

Benjamin Hautecouverture

Maître de recherche, Fondation pour la recherche
stratégique

Crise nucléaire nord-coréenne : que peut faire l'UE ?

Résumé

Le contentieux nucléaire et balistique qui oppose la communauté internationale à la Corée du Nord concerne les intérêts de l'UE et de tous ses États membres aux plans stratégique, politique, économique. Alors que les Européens viennent de renforcer leur politique autonome de sanctions initiée en 2006 contre Pyongyang, il convient de rappeler que l'engagement européen dans cette affaire date du milieu des années 1990 et que les leviers d'action de l'UE sont significatifs. Ils sont économiques, diplomatiques, politiques. Il est urgent de tous les activer. Encore faut-il procéder par ordre.

Abstract

The current crisis between the Democratic People's Republic of Korea (abbreviated DPRK) and the international community has been a serious and direct source of concern for the EU strategic, political and economic interests. Whereas the Europeans have just reinforced their sanctions policy against the nuclear and ballistic programmes of Pyongyang, it is worth remembering that the European involvement in this issue dates from the mid-1990's. The EU has significant leverage when it comes to proliferation crises. It is true diplomatically, economically, politically. All these levers have to be activated urgently. But things must be done in the right order.



Une place à prendre

Réunis en Conseil jeudi 19 octobre 2017, les vingt-huit États membres de l'UE ont réitéré leur appel à l'abandon « complet, vérifiable et irréversible » par le régime nord-coréen de ses programmes nucléaire et balistique. Trois jours auparavant, le Conseil des affaires étrangères de l'Union avait adopté un nouveau train de sanctions autonomes¹ contre la République populaire démocratique de Corée (RPDC, Corée du Nord), répondant en cela à une demande faite par la Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité jeudi 7 septembre 2017. Federica Mogherini avait alors annoncé qu'elle demanderait aux États membres de travailler « dans les jours qui viennent » à renforcer la politique commune européenne de sanctions contre les programmes balistique et nucléaire nord-coréens. C'était quatre jours après le sixième essai nucléaire souterrain réalisé sur le site d'essais de Punggye-ri, dans la province montagneuse du Hamgyong du Nord, au Nord-Est du pays (3 septembre 2017).

Le cœur de l'été 2017 fut monopolisé par les campagnes d'essais balistiques et nucléaire du régime nord-coréen, par les échanges d'invectives et autres petites phrases entre les principaux protagonistes en Asie-Pacifique. L'automne ferait-elle une place au vieux continent sur ce sujet lointain ? Ce serait légitime.

Menace stratégique, politique, économique

Lointaine, la question nucléaire nord-coréenne l'est de moins en moins à mesure que la portée des missiles balistiques du régime s'allonge. Au rythme auquel progresse le programme depuis l'arrivée au pouvoir de Kim Jong-un en 2012, il est réaliste d'estimer que le continent européen sera bientôt à portée opérationnelle des missiles de Pyongyang. L'on savait depuis plusieurs années que la Corée du Nord développe un programme de missile balistique de longue portée. Or, en testant mardi 3 juillet 2017 un missile Hwasong-14 (KN-20) à deux étages depuis le site de Kusong au nord-ouest du pays, le régime tirait pour la première fois un missile de portée intercontinentale². Tiré depuis le site de lancement de Kusong au nord-ouest du

pays, l'engin a volé sur 950 km avec une apogée de 2 800 km. Un nouvel essai d'un même missile réalisé trois semaines plus tard le 29 juillet est venu confirmer l'avancement de ce programme : trajectoire allongée à 1 000 km, apogée de 3 800 km, temps de vol de quarante-sept minutes, lancement nocturne. Quelles que soient les spéculations qui ont accompagné depuis lors ces deux essais, et en conservant à l'esprit une marge d'incertitude importante due en particulier au fait qu'un essai de vecteur n'est pas un tir de missile muni d'une tête nucléaire, il est désormais raisonnable de penser que le Hwasong-14 (KN-20) pourra avoir une portée maximale comprise entre 9 000 et 10 400 km. Le territoire de l'UE deviendra alors une cible potentielle. Pour mémoire, le régime a également procédé le 29 août 2017 au tir d'essai d'un missile Hwasong-12 (KN-17) depuis un site proche de la capitale. L'engin, de portée intermédiaire³, a parcouru 2 700 km au-dessus du Japon, atteignant une apogée approximative de 550 km.

