

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

GAME CHANGER? L'ADMINISTRATION TRUMP ET LA CRISE NUCLÉAIRE NORD-CORÉENNE

PAR

PHILOMÈNE ROBIN (*)

Un *Game Changer* est, dans les milieux de l'*entertainment*, une personne qui affecte de façon irréversible le déroulement d'un jeu ou d'un milieu : artiste qui amène une nouvelle musicalité reprise ensuite par ses pairs, joueur de foot qui marque le but inattendu, renversant ainsi le sort du match. Le terme, informel, a gagné les milieux des affaires. Le magazine *Forbes*, célèbre pour sa liste des personnes les plus riches du monde, publie depuis deux ans celle des « Global Game Changers », dont les modes de *management*, les innovations technologiques et les stratégies financières ont « *changé la donne* ».

Donald Trump, élu voici un an, s'est présenté dès son entrée en campagne comme l'archétype du *Game Changer*, en lutte contre l'*establishment*, prêt à modifier toutes les données. Le propos n'est en aucun de rabaisser l'action du 45^e Président des Etats-Unis à celle d'un homme qui serait uniquement un *businessman* et un ancien présentateur de *talk show*. L'approche « *game changer* » qualifie une posture. Elle ne saurait définir une politique étrangère dont il faudra des années avant de pouvoir dresser un bilan éclairé. Elle offre simplement un outil pertinent pour envisager de façon prudente un comportement diplomatique. Elle permet d'éviter les qualifications moralistes ou idéologiques, réduisant Donald Trump à sa caricature, qui appauvrissent l'analyse. Le style et les idées de l'homme peuvent déplaire, mais cela n'implique en rien qu'il ne soit pas capable de faire bouger les lignes là où son prédécesseur a échoué, quelles que soient les sympathies et l'admiration intellectuelle que ce dernier inspirait.

Historiquement, tous les Présidents américains ont cherché le « *deal* » avec les Nord-Coréens depuis la fin de la Guerre froide. Bill Clinton a signé l'Agreed Framework après deux ans de crise ouverte, en 1994. George W. Bush, après avoir acté la mort de celui-ci en 2003, a passé son second mandat à tenter d'obtenir un « *great deal* », approché avec la Déclaration commune de 2005. La déréliction de celle-ci n'a pas suffi à mobiliser l'administration Obama, partisane de la « *Strategic Patience* » et du « pivot asiatique », traduits par le renforcement des alliances et l'isolement de

(*) Chercheur associée au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

la Corée du Nord, ponctués de quelques initiatives sans succès. Enfin, impossible de ne pas citer Jimmy Carter, l'ancien Président dont la visite à Pyongyang avait débloqué la situation sous Clinton, qui a tenté d'aider par une nouvelle visite en 2010 et proposé ses bons offices à Trump en octobre 2017. Le dossier nord-coréen est donc bien un dossier présidentiel par excellence aux Etats-Unis.

Donald Trump est toutefois le premier à affronter une situation dans laquelle une frappe nord-coréenne sur le territoire américain est une éventualité concrète, d'où le sentiment d'urgence qui imprègne la diplomatie américaine. Néanmoins, il a, plus que son prédécesseur, le profil pour prendre des initiatives. Il n'est pas l'homme de l'Amérique unie, attaché à bâtir le consensus pour des grands projets de politique intérieure. C'est l'homme de la polémique, le *businessman* en quête du « *deal* » qui le démarquerait des précédents Présidents. Cette quête est pour lui un puissant moteur, au-delà de l'impératif professionnel. « *I do it to do it. Deals are my art form. Other people paint beautifully [...] or write wonderful poetry. I like making deals, preferably big deals. That's how I get my kicks* ». Sa méthode est claire : « *The worst thing you can possibly do in a deal is seem desperate to make it. [...] The best thing you can do is deal from strength, and leverage is the biggest strength you can have. Leverage is having something the other guy wants. Or better yet, needs. Or best of all, simply can't do without* » (1).

Trois décennies plus tard, ces références imprègnent le style Trump. Depuis son entrée en fonction, au-delà de la rhétorique, son action vise à accumuler les « *things the other guy wants* ». Elever le niveau de sanctions multilatérales et bilatérales et aggraver les risques de conflit est la marque d'un dirigeant déterminé à faire plier son adversaire, mais représente également une maximalisation des moyens de pressions américains. *In fine*, Donald Trump cherche peut-être plus le *deal* que la confrontation avec la Corée du Nord. C'est un nouveau venu, déterminé à bousculer la donne et à créer les conditions qui lui soient les plus favorables pour négocier.

Coup de pied dans la fourmilière ou stratégie, le comportement de l'acteur américain s'insère dans un jeu régional qui a évolué. Est-il encore concevable d'obtenir le démantèlement d'un arsenal nucléaire diversifié et opérationnel, inscrit dans les Constitutions du Parti des Travailleurs et de l'Etat nord-coréens depuis 2012 ? Par ailleurs, Chine, Russie et Japon ont poursuivi des évolutions lentes, mais prévisibles. Les dynamiques endogènes de l'Asie du Nord-Est ne sont pas nécessairement favorables à un rôle fort des Etats-Unis et la volonté de retrait stratégique voulue par Trump les consolide. Alors, l'administration Trump, *Game Changer*, ou *business as usual* ?

(1) D. TRUMP / T. SCHWARTZ, *The Art of the Deal*, Random House, 1987, p. 53.

LE CONTEXTE : CE QUI A CHANGÉ

L'échec de la Déclaration de 2005 est suivi d'une petite décennie de tensions modérées, mais de progrès rapides des programmes nucléaires et balistiques nord-coréens (2), illustrés par deux essais nucléaires, encore de faible intensité. Les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies durcissent progressivement les sanctions votées en 2006. L'espoir d'un règlement négocié s'estompe. Dès 2016, les programmes entrent dans une phase d'accélération technologique rapide, voire de maturité, illustrée par des essais sans cesse plus puissants, plus réussis, entraînant une période de tensions aiguës. Cette phase, concomitante avec l'entrée en fonction de Donald Trump, doit autant aux choix politiques de Kim Jong-un qu'aux réactions du Président américain. La crise s'inscrit dans une continuité qui a jusqu'alors été favorable au développement économique et militaire de la Corée du Nord.

