

Le rapprochement des deux Corées

Les deux Corées se rapprochent actuellement l'une de l'autre. Ce rapprochement s'accompagne à son tour d'une détente dans la crise internationale suscitée par le programme nucléaire nord-coréen. Pour pérenniser le rapprochement et pour trouver une solution à long terme au conflit coréen, les parties belligérantes coréennes et internationales doivent saisir l'opportunité qui s'offre.

Par Linda Maduz

Lorsqu'il s'agit de la péninsule coréenne, les projecteurs se tournent vers les sommets entre Donald Trump et Kim Jong-un. L'impulsion de l'initiative de rapprochement internationale observée actuellement provient toutefois de l'intérieur des deux Corées. Sans le concours du gouvernement sud-coréen actuel, la détente actuelle dans le conflit portant sur le programme nucléaire serait difficilement imaginable. Les enjeux sont importants pour la Corée du Sud. Il ne s'agit pas seulement d'éliminer le danger nucléaire qui émane du voisin au nord. Le processus diplomatique entamé devrait permettre de rendre prévisibles les relations intracoréennes souvent imprévisibles et devrait favoriser une détente à long terme sur la péninsule. Une telle approche est particulièrement importante face à l'isolationnisme et au repli des États-Unis sur eux-mêmes.

Le conflit entre les deux Corées est actuellement placé sous de nouveaux présages géopolitiques. Bien que l'ordre sécuritaire en Asie de l'Est continue d'être fortement marqué par les accords bilatéraux que les États-Unis ont conclus avec leurs alliés asiatiques à la fin de la Seconde Guerre mondiale, ces derniers ont bénéficié de garanties de sécurité et ont pu accéder au marché américain. En contrepartie, les États-Unis se sont arrogé une présence militaire en Asie où ils ont noué d'importantes alliances. La politique extérieure et



Le président sud-coréen Moon Jae-in et le dirigeant nord-coréen Kim Jong Un lors d'une rencontre à Pyongyang le 19 septembre 2018. *Pyeongyang Pressekorps/Pool / Reuters*

de sécurité des pays d'Asie de l'Est, c'est-à-dire la Corée du Sud, mais aussi le Japon et Taiwan, a jusqu'à présent été menée en étroite coopération avec les États-Unis. La fin de la confrontation Est-Ouest, une Chine renforcée jouissant d'une importance économique et politique croissante dans la région ainsi que des développements de politique intérieure sur les deux rives du Pacifique (démocratisation d'un côté, internationalisme en recul de l'autre)

remettent actuellement en question cet arrangement.

Des capacités militaires récemment acquises par la Corée du Nord contribuent également à des déplacements de puissance et d'intérêts. En 2017, la Corée du Nord a testé des fusées de longue portée qui pourraient théoriquement atteindre des métropoles américaines et transporter des ogives nucléaires. Dans leur approche stratégique

de la Corée du Nord, les Etats-Unis doivent donc également se pencher désormais sur une menace nucléaire nord-coréenne directe. La question d'une stratégie politique supérieure vis-à-vis de la Corée du Nord et du rôle que devrait y jouer le régime international de sanctions est plus urgente que jamais dans le contexte de la nucléarisation de la Corée du Nord. Les voisins immédiats de la Corée du Nord cherchent à éviter le risque de catastrophe humanitaire et d'un effondrement éventuel du gouvernement qui accompagne le régime actuel de sanctions. Compte tenu des conditions-cadres évolutives, il reste à savoir comment la Corée du Nord se comportera dans un futur proche et si l'étroite coopération en matière de politique de sécurité entre les Etats-Unis et la Corée du Sud sera maintenue.