Parallèlement, le programme nucléaire progresse à un rythme accéléré : deux essais souterrains réalisés au cours de l'année 2016 ont accrédité la maîtrise par les ingénieurs nord-coréens de la technologie de la bombe à fission (bombe A). Même sans avoir livré tous ses secrets au système international de surveillance de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE), l'essai du 3 septembre 2017 a provoqué une secousse sismique officiellement estimée à 6.1 par l'OTICE et le système norvégien NORSAR. Par comparaison, les essais de janvier et septembre 2016 avaient provoqué des secousses sismiques de 4.8 et 5.1, respectivement. Même si l'équivalence en puissance explosive est réputée incertaine, il est estimé que l'essai du 3 septembre 2017 correspond à une puissance de 250 kilotonnes équivalent TNT (kt/TNT). En tout état de cause, il s'agit certainement d'une puissance supérieure à 100 kt/TNT. Pour mémoire, la puissance explosive de la bombe larguée au-dessus de la ville d'Hiroshima le 6 août 1945 était d'environ 15 kt/TNT, celle de la bombe larguée au-dessus de Nagasaki d'environ 20 kt/TNT. Qu'il s'agisse d'une bombe à fission-fusion (bombe H) ou d'un engin à fission exalté, comme ce fut sans doute le cas de l'explosion de septembre 2016, le sixième essai nucléaire de la RPDC indique une progression remarquable du programme nucléaire militaire.

1. Décision (PESC) 2017/1860 du Conseil du 16 octobre 2017 modifiant la décision (PESC) 2016/849 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée.

2. Soit plus de 7 500 km.

3. Soit environ 4 000 km.

A ce jour, rien ne prouve encore que les ingénieurs nucléaires et missiliers nord-coréens savent confectionner un missile nucléaire de longue portée opérationnel. Les estimations des experts américains les plus sérieux fixent aujourd'hui à deux ans la capacité de Pyongyang à atteindre le territoire continental des États-Unis avec un missile nucléaire de longue portée opérationnel à rythme égal de progression des programmes. Gageons que le même danger pour l'Europe continentale peut être établi dans cet ordre d'idées.

Par ailleurs, le fait même que la Corée du Nord ait décidé unilatéralement d'activer en janvier 2003 la clause de sortie du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP, 1970) est un coin enfoncé dans l'autorité de la norme de non-prolifération nucléaire mondiale dont le TNP est réputé être la pierre angulaire et le garant.

Cette sortie n'est certes pas reconnue par la communauté internationale, ce pourquoi la RPDC est au mieux qualifiée d'État nucléaire *de facto* mais non *de jure*⁴. Mais outre que le leader Nord-coréen goûte sans doute peu la querelle juridique doctrinale à ce sujet, le fait même qu'il ait pu sans risque réel faire sortir son pays du TNP il y a quinze ans indique avec force que ce traité n'est pas l'instrument multilatéral de sécurité que l'on prétend volontiers. Or, le « multilatéralisme efficace »⁵ est le cœur de la stratégie de lutte contre la prolifération formulée fin 2003 et qui constitue toujours, faute d'avoir été mise à jour depuis lors, le document européen de référence.

À ce titre, le pied de nez nord-coréen au TNP est une menace politique réelle de portée potentiellement mondiale qui risque de saper l'édifice de non-prolifération nucléaire non seulement en Asie du Nord-Est (à commencer par la République de Corée et le Japon, pays dans lesquels s'exacerbe un débat national sur l'opportunité de lancer un programme nucléaire militaire national en réponse à la

4. L'article X alinéa 1 du TNP dispose que « chaque Partie, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, aura le droit de se retirer du Traité si elle décide que des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du présent Traité, ont compromis les intérêts suprêmes de son pays. Elle devra notifier ce retrait à toutes les autres Parties au Traité ainsi qu'au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies avec un préavis de trois mois. Ladite notification devra contenir un exposé des événements extraordinaires que l'État en question considère comme ayant compromis ses intérêts suprêmes. »

5. Ou « réel », selon comment l'on choisit de traduire l'adjectif « effective ».

menace nord-coréenne montante) mais encore dans le monde entier auprès d'États qui assistent impuissants à la re-nucléarisation des affaires internationales de sécurité.

Moins immédiate, cette menace pour l'ordre nucléaire militaire mondial atteindra quoi que l'on pense ou prétende les intérêts de sécurité européens dans les années à venir, si ce n'est déjà fait dans une certaine mesure : la tension croissante entre États dotés de l'arme nucléaire (EDAN) et États non dotés de l'arme nucléaire (ENDAN) dans le cadre du processus d'examen du TNP depuis 2005 s'est traduite récemment par l'impossibilité pour l'UE de formuler une position commune. Cela résulte indirectement du cas d'espèce ouvert par Pyongyang il y a quatorze ans, non clos à ce jour, qui ajoute à la planète nucléaire un nouveau type d'État doté, parce que ce cas d'espèce dramatise la tension historique sur le lien entre objectifs de non-prolifération et de désarmement entre États parties au Traité.

Enfin, un conflit, *a fortiori* nucléaire en Asie du Nord-Est déstabiliserait par ricochet toutes les économies européennes.

