

En marge d'une crise nucléaire

Brian L. Job
Université de la Colombie-Britannique

Sénat du Canada
Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international
Le 18 octobre 2017¹

Les Canadiens observent passivement à mesure que la crise de la péninsule coréenne s'intensifie, posant le plus grand risque d'une utilisation d'armes nucléaires depuis la crise des missiles de Cuba, il y a plus de 50 ans.

Cet affrontement de 1962 a été évité au moment critique grâce à des efforts de diplomatie réfléchie et du courage en matière de leadership. C'est l'absence d'un tel leadership, d'une retenue rhétorique et de dialogues qui rend la présente situation si dangereuse. Donald Trump et Kim Jong-un s'échangent des insultes juvéniles dans un affrontement entre deux égoïstes, où règne la possibilité d'accidents et de jugements erronés pouvant déclencher des résultats catastrophiques. L'horloge nucléaire figurée, donnant l'heure par rapport aux essais de provocation de la Corée du Nord, approche minuit.

Il est énormément difficile d'éviter des erreurs et d'établir un équilibre dissuasif stable entre les acteurs clés, étant donné la réalité imminente de l'état nucléaire de la Corée du Nord. Les risques d'échec sont graves; la marge de manœuvre dont disposent Washington, Pékin et Pyongyang pour trouver des approches créatives est extrêmement étroite.

Pourtant, il faut faire les premiers pas, explorer les voies officieuses et gérer les frustrations découlant de l'approche « deux pas en avant, un pas en arrière ». Les observateurs externes, comme le Canada, ont très peu d'influence proactive et positive, mais peuvent entreprendre des initiatives multilatérales à long terme faisables et des interactions en personne. Si un conflit devait éclater, le Canada, bien qu'il soit peu probable qu'il y participe, devra être prêt à faire face à d'énormes défis humanitaires au lendemain dudit conflit.

* * *

Laissant toute considération « objective » de côté, les leaders de Pyongyang croient que les États-Unis et ses alliés menacent de les éliminer depuis l'émergence de l'État en 1948. Pour des raisons économiques, stratégiques *et* idéologiques, l'État de Pyongyang considère que sa survie dépend de sa capacité nucléaire de deuxième frappe, c'est-à-dire sa capacité d'attaquer si on le provoque et de réagir à une attaque provenant d'un joueur d'un côté ou de l'autre du Pacifique. La fin de Khadafi et la chute de Saddam Hussein ont raffermi cette conviction, et le président Trump y contribue également en lançant des menaces directes et en menant une campagne pour révoquer l'accord concernant le

¹ Remarque : Le présent document est une version abrégée du plus long document avec notes de bas de page qui sera publié par la Fondation Asie Pacifique du Canada dans le cadre de la série de rapports *Agenda Canada-Asie*. Veuillez vous y reporter pour avoir un aperçu complet.

programme nucléaire de l'Iran.

L'aspiration de Pyongyang de devenir une puissance nucléaire est née au début des années 1990 et a culminé au moment où Kim Jong-un a déclaré la Corée du Nord un État nucléaire devant les Nations Unies en 2016. Cette aspiration s'est rapidement rapprochée de la réalité. Des analystes s'entendent pour dire que, selon les essais de 15 missiles menés jusqu'à ce jour en 2017 et l'essai de l'arme nucléaire en septembre (le cinquième depuis 2006), Kim Jong-un, en perfectionnant ces tests et en en faisant d'autres, réalisera son ambition de se doter d'une capacité de frapper le continent américain dans les six à douze mois.

Le régime de sanctions économiques de plus en plus sévère imposé par l'intermédiaire du Conseil de sécurité des Nations Unies et de manière bilatérale par les États-Unis et d'autres acteurs a eu peu d'incidence sur la vitesse d'évolution et le succès du programme nucléaire et de missiles de la Corée du Nord. Aux plus récentes sanctions appuyées par le Conseil, incluant des interdictions sur l'exportation de textiles et des réductions importantes en matière d'importation de pétrole, s'ajoutent celles annoncées par les États-Unis qui visent des personnes, des banques et des sociétés qui entretiennent des liens avec la Corée du Nord. Ces sanctions et la rhétorique connexe ont changé de ton : de sanctions en tant que tactiques de pression, elles sont maintenant perçues comme une « guerre économique » ciblant le régime. Pourtant, on s'attend tout de même à ce que ces sanctions aient peu d'incidence. Celles-ci prendront effet trop tard pour freiner les avancées nucléaires actuelles, toucheront plutôt les citoyens nord-coréens déjà en difficulté tout en laissant leurs leaders relativement intacts et ne réussiront pas à renverser le zèle idéologique millénariste dont font preuve Kim et son peuple.

