

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 (2/2)

Antoine Bondaz



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.

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 traitant de la période s'étalant du premier essai nucléaire nord-coréen en 2006 au début de la pandémie en 2020.

La politique d'engagement actif des Européens décrite dans la première note a été considérablement remise en cause après la crise nucléaire du début des années 2000. L'engagement européen est devenu conditionnel et a été considérablement réduit. Les relations économiques entre l'Europe et la Corée du Nord en ont été profondément affectées, une tendance qui se poursuit encore aujourd'hui. À la suite du premier essai nucléaire nord-coréen en 2006, l'Union européenne et ses États membres ont en effet adopté une stratégie dite d'engagement critique combinant la pression exercée par des sanctions conformes à celles de l'ONU et des mesures restrictives supplémentaires autonomes de l'Union européenne, tout en maintenant des canaux de communication ouverts. Deux objectifs ont été fixés : la dénucléarisation complète, vérifiable et irréversible (CVID) et l'amélioration de la situation des droits de l'Homme en Corée du Nord. Si le commerce bilatéral s'est effondré, il convient cependant de noter que l'aide humanitaire s'est poursuivie et que certains États, dont la Suède, ont joué un rôle important à la fin des années 2010 comme intermédiaire et facilitateur de négociations internationales.

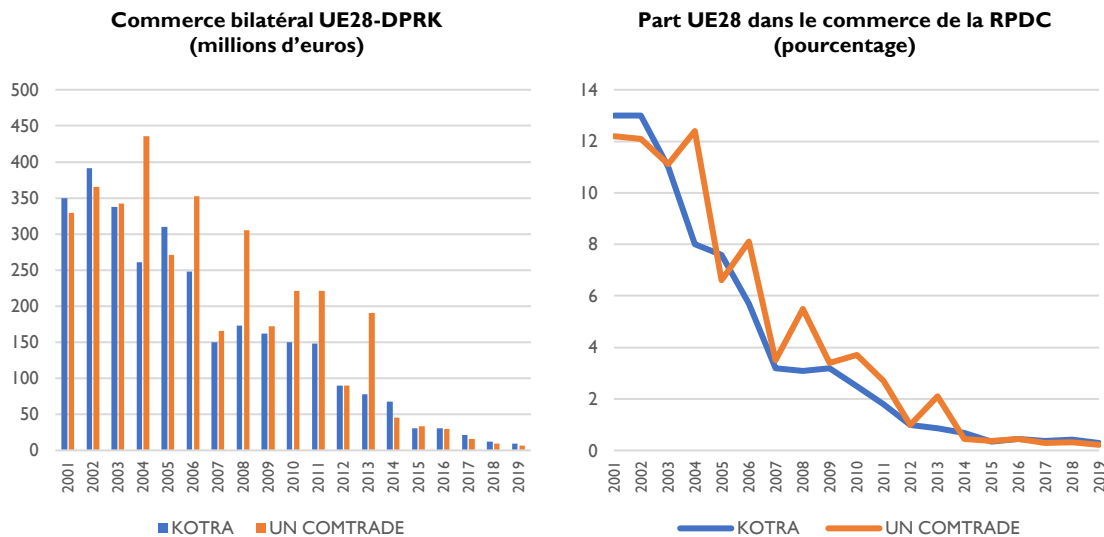
La chute brutale des échanges avant même l'adoption des sanctions

Contrairement à ce qui est souvent écrit, les échanges commerciaux entre l'Europe et la Corée du Nord se sont effondrés bien avant l'adoption des sanctions par le Conseil de sécurité des Nations unies avec les résolutions 2270 et 2321 (2016), et 2371, 2375 et 2397 (2017), qui ont imposé des embargos sectoriels. La logique des sanctions a ainsi radicalement évolué, passant d'une logique classique de non-prolifération à une logique d'imposition de coûts économiques et financiers prohibitifs en ciblant les sources de financement des programmes nucléaire et balistique de la Corée du Nord pour tenter de contraindre le pays à négocier.

