



ASIA CENTRE  
centreasia.eu

## La fermeture du complexe industriel de Kaesong n'est-elle pas une décision sud-coréenne contreproductive ?

16 février 2016

par Antoine Bondaz (Ph.D.)

Chercheur, Rédacteur en chef adjoint de *Korea Analysis*, Asia Centre

Les relations intercoréennes ont, depuis la proclamation de la République de Corée au Sud et de la République populaire démocratique de Corée au Nord en 1948, été marquées par l'alternance de périodes de fortes tensions, un pléonasma si l'on évoque la guerre de Corée (1950-1953), et de périodes de rapprochement. La politique intercoréenne de la Corée du Sud a également alterné 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 sa réunification.

Le 11 février 2016, Séoul a annoncé la fermeture du complexe industriel intercoréen de Kaesong, une sanction unilatérale sans précédent en réaction à l'essai balistique nord-coréen du 7 février. Kaesong constituait le dernier symbole de la coopération entre les deux pays et de la politique intercoréenne, dite Politique du rayon de Soleil, des gouvernements progressistes des Présidents Kim et Roh. Même le Président conservateur Lee, pourtant critiqué par Park Geun-hye

lors de la campagne présidentielle de 2012 pour sa politique de confrontation avec Pyongyang, n'avait pas pris une telle mesure en 2010, et ce en dépit du torpillage de la corvette sud-coréenne Cheonan, et du bombardement de l'île sud-coréenne de Yeonpyeong par la Corée du Nord, bombardement qui avait causé la mort de deux civils sur le territoire de la République de Corée, une première depuis 1953.

Cet article retrace brièvement l'évolution de la politique intercoréenne de la Corée du Sud depuis la fin des années 1990, notamment l'importance du complexe industriel de Kaesong, et analyse la récente annonce sud-coréenne. L'argument défendu dans cet article est que cette annonce, bien qu'elle puisse être expliquée, entre autres, par l'engagement du gouvernement sud-coréen auprès de son opinion publique de répondre fermement aux provocations nord-coréennes et de les sanctionner, risque de s'avérer contreproductive et d'aller à l'encontre de l'intérêt sud-coréen à court et moyen terme.

## Kaesong, principal symbole de la Politique du rayon de Soleil des Présidents progressistes Kim et Roh

Des épisodes de rapprochement, partiel, entre les deux Corées ont émaillé la guerre froide, comme le Communiqué joint intercoréen du 4 juillet 1972 ou la Nordpolitik du Président Roh à la fin des années 1980. Cependant, l'arrivée au pouvoir du Président progressiste Kim Dae-jung, en 1998, marque une nouvelle ère dans les relations intercoréennes avec la mise en œuvre de la politique intercoréenne dite Politique du rayon de Soleil<sup>1</sup>. Cette stratégie visant à réduire la perception de menace réciproque, et donc à influencer le comportement nord-coréen afin d'accroître la sécurité de la Corée du Sud, s'est traduite par une politique d'engagement inconditionnel. Le premier sommet présidentiel intercoréen en 2000 et l'obtention par le Président du Prix Nobel de la Paix la même année en deviennent les premiers symboles forts.