La politique en Corée du Nord

L'isolement international de la Corée du Nord qui persiste encore aujourd'hui commence lors de l'effondrement de l'Union soviétique en 1991. La dynamique de la guerre froide avait non seulement engendré la partition de la Corée (guerre de Corée 1950–1953) mais elle avait aussi marqué le développement différencié des deux Etats jumeaux qui s'en était ensuivi. Pour la Corée du Nord, intégrée au bloc soviétique à l'époque, la fin du conflit Est-Ouest s'accompagne de la disparition du soutien diplomatique et économique de la part de l'Union soviétique et de la Chine. La structure de son commerce extérieur s'est donc effondrée. La difficulté de la Corée du Nord de se réorienter politiquement et économiquement a essentiellement des causes idéologiques. Le *juche*, l'idéologie socialiste d'Etat qui prévaut en Corée du Nord, a contribué à un cloisonnement extrême mais aussi à une extraordinaire stabilité du pays le plus autocratique du monde (EIU 2017). Une philosophie économique autarcique et un militarisme extrême sont des marqueurs concrets de cette idéologie qui élève l'indépendance politique et économique du pays au rang de principe intangible.

A l'heure actuelle, la Corée du Nord est fortement dépendante de la Chine, notamment du fait des sanctions internationales qui ont été imposées à la Corée du Nord dans le cadre du conflit portant sur son armement nucléaire. 90% du commerce extérieur nord-coréen est assuré avec la Chine. Le régime de sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies s'applique aujourd'hui à 90% des exportations nord-coréennes. L'assouplissement des sanctions constitue par conséquent un objectif immédiat de négociation de la Corée du Nord.

En 2011, l'homme fort actuel de la Corée du Nord, Kim Jong-un, succède à son père Kim Jong-il décédé. Sous l'égide de Kim Jong-un, la Corée du Nord accélère le développement du programme nucléaire militaire et s'efforce de manière plus résolue de faire progresser en parallèle le développement économique du pays (stratégie *Byungjin* de 2013). Quatre des six essais nucléaires et plus de 80 essais de fusées ont eu lieu depuis 2011. Fin 2017, Kim Jong-un a annoncé la conclusion réussie du programme de fusées nucléaires. Début 2018, il a indiqué que des ogives nucléaires et des fusées balistiques seraient fabriquées en série. La Corée du Nord semble désormais capable de dissuader les Etats-Unis de toute velléité d'attaque. En atteignant cet objectif, il semblerait que le gouvernement nord-coréen ait décidé de se concentrer à nouveau sur le développement de l'économie du pays. Depuis 2013, plusieurs centaines de marchés qui complètent les marchés informels ont été autorisés. Ces derniers ont vu le jour dans le cadre de la grande famine nord-coréenne des années 1990. Ils sont de plus en plus tolérés sous Kim Jong-un. De telles activités relevant de l'économie de marché représentent actuellement une grande partie du revenu nord-coréen. En tant que puissance nucléaire, le régime dispose désormais d'un nouveau capital de négociation et de nouveaux intérêts du fait de ses efforts économiques.

La politique en Corée du Sud

Le développement politique et économique sud-coréen rapide de ces dernières décennies est essentiellement dû aux excellentes relations que le pays entretient avec les Etats-Unis. Alors que l'état de développement économique était encore comparable à celui de la Corée du Nord durant les années 1970, le pays est devenu la onzième économie de la planète en un temps record. L'ancienne dictature militaire a subi un processus de démocratisation au cours des années 1980. La Corée du Sud est actuellement considérée comme le pays le plus démocratique d'Asie (EIU 2017). Dans le domaine stratégique et militaire, les Etats-Unis demeurent le partenaire le plus important du pays qui dépend de son soutien. 28 500 soldats américains sont actuellement stationnés en Corée du Sud. Aujourd'hui encore, plusieurs dizaines de milliers de pièces d'artillerie et de fusées de courte portée, qui pourraient être munies d'agents biologiques, chimiques et nucléaires, nord-coréennes sont encore dirigées sur Séoul. Bien que les experts

estiment que l'armement, qui date encore en partie des années 1950, est vieillissant, la Corée du Nord possède la quatrième armée du monde. 1,2 million de ses 25 millions d'habitant(e)s sont sous les drapeaux. La Corée du Sud, pourtant deux fois plus peuplée, ne dispose que de troupes deux fois moins nombreuses.