Une Corée du Nord renforcée

Kim Jong-un, arrivé au pouvoir le 17 décembre 2011, a acquis une confiance rapide dans sa capacité à gérer les affaires du pays. Le rythme sans précédent des purges (7 hauts dignitaires exécutés depuis 2013), des essais nucléaires (4 sur les 6 effectués au total l'ont été depuis son arrivée) et des essais de missiles intercontinentaux depuis son entrée en fonction a trois objectifs : « *progresser technologiquement, consolider le régime sur la scène intérieure, faire une démonstration de force à destination des Américains* » (3). Ils signalent sa volonté de ne tolérer aucune menace intérieure ou extérieure.

Kim Jong-un est suffisamment sûr de lui pour assigner officiellement à son mandat (4) le double objectif de la sécurité du pays et de son développement économique, assumant le risque d'érosion de son pouvoir en cas d'échec. Combinaison d'amélioration du niveau de vie et de répression sans merci, sa pratique du pouvoir bénéficie pour l'instant d'indicateurs de succès auxquels l'élite comme la population sont sensibles. Nation humiliée par l'occupation japonaise, détruite par la guerre de Corée, puis ostracisée à la fin de la Guerre froide, la Corée du Nord est particulièrement sensible à la notion de « dignité nationale ». La bombe nucléaire est le marqueur d'une étape vers la restauration de cette dignité. Le développement économique devait être le suivant.

(2) Un rapide *briefing* survole la « *décennie de tests* » sur le site Internet du Council on Foreign Relations, www.cfr.org/expert-brief/north-koreas-testing-decade.

(3) Jin Canrong, vice-doyen de l'Institut des relations internationales de l'Université du Peuple à Pékin (Chine), expert des relations sino-américaines, cité in « Essai nord-coréen d'un missile intercontinental : les 5 questions que vous devez connaître », 29 nov. 2017, disponible sur le site Internet chinois de la BBC, www.bbc.com/zhongwen/simp/world-42166898.

(4) Entendu au sens de « mandat céleste » à la chinoise, le ciel investissant l'empereur du destin de la nation.

De fait, jusqu'aux sanctions de l'été 2017, le pays ne s'était jamais aussi bien porté depuis le début des années 1980. Les réformes lancées en 2002 et menées par à-coups jusqu'en 2009 par Kim Jong-il, relancées par son fils depuis 2012, ont permis la redistribution d'une partie des produits de l'agriculture et la naissance d'une « deuxième économie » de petits sous-traitants, commerçants et intermédiaires. Elle intègre une part croissante de la population. Fondées sur l'autorisation progressive du commerce privé, la réforme agraire et l'ouverture de zones économiques spéciales aux investissements étrangers (chinois et russes pour l'essentiel), elles sont placées sous la tutelle d'entreprises d'Etat dominées par l'armée, favorisant l'hypercentre. L'élite, longtemps restreinte à l'armée et aux proches, s'est agrandie aux nouveaux entrepreneurs, étoffant la caste des fidèles et consolidant par-là son régime.

Difficile de ne pas reconnaître le modèle chinois dans les réformes, dans le contrat social et dans l'élargissement progressif du socle social coopté par le Parti (5). Le Parti communiste chinois, malgré son emprise grandissante sur les libertés publiques depuis trois décennies, a su obtenir un large soutien populaire par sa capacité à mobiliser derrière un projet de restauration de la grandeur de la Chine et la promesse tenue d'amélioration du niveau de vie. Sur la scène extérieure, la comparaison s'arrête là. La communauté internationale avait accueilli très favorablement l'ouverture chinoise et encouragé son intégration aux institutions multilatérales. La Corée du Nord est, au contraire, sous embargo américain depuis la fin de la guerre de Corée et privée d'accès aux circuits financiers internationaux. Les sanctions bilatérales ou multilatérales contre la Chine dans l'après-Tiananmen étaient limitées et elle bénéficiait d'une forte insertion régionale qui manque à la Corée du Nord, isolée par les sanctions de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Un contexte régional en mutation

Le contexte régional a sensiblement évolué au cours des quinze années de crise. La crise se trouve au croisement de plusieurs arcs de tensions dans une région, dont l'héritage historique conflictuel, la cohabitation pacifique mais concurrentielle de grandes puissances et le statut de zone-pivot dans laquelle se joue le basculement hégémonique des Etats-Unis vers la Chine.

La Chine a consolidé son « émergence » annoncée, provoquant des ondes lentes qui, après avoir modifié son pourtour proche, atteignent les autres continents. En janvier 2017, son Livre blanc sur la coopération sécuritaire en Asie-Pacifique (6) mentionnait officiellement pour la première fois l'objectif qui sous-tend sa politique nord-coréenne, entre autres, depuis sa genèse : structurer une architecture régionale de sécurité dont les

(5) Le P.C.C. a été ouvert aux entrepreneurs privés par Jiang Zemin en 2001 pour coopter la nouvelle élite chinoise, riche et influente, prévenant ainsi la formation de centres de pouvoirs hors Parti.

(6) Un résumé succinct est disponible sur le site Internet de CCTV, fr.cctv.com/2017/01/12/ARTIE7vBxOiwORLptShA1Dwz170112.shtml.

Américains soient absents. La Russie, après une longue décennie de retrait, a renforcé son emprise sur l'ensemble de son contour, parallèlement à la réaffirmation de son rôle parmi les grandes puissances. Au Japon, les conservateurs ont su exploiter la crise nucléaire, mais aussi les dynamiques de militarisation des autres pays de la zone, pour faire progresser le pays sur la voie du réarmement, interdit depuis sa défaite lors de la Seconde Guerre mondiale. Ce choix satisfait la volonté de l'administration Trump de réduire le coût des alliances en demandant aux alliés de partager l'« effort de paix ». Malgré les fortes rancœurs historiques contre l'armée japonaise, la Chine pourrait très bien se satisfaire également d'un réarmement qui amoindrirait les raisons d'être de l'US Army dans la zone. La Corée du Sud, dépendante militairement des Etats-Unis, a été arrimée à la sphère chinoise par la dépendance économique. Voisinage écrasant et relations difficiles avec le Nord l'ont privée d'une partie de son influence sur les affaires coréennes.