Entre 2002 et 2015, les échanges commerciaux entre les États membres de l'Union européenne et la RPDC se sont effondrés, passant de plus de 350 millions de dollars à 30 millions de dollars, soit une chute de plus de 90 %, que les chiffres utilisés soient ceux de la Korea Trade Agency (KOTRA), institution sud-coréenne, ou de l'UN COMTRADE, base de données de l'ONU. La part de l'Union européenne dans le commerce extérieur de la Corée du Nord s'est en toute logique effondrée mais de manière encore plus spectaculaire, passant de près de 13 % à seulement 0,3 %. Entre 2016 et 2019, les échanges ont continué à diminuer, et la part de l'Europe dans le commerce extérieur de la Corée du Nord, déjà presque inexistante, est tombée à 0,2 % du total. Ce ne sont donc pas les sanctions internationales qui expliquent la chute drastique des échanges, même s'il est vrai qu'elles empêchent désormais leur hypothétique reprise.

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

Par ailleurs, l'Union européenne a adopté des sanctions autonomes. Les plus connues sont le gel des avoirs de personnes et d'entités nommément désignées. Il s'agit également, dans le cadre de la décision du Conseil (PESC) 2017/1860 adoptée en octobre 2017, de l'interdiction des investissements de l'UE en Corée du Nord dans tous les secteurs, de l'interdiction de la vente de produits pétroliers raffinés et de pétrole brut à la Corée du Nord, de l'abaissement du montant maximal des transferts de fonds personnels vers la RPDC de 15 000 € à 5 000 € ou encore de l'interdiction du renouvellement des autorisations de travail pour les ressortissants de la RPDC.



En ce qui concerne les sanctions, il est utile de rappeler la position des différents États membres et notamment de la France, parfois présentée comme le « faucon européen » des sanctions contre la Corée du Nord. La position de Paris est claire : le cadre juridique international doit être appliqué, donc les résolutions du CSNU et de l'Union européenne doivent être strictement appliquées, y compris les sanctions. Cependant, malgré son image d'intransigeance, la France reste ouverte à une levée partielle des sanctions dans le cas où la Corée du Nord prendrait des mesures concrètes et vérifiables en vue de sa dénucléarisation. Le débat à Paris n'est donc pas de savoir si les sanctions doivent être levées pendant et à la fin d'un processus de dénucléarisation, mais quelles mesures sont attendues de la part de la Corée du Nord avant de lever certaines des sanctions¹.

Il est important d'examiner les perceptions nord-coréennes du rôle potentiel de l'Union européenne. Tout d'abord, contrairement à l'image qui en est souvent donnée dans les analyses, l'Union européenne et la plupart de ses États membres ne sont pas perçus comme des acteurs neutres². Deuxièmement, les responsables nord-coréens ont ouvertement critiqué les E3 (France, Allemagne et Royaume-Uni) pour leur attitude conflictuelle, alors qu'ils envoient des signaux plus conciliants aux autres États membres de l'Union européenne en Europe du Nord et de l'Est. Troisièmement, il est important de ne pas surestimer le rôle des intérêts économiques³.

¹ Bondaz Antoine, « Strictly enforcing sanctions without closing the door: France's position on international sanctions against the DPRK, Institute of Korean Studies, Freie Universität Berlin, Briefing No.4, 2020.

² Pacheco Pardo Ramon, « Europe has a lot to offer on the Korean Peninsula », *Global Asia*, Vol. 14, n° 2, juin 2019.

³ Panda Ankit, « What can the EU contribute to peace on the Korean Peninsula? Tereza Novotna discusses the European Union's policies toward North Korea », *The Diplomat*, 22 juillet 2019.

L'argument prévoyant une augmentation soudaine des investissements européens en Corée du Nord en cas de levée des sanctions est fallacieux⁴. Avant l'adoption des sanctions internationales, les investissements européens étaient extrêmement limités, en partie à cause de l'instabilité de l'environnement commercial et du coût réputationnel élevé pour les entreprises qui investissent dans le pays. Ainsi, non seulement une levée des sanctions européennes de façon unilatérale est plus qu'improbable sans avancée concrète sur la dénucléarisation du pays, mais le scénario d'investissements européens massifs dans le pays est irréaliste.

