

La Chine et le programme nucléaire nord-coréen : quel soutien au régime de sanctions ?

Paris, 22 mai 2014

Groupe d'étude n°4/6 de l'Observatoire sur l'évolution politique et stratégique de la Chine

Mathieu Duchâtel, Directeur du projet "China and Global Security" au Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI à Pékin

Mathieu Duchâtel a pris pour point de départ de son analyse le troisième essai nucléaire nord-coréen de février 2013, celui-ci étant le premier « test coréen » pour le nouveau Bureau politique du Parti communiste chinois (PCC). La réaction de la nouvelle équipe dirigeante chinoise a été largement contrastée par rapport à la réaction au deuxième essai nucléaire de 2009, qui avait été suivi par la visite de Wen Jiabao à Pyongyang et la mise en place d'un agenda de coopération. En 2013, Mathieu Duchâtel constate de nombreux ajustements tactiques dans la politique nord-coréenne de la Chine, en particulier sur 3 leviers :

- Le soutien croissant et un changement de perspectives par rapport aux sanctions,
- Une longue histoire de ruptures brutales du soutien économique,
- L'intensification de la coordination avec les États-Unis, la Corée du Sud et la Corée du Nord.

Outre ces ajustements, l'approche chinoise demeure constante sur 4 points :

- Un principe immuable : la dénucléarisation négociée *via* les pourparlers à six
- Méfiance envers la perception américaine et sud-coréenne qu'un changement de régime est la clef de la dénucléarisation
- Responsabilité des États-Unis en raison d'une politique hostile et rationalité du programme nucléaire nord-coréen
- Logique de contre-prolifération plutôt que de désarmement qui s'effectuera sur le long-terme. La Chine s'inscrit de plus en plus dans une politique des « 3 non », pas de test, pas de prolifération extérieure, pas de progrès dans le programme nucléaire.

Sur le plan méthodologique, Mathieu Duchâtel rappelle que son travail ne porte pas directement sur la Corée du Nord mais sur l'approche politique chinoise des sanctions contre le programme nucléaire nord-coréen. Son travail se base sur des recherches et des entretiens menés à Pékin et dans les provinces frontalières du Nord-Est (Yanji, Dandong, Changchun, Shenyang).



Le régime de sanctions

On constate une extension des sanctions ciblées, par opposition aux sanctions globales, au fur et à mesure des cinq résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU sur la Corée du Nord (2006-2013) : l'embargo sur le commerce d'armes (hors armes légères), la création d'un comité de sanctions chargé de surveiller et d'étoffer la liste du gel des avoirs et interdictions de voyage (19 entités et 12 individus). Le secteur du luxe est également ciblé (rés. 2094) mais avec des approches différenciées de la part des États. Enfin, les sanctions financières, qui étaient très ciblées à l'origine, évoluent vers une approche « attrape-tout ».

Néanmoins certaines preuves démontrent le contournement des sanctions, comme l'affaire du cargo Chong Chon Gang saisi en juillet 2013 transportant un Mig 21 démantelé, des moteurs et des composants de missiles anti-aériens (Cuba assurant qu'il s'agit uniquement de pièces de rechange). Des composants étrangers, dont européens et chinois, ont également été retrouvés dans les débris du missile Unha-3 (avril 2012) indiquant une activité de prolifération, tout comme les cylindres graphites exportés vers la Syrie via Dalian en mai 2012.

La différence entre sanctions ciblées et sanctions globales constitue la différence fondamentale entre l'approche américaine, japonaise et sud-coréenne d'un côté et chinoise de l'autre. La Chine refuse tout embargo total sur la Corée du Nord et développe l'idée de « sanctions intelligentes » ou ciblées pour épargner au maximum la population.

Un « problème chinois » dans la mise en œuvre des sanctions ?

Dans l'ensemble la Chine s'oppose de moins en moins à l'élargissement des sanctions, mais s'oppose radicalement aux sanctions sur les produits de luxe, qui se révèlent selon elle contre-productives, puisque visant directement les élites du régime, donc les principaux interlocuteurs dans les négociations.

Dans l'affaire de l'exportation du TEL chinois vers la Corée du Nord en 2012, Pékin reconnaît une erreur mais explique s'être fait flouer : le véhicule était normalement destiné au ministère des forêts.