La Chine peut jouer un rôle crucial pour influencer le régime nord-coréen. Elle détient pratiquement le monopole des échanges commerciaux avec la Corée du Nord (environ 90 % globalement, principalement dans l'importation de pétrole et l'exportation de textiles et de charbon), ce qui lui permet de tenir la Corée du Nord par le cou et de lui imposer un arrêt ou au moins une pause quant à son parcours nucléaire. Selon le calcul de Pékin, toutefois, elle doit tenir compte d'aspects beaucoup plus complexes touchant les forces régionales et mondiales, et ses intérêts géostratégiques fondamentaux visent le maintien d'une Corée du Nord non unifiée qui fait office de zone tampon diminuant la présence militaire dominante des États-Unis dans la région. Ainsi, Pékin et Pyongyang sont prisonniers dans une relation qui ne les satisfait ni l'un ni l'autre. En effet, Kim Jong-un ne considère plus la Chine comme un allié fiable, estime qu'elle n'est pas disposée à protéger son régime et qu'elle lui met trop de pression en vue d'une réforme interne, tandis que Xi Jinping considère Kim comme un leader récalcitrant et ingrat qui pose une menace grandissante à l'égard de la sécurité de la Chine, car les États-Unis et ses alliés réagissent face à l'aventurisme militaire de Pyongyang en déployant davantage de missions régionales, surtout des systèmes de défense antimissile au Japon et en Corée du Sud.

En raison de la pression externe, provenant majoritairement de l'administration Trump, et du mécontentement croissant que provoque la Corée du Nord par son refus de cesser ses avancées vers un État nucléaire, la Chine appuie désormais les sanctions strictes du

Conseil de sécurité des Nations Unies et promet de resserrer l'étouffement autour des importations de pétrole au Nord et des exportations clés. Bien qu'un embargo complet sur l'exportation de pétrole de la Chine puisse faire fléchir Kim Jong-un, la Chine atténuera les effets sur sa relation politique et économique avec la dynastie de Kim pour la maintenir en vie.

À la Maison-Blanche, l'ampleur de la situation concernant la Corée du Nord a touché des cordes sensibles chez Trump, qui se rend compte qu'il n'existe aucune solution miracle. Pourtant, il rejette publiquement la diplomatie et les négociations et les considère plutôt comme des gestes de conciliation. Même Steve Bannon, l'archétype du conservateur, affirme qu'il « n'y a pas de solution militaire face aux menaces d'une frappe nucléaire de la Corée du Nord » et va jusqu'à admettre qu'elle « nous a bien eus ».

Les diplomates américains sont en grande difficulté. Le secrétaire d'État, Rex Tillerson, est dans une position de plus en plus intenable. D'une part, il passe son temps à rassurer les alliés par les garanties de sécurité des États-Unis, à inciter la Chine à resserrer l'étouffement autour de la Corée du Nord et à soulever la politique inflexible de son administration exigeant la dénucléarisation avant l'amorce de tout dialogue. D'autre part, et sans grande surprise (et malgré le ridicule de son patron), il a exploré diverses options avec Pyongyang, cherchant à entrer au moins en communication, faute d'entamer un dialogue ou des négociations. Il a tenté de dissiper la peur qu'éprouvent les Nord-Coréens à l'égard des États-Unis en adhérant à une politique à quatre points à éviter : ils ne visent pas un changement de régime, l'effondrement du régime, la réunification accélérée, ni l'envoi de forces armées au nord du 38^e parallèle.

En même temps, M. Tillerson sait et prévient qu'il manquera bientôt de temps... que ce soit de la perspective de Washington que de Pyongyang.