Les tensions aiguës avec la Corée du Nord s'opposent à la politique annoncée de retrait stratégique de Donald Trump, en imposant aux Etats-Unis un réinvestissement stratégique de la zone. Elles prennent place dans un contexte doublement instable. Premièrement, les périodes de recomposition accompagnant l'émergence de nouvelles puissances sont des phases d'instabilité : les parties en présence ne maîtrisent pas totalement les nouvelles règles du jeu. Deuxièmement, les relations entre les Etats-Unis et la Corée du Nord sont toujours, 64 ans après la fin de la guerre de Corée, encadrées par un régime juridique provisoire. La guerre, suspendue par un armistice, n'a jamais été conclue par un traité de paix. L'armistice est régulièrement remis en cause par Pyongyang, qui considère ainsi comme « *des actes de guerre* » les exercices militaires conjoints entre les Etats-Unis et leurs alliés, auxquels elle réplique sous forme de tirs de missiles ou de provocations diplomatiques. Il a également été remis en cause par Donald Trump devant le Parlement sud-coréen en novembre 2017.

Ces deux remarques ont une valeur essentiellement théorique, mais créent un cadre fragile pour contenir les risques d'escalade. Toute la question est de savoir si la course aux armements à l'œuvre dans la région (montée en puissance de l'armée chinoise, volonté russe et américaine de moderniser ou d'étoffer leurs arsenaux nucléaires malgré les accords START (7), réarmement du Japon, nucléarisation de la Corée du Nord) contribuera à stabiliser les relations stratégiques en assurant chaque nation de sa sécurité ou, au contraire, passera un seuil au-delà duquel l'une d'entre elles frappera en premier pour annihiler le danger perçu chez une autre.

(7) Accords de réduction réciproque des arsenaux russes et américains, qui représentent 90% de l'armement nucléaire mondial. La Corée du Nord insiste sur le fait que le démantèlement américain doit précéder le sien.

Des enceintes et objectifs mouvants

Les négociations autour du programme nucléaire nord-coréen se sont dans un premier temps tenues dans le cadre des pourparlers à Six, qui réunissaient à Pékin Corées du Nord et du Sud, les Etats-Unis, la Chine, le Japon et la Russie. Le centre de gravité diplomatique s'est déplacé, du fait du désinvestissement stratégique de l'administration Obama, vers le Conseil de sécurité de l'ONU. Ce glissement signale l'abandon progressif de la négociation au profit de la coercition.

Que négocient les protagonistes ? Le démantèlement du programme, son gel, un règlement de crise qui permette le développement du nord de la péninsule et sa réunification à terme ou, au contraire, un non-règlement, une « crise froide » au profit du *statu quo* ? Les négociations sont d'autant plus laborieuses que leur objet ne cesse d'évoluer. Il s'est d'abord agit de l'arrêt d'un programme à l'uranium, puis d'un double programme uranium et plutonium, devenu un arsenal, difficile à évaluer mais estimé à une quinzaine de bombes à l'uranium/au plutonium, voire une bombe H.

Les résolutions de l'ONU exigent l'arrêt des programmes nucléaire et de leur corollaire balistique, logiquement couplés puisque la dissuasion nucléaire nord-coréenne dépend de sa capacité à miniaturiser des bombes et à les placer sur des missiles. La Corée du Nord négocie sa sécurité. Le régime a toujours insisté sur le fait que son arme nucléaire relevait de la dissuasion défensive contre la menace américaine. Cette logique échouera si le développement du programme donne lieu à une intervention préventive des Etats-Unis, mais c'est là un dilemme de sécurité classique. Les Etats-Unis ont longtemps négocié avec la conviction que le régime allait rapidement s'effondrer, se privant d'un objectif clairement défini. La Corée du Sud, dont l'avenir se joue, oscille entre priorité au rapprochement et approche sécuritaire. La Chine et la Russie reconnaissent la légitimité des inquiétudes sécuritaires nord-coréennes mais font de la stabilité une priorité. Leurs doctrines sont réticentes sur le principe même des sanctions, qui participe d'un système international coercitif empiétant sur la souveraineté nationale. La Russie vise l'apaisement pour développer ses échanges énergétiques et accéder, *via* la partie nord de la péninsule, au marché sud-coréen. La Chine déroule un agenda solidement établi depuis le début de la crise : pas de conflit, pas d'effondrement du régime nord-coréen, « *soft landing* » de l'économie nord-coréenne et surtout dénucléarisation de la péninsule. Pour elle, les négociations ne portent pas uniquement sur le programme nord-coréen, mais également sur le parapluie nucléaire américain au-dessus de la Corée du Sud. Elle associe ce processus à l'arrêt du déploiement du système antimissile américain THAAD (Terminal High Altitude Area Defense) en Corée du Sud, dont elle estime qu'il est dirigé contre elle autant que contre la Corée du Nord.

Les diplomaties chinoise et russe appellent aujourd'hui au réalisme et défendent l'option « *double track* » d'un gel des programmes nord-coréens

contre le gel des exercices conjoints Corée du Sud-Etats-Unis. Cette solution « à la Pakistanaise », soit un statut nucléaire non reconnu mais non contesté, sert de façon claire leurs propres intérêts stratégiques en éloignant les Etats-Unis de leur pourtour, mais présenterait l'avantage, *a minima*, de stopper les progrès du programme nord-coréen.