Une aide humanitaire européenne malgré la crise de prolifération

Alors que le commerce bilatéral s'est effondré et, surtout, que les tensions se sont accrues au fur et à mesure du développement du programme nucléaire et balistique nord-coréen, l'Union européenne et les États membres ont continué à fournir une aide humanitaire à la Corée du Nord, malgré les difficultés croissantes rencontrées par les ONG européennes pour opérer dans le pays. Parmi ces difficultés, la demande faite par Pyongyang en 2005 de mettre fin à toute aide officielle et explicite en réponse à la dénonciation par l'Union européenne de la situation des droits de l'Homme en RPDC. En effet, de nombreux projets ont été suspendus et n'ont pu reprendre qu'après que les organisations non gouvernementales concernées se sont réorganisées et ont « *accepté de ne pas utiliser de symboles permettant d'identifier leurs sponsors pendant leur travail* »⁵.

Ainsi, loin du désengagement total parfois évoqué par certains chercheurs, les Européens ont soigneusement séparé les préoccupations humanitaires des considérations politiques depuis les années 2000⁶. Avant la pandémie, l'Union européenne et ses États membres ont continué à apporter une aide utile et indispensable. Entre 2007 et 2019, ils ont ainsi contribué à hauteur de 242 millions d'euros, avec un pic de 25 millions d'euros en 2011. Même entre 2016 et 2019, l'aide est restée à un niveau élevé, dépassant les 12 millions d'euros par an. Parmi les contributeurs, la répartition est assez identique à celle de la fin des années 1990. L'Union européenne, par l'intermédiaire d'ECHO, est le principal contributeur, représentant 43 % du total. Toutefois, certains États membres sont très impliqués, comme la Suède (18 %), l'Allemagne (13 %) et la France (10 %). Le rôle de la Suède est particulièrement remarquable avant la pandémie car sa part de contribution s'est maintenue à des niveaux très élevés, représentant plus de 30 % de l'aide totale fournie à la RPDC en 2018 et 2019.

De même, la France, souvent critiquée pour sa position dure sur les questions de non-prolifération, apparaît comme un partenaire important, contribuant à l'assistance à la population nord-coréenne axée sur l'aide alimentaire et le soutien aux ONG françaises actives dans le pays ainsi qu'au Programme alimentaire mondial et à l'UNICEF, et surtout crédibilisant le rôle important joué par le Bureau de coopération français ouvert en 2011 à Pyongyang.

⁴ Pacheco Pardo Ramon, *op. cit.*

⁵ Kwon Soyoung, Ford Glyn, « The EU Stretches its Foreign Policy Wings Over Korea », *Policy Forum Online*, 2005.

⁶ Jang Suyoun, Suh Jae-Jung, « Development and security in international aid to North Korea: commonalities and differences among the European Union, the United States and South Korea », *The Pacific Review*, vol. 30, n° 5, 2017, pp. 729-749.

Aide humanitaire par pays 2007-2019 (milliers d'euros)

Source : EU Aid Explorer (CE + OCDE)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
ECHO	12 135	12 594	2 432	11 150	18 620	5 330	9 720	5 220	7 700	6 240	5 580	4 280	3 770	104 771
Suède	3 853	1 712	3 556	2 686	540	5 430	4 010	4 290	3 610	3 390	2 180	4 100	3 950	43 307
Allemagne	4 532	3 764	1 956	1 921	1 810	2 420	1 960	1 720	3 070	2 580	2 420	2 710	1 570	32 433
France	236	860	197	526	1 070	993	1 400	11 210	1 190	802	1 400	1 480	1 370	22 734
Finlande	1 595	475	801	541	1 240	514	600	621	609	339	644	321	335	8 635
Royaume-Uni	852	185	35	308	436	933	1 540	623	1 050	263	46	225	346	6 842
Italie	1 332	1 116	964	328	310	286	299	768	407	18	189	87	213	6 316
Irlande	358	805	0	0	250	658	650	650	650	400	479	350	500	5 750
Pays-Bas	509	690	882	100	0	80	0	23	0	30	25	25	25	2 389
Luxembourg	250	200	250	0	500	290	394	85	0	0	0	0	0	1 969
Autres	1 913	1 825	403	402	538	416	567	161	111	79	69	80	95	6 661
TOTAL	27 565	24 226	11 476	17 962	25 314	17 350	21 140	25 371	18 397	14 141	13 032	13 658	12 174	241 807

