

La difficile mise en œuvre de la politique intercoréenne de Séoul

par **ANTOINE BONDAZ***

LES RELATIONS INTERCORÉENNES sont de nouveau dans une impasse. Le match de football organisé à Pyongyang mi-octobre entre les deux Corées n'en est qu'un symbole. En témoignent les propos du joueur sud-coréen Son Heung-min à son retour à Séoul :

« C'est dommage de ne pas avoir gagné, mais sur le terrain c'était tellement brutal que revenir sans blessure est déjà un exploit. Les Nord-Coréens étaient vraiment à cran, et ils nous injuriaient salement ».

L'optimisme triomphant de 2018, tranchant singulièrement avec les craintes d'une escalade militaire et des invectives de 2017, semble bien loin désormais et la politique intercoréenne de la Corée du Sud, pourtant présentée comme une des grandes réussites diplomatiques de l'année dernière, ne semble plus adaptée.

Cette courte contribution vise à faire un point rapide sur la politique intercoréenne de la Corée du Sud, ses réussites mais aussi ses limites, et ce alors que le contexte sécuritaire dans la péninsule coréenne pourrait à nouveau se dégrader dans les mois à venir du fait de l'échec probable des négociations entre Pyongyang et Washington. Quatre points seront abordés :

1. l'imbrication croissante de deux objectifs parfois contradictoires que sont l'amélioration des relations intercoréennes et la dénucléarisation de la Corée du Nord ;
2. les marges de manœuvre s'amenuisant de la Corée du Sud et les risques croissants d'opposition en interne ;
3. des calendriers et des leviers différents entre Séoul et Pyongyang, principalement à l'avantage de la Corée du Nord ; et enfin
4. la crainte justifiée par le régime nord-coréen qu'une « paix irréversible » entre les deux Corées soit une des principales menaces pour son propre avenir.

* Docteur en sciences politiques, Antoine Bondaz dirige le FRS-KF Programme Corée à la Fondation pour la recherche stratégique et enseigne à Sciences Po, notamment un cours intitulé « Demystifying North Korea ».

HISTOIRE & LIBERTÉ

Premièrement, le cadre des relations intercoréennes et des avancées possibles est contraint par l'imbrication progressive et désormais quasi-totale entre deux objectifs, à savoir l'amélioration durable des relations intercoréennes et la dénucléarisation de la Corée du Nord, ce qui entraîne une frustration croissante en Corée du Sud et le risque de ne parvenir à atteindre aucun des deux. Au cours des deux dernières décennies, deux objectifs distincts ont été progressivement imbriqués, d'abord en raison des décisions prises par les décideurs politiques sud-coréens, puis en raison des décisions prises par la communauté internationale.

Depuis la proclamation de la République de Corée au Sud et de la République populaire démocratique de Corée au Nord, en 1948, les relations intercoréennes ont été marquées par l'alternance de fortes tensions (ce qui est un euphémisme dans le cas de la guerre de Corée, entre 1950 et 1953), et de tentatives de rapprochement, à l'instar du communiqué joint du 4 juillet 1972. La politique intercoréenne de la Corée du Sud a également oscillé entre incitations et sanctions, toujours dans l'espoir d'influencer le comportement de la Corée du Nord, et *in fine* de façonner le futur de la péninsule coréenne, y compris en direction de sa réunification.

La fin des années 1990 marque un tournant dans l'histoire politique sud-coréenne, avec l'élection présidentielle de 1998 et l'arrivée au pouvoir de l'ancien dissident politique Kim Dae-jung. Le Président progressiste entend alors modifier en profondeur les relations intercoréennes. Sa politique du « Rayon de soleil » repose sur trois principes : coexistence pacifique, échanges pacifiques et unification pacifique. Cette stratégie, qui conduit la Corée du Sud à cultiver des relations politiques et économiques de façon inconditionnelle avec sa voisine du Nord, vise à réduire la perception de menace réciproque, et donc à influencer le comportement nord-coréen afin d'accroître la sécurité sud-coréenne. Symbole de la politique du Rayon de soleil, le premier sommet présidentiel intercoréen se réunit en 2000 et le Président sud-coréen obtient le prix Nobel de la Paix la même année. Malgré les révélations américaines de 2002 sur le programme d'enrichissement d'uranium de la Corée du Nord et le retrait de ce pays du Traité de non-prolifération (TNP) l'année suivante, le président Roh Moo-hyun, arrivé au pouvoir en février 2003, maintient cette stratégie. Le principe d'inconditionnalité de la politique intercoréenne de la Corée du Sud est confirmé. La coopération intercoréenne s'approfondit alors considérablement. Le complexe industriel intercoréen de Kaesong (СПК) et la zone touristique intercoréenne du mont Kumgang, deux sites proches du 38° parallèle mais situés sur le territoire nord-coréen, en deviennent les deux symboles forts. L'année 2007, soit pourtant un an après le premier essai nucléaire nord-coréen, marque l'acmé de ce rapprochement. À la suite du second sommet présidentiel intercoréen d'octobre 2007, les deux Corées signent une « Déclaration sur l'avancée des relations entre la Corée du Sud et la Corée du Nord, sur la paix et sur la prospérité » et de nombreux projets de coopération, planifiés et financés, sont prévus. Cette même année, ce sont près de

 LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE INTERCORÉENNE DE SÉOUL

350 000 touristes sud-coréens qui visitent le mont Kumgang, et le commerce intercoréen atteint 1,8 milliard de dollars, soit un quadruplement depuis 2000. La dynamique de la coopération intercoréenne semble alors irréversible.

En décembre 2007, le candidat Lee Myung-bak se fait élire notamment grâce à l'opposition d'une majorité de l'électorat à la politique intercoréenne de ses prédécesseurs qui n'ont pas été en mesure d'empêcher la nucléarisation de leur voisin. Opérant un virage à 180°, la politique intercoréenne n'a plus pour priorité l'amélioration des relations entre les deux pays, mais la dénucléarisation de la Corée du Nord, rompant avec la politique du Rayon de soleil. La politique intercoréenne de Séoul passe ainsi d'une stratégie de coopération illimitée et inconditionnée à une stratégie de coopération limitée et surtout conditionnée à un démantèlement du programme nucléaire nord-coréen. Les projets de coopération qui avaient suivi la déclaration commune signée en 2007 sont suspendus, l'aide à la Corée du Nord se réduit drastiquement – elle est divisée par quatre dès l'arrivée au pouvoir du Président Lee. Les relations intercoréennes se dégradent fortement. En mars 2008, la Corée du Nord expulse temporairement des travailleurs sud-coréens du complexe industriel intercoréen, puis la zone touristique intercoréenne du mont Kumgang est fermée par la Corée du Sud suite à la mort d'une touriste sud-coréenne le 11 juillet, tuée par les tirs d'un soldat nord-coréen.

L'année 2010 devient l'*annus horribilis* avec le torpillage de la corvette sud-coréenne Cheonan en mars 2010, causant la mort de plus de quarante soldats sud-coréens, puis le bombardement de l'île de Yeonpyeong, en novembre 2010, causant notamment la mort de deux civils sud-coréens. Dès le mois de mai, le président sud-coréen entend sanctionner son voisin. Il limite le commerce intercoréen au seul CIIK, interdit aux navires de commerce nord-coréens de naviguer le long des lignes maritimes du Sud, et annonce son intention de présenter les résultats de l'enquête au Conseil de sécurité des Nations unies. Cependant, sous son apparente fermeté, la politique intercoréenne du Président Lee laisse la place au dialogue et ne remet pas en cause l'intégralité des décisions prises auparavant. Le CIIK est épargné par les sanctions. Le nombre d'employés nord-coréens continue même d'augmenter pour atteindre 50 000 personnes, tout comme la production totale du complexe.

Le milieu des années 2010 va cependant marquer un tournant fondamental. Malgré l'essai nucléaire de 2013, le CIIK n'est fermé que temporairement et, en 2014, non seulement la production du complexe industriel retrouve son niveau de 2012, mais le commerce intercoréen atteint également son plus haut niveau historique, à 2,3 milliards de dollars. Malgré la poursuite, sans équivoque, du programme nucléaire et balistique nord-coréen, les pourparlers intercoréens reprennent, y compris sur le plan militaire, et la politique intercoréenne de la Présidente Park, qui se traduit par une hausse très limitée de l'aide humanitaire apportée à la Corée du Nord, semble alors permettre de réduire les tensions entre les deux pays. La donne change radicalement en 2016 suite au quatrième essai nucléaire nord-

HISTOIRE & LIBERTÉ

coréen. Non seulement la Corée du Sud décide unilatéralement de fermer le CIIK, et ce alors qu'auparavant les activités dans le complexe n'avaient jamais été suspendues qu'à l'initiative de la Corée du Nord, puis l'ensemble des résolutions du Conseil de sécurité de l'Onu de 2016 et 2017 vise désormais à réduire les sources de devises étrangères du régime nord-coréen et empêche donc toute réouverture à court terme du CIIK. Désormais, en l'absence de progrès réels en matière de dénucléarisation, une réelle amélioration des relations intercoréennes est rendue plus compliquée et une coopération économique quasi-impossible.