Peut-on encore négocier un démantèlement alors que Kim Jong-un a élargi l'arsenal national d'une façon accélérée et en a fait un objet de fierté nationale, officialisé dans la Constitution nationale comme dans de nombreuses enceintes ? En avril 2017, la délégation nord-coréenne a rappelé son engagement en faveur du désarmement nucléaire général et complet à terme devant la Commission du désarmement de l'ONU, mais souligné qu'il était impossible à la Corée du Nord de désarmer tant que la menace américaine perdurait et que les Etats-Unis modernisaient leur propre arsenal (8). Les espérances d'effondrement du régime, les exigences de démantèlement du programme et les sanctions ciblées n'ont pas eu d'illustration concrète. En réalité, le régime n'a cessé de se consolider, le programme a atteint un niveau technologique sans précédent et l'élite n'a jamais aussi bien vécu. L'administration Trump est arrivée au pouvoir avec la ferme intention d'inverser la tendance.

ADMINISTRATION TRUMP : CE QU'ELLE A CHANGÉ

L'arrivée de la nouvelle administration a été sensible dès l'hiver 2016. Les diplomaties nord-asiatiques et occidentales ont été rapidement contactées par une équipe déterminée à avancer autour de trois axes : confrontation avec Pyongyang, réelles pressions sur Pékin, sanctions à l'ONU. L'angle d'attaque reprend une antienne américaine selon laquelle la solution du problème nord-coréen se situe en Chine. Cette approche, partiellement erronée, présente néanmoins l'intérêt de faire bouger les lignes. Un an plus tard, Donald Trump a obtenu les sanctions les plus fermes jamais adoptées à l'ONU et leur mise en œuvre par la Chine a atteint un degré inégalé. Toutefois, il a aussi démultiplié les risques d'escalade en Asie du Nord-Est.

Le style Trump : l'impatience stratégique

Après les années de *strategic patience* d'Obama, le style Trump tranche. Passons sur les questions de communication, rebattues à l'envi. Le Président *tweete*, il ne consulte pas toujours ses conseillers en communication, n'hésite pas à échanger des insultes avec Kim Jong-un. Son style se caractérise par des réactions rapides, peu policées et imprévisibles. Déconcertants, les *tweets* de Donald Trump correspondent pourtant à la rhétorique de son interlocuteur et installent un rapport favorable à une initiative américaine.

(8) Minutes des débats du 3 avril, disponibles sur le site Internet www.un.org/press/fr/un-bodies/disarmament-commission.

Le vecteur privilégié (Twitter) n'est pas si incongru dans le contexte régional. L'usage informel du numérique ne décrédibilise pas la fonction présidentielle en Asie du Nord-Est. La Corée du Nord communiquait depuis deux ans abondamment par son compte Instagram (9). Si Pyongyang mène sa diplomatie sur la dernière plateforme de Facebook, rien de révolutionnaire à ce que le Président des Etats-Unis *tweete*. Sur le contenu, la communication n'est pas aussi inadaptée qu'il y paraît. Les déclarations menaçant d'écraser l'impétrant sous le feu et la colère s'approprient la rhétorique de Pyongyang. Menacer de guerre, de feu et de colère reprend le champ lexical nord-coréen, lui ôtant la prééminence dans le domaine de la bellicosité.

Sur le plan méthodologique, cela a deux effets importants. Premièrement, la posture Trump envoie le message que l'escalade est une option possible. Or un des éléments essentiels de la stratégie de Pyongyang depuis 1993 est que ses interlocuteurs ont plus peur de l'escalade qu'elle. Deuxièmement, l'imprévisibilité ôte à la diplomatie nord-coréenne une partie de son efficacité. Les experts nord-coréens n'ont pas nécessairement la bonne lecture des intentions de leurs interlocuteurs, faute de frayer avec eux sur une grande diversité de dossiers. Par ailleurs, le contrôle exercé par l'Etat sur chacun de ses agents impose une très lourde chaîne de contrôle à toute réaction. Etre imprévisible, c'est déstabiliser Pyongyang et ne pas lui laisser le temps de forger une réponse adaptée. C'est reprendre la main.

Enfin, la posture de l'homme fort heurte plus une partie de l'équipe du Président ou ses alliés, singulièrement peu consultés, que Pyongyang et ses réticents protecteurs chinois et russes. En Asie du Nord-Est, elle peut conférer du crédit politique. Kim Jong-un, Xi Jinping ou Poutine sont des archétypes nationaux de l'homme fort et cultivent cette posture appréciée par une partie non négligeable de la population. Au Japon, où les conservateurs sont au pouvoir depuis le début de la crise, Shinzo Abe est une version martiale de Koizumi. Face à ces hommes qui incarnent tous, de façon modulée par les contextes nationaux, des lignes dures, le nouveau Président sud-coréen est seul à faire figure d'homme de paix. C'est en partie pourquoi il peine à être audible. Le constat s'inscrit dans une tendance inquiétante, mais largement partagée, des relations internationales : des six Etats impliqués, les trois qui ont le mieux protégé leurs intérêts au cours de la crise nucléaire nord-coréenne ont des régimes autoritaire, totalitaire ou post-totalitaire.

(9) Compte *dprk_today* sur Instagram. Instagram est une filière de Facebook ; on peut y déposer des photos assorties de courts commentaires. Le compte a été fermé fin septembre. Soit la compagnie, qui épurait parallèlement les comptes russes de Facebook, a banni des utilisateurs pour raisons politiques, soit Pyongyang a choisi de s'en retirer. Les derniers *posts* contenaient de violentes attaques contre la Chine. La fermeture du compte peut avoir été un geste diplomatique envers Pékin.

Les options militaires

Au-delà du déclamatoire, les menaces du Président américain recouvrent une réalité. L'option militaire est envisagée à Washington *a priori* sous forme d'un conflit ou d'une frappe conventionnelle. Les différentes interventions envisageables ont des ramifications complexes, des éventuelles retombées radioactives d'une frappe sur un site nucléaire, en passant par le nombre de victimes sud-coréennes ou japonaises si Pyongyang conservait la capacité de répliquer. Sans extrapoler sur les chiffres, qui mériteraient des analyses approfondies – quel seuil de tolérance pour quel Etat ? –, tout scénario implique de lourdes pertes humaines et un coût économique extrêmement important (estimé entre 1 000 et 3 000 milliards de dollars) car il déstabiliserait les économies sud-coréenne, japonaise et taïwanaise (10). Il n'est pas certain que les parties impliquées soient prêtes à l'accepter.