Le commerce des États membres de l'UE avec la Corée du Nord n'a jamais été significatif et la politique de sanctions menée collectivement depuis 2006 l'a encore considérablement réduit. Collectivement, les pays de l'UE représentaient encore en 2012 le 4^{ème} partenaire commercial nord-coréen, soit seulement 164 millions d'euros, ou 3,3 % du commerce mondial de la Corée du Nord (exclusion faite du commerce intercoréen). Ce volume a chuté pour s'élever à 28 millions d'euros en 2016 (6 millions d'importations de la Corée du Nord vers l'UE ; 22 millions d'euros d'exportations de l'UE vers la RPDC, -3,3 % par rapport à 2015). Aujourd'hui, la Corée du Nord est le 184^{ème} partenaire commercial de l'UE⁶. L'Allemagne, loin devant la France puis l'Espagne, est en Europe le partenaire commercial privilégié du régime.

En revanche, si l'on considère l'ensemble de la zone nord-est asiatique et plus largement une partie de l'Asie-Pacifique, le commerce avec les États directement impliqués dans la crise nord-coréenne représente en volume 45 % du commerce total de l'Europe. Pour la seule année 2016, le commerce des pays de l'UE avec la République de Corée a atteint 86 milliards d'euros, 125 milliards d'euros avec le Japon et 515 milliards d'euros avec la Chine⁷. À ce titre, l'idée selon laquelle

6. Source : France Diplomatie.

l'éloignement de la crise nord-coréenne préserve les intérêts économiques des pays de l'UE est fausse.

En somme, que ce soit stratégiquement, politiquement, ou économiquement, la question nucléaire et balistique nord-coréenne concerne directement et indirectement les intérêts de l'UE et de tous ses États membres. Cela étant établi, il convient de reconnaître que le danger ne touche pas à ce jour les pays de l'UE au même titre qu'il concerne les voisins immédiats de la Corée du Nord ou bien les intérêts américains en Asie-Pacifique. *Stricto sensu*, une menace devant combiner une intention d'agir et une capacité à le faire, la RPDC ne menace pas encore les pays de l'UE militairement. Du reste, le leader nord-coréen ne cible pas l'Europe dans ses invectives guerrières.

Critique de l'« engagement critique »

Ni l'UE ni ses États membres n'ont découvert l'enjeu nord-coréen avec l'exacerbation de la crise nucléaire et balistique à l'été 2017. L'UE menait déjà en RPDC une politique commune qui n'en portait pas le nom avant même de reconnaître officiellement le pays en 2001. Pourtant, l'analyste américain Mark Fitzpatrick introduisait en 2012 une réflexion sur le sujet en ces termes : « *The EU is by and large a bystander on the North Korea issue* »⁷. Ajoutons que c'est l'opinion habituellement la plus répandue sur le sujet. Qu'en est-il ?

Un premier engagement européen a cherché à être constructif au tournant du siècle à travers le financement de l'Organisation de développement énergétique coréenne (*Korean Economic Development Organisation*, KEDO), consortium international formellement lancé en mars 1995 pour mettre en œuvre l'accord-cadre conclu entre Pyongyang et Washington en 1994 au titre duquel la RPDC abandonnait son programme nucléaire militaire contre un accès privilégié aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire. En particulier, la KEDO avait pour mission de gérer le financement et la construction de deux réacteurs à eau légère d'une capacité respective de 1000 mégawatts. Les travaux démarrèrent en 1998. L'UE

participa activement à la première phase du projet en le rejoignant dès 1997 *via* Euratom. 75 millions d'ECU furent alors investis pour cinq ans, un second accord renouvelant la participation européenne au conseil d'administration en 2001 ainsi que la participation financière à hauteur de 20 millions d'euros annuellement jusqu'en 2005. Cette participation annuelle a considérablement aidé l'Organisation à fonctionner : la KEDO aurait été sous-financée sans l'apport régulier européen. Gelé en 2003 du fait des révélations américaines sur un programme indigène d'enrichissement de l'uranium, le projet n'a jamais été mené à terme et la KEDO reste à ce jour l'illustration d'une diplomatie coopérative dont l'échec fut éclatant. Indirectement, l'échec de la KEDO est aussi l'échec d'une politique européenne d'engagement et de bons offices.

L'analyse des rapports biannuels de mise en œuvre de la Stratégie de l'UE de lutte contre la prolifération depuis le premier rapport en date de juin 2004 indique une volonté très claire de suspendre l'implication directe de l'UE dans les efforts diplomatiques collectifs visant à résoudre la crise nucléaire avec la RPDC. L'UE ne fit pas partie du processus des Pourparlers à Six lancé en 2003 quelques mois après la décision nord-coréenne de sortie du TNP⁹. Les cinq premiers rapports de mise en œuvre de la Stratégie ne mentionnent même pas la crise nucléaire nord-coréenne comme sujet de préoccupation. Le rapport de décembre 2006 est le premier à aborder le sujet par une condamnation du premier essai nucléaire souterrain de la Corée du Nord réalisé deux mois plus tôt¹⁰. Une position commune fut alors adoptée¹¹ pour permettre la mise en œuvre de la résolution de sanctions prise à l'unanimité par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 14 octobre 2006¹².