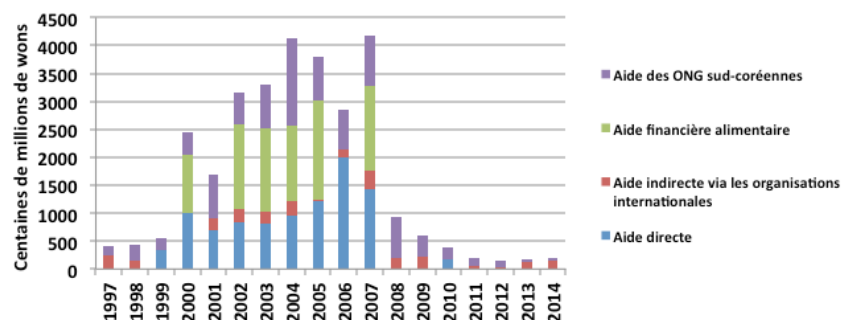
Malgré les révélations américaines en 2002 sur le programme d'enrichissement d'uranium de la Corée du Nord et le retrait du pays du Traité de non-prolifération l'année suivante, le Président progressiste Roh Moo-hyun, arrivé au pouvoir en février 2003, maintient cette stratégie en la rebaptisant Politique de paix et de prospérité. La coopération intercoréenne, notamment sur le plan économique s'approfondit. Le complexe industriel intercoréen de Kaesong et la zone touristique intercoréenne du Mont Kumgang, deux sites proches du 38<sup>ème</sup> parallèle mais sur le territoire nord-coréen, en deviennent les deux symboles forts. L'année 2007, une année après le premier essai nucléaire nord-coréen, marque le summum de ce rapprochement. Suite au 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 ».

Cette même année, ce sont près de 350 000 sud-coréens qui visitent le Mont Kumgang, et le commerce intercoréen atteint 1,8 milliards de dollars, soit un quadruplement depuis 2000<sup>2</sup>.

## Un complexe industriel épargné par le Président Lee malgré les provocations nord-coréennes de Cheonan et Yeonpyeong en 2010

En décembre 2007, la victoire du candidat conservateur à l'élection présidentielle est la plus large victoire depuis la démocratisation du pays en 1987. Le Président Lee s'est notamment fait élire sur l'opposition d'une partie de l'électorat à la politique intercoréenne de ses prédécesseurs qui n'ont pas été en mesure d'empêcher la nucléarisation et les provocations de leur voisin. Réalisant un virage à 180° degrés, la priorité de la politique intercoréenne n'est plus l'amélioration des relations intercoréennes mais la dénucléarisation de la Corée du Nord. Mettant un terme à la Politique du rayon de Soleil, il présente sa stratégie dite Dénucléarisation et Ouverture 3000 - si Pyongyang accepte de se dénucléariser, alors Séoul s'efforcera à faire tripler le PIB par habitant du pays pour atteindre 3000 dollars en l'espace de dix ans. La politique intercoréenne de Séoul passe d'un engagement illimité et inconditionnel à un engagement limité et conditionné à un démantèlement du programme nucléaire. Les projets de coopération qui découlent de la déclaration commune signée 2007 sont suspendus, l'aide à la Corée du Nord se réduit progressivement, et le Président Lee rompt avec ses prédécesseurs en évoquant ouvertement la violation des droits de l'homme en Corée du Nord, notamment au sein du Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

Graphique 1 : Aide publique et privée de la Corée du Sud à la Corée du Nord (1997-2013)



1- L'expression est tirée d'une fable du grec Esope, « Borée et le Soleil », reprise par Jean de la Fontaine sous le nom de « Phébus et Borée ». Phébus, Dieu du Soleil et Borée, Dieu des vents du Nord, cherchent à savoir lequel des deux est le plus fort et se comparent en tentant d'enlever les vêtements d'un voyageur.

Borée souffle mais le voyageur serre ses vêtements contre lui et en rajoute même un. Phébus, à l'inverse, décide d'utiliser ses rayons pour réchauffer le voyageur qui enlève progressivement ses vêtements. La morale veut que la persuasion soit plus efficace que la confrontation.

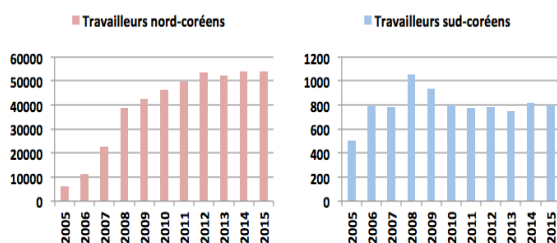
2- Toutes les données chiffrées présentées dans les graphiques proviennent du Ministère de l'Unification sud-coréen (<http://eng.unikorea.go.kr/>).