Cependant, la progression technologique de la Corée du Nord abaisse le seuil de tolérance américain. A la différence des autres voisins de la Corée du Nord, le territoire et la population américaine sont encore relativement protégés, ce qui pourrait ne plus être le cas dans un avenir proche. L'option d'un conflit est peu rationnelle pratiquement au vu de son coût, mais elle l'est en théorie : frapper maintenant peut permettre de ne jamais atteindre le jour où les Etats-Unis pourront être frappés.

« *Make them believe I'm a bully* »

Si les options militaires sont sur la table, si les conseillers américains donnent l'impression de devoir apaiser des tensions générées par les excès de leur dirigeant, il y a également un jeu de rôles entre le Président et ses conseillers. Rex Tillerson ou encore H. R. McMaster interviennent pour rassurer le peuple américain ou minimiser ses menaces de guerre. Cependant, ils ont aussi pour consigne de diffuser le message d'un président sans merci pour obtenir des concessions de leurs interlocuteurs dans tous les domaines. « *Make them believe I'm a bully* » était le mot d'ordre donné par le Président aux négociateurs en amont des réunions sur l'amendement de leur accord de libre-échange avec la Corée du Sud, pour contrer l'opposition de celle-ci à l'égard des amendements protectionnistes demandées par les Etats-Unis (11).

Le jeu classique du « *good cop – bad cop* » cantonne l'interlocuteur à la réactivité sans lui fournir les éléments stables nécessaires à l'analyse prospective. Sous pression, il est incité à « lâcher du lest » plus facilement lorsque l'échange se radoucit. Le « chaud et le froid », traduit sur le dossier nord-coréen par l'alternance de menaces de guerre totale et d'offres

(10) Anthony FEMSON, « Why war with North Korea could cost trillions of dollars », *National Interest*, 11 sept. 2017, disponible sur le site Internet nationalinterest.org/feature/why-war-north-korea-could-cost-trillions-dollars-22255. Les pertes humaines sont estimées à 2 millions de Nord-Coréens et à plusieurs dizaines de milliers d'Américains et d'alliés.

(11) « Tough times for KORUS », *The Economist*, 6 oct. 2017.

d'amitié – « *They will be met with fire and the fury like the world has never seen* » / « *I try so hard to be Kim Jong Un's friend and maybe one day that will happen* » (12) –, est un autre classique. Menées de façon systématique, ces pratiques de manipulation ont pour objectif de plonger leur cible dans la confusion pour développer une emprise, ensuite employée pour obtenir les comportements désirés.

Donald Trump ne cherche pas uniquement à impressionner son adversaire. Il crée un rapport de force destiné à valoriser toute concession ou offre éventuelle à l'avenir. Il prend soin de maintenir la porte ouverte au dialogue. Une rencontre informelle a eu lieu en Suisse le 18 septembre 2017 (13). Le Président a continué à parler avec Pyongyang par hôtes interposés au cours de sa visite d'Etat en Asie en novembre 2017. Lors de sa conférence de presse conjointe avec le premier ministre japonais Shinzo Abe, il se dit prêt à rencontrer Kim Jong-un. Il saisit l'opportunité du sommet avec son homologue Moon Jae-in pour appeler Pyongyang à « *conclure un accord* ». Ces déclarations pouvaient avoir pour objet de rassurer ses alliés, hostiles à l'option d'un conflit dont ils seraient en première ligne. Elles invitent également la Corée du Nord à considérer les intérêts de la voie diplomatique.

Le « style Trump » n'est pas inscrit dans des stratégies élaborées, mais il est calibré pour le destinataire – principe de l'offre et de la demande – et répond à un principe global : accumuler des moyens de pression et se ménager ainsi une marge de manœuvre maximale qui peut constituer une ressource diplomatique non négligeable.

Le deuxième axe : les sanctions

L'administration Trump a durci ses sanctions unilatérales par des interdictions accrues faites aux entreprises américaines de commercer avec toute entité entretenant des relations d'affaire avec la Corée du Nord et en réinscrivant le pays sur la liste des Etats terroristes. Elle est également parvenue à négocier avec les membres du Conseil de sécurité le durcissement du régime de sanctions mis en place par la résolution 1718 après le premier essai nucléaire nord-coréen le 9 octobre 2006. Ce régime était largement inefficace, du fait des exemptions, de son application souple et du contournement des effets grâce aux échanges avec la Chine, la Russie et les entreprises sud-coréennes (14), entre autres, dans les secteurs non concernés par les sanctions.

Les résolutions 2371 et 2375 adoptées après les essais nucléaires des 3 et 28 juillet puis du 2 septembre 2017 ont changé l'envergure

(12) J. BORGER / J. McCURRY, « Donald Trump vows to answer North Korea nuclear threats with 'fire and fury' », *The Guardian*, 9 août 2017 ; compte Twitter @realDonaldTrump, 12 nov. 2017.

(13) B. RIGENDINGER, « Des diplomates nord-coréens à Genève pour rencontrer des experts américains », *Swiss Info*, 18 sept. 2017.

(14) Le prédécesseur du président Moon a pris la décision d'interrompre la coopération économique avec le Nord pour sanctionner les programmes balistiques et nucléaires en 2016.

des sanctions. L'esprit des résolutions précédentes était de priver les entreprises contribuant au budget du programme nucléaire d'une manne financière. Des restrictions aux produits de luxe avaient été ajoutées pour affecter l'élite, soutien du régime. Depuis cet été, les résolutions ciblent des secteurs économiques civils rentables, sans application militaire : produits de la pêche, minerais, *etc.* L'administration américaine avait proposé des sanctions beaucoup plus sévères, interdisant les importations de pétrole et l'accueil des travailleurs nord-coréens au lieu de les limiter, autorisant l'usage de la force pour arraisonner les navires contenant des cargaisons nord-coréennes. Les diplomaties russes et chinoises ont imposé un texte adouci. Toutes deux refusent l'étranglement économique du régime au nom des risques d'instabilité (15).