Deuxièmement, les marges de manœuvre de la Corée du Sud s'amenuisent et les risques d'opposition en interne croissent. Tout d'abord, le président Moon a atteint la limite des projets intercoréens qu'il peut mettre en place sans nécessiter la levée des sanctions internationales, ou sans provoquer de tensions au sein de l'alliance avec les États-Unis. Ensuite, la diminution des retours politiques marginaux fait que toute nouvelle annonce ou avancée a un impact politique bien moindre, et le ralentissement de cette dynamique permet aux oppositions de critiquer l'administration Moon.

L'année 2018 a été une année historique pour les relations intercoréennes. Fait sans précédent, les dirigeants du Sud et du Nord se sont rencontrés à trois reprises, en avril, en mai et en septembre, ce qui conduisit à l'adoption de deux déclarations politiques et d'une déclaration militaire visant à réduire les tensions dans la péninsule. Auront été organisées un total de 36 rencontres officielles entre les deux Corées : 19 rencontres politiques, 4 rencontres militaires, 4 rencontres économiques, 2 rencontres humanitaires et 7 rencontres socioculturelles, un record historique après l'année 2007. La politique sud-coréenne s'appuie sur une stratégie détaillée, qualifiée d'Initiative économique pour la péninsule coréenne et reposant sur quatre politiques clés : une Ceinture économique de la mer de l'Est, une Ceinture économique de la mer Jaune, une Ceinture de paix dans la zone frontière et une Coopération pour un marché unique. Cette ambition politique a reposé sur une mise en scène d'un rapprochement intercoréenne facilitée par la stratégie nord-coréenne de cesser, temporairement, ses essais nucléaires et de missiles à longue portée, et par l'opportunité constituée par l'organisation, en Corée du Sud, des Jeux olympiques d'hiver à Pyeongchang.

Sur le plan de la stratégie diplomatique et de la communication politique, le président Moon a brillamment joué toutes ses cartes, y compris en recourant à la diplomatie sportive et culturelle, à la reprise de la coopération technique à l'instar des discussions sur l'état des chemins de fer en Corée du Nord ou sur la sylviculture, etc. Cependant, le maintien des sanctions internationales du fait de l'absence d'avancées concrètes sur le chemin de la dénucléarisation empêche l'administration Moon de poursuivre la dynamique de 2018. En perdant cette dynamique, le Président sud-coréen s'expose naturellement et logiquement à des critiques, venant de l'opposition mais également de la société civile qui considère que ce

LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE INTERCORÉENNE DE SÉOUL

manque d'avancées dans l'amélioration des relations intercoréennes peut être dû à une politique inadaptée, conduisant à une perte d'unité nationale par rapport à 2018.

Clairement, le président Moon subit dans les sondages les effets de l'arrêt de cette dynamique intercoréenne. L'opposition politique peut ainsi en conclure que la stratégie n'est pas optimale et peut ainsi tenter d'offrir des alternatives pour alimenter un débat politique qui façonnera également la prochaine élection présidentielle. L'opinion publique pourrait également commencer à perdre confiance dans la stratégie actuelle et se concentrer encore plus qu'auparavant sur les questions intérieures. Si des progrès ne sont pas réalisés rapidement, il sera plus difficile de justifier la poursuite de l'engagement et cela pourrait remettre en question l'héritage de tout ce que le Président a accompli jusqu'ici. Enfin, la multiplication des tensions internationales et nationales, dues entre autres à la détérioration des relations avec le Japon et à la nomination le 9 août 2019, puis à la confirmation de cette nomination un mois plus tard enfin à la démission du ministre Cho Kuk le 14 du même mois, ne participe pas à inverser cette tendance, et ne fait que mettre en avant l'absence de dynamique intercoréenne.