Le port de Dalian est souvent impliqué dans l'exportation de produits prohibés. Il est vrai que la surveillance des cargos et containers est très difficile et très coûteuse. La surveillance de la frontière sino-nord-coréenne est également un défi. Une barrière est érigée sur certaines parties de la frontière mais pas dans son intégralité, et le dispositif de sécurité est bien plus renforcé côté nord-coréen. La Chine pourrait donc agir davantage sur la surveillance de la frontière.

La question même de l'efficacité des sanctions financières pose problème en raison des réseaux de financement parallèles comme le troc ou les transactions en cash. Après la résolution 2094, la Chine a semblé s'impliquer davantage

dans l'application des sanctions onusiennes, d'abord en publiant (en chinois via le MOFCOM, la SASTIND, les douanes et le MFA) une liste des produits interdits à l'export vers la Corée du Nord. La Chine a également fait fermer la Foreign Trade Bank nord-coréenne, mais à l'initiative des États-Unis.

Que peut-on attendre de la Chine vis-à-vis du régime des sanctions ?

La Chine pourrait se montrer davantage proactive dans l'application des sanctions et l'allongement de la liste des entités et produits sanctionnés et maintenir un régime de douane et de contrôle des frontières plus strict.

Sur la question des sanctions unilatérales chinoises, il s'avèrerait d'après Mathieu Duchâtel que la Chine n'a jamais coupé de manière unilatérale l'approvisionnement de pétrole vers la Corée du Nord. Sur le plan du tourisme en revanche, il n'y aurait eu aucun touriste à traverser la frontière à Yanji sur l'année 2013.

Le soutien aux « mesures d'amélioration économique »

En 2009, Kim Jong-Il a opéré un tournant dans sa politique économique qui a été confirmé par Kim Jong-Un. Ce tournant est appelé « mesures d'amélioration économiques » dans un refus d'utiliser le terme de « réforme » employé par le modèle chinois. Cette politique désignée comme la ligne « byongjin », consiste à mettre la priorité sur l'économie et le bien-être de la population tout en poursuivant le développement des capacités de dissuasion nucléaire. Le concept de « military first » est ainsi toujours présent dans les textes. L'enjeu est de voir combien de temps la ligne « byongjin » prévaudra pour savoir si de nouvelles coopérations sont possibles.

Les perceptions chinoises de la stabilité du régime

Mathieu Duchâtel présente la succession de pouvoir en trois phases :

- La direction collective transitoire, juste après la mort de Kim Jong Il
- La direction dictatoriale assistée par Jang Song Thaek (mi-2012)
- La dictature absolue après la mort de Jang Song Thaek

Aujourd'hui les experts chinois voient la succession achevée, contrairement aux Américains qui pensent que le régime de Pyongyang est constamment au bord de l'effondrement.

Sur le plan du soutien politique et du commerce bilatéral, la dépendance de la Corée du Nord à la Chine se trouve entre 50 % et 80 %. Le commerce bilatéral croît constamment et a dépassé 6 milliards de dollars en 2013. Cette croissance est portée par les importations (vers la Chine) de produits miniers et les exportations de biens de consommation. Ces chiffres sont néanmoins probablement sous-évalués en raison du commerce transfrontalier. Le développement du tourisme chinois en Corée du Nord est clairement une priorité de Kim Jong Un en 2014.

Mathieu Duchâtel note que le commerce bilatéral perdure mais sans aucun soutien politique, seulement dans une logique de marché. Depuis août 2012 et la visite de Jang Song Thaek à Pékin, l'intégralité de la communication entre Pékin et Pyongyang a porté sur la reprise des pourparlers et non sur l'économie.

Le soutien politique de la Chine à l'investissement en Corée du Nord et dans les ZES a porté ses fruits modestement entre 2009 et 2013, mais la création des ZES de Rason et Hwanggumpyeong-ri a provoqué un effet d'euphorie autour de la relation bilatérale. Cependant en 2013, la purge de Jang et le 3^e essai nucléaire ont entraîné un refroidissement des relations et un coup d'arrêt des investissements. La purge de Jang a entraîné le remplacement de tout son réseau y compris au niveau de la frontière, interrompant ponctuellement les échanges transfrontaliers. Avec la mort de Jang, on peut s'interroger sur l'avenir des 14 ZES annoncées avant sa mort et sur l'émergence d'un hypothétique successeur.