La politique nord-coréenne de la Corée du Sud est une affaire de partis. Les deux grandes formations politiques poursuivent des approches différentes en vue d'assurer la sécurité de la Corée du Sud et de garantir une paix durable sur la péninsule. Le parti conservateur estime que la sécurité nationale, alliance militaire avec les Etats-Unis incluse, doit être prioritaire et privilégie une ligne dure vis-à-vis de la Corée du Nord. Le parti progressiste s'engage en faveur de bonnes relations directes avec le

La politique nord-coréenne de la Corée du Sud est une affaire de partis.

voisin au nord et se montre critique vis-à-vis de la présence de troupes américaines en Corée du Sud. En 1998, le parti progressiste gagne les élections et place l'un des siens, l'ancien politicien d'opposition Kim Dae-jun, à la tête de l'Etat. Cet événement marque le début de l'ère de la «politique de l'ensevelissement» vis-à-vis de la Corée du Nord qui s'est poursuivie jusqu'en 2008 pendant deux présidences. Elle recèle une politique de coopération active vis-à-vis de la Corée du Nord ainsi que des investissements et une assistance économique. Des projets économiques et culturels transfrontaliers tels que le parc industriel de Kaesong ou le projet touristique du mont Kumgang ont cependant à nouveau été mis en veille pendant les présidences conservatrices de Lee Myung-bak (2008–2013) et de Park Geun-hye (2013–2017).

Moon Jae-in, le président sud-coréen actuel, a pris ses fonctions en mai 2017 et a indiqué que le rapprochement avec la Corée du Nord serait sa principale priorité. Son appartenance au parti progressiste mais également son histoire personnelle expliquent l'importance qu'il accorde aux relations intracoréennes. Les parents de Moon ont fui le Nord pour rejoindre le Sud. L'avocat spécialiste des droits de l'homme, qui était actif au sein du mouvement pour la démocratisation pendant ses jeunes années, était l'un des principaux conseillers et un ami proche de l'ancien

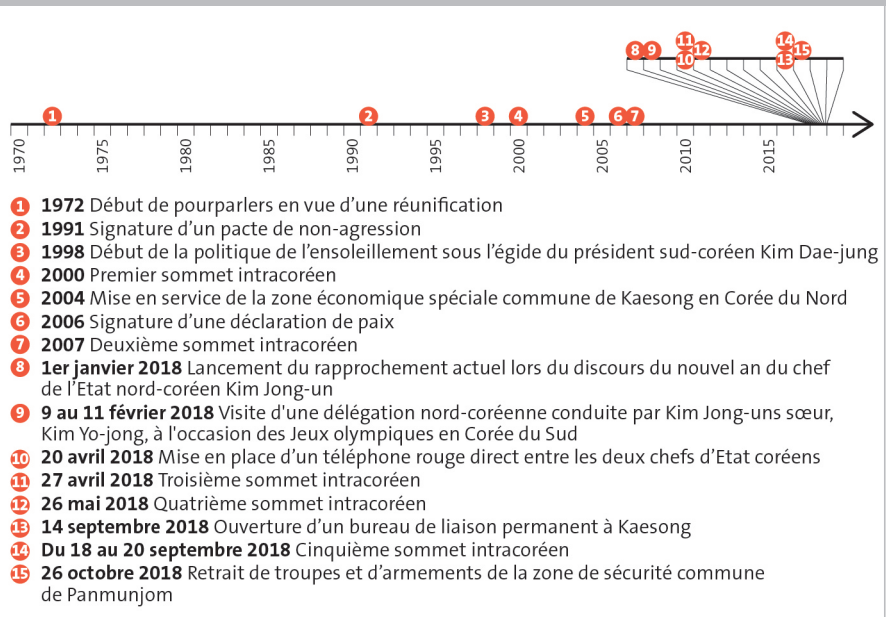
président Roh Moo-hyun (2003–2008). Moon reste d'une part fidèle à la ligne de ses prédécesseurs progressistes en mettant l'accent sur de bonnes relations intracoréennes directes et en encourageant activement la confiance entre les deux Corées. Il reprend d'autre part des éléments stratégiques de ses prédécesseurs conservateurs qui avaient fait de la clarification du conflit portant sur l'armement nucléaire un préalable à l'amélioration des relations et à de meilleures contreparties. En pratique, le gouvernement sud-coréen placé sous la direction de Moon exige que le régime de sanctions ne soit assoupli que lorsque la Corée du Nord entreprendra des actions concrètes de dénucléarisation.