Il est franchement impossible de savoir si Trump, avec ses frasques, tente volontairement ou non de monter un écran de fumée, c'est-à-dire d'exécuter une stratégie réfléchie créant de la confusion chez les Nord-Coréens pour qu'ils croient à une attaque potentielle et qu'ils passent à la table de négociations avec le secrétaire d'État.

Pour sa part, Kim Jong-un nous rassure très peu. Le président américain et lui, avec son point de vue selon lequel sa capacité nucléaire est la seule assurance de survie de son régime, combiné au fait que l'État cultive son invincibilité et à sa personnalité immature et impitoyable, forment un duo effrayant. Le parallèle avec la guerre de 1914, le souvenir des gaffes fatales commises par des leaders et l'allusion aux dangers des théories des « hommes fous » font dangereusement pencher la balance en faveur d'une guerre.

« [...] *la diplomatie jusqu'à ce que la première bombe explose* », dit Rex Tillerson

La dure réalité veut que, pour éviter la guerre, on doive négocier et trouver une solution, et une solution négociée signifie que chaque partie doit faire des compromis. À ce jour, Washington et Pyongyang considèrent cette perspective comme une hérésie; Pyongyang refuse de négocier tant qu'il n'est pas reconnu comme un État nucléaire tandis que Washington promet que cela n'arrivera jamais. Pour éviter un désastre, il faut absolument

entamer une conversation.

Mais par où et comment commencer? Quelles politiques et stratégies entraîneraient des changements progressifs et positifs? La plupart des options proposées visent un « double arrêt », soit un arrêt des démarches par les deux parties, où chacune respire profondément et où elles communiquent de plus en plus régulièrement pour assouplir leur position ferme. Cependant, la voie vers l'option du « double arrêt » est longue, car elle supposerait un arrêt par la Corée du Nord de ses essais et un arrêt par les États-Unis de ses exercices militaires et autres gestes « provocateurs ». À ce jour, les propositions directes bilatérales suggérées par les deux parties (à New York, Pékin, Pyongyang et dans des villes européennes) ont été publiquement rejetées, mais l'une d'entre elles doit demeurer envisageable.

La Chine doit certainement y participer. À elle seule, elle détient les outils économiques pour paralyser le régime de Kim Jong-un et peut garantir à la Corée du Nord la survie de la péninsule. Sa manière d'influencer Washington et Pyongyang sera vitale. Xi Jinping voit assurément à la fois sa réputation et ses intérêts nationaux comme une puissance mondiale en jeu, mais cherche quand même à consolider son emprise sur le pouvoir, à temps pour le congrès du parti, dès le 18 octobre.

En résumé : Il semble qu'il faille accepter la capacité nucléaire de la Corée du Nord, peu importe si elle fait l'objet de contraintes. Côté régime odieux de Kim Jong-un sera pénible du point de vue politique et moral. S'il n'est pas géré attentivement, il pourrait faire perdre la face aux États-Unis et à Trump personnellement. En effet, il s'agit là d'une honte personnelle potentielle trop grande pour le président imprévisible et qui pourrait déclencher chez lui une réaction qui nous fasse chavirer dans le précipice. Par ailleurs, une épée de Damoclès est suspendue au-dessus de Kim Jong-un. Sa survie dépend de son atteinte de l'état de puissance nucléaire, mais peut-il y parvenir sans provoquer un conflit avec les États-Unis et ultimement mettre en péril sa survie?

À la fin de la guerre froide, le Canada a reconnu la Corée du Nord à la fin des années 1990 et a tissé des liens diplomatiques avec le pays en 2001. Toutefois, peu de progrès ont été réalisés à l'égard de la normalisation. Au moment des essais nucléaires en 2010, le Canada a prêté main-forte pour imposer ce que le premier ministre Harper a qualifié de « sanctions les plus sévères au monde » dans le cadre de sa politique « d'engagement limité ». Cette approche demeure toujours en vigueur aujourd'hui. Les relations diplomatiques avec la Corée du Nord sont limitées, où peu de visites ont lieu et nos intérêts sont gérés par l'intermédiaire de l'ambassade suédoise à Pyongyang.