Les relations intercoréennes se dégradent fortement. En mars 2008, la Corée du Nord expulse temporairement des travailleurs sud-coréens du complexe industriel intercoréen et suspend, en avril, tout dialogue bilatéral. Malgré la volonté manifeste du Président Lee de modérer partiellement sa stratégie au début de l'été, la mort d'une touriste sud-coréenne le 11 juillet, tuée par les tirs d'un soldat nord-coréen dans la zone touristique intercoréenne du Mont Kumgang, et le refus du gouvernement nord-coréen de présenter des excuses, ravivent les tensions. La Corée du Sud prend alors la décision unilatérale de fermer, temporairement, la zone touristique qui permet à la Corée du Nord de gagner annuellement plusieurs dizaines de millions de dollars. En novembre 2008, la Corée du Nord annonce qu'elle ferme sa frontière, interdit tout tourisme intercoréen, et suspend temporairement la ligne téléphonique gérée par la Croix rouge entre les deux exécutifs depuis 1972. La zone touristique intercoréenne du Mont Kumgang demeure fermée depuis.

Les relations intercoréennes connaissent une nouvelle période de détérioration brutale suite au naufrage de la corvette Cheonan en mars 2010, causant la mort de plus de quarante soldats sud-coréens. Alors qu'un rapport confié à une équipe d'enquête internationale conclut à un torpillage par la Corée du Nord, le Président Lee, dans un discours prononcé le 24 mai 2010, prend des mesures sans précédent afin de sanctionner son voisin. Il limite le commerce intercoréen au seul complexe industriel de Kaesong, interdit aux navires de commerce nord-coréens de naviguer le long des lignes maritimes sud-coréennes, et annonce son intention de présenter les résultats de l'enquête au Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Malgré les provocations nord-coréennes, qui comprennent alors le second essai nucléaire et un essai balistique en 2009, ainsi que le bombardement de l'île sud-coréenne de Yeonpyeong en novembre 2010, le site industriel de Kaesong est donc épargné des sanctions, le nombre d'employés nord-coréens continue même d'augmenter tout comme la production totale du complexe. Kaesong devient plus que jamais le symbole de la coopération intercoréenne, même au cours des périodes de très fortes tensions bilatérales.

Graphique 2/3 : Travailleurs coréens au sein du complexe industriel de Kaesong



## La volonté initiale de la Présidente Park Geun-hye de sauver Kaesong suite à l'essai nucléaire de 2013

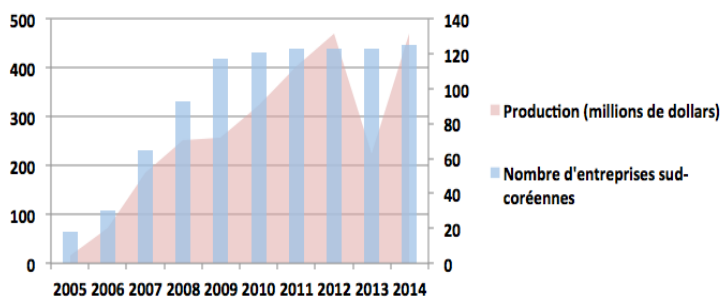
Au cours de la campagne présidentielle de 2012, Park Geun-hye entend se démarquer de ses prédécesseurs, tant progressistes que conservateurs, en mettant en œuvre une politique intercoréenne plus équilibrée. Dans un article publié dans le magazine *Foreign Affairs*, la candidate conservatrice considère que « ceux qui ont mis l'accent sur la solidarité et le compromis intercoréens ont eu des espoirs disproportionnés en pensant que si le Sud fournissait de l'aide au Nord alors celle-ci abandonnerait sa rhétorique belliqueuse. [...] D'un autre côté, les gouvernements à Séoul qui ont mis l'accent sur les pressions du Nord ont été incapables d'influencer son comportement<sup>3</sup> ». Une fois élu, elle développe sa Politique de confiance dans la péninsule en cherchant tant à améliorer les relations intercoréennes, qu'à permettre une dénucléarisation de la Corée du Nord.