Deux remarques s'imposent. Premièrement, les sanctions ne ciblent plus un programme ou les cercles dirigeants. Elles entrent dans une logique d'embargo dont l'objectif est d'acculer le régime nord-coréen à choisir entre nucléarisation et développement économique. Deuxièmement, elles mettent un frein brutal aux réformes économiques en cours en Corée du Nord et à la hausse sensible du niveau de vie. Le développement du secteur privé représente pourtant un appel d'air économique et politique – zone de liberté, même grise et limitée – pour la population.

Seront-elles efficaces ? Vaste question, qui mobilise les experts au-delà des dossiers nord-coréens. Les rapports du Comité de suivi de l'ONU constatent de nombreuses failles. Exemptions, limites de formulation, manque de mobilisation de nombreux Etats pendant une décennie ont fortement limité l'impact des sanctions. Répondre à la question de l'efficacité exigerait par ailleurs une définition claire de l'objectif des sanctions.

S'il s'agit d'interdire la prolifération hors les frontières nord-coréennes par le contrôle des flux logistiques et le gel des circuits financiers illégaux, elles restent insuffisantes. La question financière devient problématique pour la Corée du Nord, mais des acquéreurs indéliçats trouveront des solutions *via* les frontières chinoises ou russes. Il demeure prohibé d'arraisonner les bateaux par la force, ce qui laisse un espace pour la contrebande. De réelles questions se posent notamment sur l'attitude de certains éléments dans les armées chinoises et russes, voire de leurs gouvernements, pour lesquels le nucléaire nord-coréen s'inscrirait dans une stratégie d'amenuisement de la suprématie militaire américaine. La rapidité des progrès balistiques de la Corée du Nord viendrait de plans vendus par une usine ukrainienne liée à l'industrie militaire russe (16). Des entreprises chinoises lui auraient vendu des composants chimiques et

(15) Somini SEPTUANGA, « After US compromise, Security Council strengthens North Korea sanctions », *New York Times*, 11 sept. 2017.

(16) Michael ELLEMEAN, « The secret to North Korea's ICBM success », IISS Blogs, 14 août 2017, disponible sur le site Internet www.iiss.org/en/iiss%20voices/blogsections/iiss-voices-2017-adeb/august-2b48/north-korea-icbm-success-3abb.

des tracteurs érecteurs lanceurs pour missiles en 2012 et des équipements nucléaires en 2016 *via* le Pakistan (17). Quoi qu'il en soit, même si la Chine et la Russie appliquaient pleinement les sanctions, le programme nucléaire n'en serait que ralenti.

S'il s'agit d'étouffer économiquement le pays, elles ne seront pas suffisantes. La Corée du Nord conserve des revenus de son industrie militaire par la vente d'équipements conventionnels et de formation. Ce marché s'est réduit après le durcissement des sanctions suite à l'essai nucléaire du 25 mai 2009, puis à la perte du marché moyen-oriental (situation en Syrie, arrêt de coopérations avec l'Iran décidé à faciliter ses propres négociations nucléaires) mais elle conserve des clients comme le Vietnam ou la Namibie. Le nouveau train de sanctions pourrait, s'il est respecté, éliminer ce commerce. Cependant, l'économie nord-coréenne conserve une capacité de rebond. L'idée selon laquelle le régime s'écroulerait si la Chine cessait de lui fournir du pétrole est contestable puisque la Corée du Nord a les moyens technologiques de fabriquer des substituts à base d'antracite. Autre exemple, lorsque la résolution 2321 limite les exportations de charbon en novembre 2016, les entreprises nord-coréennes augmentent leur production de textile de 23% (18). Enfin, il est douteux qu'un pays ayant réussi à traverser la crise protéiforme des années 1990 s'effondre aujourd'hui.

S'il s'agit de miner la légitimité du régime en attaquant sa capacité à assurer le développement du pays, l'effet politique est loin d'être certain. Le régime peut inscrire cette nouvelle épreuve dans le récit national de la résistance aux agressions extérieures, attisant la quête de revanche qui unit le peuple derrière un régime incarnant la résistance. *A contrario*, l'effet humanitaire de l'aggravation des sanctions, avec diffusion sur les réseaux sociaux des « *images d'enfants nord-coréens morts de faim* » (19) pourrait avoir un impact fâcheux sur l'image des pays du Conseil de sécurité ayant voté ces résolutions.

Pressions et dissensions

Autant qu'une stratégie de long terme, les sanctions servent deux buts immédiats. En premier lieu, elles instaurent un rapport de force en étendant les pressions sur la Corée du Nord, mais aussi sur la Chine, puisqu'elles ciblent les secteurs les plus rentables du commerce sino-nord-coréen. Minéraux, minerais et produits de la mer figurent parmi les 4

(17) D. ALBRIGHT / S. BURKHARD / M. GORWITZ / A. LACH, *North Korea's Lithium 6 Production for Nuclear Weapons*, ISIS, 17 mars 2017, disponible sur le site Internet isis-online.org/isis-reports/detail/north-koreas-lithium-6-production-for-nuclear-weapons.

(18) Kristin HUANG, « The North industry making the most of China's coal ban », *South China Morning Post*, 21 août 2017.

(19) Craintes de diplomates de la délégation britannique à l'ONU lors des négociations, cité in B. RIGENDINGER, *op. cit.*

premiers postes d'échange entre les deux pays (20). C'est un coup violent pour le commerce extérieur nord-coréen, qui s'effectue à 92% avec la Chine. Cela affecte également l'économie des provinces frontalières du nord-est chinois, moteurs de ces échanges.

