuis le début de la seconde crise nucléaire. Sanctions et engagement économique participent à la même stratégie d'incitation aux négociations, selon la méthode classique de la carotte et du bâton. A l'heure actuelle, Séoul et Washington ont fait le choix de conditionner tout progrès

(27) Hyun IN-TAEK, Déclaration à *Yonhap*, 10 déc. 2009.

en matière de paix *de jure* à ceux de la dénucléarisation. Dans l'expectative, la Chine continuera d'assurer la stabilité de la péninsule à travers protection militaire et développement économique. Le risque encouru est de voir stagner les deux dossiers, tandis que le Nord progressera scientifiquement. Toutefois, le contexte général a évolué et les signaux de réelle volonté de voir le dossier clos une fois pour toute se multiplient. A ce titre et à l'aune de l'expérience européenne en matière de réunification et de son statut particulier dans les relations internationales, le joli mouvement de la diplomatie française, qui s'investit dans la région à l'heure du changement (28), témoigne d'une bonne lecture de l'agenda régional, d'autant que les principaux protagonistes tentent actuellement de rallier organisations internationales et alliés pour les aider à accompagner la sortie de Guerre froide de l'Asie du Nord-Est.

(28) La Corée du Nord annonce le 17 décembre qu'elle «*accepte*» l'offre française d'ouvrir une représentation culturelle permanente à Pyongyang «*comme première étape avant l'établissement de relations diplomatiques*». La France définit le geste comme une offensive de diplomatie culturelle restreinte. Cf. «*DPRK consents France plan to open office*», *KCNA*, 17 déc. 2009, disponible sur le site Internet www.kcna.co.jp/item/2009/200912/news17/20091217-25ee.html, et Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, audition de Jack Lang, 16 déc. 2009, disponible sur le site Internet www.assemblee-nationale.fr/13/commissions/com-etr-20091216.asp.