L'essai balistique nord-coréen du 12 décembre 2012, une semaine avant son élection, et le troisième essai nucléaire du 12 février 2013, constituent un premier test pour la fille de l'ancien Président Park Chung-hee. Suite à la résolution 2094 du Conseil de Sécurité des Nations Unies condamnant unanimement l'essai et sanctionnant le pays, la péninsule connaît une escalade des tensions et le régime nord-coréen durcit sa rhétorique. Le 3 avril, Pyongyang demande le retrait du personnel sud-coréen travaillant au complexe de Kaesong et annonce quelques jours plus tard la suspension de toute activité. La Présidente sud-coréenne entend cependant négocier avec son voisin, et, après de longues semaines de discussions, Séoul et Pyongyang annoncent la réouverture du complexe pour le 16 septembre. Cette réouverture après une suspension de cinq mois, est alors présentée comme un succès pour la Corée du Sud et pour l'exécutif sud-coréen. Les intérêts des entreprises sud-coréennes sont préservés, un accord portant sur le fonctionnement du complexe est trouvé, et les deux pays s'engagent même à ne plus suspendre les activités du complexe, et ce quel que soit le prétexte.

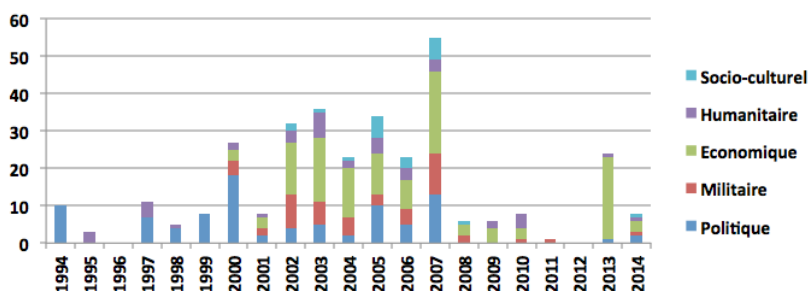
Kaesong constitue alors, plus que jamais, le symbole de la coopération intercoréenne et ce malgré la poursuite, sans équivoque, du programme nucléaire et balistique nord-coréen. En 2014, non seulement la production du complexe industriel de Kaesong retrouve son niveau de 2012, mais le commerce intercoréen atteint également son plus haut historique à 2,3 milliards de dollars. Les pourparlers intercoréens reprennent, y compris sur le plan militaire, et la politique intercoréenne de la Présidente Park semble alors permettre de réduire les tensions entre les deux pays. Des réunions de familles séparées au cours de la guerre de Corée sont organisées, et, à la surprise générale, trois dirigeants nord-coréens, Hwang Pyong-so, Choe Ryong-hae et Kim Yang-gon, se rendent à Incheon en octobre 2014 afin de participer à la cérémonie de clôture des Jeux Asiatiques.

3- PARK Geun-hye, "A New Kind of Korea, Building Trust Between Seoul and Pyongyang", *Foreign Affairs*, September/October 2011

Graphique 4 : Entreprises et production du complexe industriel de Kaesong



Graphique 5 : Pourparlers intercoréens par domaine (1994-2014)



### Le revirement sud-coréen et la fermeture de Kaesong comme dernier atout de la Présidente face à la Corée du Nord

La décision unilatérale prise par la Corée du Sud de fermer le complexe industriel de Kaesong, le 11 février dernier, en réaction à l'essai balistique nord-coréen, apparaît comme inattendue et surprenante. Inattendue car les activités du complexe n'avaient jusqu'à présent été suspendues temporairement que par la Corée du Nord et non la Corée du Sud, malgré les provocations répétées de son voisin, parfois létales comme en 2010. Inattendue également car la Présidente Park s'était personnellement engagée pour la réouverture du complexe en 2013 et un accord intercoréen avait été signé pour ne plus le fermer. Surprenante car elle met fin au tout dernier projet concret de coopération intercoréenne et à un apparent consensus bipartisan qui consistait à ne pas fermer Kaesong. Ce sont ainsi plus de vingt années d'efforts sud-coréens pour engager la Corée du Nord qui sont remis en cause.