En second lieu, le vote de ces sanctions par la Chine contribue à détériorer ses relations avec la Corée du Nord. Les dissensions étaient déjà présentes. Dès lors que les progrès militaires du Nord entraînent le déploiement d'un bouclier antimissiles américain en Corée du Sud et des exercices militaires conjoints incluant des frappes nucléaires aux portes de la Chine, les divergences stratégiques entre Pékin et Pyongyang grandissent. Le désaccord est d'autant plus profond que Kim Jong-un a très tôt montré une volonté d'émancipation de l'emprise chinoise beaucoup plus ferme que son père. Les velléités existent depuis les premiers royaumes coréens, qui ont souvent eu à négocier des tributs avec le puissant empire voisin. Elles ont marqué les relations entre les deux républiques populaires. La purge de la « faction chinoise » – et de la « faction soviétique » – a été un passage obligé pour la concentration du pouvoir entre les mains de Kim Il-sung en 1956. Quatre décennies plus tard, Kim Jong-il a été contraint d'accepter l'aide chinoise, avec arrivée massive de conseillers et d'entrepreneurs, dans un contexte d'isolement grandissant après les ruptures avec le Japon puis la Corée du Sud.

Kim Jong-un a conservé le modèle chinois, mais éliminé les hommes de Pékin de son entourage, au premier rang desquels son oncle, Jang Song-taek, longtemps présenté comme l'éminence grise du pays, exécuté pour avoir « fomenté une trahison ». De même, il a probablement éliminé son demi-frère, Kim Jong-nam, assassiné en Malaisie, meurtre dont le commanditaire n'a pas été identifié. Des hypothèses évoquent une action préventive contre un plan chinois destiné à placer Kim Jong-nam à la tête de la Corée du Nord ou encore la volonté d'éliminer les contre-pouvoirs représentés par les réseaux financiers développés par l'oncle et le frère grâce au commerce sino-nord-coréen, voire le fait que tous deux auraient renseigné la Chine sur le programme nucléaire, *etc.* La prudence est de mise, mais le constat d'une nouvelle purge de la « faction chinoise » s'impose.

Un pas symbolique a été franchi fin septembre 2017, lorsque l'Etat chinois a signifié un délai de 120 jours aux *joint-ventures* sino-nord-coréennes enregistrées sur le sol chinois pour fermer, signe de détermination à mettre en œuvre les sanctions. La Corée du Nord, qui espérait sans doute que Pékin continuerait à dissocier vote à New York et réalité en Asie du Nord-Est, a violemment réagi. La rhétorique officielle a qualifié les Chinois de « *marionnettes des Etats-Unis* » (21), dévalorisation politique suprême

(20) Soit 2,17 milliards de dollars. Cf. le site Internet piie.com/blogs/north-korea-witness-transformation/un-security-council-resolution-2375.

(21) Compte Instagram *dprk_today*. Cf. Anthony FEMSON, *op. cit.*

historiquement accolée à la Corée du Sud. L'outrage de ces insultes discordantes à trois semaines de l'ouverture du 19^e Congrès, alors que la Chine se livrait à l'hagiographie de Xi Jinping, sera difficilement oubliable.

Le rôle chinois : surévalué ou Trump card ?

Pourquoi la Chine a-t-elle accepté des sanctions qui affectent directement les provinces chinoises du Nord-Est alors même que leur revitalisation économique était l'un des déterminants de sa politique nord-coréenne ? Ce n'était pas une concession de façade. Même en cas de réouverture complète des échanges, les petits entrepreneurs chinois, qui forment les forces vives de échanges transfrontaliers, auront beaucoup perdu et surtout perdu confiance dans la fiabilité de l'investissement.

Il s'agit peut-être de gagner du temps. Les évolutions du continent asiatique et ses institutions politiques sont inscrites dans le temps long et ce temps joue en faveur de la Chine. Le « style Trump », inscrit dans le moment présent, son ancrage dans les institutions américaines, qui lui donnent deux mandats au plus, et sa volonté de retrait stratégique sont autant d'atouts pour Pékin. Les Etats-Unis ont également pu obtenir l'adhésion chinoise en menaçant de sanctions secondaires : le Congrès est susceptible d'interdire aux entreprises américaines tout commerce avec les entreprises chinoises impliquées en Corée du Nord. Ont-ils fait pression en utilisant des preuves de prolifération chinoise vers la Corée du Nord ?

Des pressions ont pu s'accompagner d'offres convaincantes, comme un retrait américain sur les questions de Hong Kong, de la mer de Chine du Sud ou encore de Taïwan. L'administration Trump est de façon croissante constituée de militaires proches des néoconservateurs, pour lesquels Taïwan est un tabou. Le Président est-il parvenu à bousculer ce cercle au nom de la sécurité territoriale des Etats-Unis ? Taïwan est le sujet d'exception absolue pour les dirigeants chinois. La mer de Chine du Sud est une autre priorité. Une éventuelle offre américaine sur ces sujets constituerait un gain stratégique extrêmement élevé pour Pékin, capable d'entraîner une vraie modification de sa politique nord-coréenne.

L'évolution chinoise ne doit pas être surestimée. Le pouvoir de la Chine sur la Corée du Nord n'est pas assez élevé pour avoir un effet mécanique. Par ailleurs, les intérêts réciproques des deux pays ne disparaîtront pas sous pression américaine. La Chine s'investira d'autant moins qu'elle n'adoptera jamais la lecture américaine de la politique étrangère de la Corée du Nord. Elle entretient avec cette dernière une familiarité historique et théorique. Chine et Corée du Nord partagent la « *mentalité de la victime* » (22) héritée des guerres du XX^e siècle et transcendée en volonté de revanche sur le « siècle des humiliations ». Elles nourrissent une pensée stratégique réaliste, qui invite à accumuler les moyens de la puissance pour se prémunir des

(22) 受害者形 — *shouhaizhe xingtai*, élément fondateur dans le rapport de la Chine contemporaine aux relations internationales.

visées hégémoniques. A cela s'ajoute une matrice soviétique commune pensant la dissuasion nucléaire comme un gage de « stabilité stratégique » et la gloire militaire nationale comme un outil de légitimation du Parti auprès des masses. Vue de Pékin, l'arme nord-coréenne possède donc une légitimité dans ses différentes dimensions.