L'engagement européen dans le contentieux nucléaire avec la RPDC est devenu surtout coercitif depuis lors à travers une double politique de sanctions économiques qui épouse celle du Conseil de sécurité des Nations Unies en la renforçant par des mesures autonomes. La Décision (PESC) 2017/1860 du Conseil du 16 octobre 2017 est la dernière mise à jour de cette politique

9. Janvier 2003.

10. 9 octobre 2006, séisme enregistré à 4,2 sur l'échelle de Richter, puissance explosive de la charge sans doute inférieure à 1 Kt/TNT.

11. 2006/795/CFSP.

12. RCSNU 1718 (2006).

7. Sico van der Meer, *The EU and North Korea: sanctions alone are not enough*, Clingendael, octobre 2017, p. 2.

8. Mark Fitzpatrick, *North Korean Proliferation Challenges*, Non-Proliferation paper n° 18, Consortium de l'UE sur la Non-Prolifération, janvier 2012, p. 13.

fondée sur l'interdiction d'échanger des biens, services et technologies pouvant contribuer aux programmes balistiques et aux programmes relatifs à la production d'armes de destruction massive, les restrictions de voyage et gels d'avoirs pour les personnes physiques et morales liées à ces programmes, le commerce de produits pétroliers, les transferts de fonds supérieurs à 15 000 euros¹³, l'interdiction de renouveler les permis de travail aux ressortissants Nord-Coréens sur les territoires des États de l'Union, essentiellement¹⁴.

Par ailleurs, l'UE a d'abord soutenu politiquement le processus des Pourparlers à Six jusqu'à son délitement progressif après 2007 et a régulièrement appelé à la dénucléarisation complète de la Corée du Nord selon la formule suivante : « *the complete, verifiable, and irreversible dismantlement of North Korea's nuclear programs, in order to denuclearize the Korean Peninsula* ». Dans le détail, quelques autres actions ont accompagné cette politique, tel que le soutien financier à l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique (AIEA) tant que cette dernière avait encore accès à certaines installations sur le territoire nord-coréen : c'est par exemple le cas de l'action commune du 19 novembre 2007 allouant à l'Agence de Vienne un budget de 1,78 million d'euros pour ses activités de vérification en RPDC.

Si l'on considère que l'objectif de la politique de non-prolifération de l'UE dans la péninsule coréenne est depuis plus de vingt ans la dénucléarisation, force est de constater que l'engagement européen a échoué à ce jour. Il y a plusieurs raisons à cet échec et au surinvestissement dans l'usage de l'outil diplomatique que constituent les sanctions économiques depuis 2006 :

- Premièrement, l'échec de la KEDO créa un précédent de nature à favoriser une approche prudente, moins spontanément « engageante » de la part de l'UE. Cet échec généra également des dissensions au sein des États membres. En particulier, la découverte du programme d'enrichissement de l'uranium par Pyongyang à partir de l'automne 2002 ne put donner lieu à une appréciation commune de la situation et des réponses à y apporter.

- Deuxièmement, il fallut attendre le Sommet de Thessalonique de décembre 2003 pour voir l'UE adopter une stratégie commune de lutte contre la prolifération, et le Traité de Lisbonne entrer en vigueur en décembre 2009 pour voir se regrouper des ressources diplomatiques communes visant à appliquer cette stratégie avec la mise en place du Service Européen d'Action Extérieure (SEAE).
- Troisièmement, la concentration des efforts de la diplomatie commune européenne sur le contentieux nucléaire avec l'Iran à partir de 2004 rendit très risquée voire impossible une action aussi forte et aussi continue sur un deuxième front nucléaire, qui plus est beaucoup plus éloigné des frontières européennes et ne présentant pas de risque impérieux pour les intérêts européens.
- Quatrièmement, la valeur ajoutée principale de la Stratégie de 2003 est la mise en œuvre de coopérations fonctionnelles et d'une assistance financière et technique auprès d'États qui en font la demande ou qui sont disposés à le faire. Les « *New lines for action* » adoptées en décembre 2008 en complément du document de 2003 renforcèrent la Stratégie dans ce sens. Or, l'impasse des négociations avec Pyongyang à la fin des années 2000 empêchent l'UE de jouer ce rôle depuis lors.
- Cinquièmement, l'approche commune européenne s'agissant de la Corée du Nord est minimale et fragile, ce que reflète en réalité la formule habile d'« engagement critique » martelée par la diplomatie européenne depuis le début du siècle. Cette approche vise à réduire les tensions dans la péninsule, maintenir le régime de non-prolifération, améliorer la situation des droits de l'Homme en RPDC. L'on peut au mieux y voir une version allégée de l'approche « *dual track* » adoptée contre le programme nucléaire iranien, au pire

13. Non pas interdits mais soumis à autorisation.

14. Pour une présentation synthétique du programme de mesures restrictives de l'UE contre la RPDC, voir par exemple EU-Democratic People's Republic of Korea (DPRK) Relations Fact Sheet, 27 février 2017.