Le gouvernement Trudeau, conformément à son attitude générale à l'égard d'un (ré)engagement auprès d'États ne partageant pas le même point de vue, a encouragé le ministre des Affaires étrangères à explorer diverses possibilités quant à la péninsule. Néanmoins, la situation a bien peu évolué. Notre ton diplomatique a quelque peu changé selon les tendances multilatérales qu'adopte Ottawa; la condamnation des essais de Pyongyang est assortie d'un encouragement au dialogue, soit la seule voie vers une solution à long terme.

Il était évident que ces canaux de communication limités étaient toujours ouverts lors d'une visite récente d'une délégation officielle de hauts fonctionnaires d'Ottawa, menée par le conseiller à la sécurité nationale, Daniel Jean, ayant pour but de rapatrier au Canada le pasteur Hyeon Soo Lim. Il s'agissait là d'un point culminant notable des efforts de diplomatie menés en coulisses. On ne sait toujours pas s'ils consistaient en un accord secret sur la gestion des relations à venir.

L'engagement canadien le plus actif auprès de la Corée du Nord s'est manifesté par l'aide humanitaire du Canada et ses relations en personne. Depuis de nombreuses années, l'aide officielle est offerte sous l'égide des Nations Unies. De même, les groupes religieux canadiens, ayant un héritage de missionnaires de longue date, ont répondu à l'appel du peuple nord-coréen en parrainant des délégations (p. ex. l'Église Unie du Canada), lui fournissant directement de l'aide et de la nourriture (p. ex. le Mennonite Central Committee) et appuyant les efforts des ONG. Bien que certaines ONG ont dû cesser leurs activités ou ont choisi de cesser leurs activités (p. ex. Canadian Food Grains Bank), d'autres sont toujours actives, comme First Step, dédiée à la nutrition de l'enfant. Ces groupes cherchent à éviter la controverse politique. Autrement, l'organisation Han Voice défend les droits de la personne, mène ses activités au Canada et élabore des stratégies proactives pour diffuser l'information au sein de la zone démilitarisée. Les communautés de foi coréenne au Canada ont parrainé des programmes actifs de prestation d'aide humanitaire et de denrées en Corée du Nord, mais s'efforcent d'éviter d'être perçues comme prosélytiques.

Les joueurs régionaux ne considèrent plus Ottawa comme un acteur engagé à l'égard des questions touchant la Corée du Nord. Ils estiment que nous offrons une mise très faible et disposons de réseaux fragiles sur lesquels nous appuyer.

Cette situation n'a pas réussi à dissuader des observateurs canadiens, surtout d'anciens diplomates, de pousser Ottawa à y jouer un rôle plus proactif et facilitateur ni les diplomates canadiens, comme l'ambassadeur en Chine, John McCallum, d'offrir de le faire.

Le gouvernement, les Canadiens concernés et les ONG se trouvent devant nombre de possibilités, à court terme comme à long terme.

Pour l'instant : Premièrement, bien entendu, il faut demeurer ouvert à une voie de communication entre les parties concernées, rester à l'affût des canaux par lesquels transmettre des communications et de l'information, particulièrement à Pyongyang. Par le passé, le Canada a fait office de lieu neutre pour les parties impliquées dans un conflit, comme les États-Unis et Cuba, et quoique cette approche ne soit pas applicable dans le cas de la Corée du Nord, notre personnel et nos installations diplomatiques à l'étranger sont des ressources pouvant s'avérer utiles.

Deuxièmement, il faut maintenir nos importants programmes d'aide humanitaire, non seulement pour secourir les Nord-Coréens dans le besoin, mais aussi pour faire comprendre à Pyongyang que le Canada continue d'offrir son soutien, même malgré les tensions sur les plans politiques et de la sécurité. Il faut que l'on perçoive le Canada

comme une entité se préoccupant tout autant des crises de sécurité des personnes qui frappent le Nord.