Pour la Chine, la source du problème est la présence des Etats-Unis dans la zone depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cette anomalie historique est appelée à disparaître. Dans cette perspective, la division de la péninsule est un atout pour la reconquête d'influence chinoise. Cela entraîne trois considérations majeures dans la tactique chinoise face au nucléaire nord-coréen. La première considération est que la crise doit servir les objectifs de long terme : satelliser le Nord pendant sa période d'ostracisme, affaiblir les alliances entre les Etats-Unis et les alliés en incitant ces derniers à assumer seuls leur sécurité, aboutir à un accord global avec traité de paix justifiant le retrait total des Etats-Unis. La deuxième est que le problème nord-coréen est, pour la Chine, né sous la menace américaine. Il est donc de la responsabilité américaine. Le rôle de médiateur consolide le rôle chinois dans les affaires sécuritaires et son image de puissance responsable, mais cela s'arrête là. La troisième considération, inscrite dans un temps plus long, est que l'*hegemon* contre lequel la Corée du Nord se prémunit peut se révéler, à terme, être la Chine et non plus les Etats-Unis. La crise sert certains objectifs, mais l'aboutissement du programme les dessert. Il y a donc un intérêt à durcir les sanctions pour le ralentir d'une part et amener les Américains à négocier un gel d'autre part.

La crise ne doit pas franchir un seuil, délicat à évaluer, qui serait de pousser les Etats-Unis à l'intervention et les installerait aux frontières de la Chine. Une Corée réunifiée serait synonyme d'encerclement stratégique alors que la présence américaine est déjà présente sur tout le front maritime, du Japon aux Philippines. La nation coréenne pourrait avoir des revendications territoriales sur une petite partie du Nord-Est chinois et engendrer des sentiments identitaires malvenus au sein de l'ethnie minoritaire coréenne de Chine vivant aux frontières. A ce titre, les hypothèses d'une intervention américaine soutenue par la Chine restent des options peu souhaitables puisqu'elles induisent une forme d'influence américaine. Elles s'accompagneraient du retour prévisible du Japon, auquel les Etats-Unis délégueraient le soutien financier à la reconstruction de la moitié nord de la péninsule, alors que l'« overseas development assistance » (ODA) japonaise représente une force de frappe déjà vue de façon circonspecte par la Chine sur l'ensemble de l'Asie. La situation actuelle est préférable pour Pékin.

Cela, d'autant plus que la vision politique de Donald Trump, fondée sur le « retrait américain », satisfait la Chine. L'exemple le plus évident est le récent retrait américain de l'accord de libre-échange Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP). Il offre un appel d'air inespéré à la Chine

pour se poser en moteur du libre-échange dans la région et aspirer davantage d'échanges économiques. Sur le plan stratégique, le retrait américain offrira le même appel d'air au projet hégémonique chinois. En réitérant ses appels à un rôle accru de la Chine sur le dossier nord-coréen, Donald Trump est peut-être moins dans l'erreur d'appréciation qui consiste à surévaluer l'influence chinoise sur Pyongyang que dans la volonté générale de déléguer les affaires régionales.

War Leader ou Business man ?

Quelle est l'approche de l'administration Trump ? Deux constats se dégagent. A court terme, les intérêts américains sont menacés par la Corée du Nord. Une intervention est nécessaire pour interrompre la courbe de progrès des programmes nord-coréens. A moyen terme, un règlement complet du problème est la meilleure option pour permettre un retrait stratégique de la zone.

La posture de Donald Trump, qui tient du « coup de pied dans la fourmilière », peut, même si le style heurte et comporte des risques inconsidérés d'escalade, ne pas être une mauvaise tactique. Il y a peut-être, au-delà du style Trump et de l'urgence du moment, une approche héritée des affaires, consistant à exercer une pression maximale avant de proposer un « *deal* », La vision du Président américain serait dans cette hypothèse « *business like* » plus qu'idéologique. Les pressions accrues sur l'économie nord-coréenne représentent une méthode pertinente dans un contexte où Pyongyang fait du développement économique une priorité. Exacerber la crainte d'un conflit peut aussi mener les protagonistes soulagés à accepter plus aisément les termes d'une éventuelle offre américaine.

Un « bon *deal* », dans une logique d'affaires pure, au-delà des considérations éthiques, pourrait consister à s'accorder sur un gel des programmes contre l'assouplissement des sanctions multilatérales et bilatérales, avec pour horizon la signature d'un traité de paix. Cela permettrait à Donald Trump de revendiquer une victoire diplomatique puis de déléguer, dans le cadre de sa politique de retrait stratégique, les affaires régionales à ses alliés, à leur satisfaction. Le Japon retrouverait autonomie de défense et influence économique dans la zone. La Corée du Sud pourrait retrouver un rôle dans l'avenir de la Corée du Nord, dont l'intérêt est de diversifier ses interlocuteurs pour échapper à l'emprise des puissants. La Chine, qui envisage ce moment depuis trente ans, jouerait le rôle stabilisateur de puissance tutélaire.

Les partisans d'une approche moraliste y sont opposés. Ils y voient une prime au comportement du régime nord-coréen. D'autres refusent d'ouvrir une nouvelle brèche dans le régime de non-prolifération, vingt ans après les essais nucléaires indiens et pakistanais. Aux premiers, Donald Trump opposerait une approche réaliste. Aux seconds, il pourrait faire valoir que les essais nord-coréens ne cessent d'élargir la brèche et que 25 ans de crise ont échoué à prévenir, sinon encouragé, la prolifération nord-coréenne.

Bien sûr, il faudrait d'exceptionnels artisans pour forger un accord raisonnable, vérifiable, viable. A l'image des équipes de diplomates traditionnels, forgeant patiemment un accord de long terme négocié dans l'ombre, s'oppose aujourd'hui celle du *business man* annonçant un *deal* sur Twitter. D. Trump réussira peut-être, signe des temps, à faire aux Nord-Coréens *an offer they can't refuse*, au risque que l'accord obtenu échappe à la capacité de son administration et des suivantes à faire respecter par les institutions américaines un texte élaboré hors de leurs mécanismes de contrôle. Dans l'expectative, les voisins regardent, inquiets, les répliques et les missiles fuser au-dessus du Pacifique.