15. Le troisième considérant de la Décision (PESC) 2017/1860 du Conseil du 16 octobre 2017 modifiant la décision (PESC) 2016/849 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée définit l'approche d'engagement critique en ces termes : « Le Conseil a (...) réaffirmé sa politique critique à l'égard de la RPDC, qui conjugue pression et sanctions ainsi que d'autres mesures, tout en laissant la porte ouverte à la communication et au dialogue. »

une manière déguisée de « décider de ne pas décider »¹⁵. Quoi qu'il en soit, cette fragilité est le reflet de dissensions et d'appréciations concurrentes entre États membres depuis l'échec de la KEDO.

En définitive, pour une jeune diplomatie commune concentrée sur le traitement du dossier nucléaire iranien après 2003 avec le succès final que l'on sait¹⁶ avant d'être empêchée par une crise interne grave (risques de contagion de la dette publique grecque, désaccords migratoires, Brexit), un traitement consolidé de la question nucléaire nord-coréenne était sans doute impossible jusqu'en 2016. En tout état de cause, force est de constater qu'aucun des trois volets de l'engagement critique européen n'a à ce jour abouti à un quelconque résultat significatif. Ainsi, une question non polémique mérite désormais d'être posée : y-a-t-il moyen d'intégrer et de consolider la politique européenne commune de sanctions contre la Corée du Nord de manière à peser sur, voire à orienter le cours des choses dans la péninsule ?

Publiée à la fin du printemps 2016, la *Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE* n'aborde pas spécifiquement la question nucléaire nord-coréenne. En revanche, l'on peut lire, au titre de la cinquième priorité de l'action extérieure de l'UE pour les années à venir :

« Nous mettons en œuvre tous les moyens dont nous disposons pour contribuer à résoudre les crises en matière de prolifération, comme nous avons réussi à le faire pour le programme nucléaire iranien »¹⁷. Il est légitime à plusieurs titres de se poser la question de savoir si la question nucléaire nord-coréenne peut encore être considérée comme une crise de prolifération. Il s'agit désormais plus probablement d'une question stratégique d'ensemble appelant une réflexion à la fois préventive et réactive. Mais, d'abord ce n'était pas encore le cas lors de la rédaction de la Stratégie globale en 2015 et 2016, ensuite il serait spécieux de considérer que l'UE n'est plus prioritairement concernée au prétexte que la nature de la crise avec la Corée du Nord a évolué depuis deux ans, qui plus est en s'aggravant. Officiellement donc, l'UE est toujours tenue de « mettre en œuvre tous les moyens » dont elle dispose « pour contribuer

à résoudre » la crise. Il s'agit bien de se demander quels sont les leviers européens d'action à mettre en œuvre et comment le faire.

Procéder par ordre¹⁸

D'abord, l'UE ne détient pas la clé de sortie de la crise : prudemment, la Stratégie globale de 2016 parle de « contribuer à résoudre ». Prétendre le contraire serait incorrect et irréaliste. La crise nucléaire nord-coréenne se situe au cœur d'un triangle stratégique dont les protagonistes principaux sont les États-Unis, la Chine, la Russie dans une moindre mesure, à côté desquels pèsent la République de Corée et le Japon comme intéressés et interlocuteurs principaux.

Il faut également reconnaître que l'UE dispose de peu de leviers en Corée du Nord, du fait de l'isolement et de la pauvreté du pays habitué à une économie de subsistance. *A contrario*, le marché européen représentait pour l'Iran un objectif que la diplomatie commune put utiliser pour favoriser la négociation d'un accord nucléaire global.

Cela étant dit, cinq objectifs et principes communs conformes aux approches européennes en matière de sécurité internationale en général et de lutte contre la prolifération en particulier pourraient/devraient faire l'objet d'un consensus entre les États membres :

- Premièrement, la dénucléarisation de la péninsule ne saurait plus être un objectif de court ou de moyen terme, ni un prérequis au lancement de négociations. Cette rhétorique est devenue contreproductive. Il faut ici distinguer communication et politique : appeler publiquement le régime nord-coréen à l'abandon de ses programmes proliférants est nécessaire. Cela indique le maintien d'une volonté commune ferme et d'un objectif futur, tout comme l'exprime politiquement le renforcement continu du programme de sanctions autonomes.
- Deuxièmement, le « *soft power* » européen n'implique pas la mise en œuvre d'une politique de bons offices entre rivaux régionaux. L'idée selon

16. Le *Plan global d'action conjoint* adopté le 14 juillet 2015 à Vienne.

17. *Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE*, 2016, p. 34.