Troisièmement, il est prioritaire d'augmenter la visibilité de ces deux aspects dans des contextes officiels et officieux, par exemple par le soutien et l'expansion des activités des ONG et des initiatives en personne. Cela inclut également les initiatives canadiennes de deuxième front prévoyant des réunions régulières et ponctuelles d'experts, d'universitaires et de fonctionnaires (retraités ou travaillant à titre privé). Au-delà des dialogues régionaux sur la sécurité, une gamme d'enjeux fonctionnels, y compris l'infrastructure énergétique, les pratiques en matière d'agriculture et la durabilité environnementale sont très pertinents pour la Corée du Nord et le Canada possède d'une expertise pointue quant à tous ces enjeux. À l'heure actuelle, cette expertise est transmise de manière limitée et discrète, par exemple par l'intermédiaire du partenariat de connaissances de la Corée, mené par l'Université de la Colombie-Britannique, qui rassemble une petite cohorte d'universitaires nord-coréens sur le campus pour leur offrir des cours sur l'économie du marché.

Sur la scène internationale, le Canada devrait envisager des partenariats avec des acteurs régionaux et internationaux, surtout avec d'autres « puissances intermédiaires » comme l'Australie ou les pays scandinaves. À ce titre, il veillerait à proposer une autre option dans le cas où des mesures sont prises pour imposer des sanctions à la Corée du Nord ou exercer sur elle de la pression. Autrement dit, le Canada peut être proactif en faisant avancer le dialogue, tout en condamnant les essais nucléaires et de missiles. Le fait de s'assurer que la Corée du Nord a toujours recours à une stratégie non violente est dans l'intérêt de tous, particulièrement pour les États-Unis.

La perspective de missiles lancés au-dessus du Pacifique a ouvert, une fois de plus, le débat concernant la possibilité de joindre le système de défense contre les missiles balistiques des États-Unis, à la fois en vue de veiller à l'interception de missiles dirigés ou détournés vers le Canada et de renforcer notre alliance nord-américaine. Cette option, précédemment rejetée par le premier ministre Harper, ne semble pas avoir trouvé écho au sein du gouvernement Trudeau, malgré qu'il ait été suggéré que les États-Unis nient toute responsabilité officielle d'étendre la portée de sa protection au Canada.

À long terme : Il ne fait aucun doute que les scénarios pour l'avenir dépendent du déclenchement ou de l'absence d'un conflit. Le conflit entraînera des crises monumentales en matière de sécurité, économiques et politiques, qui nécessiteront essentiellement le rétablissement de l'ordre régional. Bien que la voie non conflictuelle évitera le chaos et le désastre humanitaire immédiats, les deux scénarios ouvrent la voie à la création d'institutions et de mécanismes pour gérer l'intégration de la Corée du Nord au sein du système politique et économique régional et international et créer de la stabilité dans la péninsule. De vastes efforts sont nécessaires à l'échelle régionale et systémique; le Canada peut toutefois offrir son soutien et assumer des responsabilités de diverses manières à cet égard. Il faut entamer le dialogue et évaluer les possibilités dès maintenant.

Kevin Rudd (ancien premier ministre australien) et William Perry (ancien secrétaire à la

défense des États-Unis) ont ouvert une voie qu'il vaut la peine d'emprunter au moment de dresser le portrait du futur ordre au sein de la région. Ses paramètres essentiels devront englober ce qui suit : un traité de paix visant à mettre officiellement fin à la guerre en Corée, la préparation en vue de l'entrée de la Corée du Nord au sein des systèmes mondiaux financiers et commerciaux, un plan stable abordant le positionnement des forces de la péninsule coréenne, la dénucléarisation contrôlée et, le plus essentiel, une garantie de sécurité relativement au régime nord-coréen, appuyée par les États-Unis et la Chine (et possiblement d'autres).

Enfin, on ne peut ignorer le risque associé à un échec, où une partie attaque l'autre après quoi le conflit éclate, dans la péninsule, mais aussi ailleurs, comme a menacé Kim Jong-un. Sans égard à qui revient la responsabilité, il faut comprendre que toute attaque visant un centre civil entraînera une crise humanitaire que seul peut affronter une réponse internationale coordonnée. Le gouvernement à Ottawa doit évaluer comment il peut réagir et comment il réagira à une crise multidimensionnelle qui pourrait s'étendre au-delà de tout désastre humain ou naturel que nous avons déjà connu.