Convergence actuelle d'intérêts

Le discours du nouvel an 2018 prononcé par Kim Jong-un a marqué le début du processus actuel de rapprochement. Dans ce discours et dans ceux qui l'ont suivi, le dirigeant nord-coréen a signalé qu'il était disposé à participer à des pourparlers et à des rencontres intracoréennes. La Corée du Sud, sous le gouvernement Moon, avait toutefois préparé le terrain de cette ouverture diplomatique pendant de nombreux mois. Des rencontres informelles entre représentants gouvernementaux faisaient partie de ces préparatifs. La plateforme des Jeux olympiques d'hiver en Corée du Sud a été habilement exploitée pour relancer le dialogue intracoréen. La Corée du Sud a ensuite servi d'intermédiaire à des moments critiques entre des acteurs nord-coréens et américains pour que le processus diplomatique puisse être poursuivi et pour que le sommet entre Donald Trump et Kim Jong-un puisse effectivement avoir lieu à la mi-2018.

2018 entrera dans les annales du conflit coréen. Le président sud-coréen et le chef de l'Etat nord-coréen se sont rencontrés trois fois, dont même une fois du côté sud-coréen de Panmunjom, une ville frontalière. D'importantes mesures stimulant la confiance visant à ouvrir des canaux de communication entre les deux pays (voir Figure) ont été prises. Au niveau international, le premier sommet Etats-Unis/Corée du Nord de l'histoire qui s'est tenu en juin 2018 a représenté un temps fort du rapprochement. Pour éviter des réactions négatives de l'autre partie, les Etats-Unis et la Corée du Sud ont renoncé à des exercices militaires annuels communs dans le courant de l'année 2018 alors que la Corée du Nord s'abstenait d'autre part de mener d'autres essais nucléaires et de fusées. Les parties au conflit semblent se tenir à ces mesures de confiance en dépit de l'échec du

Moments clés du rapprochement entre les deux Corées



deuxième sommet américano-coréen de fin février 2019.

La politique actuelle nord-coréenne de la Corée du Sud reflète l'attitude politique du président Moon Jae-in. Elle pourrait toutefois également indiquer une mutation stratégique fondamentale dans le contexte des relations entre les Etats-Unis et la Corée du Sud. Si les Etats-Unis, la puissance protectrice, devaient se révéler à l'avenir moins fiables, l'approche bipartite des relations avec le Nord pourrait s'en trouver stimulée. D'après le président Moon, les relations intracoréennes devraient être définies en première instance par les deux Corées. Alors que la dénucléarisation de la Corée du Nord, qui est au cœur d'efforts internationaux vis-à-vis de la Corée du Nord, constitue également une exigence centrale de la Corée du Sud, il s'agit pour cette dernière d'un élément parmi d'autres permettant d'atteindre son objectif fatidique: un ordre qui prévienne les tensions militaires et qui garantisse la paix et la stabilité de la péninsule à long terme.

Le gouvernement Moon est parvenu à lancer une politique de détente sur la péninsule coréenne. Une telle prouesse est remarquable dans le contexte de la politique de menaces et de pressions que le gouvernement américain a poursuivie vis-à-vis de la Corée du Nord jusqu'au début de l'année 2018 sous l'égide du président Trump. Cette politique montre toutefois égale-

ment la nécessité des mesures prises par la Corée du Sud visant à éviter des spirales d'escalade dangereuses et le risque, en fin de compte, d'une guerre. Le régime nord-coréen participe activement à l'offensive diplomatique de la Corée du Sud. Son comportement coopératif doit être compris dans le contexte de ses nouvelles marges de manœuvre de négociation.