Cette décision sud-coréenne peut s'expliquer de plusieurs façons. Premièrement, la Président Park Geun-hye a cherché à réagir fermement et à rassurer la population sud-coréenne vis-à-vis de la menace nord-coréenne, et ce alors qu'elle s'était engagée à ne pas laisser les provocations de la Corée du Nord impunies. Deuxièmement, la Corée du Sud cherche à montrer l'exemple à la communauté internationale, et plus précisément aux membres du Conseil de Sécurité des Nations Unies, alors que les négociations sont toujours en cours pour l'adoption d'une résolution et le renforcement des sanctions contre son voisin. Troisièmement, cette décision vise à ralentir le développement du programme nucléaire et balistique nord-coréen. Le ministre de l'Unification Hong Yong-pyo a légitimé cette fermeture en affirmant que 70% des 100 millions de dollars perçus annuellement par la Corée du Nord, par le biais des salaires des travailleurs nord-coréens,

était utilisé par le régime nord-coréen pour financer le développement d'armes. Quatrièmement, les options possibles pour Séoul étaient plus que limitées. Le pays ne pouvait se permettre des sanctions militaires qui auraient induit le risque d'une escalade brutale des tensions, et l'annonce du probable déploiement du système de défense anti-missile américain THAAD et la reprise de la propagande par le biais des haut-parleurs le long de la zone démilitarisée avait déjà été faite au mois de janvier, suite à l'essai nucléaire. Le gouvernement sud-coréen n'avait ainsi plus d'autres cartes à jouer face à la Corée du Nord que de fermer Kaesong

### Des dommages collatéraux qui peuvent, à court et moyen terme, aller à l'encontre de l'intérêt national sud-coréen

Cette décision, en apparence précipitée car quelques jours seulement après l'essai balistique et non coordonnée avec les partenaires internationaux du pays, pourrait cependant à terme porter préjudice à la Corée du Sud.

Premièrement, la stratégie de légitimation de la décision sud-coréenne est difficile à défendre, et pourrait fragiliser le gouvernement sud-coréen et le pays sur la scène internationale. Comment, en effet, se défendre contre l'argument que les gouvernements conservateurs, pourtant si critiques de la politique intercoréenne des progressistes, ont accepté de financer indirectement le programme nucléaire et balistique nord-coréen à travers Kaesong depuis leur arrivée au pouvoir en 2008 ? Les dommages collatéraux pourraient être ressentis tant sur le plan national qu'international. En Corée du Sud, le gouvernement reconnaît ainsi implicitement l'échec de la politique intercoréenne du pays, qu'elle ait été formulée par les progressistes ou les conservateurs. Par conséquent, cela pourrait accroître la défiance de l'opinion publique vis-à-vis de ses gouvernants, brouiller l'image politique que les conservateurs s'étaient efforcés de construire en opposition aux progressistes, et, in fine, donner un poids

démessuré aux partisans d'une ligne dure contre la Corée du Nord. A l'étranger, la Corée du Sud risque d'envoyer le message à la communauté internationale que le pays a contribué, en conscience bien que de façon indirecte, au renforcement des capacités militaires nord-coréennes depuis une vingtaine d'années. Par conséquent, le rôle international de la Corée du Sud dans la résolution du problème nucléaire nord-coréen pourrait en être affecté et le pays marginalisé dans les négociations futures.