L'aide de l'UE finance notamment des projets concrets et répond aux situations d'urgence. En 2019, à la suite de la sécheresse saisonnière précoce du pays, l'Union européenne a alloué 55 000 euros pour aider la Fédération internationale de la Croix-Rouge à fournir une assistance critique aux familles les plus vulnérables de la province orientale du Hamgyong du Sud, la plus durement touchée. En août 2018, lorsque les provinces de Hwanghae du Nord et du Sud ont été frappées par des inondations et des glissements de terrain de grande ampleur, l'Union européenne a alloué 100 000 euros pour aider les personnes les plus touchées par la catastrophe. En 2016, elle a offert 300 000 euros pour la fourniture d'articles de première nécessité aux familles victimes des inondations dévastatrices qui ont balayé une grande partie de la province la plus septentrionale du Hamgyong du Nord, ainsi que 300 000 euros pour une initiative menée par la Croix-Rouge finlandaise (FRC), axée sur le renforcement de la capacité des populations des zones rurales à répondre aux futures inondations et sécheresses, à la fois au niveau local et au niveau national⁷.

Des ONG européennes sur le terrain, au plus près des populations

Les ONG européennes entretiennent avec la Corée du Nord des relations plus durables et plus fiables que les ONG américaines et sud-coréennes. Outre la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et six agences des Nations unies, les quatre ONG résidentes en Corée du Nord avant leur départ à cause de la pandémie étaient toutes européennes. Il s'agissait de Première Urgence Internationale, Triangle Génération Humanitaire, Concern

⁷ « North Korea (DPRK) », European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations North Korea (DPRK).

Worldwide et Welthungerhilfe. Handicap International et Save the Children se sont retirés du pays en 2019. Par ailleurs, les États membres de l'Union européenne ont veillé à ce que les ONG reçoivent des exemptions du Comité de la résolution 1718 du Conseil de sécurité des Nations unies pour leur permettre de continuer à mettre en œuvre des projets humanitaires dans le pays. En 2019 et 2020, des ONG et des entreprises de Finlande (Finn Church Aid), de France (Triangle Génération Humanitaire, Première Urgence Internationale et Médecins Sans Frontières), d'Allemagne (Deutsche Welthungerhilfe), d'Irlande (Concern Worldwide), d'Italie (Agriconsulting SA et Agrotech SPA) et de Suisse (Swiss Humanitarian Aid) ont toutes obtenu des exemptions.

A cet égard, il est intéressant d'analyser brièvement les nombreux projets humanitaires menés par l'ONG française Triangle Génération Humanitaire entre 2002 et 2020 dans le pays. Tout d'abord, ceux-ci sont financés par un grand nombre d'acteurs internationaux, presque exclusivement européens : la Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire de l'UE (ECHO) et EuropeAid, l'Aide alimentaire programmée (AAP) ainsi que le Centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères, l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA) ou la Direction du développement et de la coopération suisse (DDC). Deuxièmement, les montants sont importants avec un total de près de 20 millions d'euros sur vingt ans. Troisièmement, les projets sont divers : développement agricole/sécurité alimentaire, réhabilitation de systèmes d'eau potable, amélioration des infrastructures sanitaires, distribution d'aide alimentaire dans les institutions pour enfants, amélioration des conditions de vie dans les maisons de retraite, soutien à une association de promotion des droits des personnes âgées, etc. Le tableau ci-dessous présente les dix derniers projets mis en œuvre par l'ONG, soit entre 2014 et 2019, la majorité des projets suspendus à cause de la pandémie et du départ des humanitaires étrangers au printemps 2020.