Troisièmement, Séoul et Pyongyang ne s'inscrivent pas dans la même temporalité et ont des leviers différents, principalement à l'avantage de la Corée du Nord. L'agenda de Kim Jong-eun s'inscrit en effet beaucoup plus dans le long terme que celui de Moon Jae-in qui devra quitter la présidence en 2022. Ainsi, Pyongyang peut se permettre d'attendre plus longtemps que Séoul et n'est pas contraint par les mêmes pressions populaires d'insatisfaction.

Il est fondamental d'insister sur le fait que la Corée du Nord a de moins en moins besoin de la Corée du Sud tout en apparaissant de plus en plus comme en situation de force par rapport aux États-Unis. Premièrement, le régime poursuit son programme nucléaire et balistique sans autre restriction qu'un moratoire non codifié et temporaire sur les essais nucléaires et balistiques à longue portée. Les capacités nord-coréennes se renforcent donc de façon continue et pour ne citer qu'un seul exemple, la Corée du Nord a réalisé en 2019 plus d'essais balistiques qu'entre 1994 et 2011, années du règne de Kim Jong-il. Deuxièmement, le régime s'adapte aux sanctions internationales, les contourne et profite de la mise en œuvre laxiste de celles-ci par certains États clés, dont la Chine. L'ouverture au printemps 2020 de deux complexes touristiques à Wonsan et Samjiyon, visant les touristes chinois, sera également un nouveau moyen pour le régime d'augmenter ses sources de revenus, alors que des infrastructures de transport entre la Corée du Nord et la Chine sont modernisées. La Corée du Nord a donc de moins en moins besoin économiquement de la Corée du Sud à court terme et la perspective de réouverture du CIIK n'est qu'une incitation très limitée par rapport à ce que peut offrir la Chine. Troisièmement, le régime a brisé son isolement diplomatique en multipliant les rencontres au plus haut niveau, y compris cinq

HISTOIRE & LIBERTÉ

rencontres avec le Président chinois, et a réussi à façonner la perception internationale de ce dernier à son avantage, alors que beaucoup évoquent plus désormais la prétendue retenue du dirigeant nord-coréen que l'accroissement de son arsenal. Surtout, le rôle d'intermédiaire et de facilitateur qu'a joué la Corée du Sud n'est plus nécessaire pour la Corée du Nord qui peut contacter directement les États-Unis. Enfin, le régime continue de mettre en œuvre une stratégie politique visant à renforcer ses capacités nucléaires en dessous du seuil de préoccupation du Président Trump, en continuant de lui fournir les éléments nécessaires pour se différencier de ses prédécesseurs et convaincre ses électeurs de son succès. Ainsi, le régime évite soigneusement de critiquer le président américain tout en critiquant ouvertement son administration, ce qui permet d'éviter, à court terme les tensions et donc de minimiser le rôle de la Corée du Sud comme réducteur de tensions.

Quatrièmement, et dernier point, il convient de revenir sur un point crucial : celui des préoccupations logiques du régime nord-coréen face à la perspective de l'instauration d'une « paix irréversible », une volonté sud-coréenne. Une question clé est notamment de savoir si le Sud ne voudrait pas beaucoup plus la paix que le Nord qui a fondé son développement économique, sa société et fondamentalement sa légitimité en partie sur son opposition au Sud et sur un niveau de tensions suffisant. Par paix, nous entendons une paix institutionnalisée, matérialisée par un traité de paix et une évolution fondamentale des relations intercoréennes et de leur système militaire respectif.

En effet, toute signature trop rapide d'un traité de paix pourrait constituer une menace à court terme pour la survie du régime de la NK. Les conséquences en matière de changements internes politiques, institutionnels, sociologiques et même économiques seraient considérables pour un « État guérilla » pour qui l'opposition à un étranger hostile est une source de légitimité. La signature d'un traité de paix conduirait également le régime à devoir se concentrer encore plus sur l'amélioration du niveau de vie de la population qui deviendrait ainsi la source principale de légitimité du régime, alors qu'il ne pourrait s'agir aujourd'hui que d'une source secondaire. Ainsi le maintien d'un niveau de tensions, tout en évitant une déstabilisation du régime du fait de pression extérieure trop importante, couplé à une amélioration limitée du niveau de vie de la population à travers la série de réformes mises en œuvre depuis l'arrivée au pouvoir de Kim Jong-un pourrait permettre au régime une stabilité enviable.