18. Il ne s'agit pas ici de fournir un éventail de toutes les actions que l'UE pourrait mettre en œuvre dans le cadre du contentieux nord-coréen. En particulier, l'on ne s'intéresse pas aux scénarios de conflit militaire pouvant impliquer des initiatives en matière de planification d'urgence.

laquelle l'UE pourrait jouer le rôle d'« intermédiaire » ou de « médiateur honnête »¹⁹ entre parties adverses au motif que les Européens n'auraient pas d'intérêts stratégiques ou ne compteraient parmi eux aucune ancienne puissance coloniale dans la péninsule doit être battue en brèche : l'UE a choisi son camp, qui est celui de la dénucléarisation de la RPDC. Le programme nucléaire militaire nord-coréen doit être abandonné et c'est résolument dans cette perspective que l'UE doit s'inscrire vis-à-vis de Pyongyang. En revanche, la présence diplomatique européenne à Pyongyang et l'existence d'un dialogue doivent pouvoir être mises utilement à contribution dans le cadre d'une éventuelle reprise collective de négociations.

- Troisièmement, seul l'étranglement économique du pays et l'endiguement de ses programmes d'armes de destruction massive peuvent maintenir le régime nord-coréen dans une forme d'exception excessivement coûteuse à la règle mondiale de non-prolifération. Par conséquent, le soutien sans faille à la politique de sanctions multilatérales des Nations Unies est crucial et la politique de sanctions autonomes de l'UE doit être maintenue et renforcée comme cela a été le cas quelques semaines après le sixième essai nucléaire de Pyongyang.
- Quatrièmement, l'ampleur du dialogue politique, commercial et stratégique qu'entretient l'UE avec le reste du monde lui donne un avantage indirect qu'aucun autre groupement d'États ne possède à une telle échelle. Cet avantage doit être utilisé de façon systématique comme partie intégrante du dialogue avec les pays tiers.
- Cinquièmement, le recours à l'action armée ne saurait être une option eu égard à l'imprévisibilité du régime nord-coréen, à ses capacités de défense, à la proximité de centres de population majeurs, Séoul au premier chef. *A contrario*, toute action de désescalade des tensions dans la péninsule est à mettre en œuvre quand et si nécessaire.

Si de tels principes et objectifs peuvent être agréés entre États membres, il convient ensuite de s'accorder sur un premier plan d'action qui, idéalement, comprendrait les

points suivants en lien avec les leviers dont dispose l'UE en termes réels :

- Un plan de gestion de crise spécifique permettant, le cas échéant, une désescalade, pourrait être formalisé sous forme de processus. Fort de sa gestion du dossier nucléaire iranien, le SEAE a acquis une expérience unique en matière de gestion de crise de prolifération. Une « *task force Corée du Nord* » pourrait ainsi être constituée en s'inspirant de la « *task force Iran* » mise en place pour gérer la mise en œuvre du Plan d'action global de juillet 2015.
- La pression économique et politique sur la RPDC peut être accrue. De nombreux États ne rapportent pas au Comité de sanctions contre la Corée du Nord à New York ou rapportent avec retard et de façon très incomplète. Il y a là une marge de manœuvre pour l'UE à travers les dialogues politiques entretenus avec les pays tiers, notamment en Afrique mais aussi avec la Chine. La multitude des délégations de l'UE dans le monde est un formidable relai pour réaliser ce travail d'éveil des consciences, de persuasion, voire d'assistance à la mise en œuvre des obligations qu'ont tous les États au titre des diverses résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies prises à l'encontre du régime nord-coréen depuis plus de dix ans. En particulier, les personnels de l'UE au sein des délégations locales devraient être eux-mêmes formés à ce dossier de crise comme aux défis régionaux posés par la prolifération des armes de destruction massive. Ce n'est que rarement le cas à ce jour, et de manière aléatoire.
- De façon plus spécifique, la clause de non-prolifération de l'UE²⁰, qui depuis son adoption en novembre 2003 doit accompagner la négociation et figurer dans la conclusion des accords mixtes, c'est-à-dire ceux conclus entre les pays tiers et la communauté agissant avec les États membres, pourrait avantageusement être adaptée au cas nord-coréen. On le sait, la clause comprend trois volets dont le premier est obligatoire pour tous les États membres et les pays tiers alors que les deuxième et troisième

19. « *Honest broker* ».

20. Council of the European Union, 'Fight against the proliferation of weapons of mass destruction—mainstreaming non-proliferation policies into the EU's wider relations with third countries', 14997/03, 19 Nov. 2003.