Ajustements diplomatiques dans un environnement régional en perpétuelle transformation

Le « nouveau type de relations entre grandes puissances » entre la Chine et les États-Unis a été assez limité sur le dossier nord-coréen en 2013. De même, la relation Chine-Japon a un effet modéré sur Pyongyang. Pour les États-Unis et le Japon, la priorité actuelle en Corée du Nord est qu'il n'y ait pas de 4^e essai nucléaire. La relation Pékin-Séoul et en particulier l'accueil favorable de la présidente Park Geun Hye à Pékin en juin 2013, qui a constitué un recadrage humiliant et une pression supplémentaire sur Pyongyang, mais avec des effets limités sur la relation Pékin-Pyongyang. La relation Chine-Russie présente un potentiel de coopération en fonction des agissements de la Corée du Nord et notamment d'un potentiel nouvel essai nucléaire.



Conclusion

- Le désarmement nucléaire de la Corée du Nord est impossible à court terme (ou alors par la guerre). La Chine adopte donc une approche de désarmement sur le long terme en passant par un engagement économique.
- Depuis le 3^e essai nucléaire, la Chine exerce une pression indirecte accrue pour influencer l'approche nord-coréenne du développement économique de la ligne de byongjin.
- Un retour à une politique de soutien est possible mais sous certaines conditions, notamment que Pyongyang fasse preuve de retenue.
- Un sommet Xi Jinping/Kim Jong Un est envisageable mais pas dans les conditions présentes.
- Les « sanctions intelligentes » sont le meilleur point d'entrée diplomatique pour renforcer la lutte chinoise contre la prolifération nord-coréenne.



Questions/Réponses

La discussion s'est ouverte sur l'éventualité d'un 4^e essai nucléaire nord-coréen, qui ne serait *a priori* pas dans les intérêts de Pyongyang, et les stocks de plutonium étant de plus limités. Cependant, la modernisation du programme nucléaire et notamment la miniaturisation et la vectorisation, implique de multiples tests. Selon certains participants, les rumeurs de préparation d'un 4^e essai nucléaire sont infondées puisque rien dans le contexte régional nord-coréen n'indique une dégradation particulière de la situation, contrairement aux essais précédents qui intervenaient toujours en réaction à des sanctions et étaient accompagnés d'une rhétorique très belliqueuse. Toutefois, certains signes récents de Pyongyang sont à relever comme les tirs de missiles balistiques à moyenne portée Nodong.

La liste émise par le MOFCOM des produits contrôlés à l'export vers la Corée du Nord comprend presque uniquement des produits duaux (matériels et éléments chimiques entrants dans la composition d'ADM). Cette liste pourrait ainsi constituer une piste de coopération avec les pays occidentaux. Du côté occidental d'ailleurs, les efforts de sensibilisation doivent être poursuivis parmi les industriels sur les matériels duaux à ne pas exporter.

Une question qui persiste est de savoir si la Chine peut faire plus dans l'application du régime des sanctions et comment pousser la Chine à s'impliquer davantage, par exemple dans le contrôle des ports et des frontières. Selon Mathieu Duchâtel, deux approches peuvent être adoptées. La première est l'approche frontale et publique d'accusation directe qui a généralement pour conséquence la rupture totale du dialogue. Cette approche a été adoptée par les États-Unis et a pu parfois faire légèrement bouger la Chine de ses positions. La seconde approche est celle du dialogue et de la coopération technique dans des domaines précis pour mieux comprendre les perceptions de chacun et avancer sur les terrains d'entente (l'approche du SIPRI).

Dans quelle mesure le réseau vertical de Jang Song Thaek, y compris le long de la frontière, était un « réseau chinois » ? Selon Mathieu Duchâtel, le communiqué officiel qui a fait suite à l'exécution de Jang mentionnait – visant la Chine – « la vente de richesses nationales à prix bradé à un certain pays ». Jang était un relai chinois en Corée du Nord mais uniquement sur les questions économiques. Un autre participant a ajouté qu'il ne fallait pas surestimer le rôle de Jang au sein du régime. En effet, celui-ci n'était pas véritablement n°2, ni membre de la puissante Commission militaire. Malgré une chute en disgrâce au début des années 2000, Jang a finalement été utile à Kim Jong Il sur la fin de son règne et pour la succession de Kim Jong Un. Une fois la transition de pouvoir achevée (ce qui est le cas d'après les Chinois), le régime nord-coréen redevient le régime autocratique qu'il a toujours été.