Deuxièmement, la Présidente Park Geun-hye pourrait être une victime collatérale de sa propre annonce. Comment expliquer son revirement alors qu'elle souhaitait, à l'inverse, rouvrir le complexe il y a trois ans, quand bien même la Corée du Nord avait procédé à un essai nucléaire en 2013 et à deux essais balistiques en 2012 ? La politique de la présidente sud-coréenne risque donc d'être présentée comme peu cohérente par l'opposition ce qui pourrait conduire à affaiblir sa crédibilité. De plus, il sera difficile pour la chef d'Etat de revenir sur sa décision avant la fin de son mandat, fin 2017. La Présidente Park s'est donc peut-être enfermée dans une impasse politique dont elle ne pourra sortir qu'en payant un coût politique fort, ou en apparaissant comme faisant au final des concessions à la Corée du Nord, un voisin qui ne manquera pas de les utiliser politiquement.

Troisièmement, la décision sud-coréenne n'aura qu'un impact limité sur la détermination du pays à se doter d'armes nucléaires et de missiles balistiques, et sur l'accroissement de la sécurité nationale de la Corée du Sud. La Corée du Nord a démontré sa détermination totale à poursuivre son programme nucléaire et balistique en effectuant quatre essais nucléaires et plusieurs essais balistiques en dépit des condamnations internationales, du renforcement progressif des sanctions onusiennes et unilatérales, et, in fine, de l'isolement croissant du pays. Les dizaines de millions d'euros dont la Corée du Nord sera privée ne pourront, malheureusement, pas à eux seuls empêcher le développement de ce programme et forcer la Corée du Nord à prendre le chemin de la dénucléarisation. Cette décision pourrait de plus pousser le régime à rediriger une partie de son budget vers l'Armée, au détriment du développement économique et de l'amélioration, très partielle pour l'instant, du niveau de vie de la population nord-coréenne.

Quatrièmement, la Corée du Sud se prive d'un de ses derniers leviers d'influence sur la Corée du Nord. Alors que Séoul était un des rares partenaires commerciaux du pays, le commerce intercoréen représentant environ 20% du commerce extérieur nord-coréen ces dernières années, la Chine constituera désormais le seul partenaire commercial de poids du pays, à une écrasante majorité de plus de 90%<sup>4</sup>. Or, la Chine ne semble pas décider à modifier sa politique nord-coréenne malgré les demandes répétées de la Corée du Sud, et il est donc peu probable que Pékin sanctionne Pyongyang en limitant le commerce bilatéral ou en faisant réellement pression sur son voisin. En effet, de telles sanctions auraient pour conséquence directe de fragiliser l'économie nord-coréenne et de renforcer le scénario d'un effondrement du régime, ligne rouge à ne pas franchir pour la Chine.

4- En 2014, le commerce intercoréen s'élevait à 2,3 milliards de dollars contre 6,4 milliards de dollars pour le commerce sino-nord-coréen.

De plus, le complexe de Kaesong constituait à long terme un moyen d'influencer indirectement et partiellement l'avenir du pays du fait des contacts quotidiens entre 50 000 nord-coréens et quelques centaines de sud-coréens, ces premiers devenant pleinement conscients de l'écart de développement entre les deux pays et de la réussite économique de leur voisin.

Ainsi, le gouvernement sud-coréen a décidé de prendre le chemin de l'arrêt de toute coopération intercoréenne au risque de se retrouver dans une impasse. Trois facteurs seront cependant à surveiller car ils sont à même de moduler l'impact final de cette décision, trois facteurs sur lesquels la capacité d'influence sud-coréenne est désormais limitée : l'attitude des principaux acteurs régionaux dont la Chine suite à cette annonce ; le contenu de la résolution du Conseil de Sécurité et la nature des nouvelles sanctions qui découle partiellement du premier facteur ; et enfin, les réactions et initiatives nord-coréennes tant vis à vis de son voisin que de la communauté internationale en amont de l'important VIIème Congrès du Parti des travailleurs prévu en mai 2016.