énoncent des engagements plus progressifs à considérer « au cas par cas ». Dans le cadre du premier volet, les parties contractantes s'engagent à respecter pleinement leurs obligations au titre des instruments de non-prolifération et de désarmement auxquels ils sont soumis. Dans le cadre des deux suivants, elles s'engagent respectivement à adhérer et à mettre en œuvre les instruments pertinents auxquels elles n'ont pas encore souscrit ainsi qu'à mettre en place un système national de contrôle des exportations. Comme instrument de non-prolifération, la clause a subi nombre de critiques depuis son adoption, dont celle de fonctionner à plusieurs vitesses, de n'être pas assez transparente dans son maniement, de ne pouvoir être contrôlée dans sa mise en œuvre par les pays tiers. Sur son modèle pourtant, l'on pourrait imaginer un mécanisme, spécifique ou non aux pays sous embargo multilatéral, afin d'inciter les pays partenaires de l'UE à isoler les contrevenants à la norme de non-prolifération nucléaire mondiale, Corée du Nord en tête.

- Le régime nord-coréen a besoin d'être reconnu pour exister. Sa légitimité nécessite son inscription dans une communauté d'États. L'UE contribue à lui fournir cette légitimité depuis l'ouverture officielle de relations diplomatiques en mai 2001 sous l'impulsion de la présidence suédoise de l'Union. Vingt-six États membres ont établi des relations diplomatiques avec Pyongyang, dont sept disposent de représentations officielles dans la capitale nord-coréenne, certaines d'entre elles étant héritées des États de l'ancienne URSS : l'Allemagne, la Bulgarie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Suède. Cette reconnaissance et ces représentations offrent des canaux de communication même si le niveau hiérarchique de représentation n'est pas très élevé. L'on sait que plusieurs réunions ont été tenues avec les Nord-Coréens au mois de septembre 2017, sans grand succès semble-t-il. Mais ce sont aussi des moyens de pression s'il faut isoler le pays davantage encore.
- Même si cela peut sembler annexe au traitement de la crise nucléaire nord-

coréenne elle-même, l'UE devrait relancer une initiative visant à renforcer les conditions de sortie du TNP au titre de l'article 10 du Traité. Cet article représente encore aujourd'hui l'une des principales failles du dispositif conventionnel de non-prolifération nucléaire, qui pourrait être utilisé à l'avenir par un autre État proliférant. Naturellement, les conditions de sortie du TNP constituent un dossier épineux dans le cadre des conférences d'examen du Traité, voire un objet de marchandage pour certains États non dotés soucieux de lier des ordres du jour différents. Il s'agirait dans un premier temps de relancer une initiative commune pour bâtir une coalition d'États préoccupés par cette brèche ouverte dans l'autorité de la norme, sans chercher à amender le Traité. Nombre de propositions ont été faites qu'il s'agit de reprendre et de défendre à nouveau. Un tel travail collectif est devenu impérieux, qui viendrait en quelque sorte en réparation du préjudice infligé au TNP par la Corée du Nord. Conforme au souci de « multilatéralisme réel » cher à la Stratégie de 2003, c'est une tâche à laquelle la diplomatie européenne doit s'atteler avec détermination, quels que soient les marchandages auxquels elle devra faire face.

Un tel plan d'action spécifique à la Corée du Nord serait insuffisant s'il ne s'accompagnait pas d'une réflexion collective substantielle sur la reprise de négociations avec le régime nord-coréen (objectifs, format, étapes). Cette réflexion doit d'abord être menée entre les vingt-huit États membres puis portée chez les pays alliés et partenaires : États-Unis, République de Corée, Japon. La question de la participation de l'UE à un nouveau processus multilatéral de négociations n'est pas prématurée. Elle se pose d'ores et déjà dans la mesure où une implication croissante de l'Europe dans la gestion de cette crise dès 2018 l'amènerait mécaniquement à jouer un rôle dans un futur processus si processus il y a. Entre une participation à part entière et un rôle d'observateur dans un ou plusieurs groupes de travail cohérents d'un futur processus de négociation par exemple, une gamme d'options existe, le cas échéant.

Reprendre l'initiative

L'UE a intérêt à reprendre l'initiative dans le dossier nucléaire nord-coréen en 2018 à trois titres principaux :

D'abord, la crise nucléaire et balistique de l'été 2017 offre, deux mois plus tard, une apparence d'apaisement dont il faut ne pas être dupe : les programmes nord-coréens continuent leur progression, de futurs essais seront réalisés, l'inscription de ce petit pays comme variable d'une équation stratégique d'ensemble en Asie-Pacifique ne risque pas de s'effacer à court ou moyen terme. Dans ce contexte, les risques d'escalade militaire sont toujours très réels. L'UE représente à ce jour un acteur privilégié pour prévenir une telle escalade ou pour contribuer à une désescalade.

Ensuite, pour atteindre le rang d'acteur stratégique mondial auquel elle prétend, l'UE doit innover face à la Corée du Nord. État nucléaire de fait, le pays cherche à être reconnu comme État doté. Ce serait une faute grave de la part de l'UE qu'y céder. Ce serait une faute aussi grave que de s'y refuser tout en laissant le temps se charger en réalité d'une telle reconnaissance. C'est pourtant ce qui se passera si rien n'est fait pour l'empêcher. C'est déjà ce qui est en train de se passer dans une certaine mesure. L'UE peut agir avec la marge de manœuvre qui est la sienne, avec une ampleur qui est à débattre, des compromis sont à faire. Mais elle en a la force économique

et commerciale ; elle a le poids politique pour être entendue ; elle dispose d'une palette d'outils diplomatiques de mise en œuvre.