Les capacités techniques de la Corée du Nord en tant que puissance nucléaire mais aussi deux réorientations stratégiques définissent ses intérêts et ses options actuels dans sa politique sud-coréenne et vis-à-vis d'autres parties au conflit. Il faut partir du principe que la Corée du Nord cherchera à conserver l'arme atomique comme garant de et sa souveraineté. En plus de la sécurité du régime, le développement économique du pays est de plus en plus souvent cité comme une priorité et est considéré comme un important pilier de la survie du régime. Les discours du nouvel an 2018 et 2019 de Kim Jong-un ont accordé l'importance correspondante au sujet. Autre nouveauté des relations intracoréennes, la Corée du Nord ne considère plus la Corée du Sud comme un vassal des Etats-Unis mais comme un partenaire de négociation direct. La Corée du Nord a besoin de partenaires internationaux pour être en mesure de défendre ses intérêts économiques à court et à long terme. La Corée du Sud, mais aussi la Chine et la Russie, jouent des rôles importants dans ce contexte.

La Suisse et le conflit coréen

Depuis 1953, la Suisse est présente dans la péninsule coréenne où elle exerce un mandat de sécurité. Elle est membre de la commission de surveillance neutre du cessez-le-feu qui était à l'origine chargée d'inspecter les effectifs et les stocks de munitions. La Suisse partage son mandat du côté sud de la ligne de démarcation avec la Suède. Du côté nord, la Pologne et l'ancienne Tchécoslovaquie s'acquittaient de cette tâche respectivement jusqu'en 1995 et en 1993 jusqu'à leur expulsion. Le déploiement à la frontière entre les deux Corées a été la première mission de maintien de la paix assurée par l'armée suisse. **Cinq officiers suisses sont encore stationnés actuellement dans la zone démilitarisée**, ce chiffre ayant été de 96 personnes au début.

La Suisse entretient de bonnes relations diplomatiques et mène des dialogues politiques réguliers avec les deux Corées. La Suisse soutient le régime de sanctions des Nations Unies à l'encontre de la Corée du Nord mais elle ne souhaite pas en faire peser de nouvelles sur le pays, contrairement à l'Union européenne. En 1997, la Suisse ouvre un bureau de coopération de la Direction du développement de la coopération à Pyong-yang, ce qui permet de bien accéder au pays qui reste par ailleurs relativement fermé. Depuis 2012, le bureau se concentre exclusivement sur l'aide humanitaire. Ces dernières années, la Suisse a renforcé sa coopération avec la Corée du Sud dans les domaines de l'économie et de la recherche.

Compte tenu de son savoir-faire local et de ses bonnes relations avec les parties prenantes au conflit, la Suisse serait bien positionnée pour jouer un rôle potentiel d'intermédiaire dans un futur processus de paix ou pour soutenir des mesures préalables visant à stimuler la confiance. La Suisse avait déjà mis à disposition ses bons offices par le passé: les deux Corées, les Etats-Unis et la Chine s'étaient réunis à Genève pour des pourparlers (discussions quadripartites 1997–1999) et les Etats-Unis y avaient rencontré la Corée du Nord (trois réunions dans le cadre des discussions à six 2003–2009).

Compte tenu de diverses évolutions à long et à court terme, les intérêts des deux Corées convergent actuellement, si bien que les efforts de coopération dominent actuellement les relations intracoréennes. Malgré cela, un regard sur la longue histoire du conflit coréen montre que la coopération peut rapidement se transformer en confrontation. Des rapprochements réussis (voir Figure) ont été interrompus et renversés à plusieurs reprises. A titre d'exemple, l'attentat visant le chef de l'Etat sud-coréen en 1983 ou l'attaque contre un bâtiment de guerre sud-coréen en 2010, deux événements attribués à la Corée du Nord, ont constitué des moments critiques. Les rapprochements actuels sont eux aussi susceptibles d'être renversés. Qu'est-ce qui pourrait ou devrait être différent cette fois-ci?

