

PROGRAMME CORÉE SUR LA SÉCURITÉ ET LA DIPLOMATIE

Décembre 2023

Relations entre l'Europe et la Corée du Nord : de l'engagement actif à la rupture partielle (1/2)

Antoine Bondaz

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

Antoine Bondaz est directeur du FRS-KF Programme Corée sur la sécurité et la diplomatie à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS).

Le Programme Corée sur la sécurité et la diplomatie vise à permettre une meilleure compréhension des principaux enjeux dans la péninsule coréenne à travers l'organisation de conférences, la publication d'entretiens et d'articles. Ce programme ne se limite pas aux seules relations intercoréennes et entend aborder plus largement la Corée du Sud comme une puissance globale sur la scène internationale. Cette note fait l'objet d'un soutien du ministère de l'Unification sud-coréen.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

Alors que la crise nucléaire et balistique nord-coréenne demeure dans une impasse et que la réouverture de la Corée du Nord relance les discussions sur le rôle que pourrait jouer l'Union européenne et les États membres dans la péninsule, il est fondamental de revenir sur l'histoire de la coopération entre l'Europe et le pays depuis sa fondation en 1948.

Dans ce cadre, deux notes sont publiées, la première traitant principalement des années 1990 et du début des années 2000 dans une période post-Guerre froide marquée par l'ouverture internationale du pays, la seconde évoquant la période s'étalant du premier essai nucléaire nord-coréen en 2006 au début de la pandémie en 2020.

Trop souvent, les analyses des relations entre l'Europe et la Corée du Nord commencent dans les années 1990, notamment avec l'aide humanitaire apportée au pays à partir de 1995. Or, ces analyses ont une portée limitée car elles ne prennent pas en compte l'existence de relations, bien que non officielles pour certaines, dès les années 1950.

Si l'Union européenne a établi des relations diplomatiques avec la République populaire démocratique de Corée (RPDC) en mai 2001, certains États membres ont officiellement interagi avec elle depuis sa fondation en 1948. Ils ont établi des relations diplomatiques en trois vagues : à la fin des années 1940 pour les pays d'Europe de l'Est appartenant au bloc communiste, au début des années 1970 pour les pays dits neutres scandinaves ainsi que l'Autriche et le Portugal, et au début des années 2000 pour les pays d'Europe de l'Ouest. À ce jour, seules la France et l'Estonie n'ont pas établi de relations diplomatiques avec la RPDC. Sur les 24 ambassades présentes à Pyongyang avant la fermeture dans le contexte pandémique, six sont celles d'États membres de l'Union européenne (Allemagne, Bulgarie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Suède).

Si les relations entre l'Europe et la Corée du Nord sont positivement influencées par l'absence de tout passé conflictuel, lié, par exemple, au colonialisme, la guerre de Corée a été le premier événement dans la péninsule dans lequel certains États européens ont été directement ou indirectement impliqués. Six pays d'Europe occidentale ont envoyé des troupes se battre du côté de la République de Corée (Royaume-Uni, Grèce, France, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg – classement par ordre décroissant du nombre de troupes combattantes envoyées), tandis que d'autres ont fourni un soutien médical, soit au commandement des Nations unies (Danemark, Italie, Norvège et Suède), soit à la RPDC (Bulgarie, Hongrie et Roumanie). Après la signature de l'armistice en 1953, certains pays d'Europe de l'Est ont apporté un soutien direct à la reconstruction, notamment l'Allemagne de l'Est, dont l'aide a permis de reconstruire la ville totalement détruite de Hamhung, capitale provinciale du Hamgyong du Sud et centre de l'industrie chimique de la RPDC.

Dans les décennies qui ont suivi, bien que la RPDC n'ait pas de relations diplomatiques avec les pays d'Europe occidentale, les missions commerciales nord-coréennes, incapables d'acheter des équipements spécifiques à l'Union soviétique ou à d'autres pays communistes, ont été très actives dans l'achat d'équipements industriels lourds et d'usines entières sur la base de crédits à long terme en Europe occidentale¹. La Corée du Nord a commencé à commercer avec le Royaume-Uni et la France par l'intermédiaire de la Banque de Chine en 1957, puis l'année suivante avec l'Allemagne de

¹ Eberstadt Nicholas, "The DPRK's International Trade in Capital Goods, 1970-1995: Indications from 'Mirror Statistics'", *The Journal of East Asian Affairs*, vol. 12, n° 1, 1998, pp. 165-223.

l'Ouest et la Suisse. Les relations commerciales directes entre l'Europe et la RPDC ont été établies dans les années 1960.