Enfin, peser intelligemment dans le contentieux nord-coréen permettrait aux Européens de sortir d'une situation de blocage multilatéral interne qui risque de devenir pénalisante si elle dure. L'on sait que la diplomatie commune a du mal à déterminer des positions en matière de non-prolifération et désarmement nucléaires depuis la montée en puissance du débat sur l'impact humanitaire des armes nucléaires. La conférence d'examen du TNP de 2015 en fut le théâtre. Les désaccords entre certains États de l'UE se sont transformés en divisions s'agissant de la participation à la négociation d'un traité d'interdiction des armes nucléaires cette année 2017 à New York. À cet égard, l'on peut spontanément estimer que l'exacerbation de la crise nord-coréenne tombe mal. Au contraire, l'on peut soutenir qu'elle représente une opportunité, comme en son temps la seconde guerre d'Irak avait fourni aux États membres de l'UE une chance de sortie par le haut qui s'était notamment concrétisée par la formulation historique d'une stratégie commune et par une prise en charge sérieuse du dossier iranien. La politique européenne de non-prolifération et de désarmement a besoin d'un nouveau souffle. La crise avec la Corée du Nord peut le lui offrir. ♦

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

Dernières publications

- Emmanuelle Maître, « Le couple franco-allemand et les questions nucléaires : vers un rapprochement ? », note n° 18/2017, 7 novembre 2017
- Monika Chansoria, « Indo-Japanese Strategic Partnership : Scope and Future Avenues », note n° 17/2017, 19 September 2017
- Antoine Vagneur-Jones, Can Kasapoglu, « Bridging the Gulf: Turkey's forward base in Qatar », note n° 16/2014, 11 August 2017
- Patrick Hébrard, « Pérennité du groupe aéronaval : enjeux stratégiques et industriels », note n° 15/2017, 10 août 2017
- Régis Genté, « Le jeu russe en Libye, élément du dialogue avec Washington », note n° 14/2017, 26 juillet 2017
- Antoine Vagneur-Jones, « Global Britain in the Gulf: Brexit and relations with the GCC », note n° 13/2017, 18 July 2017
- Stéphane Delory, Can Kasapoglu, « Thinking Twice about Iran's Missile Trends : the Threat is Real but Different than Predicted », note n° 12/2017, 29 June 2017
- Anne-Claire Courtois, « Le Burundi en crise : Pirates contre 'Vrais' Combattants », note n° 11/2017, 20 juin 2017
- Antoine Bondaz, « North Korea's capabilities and South Korea's dilemma » note n° 10/2017, 2 juin 2017
- Antoine Bondaz, « La réaction chinoise au déploiement du THAAD, illustration du dilemme sud-coréen », note n° 09/2017, 10 avril 2017
- Emmanuelle Maître, « A treaty banning nuclear weapons: diversion or breakthrough? », note n° 08/2017, 16 March 2017
- Antoine Vagneur-Jones, « War and opportunity: the Turkistan Islamic Party and the Syrian conflict », note n° 07/2017, 2 March 2017
- Bruno Tertrais, « La pérennisation de la composante océanique : enjeux et perspectives », note n° 06/2017, 28 février 2017
- Antoine Bondaz et Marc Julienne, « Moderniser et discipliner, la réforme de l'armée chinoise sous Xi Jinping », note n° 05/2017, 24 février 2017
- Gérard Gerold et Thomas Sullivan, « République démocratique du Congo : une alternance pacifique est-elle encore possible ? », note n° 04/2017, 16 février 2017
- Valérie Niquet, « Le saut dans l'inconnu : quelles relations entre Pékin et Washington avec Donald Trump ? », note n° 03/2017, 6 février 2017
- Jean-Paul Maréchal, « Après Paris et Marrakech, quelles perspectives pour le régime climatique mondial ? », note n° 02/2017, 18 janvier 2017
- Valérie Niquet, « Sécurité maritime en Asie : l'impossible indifférence de l'Europe », note n° 01/2017, 4 janvier 2017

La Fondation pour la Recherche Stratégique est une fondation reconnue d'utilité publique. Centre de recherche indépendant, elle réalise des études pour les ministères et agences français, les institutions européennes, les organisations internationales et les entreprises. Elle contribue au débat stratégique en France et à l'étranger.

WWW.FRSTRATEGIE.ORG

4 BIS RUE DES PÂTURES 75016 PARIS TÉL : 01 43 13 77 77 FAX 01 43 13 77 78

ISSN : 2273-4643

© FRS-TOUS DROITS RÉSERVÉS