Opportunités et obstacles

Le rapprochement entre les deux Corées a développé sa propre dynamique qui engendre un mouvement actuel dans la crise portant sur le programme nucléaire militaire nord-coréen. Ce rapprochement qui ouvre également la possibilité de nouvelles approches de solutions bilatérales bute toutefois rapidement à ses limites. Les niveaux intracoréens et internationaux du conflit

sont trop fortement imbriqués et les intérêts des parties prenantes sont trop complexes et trop enchevêtrés. Une résolution à long terme du conflit coréen nécessite finalement une clarification de la question nucléaire de laquelle dépendent les sanctions qui pèsent sur la Corée du Nord. Les Corées ont besoin de l'assouplissement des sanctions et donc de l'assentiment des Etats-Unis pour engager d'autres mesures prévues du rapprochement intracoréen telles que l'approfondissement des relations économiques ou la poursuite de la diplomatie des sommets sur le sol sud-coréen. L'approfondissement de la collaboration intracoréenne ne dépend donc pas uniquement du bon vouloir des Coréens.

L'attitude du gouvernement américain constitue un facteur important et déterminant dans le conflit portant sur la question nucléaire. Alors que le président américain actuel Trump menaçait encore la Corée du Nord de destruction complète en 2017, il mise désormais sur des moyens diplomatiques. Il avait préalablement remis en cause la présence américaine en Corée du Sud et la construction d'un bouclier antimissiles du fait des coûts élevés pour son pays. Bien que cette imprévisibilité et ces

démarches unilatérales causent une certaine incertitude pour l'alliance militaire avec la Corée du Sud, de nouvelles approches de solutions s'ouvrent toutefois dans les relations avec la Corée du Nord. Faute d'alternatives, l'administration américaine actuelle rompt avec des approches antérieures adoptées au niveau international telles que les discussions à six (2003–2009) et rend possible un éloignement des exigences maximales, c'est-à-dire de la dénucléarisation complète, vérifiable et irréversible de la Corée du Nord. Une stratégie américaine plus souple accorderait potentiellement à la Corée du Nord une nouvelle marge de manœuvre lui permettant de manipuler les diverses parties prenantes les unes contre les autres. Il serait d'autre part possible de jouer sur le nouvel engouement pour l'économie de la Corée du Nord et sur son ouverture diplomatique actuelle.

Les opportunités qui se matérialisent actuellement dans le conflit entre les deux Corées dépendent également de l'attitude du gouvernement sud-coréen actuel sous l'égide de Moon Jae-in. La politique coopérative du président Moon à l'égard de la Corée du Nord bénéficie d'un certain soutien au sein de la population comme en témoigne la victoire électorale de son parti aux élections locales de 2018. Son mandat se termine toutefois en 2022. Il ne faut pas exclure qu'un gouvernement conservateur ravive l'option de la mise en place d'une capacité de dissuasion nucléaire compte tenu des astres géopolitiques actuels. Des sondages montrent en outre que les jeunes générations sud-coréennes ne sont plus totalement favorables à un rapprochement avec la Corée du Nord tel qu'une réunification. Le groupe des jeunes de 20 à 30 ans considère la Corée du Nord comme un ennemi et une nation étrangère. Il serait donc dans l'intérêt de toutes les parties d'exploiter l'élan du processus diplomatique actuel afin de trouver de nouvelles voies dans le conflit coréen.

Linda Maduz est chercheuse senior au Center for Security Studies (CSS) à l'EPF de Zurich, et auteure de «Flexibility by Design: The Shanghai Cooperation Organisation and the Future of Eurasian Cooperation».

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Lisa Watanabe, Fabien Merz, Benno Zogg
Traduction: Interserv; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000329159

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Congo: l'alternance dans la continuité No 239
La diffusion des technologies militaires: mythes et réalités No 238
La présidence suisse du FCS, pilier militaire de l'OSCE No 237
Le maintien de la paix en Afrique: Mali et Somalie No 236
Une protection intelligente pour des villes intelligentes No 235
Les politiques d'armement européennes No 234