En 1968, Pyongyang a ouvert en France un bureau commercial qui est devenu une délégation générale de la RPDC en 1984. En 1969, l'Association d'amitié Paris-Pyongyang entre la France et la Corée du Nord (AAFC) a été créée, dans le but de faciliter les interactions et les échanges, y compris économiques. Dans les années 1980, des projets concrets de coopération, notamment architecturaux, ont même été lancés. C'est le cas de l'hôtel Yanggakdo, construit avec des capitaux français et par une entreprise de génie civil française. Cependant, les relations entre l'Europe et la RPDC se sont ensuite détériorées. À la fin de l'année 1974, la Corée du Nord s'est retrouvée en défaut de paiement de ses dettes, principalement auprès de banques et d'entreprises japonaises, françaises et britanniques². Ce n'est que dans les années 1990 que la coopération économique s'est réellement développée, et surtout qu'elle ne s'est plus limitée à certains pays européens.

Date d'établissement des relations diplomatiques avec la RPDC

Autriche	1974	France	X	Pologne	1948
Allemagne	2001	Grèce	2001	Portugal	1975
Belgique	2001	Hongrie	1948	Rép. tchèque	1993
Bulgarie	1948	Irlande	2003	Roumanie	1948
Croatie	1992	Italie	2000	Royaume-Uni	2000
Chypre	1991	Lettonie	1991	Slovaquie	1993
Danemark	1973	Lituanie	1991	Slovénie	1992
Espagne	2001	Luxembourg	2001	Suède	1973
Estonie	X	Malte	1971	RDA	1948
Finlande	1973	Pays-Bas	2001	Tchécoslovaquie	1948

Une volonté claire d'initier un dialogue politique avec la Corée du Nord

La fin des années 1990 marque un tournant politique majeur. En décembre 1998, dans une période d'engagement international croissant dans la péninsule coréenne, la Commission européenne a appelé à une politique visant à « *engager activement la Corée du Nord dans la communauté internationale* » et a organisé son premier cycle de discussions politiques avec la Corée du Nord (premier dialogue politique UE-RPDC), suivi par la visite d'une délégation *ad hoc* du Parlement européen (première délégation *ad hoc* de la Commission des affaires étrangères – AFET – en RPDC). Les rencontres se sont ensuite multipliées et institutionnalisées : deuxième dialogue politique UE-RPDC en novembre 1999, deuxième délégation *ad hoc* AFET en RPDC en octobre 2000, troisième dialogue politique UE-RPDC en novembre 2000, premier dialogue UE-Corée du Nord sur les droits de l'Homme en juin 2001, etc.

Après le premier sommet intercoréen à Pyongyang et l'adoption de la « Déclaration de Séoul pour la paix dans la péninsule coréenne » à l'issue du troisième sommet Asie-Europe (ASEM) en juin 2000, l'Union européenne a décidé d'adopter une approche plus coordonnée. En mai 2001, pendant

² Central Intelligence Agency Memorandum, "North Korean Payments Problem with the West", June 1975. CREST, CIA-RDP86T00608R000600050021-9. Washington, DC: National Archives and Records Administration.

la présidence suédoise de l'Union européenne, une délégation de haut niveau s'est rendue à Pyongyang, conduite par le Premier ministre suédois, Göran Persson. Cette visite a donné lieu à l'établissement de relations diplomatiques, ainsi qu'au premier et unique document de stratégie par pays consacré à la Corée du Nord, en 2001. Entretemps, la plupart des États d'Europe occidentale avaient décidé d'établir des relations diplomatiques, à commencer par l'Italie en janvier 2000, premier pays du G7 à le faire.

L'objectif était alors de « *faciliter les efforts de la Communauté européenne en faveur de la réconciliation dans la péninsule coréenne, et en particulier en faveur de la réforme économique et de l'atténuation des graves problèmes alimentaires et sanitaires en RPDC* »³. La stratégie européenne de 2001 prévoyait notamment d'insister sur trois objectifs : favoriser un développement économique et social durable, intégrer la Corée du Nord dans l'économie mondiale et lutter contre la pauvreté, sur la base d'une intégration étroite des dimensions politique, économique, sociale et environnementale du développement⁴.

Malgré la crise nucléaire de 2003 marquée par le retrait de la Corée du Nord du TNP, une délégation de diplomates européens s'est rendue à Pyongyang en décembre 2003 et a insisté sur le fait qu'un règlement de la question nucléaire serait l'occasion de renforcer l'offre de formation et les échanges économiques entre l'Union européenne et la RPDC. À l'époque, la coopération entre l'Europe et la Corée du Nord s'effectuait dans quatre domaines distincts mais complémentaires : le commerce, le renforcement des capacités, l'aide énergétique et l'aide humanitaire.