Rappelons également que du point de vue nord-coréen, la nucléarisation du pays permet d'apporter une stabilité relative et permet au régime de se concentrer sur le développement économique. Ces armes sont des armes faisant partie de l'identité même du régime et sont une source considérable de légitimité pour un régime qui entend défendre la nation coréenne face à ce qui est présenté comme des menaces externes. La signature d'un traité de paix nécessiterait que le régime nord-coréen remette en cause la possession de ces

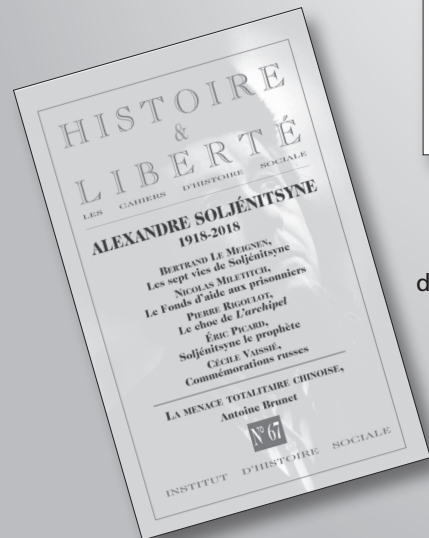
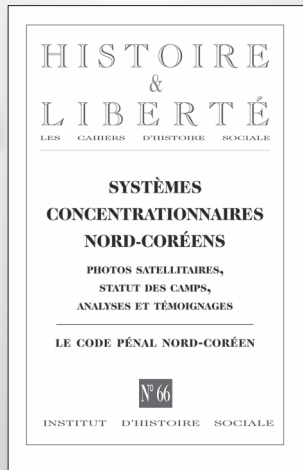
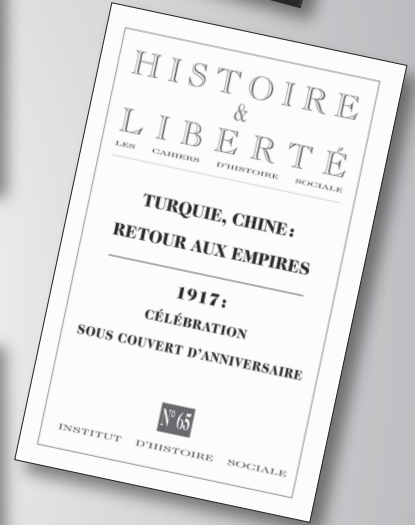
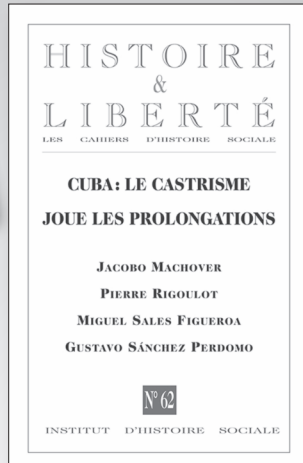
LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE INTERCORÉENNE DE SÉOUL

armes, ce qui apparaît, à court terme, comme tout simplement impossible. Enfin, dans le temps long, la menace la plus importante pour le régime nord-coréen semble être davantage le modèle politique et économique sud-coréen que le risque d'une intervention militaire américaine, de moins en moins probable du fait d'une dissuasion conventionnelle et nucléaire nord-coréenne de plus en plus crédible.

En conclusion, ces différents points amènent à relativiser les avancées en termes d'amélioration des relations intercoréennes. Si la dynamique de 2018, tranchant radicalement avec les tensions intercoréennes de 2016 et 2017, a évidemment été positive, elle s'est considérablement essoufflée. Surtout, les incitations offertes au Nord par le Sud sont désormais très limitées et tout pousse à considérer que Pyongyang accepte de dépendre de plus en plus de Pékin, le moins pire des scénarios pour assurer la survie du régime. Alors que la campagne présidentielle américaine pourrait conduire la Corée du Nord à chercher à renforcer encore un peu plus sa position dans les négociations futures avec le prochain président, le risque est celui d'un nouvel accroissement des tensions dans la péninsule coréenne en 2020. Un tel scénario pourrait conduire à une remise en cause de la politique intercoréenne de la Corée du Sud et à considérablement impacter le débat national, sur le modèle des années 2006/2007, ce qui avait conduit au retour au pouvoir des conservateurs et à un virage politique.



**Vous avez manqué
les précédents numéros ?**



**Vous pouvez retrouver
l'intégralité
des sommaires et des articles
sur notre site Internet
www.est-et-ouest.fr
et les commander :**

ih.souvarine@gmail.com

ou

☎ 0146 140933