Activités humanitaires de l'ONG Triangle Génération Humanitaire en RPDC

Période	Type d'activités	Bailleurs	Montant (€)
01/2014 to 03/2016	Renforcer la société civile pour une meilleure prise en charge des personnes âgées	EuropeAid (EU), AAP (France), DDC (Switzerland)	666 000
01/2015 to 01/2019	Programme d'amélioration de la nutrition des enfants	EU, DDC (Switzerland), AAP (France)	1 338 348
09/2016 to 08/2019	Une alimentation plus diversifiée pour les populations les plus vulnérables de la ville de Sohung	EU, DDC (Switzerland)	1 200 000
04/2017 to 09/2019	Programme d'assistance pour une meilleure prise en charge des personnes âgées	EU, AAP (France)	533 330
10/2018 to 09/2019	Aide alimentaire pour les populations vulnérables	CDCS (France)	100 000
02/2018 to 05/2021	Développement de l'aquaculture pour améliorer la nutrition des enfants	EU	777 930
01/2019 to 12/2021	Programme d'assistance pour une meilleure prise en charge des personnes âgées	EuropeAid (EU)	451 961
05/2019 to 04/2022	Programme d'amélioration de la nutrition des enfants	EuropeAid (EU)	1 388 889
08/2019 to 07/2021	Soutien à la sécurité alimentaire des enfants de moins de 6 ans et des personnes âgées	CDCS (France)	100 000
09/2020 to 08/2021	Amélioration de la sécurité alimentaire dans les comtés de Hamju et de Jongpyong dans la province du Hamgyong du Sud	AAP (France)	100 000

Quel rôle demain pour l'Europe ?

La fermeture de la Corée du Nord dans le contexte pandémique en 2020 a encore accentué la dynamique de rupture entre l'Europe et le pays. Le commerce bilatéral est théoriquement tombé à zéro, même si nous ne disposons pas des données de l'UN COMTRADE du fait de l'absence de *reporting* nord-coréen. Les quatre ONG européennes qui y opéraient se sont retirées du pays et, selon les données de la Commission européenne, l'aide humanitaire européenne au pays a continué à se réduire, passant de 8,69 millions d'euros en 2020 à moins de 400 000 euros en 2022. L'ensemble des diplomates européens en poste ont quitté le pays et les interactions officielles ou officieuses se sont effondrées.

Une question se pose donc sur la reprise potentielle des échanges, notamment politiques, entre les Européens et les Nord-Coréens, notamment de façon très concrète sur la réouverture des ambassades à Pyongyang, et sur le changement des équipes de diplomates nord-coréens en Europe, ceux-ci ayant passé au minimum quatre ans à l'étranger, pour certains beaucoup plus, et des rotations classiques devant donc se faire.

Un premier risque est notamment une faible socialisation des nouvelles équipes couplée à un intérêt politique limité pour un dialogue constructif avec la Corée du Nord, les priorités diplomatiques, que ce soit en périphérie de l'Europe ou dans l'Indo-Pacifique, s'étant multipliées et ayant donc marginalisé la Corée du Nord sur l'agenda européen.

Un deuxième risque est une possible stratégie nord-coréenne qui viserait à prioriser la relance des relations avec les pays partenaires, de la Chine à la Russie en passant par certains pays choisis en Asie du Sud-Est, au Moyen-Orient et en Afrique, dans ce qui pourrait être une forme de découplage diplomatique.

Un troisième risque est la perte de crédibilité, mais aussi d'envie, de certains États membres qui ont pourtant joué un rôle crucial comme intermédiaires et facilitateurs, que ce soit dans les années 1990 pour l'Allemagne ou dans les années 2010 pour la Suède. La polarisation des relations internationales, les changements de majorité à Stockholm et surtout l'absence de volonté claire de Washington d'entamer des négociations avec Pyongyang pourraient faire tomber un des rares leviers dont disposaient les Européens.

FRS - KF PROGRAMME CORÉE
SUR LA SÉCURITÉ ET LA DIPLOMATIE