Un partenaire commercial non négligeable

En raison de l'effondrement de l'URSS et du déclin consécutif des échanges entre Moscou et Pyongyang, qui représentaient près de la moitié du commerce total de la RPDC au milieu des années 1980, la part de l'Europe dans le commerce extérieur de la Corée du Nord a fortement augmenté. En 1997 et 1998, le commerce bilatéral a atteint le seuil des 300 millions de dollars⁵. Alors que la Corée du Nord ne représentait que 0,015 % du commerce de l'Union européenne en 2000, le commerce avec l'Union européenne représentait 13,7 % du commerce global de la RPDC.

En 2000, l'Allemagne était de loin le premier partenaire commercial européen de la Corée du Nord, devant la France, l'Espagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas⁶. En 2001, l'UE (15 États membres) était alors le troisième partenaire commercial de la RPDC, derrière la Chine et le Japon. Si le commerce avec la RPDC était insignifiant pour l'Union européenne, les exportations nord-coréennes vers l'Union européenne ont joué un rôle important en empêchant l'économie nord-coréenne de s'effondrer complètement. Il s'agissait d'un levier indirect pour promouvoir la modernisation et le développement social du pays.

Plusieurs pays européens ont conclu des accords économiques, par exemple le Danemark (Investment Assurance Agreement), la Suède (Trade Agreement), l'Allemagne (Air Transportation Agreement et Future Transaction Agreement) et l'Italie (Investment Assurance Agreement). Les

³ Cité in Frank Rüdiger, "The EU's North Korea policy: no trace of Japanese influence", in Hagström Linus, Söderberg Marie (dir.), *North Korea Policy Japan and the Great Powers*, 2007, pp. 143-162.

⁴ EU External Action Service, "The EC/Democratic People's Republic of Korea (DPRK): Country Strategy Paper, 2001-2004", 2001.

⁵ Kim Sam-sik, "Current Status and Prospects of Economic Exchanges between North Korea and the EU", KOTRA, 2002.

⁶ Lee Chang-hak, "North Korea's Foreign Trade in 2002", KOTRA, June 2003.

réformes économiques annoncées par Pyongyang en 2002 ont été accueillies favorablement par les partenaires européens qui y ont vu une évolution très positive pour le commerce bilatéral.

Un partenaire pour renforcer les capacités du pays

Plusieurs pays européens ont joué un rôle clé dans la multiplication des programmes de renforcement des capacités sur les questions économiques, dans l'espoir d'encourager la réforme du système économique nord-coréen. Selon une riche étude du Korea Development Institute, entre 1997 et 2006, la Belgique, l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie, la Suède, la Suisse et même le Royaume-Uni ont servi de cadre à des programmes de partenariat économique fondés sur la connaissance (Knowledge Programs – KP) allant de l'échange de livres aux visites industrielles, de l'organisation de programmes de formation à la création d'instituts de recherche⁷. Une vingtaine de programmes ont été lancés par une poignée d'acteurs, principalement le gouvernement suédois, des fondations politiques allemandes (Fondation Friedrich Naumann et Fondation Hanns Seidel), des organisations non gouvernementales et à but non lucratif suisses (Centre d'études appliquées aux négociations internationales) et italiennes (Réseau Landau-Fondation Sansandro Volta).

Le cas de la Suède est le plus emblématique. À la fin des années 1990, la Corée du Nord a demandé à la Suède de former ses fonctionnaires et ses experts⁸. En 2001, un programme pilote a été lancé par l'Institut européen d'études japonaises (EIJIS) de l'École d'économie de Stockholm sur le thème « Formation à l'économie de marché et au commerce international pour la RPDC ». Des professeurs d'économie de l'université Kim Il-sung ont été invités en Suède pour rencontrer des représentants du gouvernement et des membres du Parlement suédois, ainsi que des entreprises privées telles qu'Ericsson et ABB⁹. Le programme a été développé entre 2002 et 2009 avec l'organisation d'ateliers de deux semaines pour les planificateurs politiques et les universitaires nord-coréens au Viêt Nam.

L'Union européenne a également financé certains événements, notamment les ateliers de modernisation économique RPDC/UE qui ont eu lieu en août 2004, octobre 2005 et octobre 2007, avec la participation de membres du Parlement européen et en coopération avec la Fondation Friedrich Naumann. Ces réunions ont permis à des experts et à des consultants en développement économique, notamment d'Europe de l'Est, de dialoguer avec leurs homologues nord-coréens sur divers sujets, notamment l'agriculture, l'industrie légère (en particulier le textile), la finance et les technologies de l'information.

Un partenaire soutenant les initiatives internationales

L'Union européenne a rejoint le conseil exécutif de l'Organisation pour le développement énergétique de la péninsule coréenne (KEDO), où elle est représentée par la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEAA), afin de contribuer à la résolution du problème nucléaire nord-coréen. La KEDO a été créée après l'accord-cadre de Genève de 1994. La Corée du Nord

⁷ Park Jin, Jung Seung-Ho, "Ten Years of Economic Knowledge Cooperation with North Korea: Trends and Strategies", *KDI School of Public Policy and Management Policy Paper*, n° 7-01, janvier 2007.

⁸ Andersson Magnus, Bae Jinsun, "Sweden's Engagement with the Democratic People's Republic of Korea", *North Korean Review*, vol. 11, n° 1, printemps 2015, pp. 42-62.

⁹ Park Jin, Seung-Ho Jung, *op. cit.*

avait alors accepté de geler son programme nucléaire en échange de la fourniture par la communauté internationale de deux réacteurs à eau légère de 1 000 mégawatts et d'une cargaison annuelle de 500 000 tonnes de fioul lourd. La Corée du Sud (58 % du budget total du KEDO) et le Japon (20 %) ont financé la construction des réacteurs à eau légère. Les États-Unis (16 %) et l'Union européenne (5 %) ont contribué à l'approvisionnement en fioul lourd¹⁰.

Bien que l'aide européenne soit restée limitée, un peu plus de 5 % du total en y ajoutant les contributions financières des États membres, elle a permis d'internationaliser la KEDO dans le but de crédibiliser l'initiative et de convaincre la Corée du Nord de respecter ses engagements. Si la CEEA a apporté une première contribution en juillet 1996 de près de 4 millions de dollars, il est important de noter que de nombreux États membres de l'Union européenne ont participé au financement de la KEDO plus tôt que l'Union européenne ne l'a fait. En 1995, le Royaume-Uni, la Finlande et les Pays-Bas, puis en 1996 la Finlande, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Grèce, la Norvège et la Suisse ont contribué unilatéralement à la KEDO. L'Italie a été, avant l'Allemagne, le plus grand contributeur européen¹¹.

Un partenaire essentiel pour aider la population

Les Européens ont joué un rôle crucial en apportant une aide humanitaire importante au moment où les Nord-Coréens en avaient le plus besoin, au milieu des années 1990. À partir de 1995, l'Union européenne a fourni une aide humanitaire, notamment alimentaire, à la Corée du Nord, le pic ayant été atteint en 1997 lors de la famine. À cette époque, la Corée du Nord représentait près de 5 % de l'aide humanitaire fournie par Bruxelles à l'étranger, contre moins de 1 % les années suivantes¹². Au total, entre 1997 et 2000, la Commission a fourni 168 millions d'euros, par le biais de trois canaux : l'aide bilatérale, principalement par l'intermédiaire de l'Office d'aide humanitaire de la Communauté européenne¹³ (106,7 millions d'euros), le financement du Programme alimentaire mondial (50 millions d'euros, dont 12 millions de produits d'aide alimentaire distribués par des ONG européennes) et le financement direct de sept ONG européennes : Cesvi, Concern, Children's Aid Direct, Action Contre La Faim, German Agro-action, Médecins Sans Frontières et Triangle génération humanitaire (11 millions d'euros)¹⁴. Elle est ensuite passée de l'aide alimentaire régulière à l'aide alimentaire structurelle et, en particulier, à la fourniture d'intrants et d'assistance technique pour améliorer la production agricole dans divers secteurs, y compris les engrais.

Par ailleurs, de nombreux États membres ont également fourni une aide bilatérale, soit 45% du total entre 1995 et 2006, dont l'Allemagne (12 %), la Suède (12 %) et le Danemark (10 %)¹⁵. Les Européens ont ainsi joué un rôle essentiel lorsque la Corée du Nord a commencé un processus d'ouverture, processus qui s'est ensuite inversé à partir de la seconde crise nucléaire du début des années 2000.

¹⁰ Ko Sangtu, "Vanguard of European Politics: The Role of Member States in the EU's Foreign Policy toward North Korea", *Journal of International and Area Studies*, vol. 15, n° 1, juin 2008, pp. 47-59.

¹¹ KEDO, Annual Report, 2005.

¹² Frank Ruediger, "EU-North Korean relations: no effort without reason", *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 11, n° 2, 2002, pp. 87-119.

¹³ ECHO, rebaptisé par la suite Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes.

¹⁴ EU policy on the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) – Supporting international efforts to reduce tensions on the Korean peninsula, Relief Web, 2001.

¹⁵ Calculs réalisés à partir de la base de données EDRIS (DG ECHO).

FRS - KF PROGRAMME CORÉE
SUR LA SÉCURITÉ ET LA DIPLOMATIE

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE