



**HAL**  
open science

# China's economic engagement strategies towards a reforming DPR Korea

Theo Clement

► **To cite this version:**

Theo Clement. China's economic engagement strategies towards a reforming DPR Korea. Political science. Université de Lyon; Universität Wien, 2018. English. NNT : 2018LYSE2051 . tel-01916212

**HAL Id: tel-01916212**

**<https://theses.hal.science/tel-01916212>**

Submitted on 8 Nov 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UNIVERSITÉ  
LUMIÈRE  
LYON 2

N° d'ordre NNT : 2018LYSE2051

THÈSE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON  
en CO-TUTELLE avec L'UNIVERSITÉ DE VIENNE

Opérée au sein de

L'UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

**École Doctorale : ED 483 Sciences sociales**

Discipline : Science Politique

Soutenue publiquement le 22 juin 2018, par :

Théo CLÉMENT

---

**China's economic engagement  
strategies towards a reforming DPR  
Korea**

---

Devant le jury composé de :

Valérie GELÉZEAU, Maîtresse de conférences HDR, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Présidente

Hazel SMITH, Professeure d'université, University of London, Rapporteur

Ina HEIN, Professeure d'université, Université de Vienne, Examinatrice

Laurent GÉDÉON, Maître de conférences, Université Catholique de Lyon, examinateur

Yveline LECLER, Professeure des universités, Institut d'Études Politiques de Lyon, Directrice de thèse

Rudiger FRANK, Professeur d'université, Université de Vienne, Directeur de thèse

## Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « [Paternité – pas d'utilisation commerciale – pas de modification](#) » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.

## Introduction

Alors que la situation sécuritaire de l'Asie du Nord-est connaît actuellement une phase prolongée de tensions entre d'un part la République Populaire et Démocratique de Corée (RPDC ; Corée du Nord) et d'autre par les États-Unis, la réponse principale adoptée par Washington n'a pas été, comme en 1992-1994, de nouer directement dialogue avec la Corée du Nord, mais de compter sur les bons services de la Chine et sa capacité à influencer le comportement de son voisin. En effet, à l'heure actuelle, la RPDC par la communauté internationale et par l'occident comme un pays « fermé », méfiant et vivant coupé de l'actuelle globalisation. A l'inverse, au sein de l'imaginaire collectif, Pékin, à l'inverse, disposerait d'un accès « privilégié » à la Corée du Nord, pour des raisons tant historiques que géographiques et idéologiques : de fait, Pékin et Pyongyang sont deux capitales de pays socialistes ayant une longue histoire commune et reliés géographiquement par une frontière de 1400 kilomètres. Les discours officiels des deux pays, malgré des relations actuellement difficiles, mettent en exergue cette proximité issue des luttes de libération de la première moitié du XXème siècle (voir préambule) mais aussi et surtout de la Guerre de Corée (1950-1953). Il semble donc tout à fait justifié de penser que les deux pays partagent une relation spécifique. Ceci étant, partager une relation spécifique ne signifie par forcément que les deux composantes de cette relation sont en capacité de s'influencer, comme tendent à le montrer les difficultés de Pékin dans sa relation avec la Corée du Nord.

Selon les théories standards des relations internationales, il existe trois leviers principaux d'influence pour les États : l'influence militaire, culturelle et économique. Du fait de l'extrême militarisation de la Corée du Nord et sa proverbiale méfiance des influences étrangères, les deux premières options semblent peu prometteuses pour qui voudraient influencer les politiques internes ou externes de la Corée du Nord. La question de l'influence économique reste néanmoins ouverte car si la RPDC reste encore largement en marge du système économique international du fait du faible volume de ses échanges commerciaux, son attitude sur la question de la participation aux échanges internationaux semble avoir changé depuis la grande famine des années 1990 (« marche difficile »). En effet, depuis les années 1980 et surtout 1990, la RPDC semble avoir tenté à des multiples reprises, d'augmenter ses volumes d'échange et d'attirer des investissements étrangers, notamment

chinois. Dans un contexte d'isolement dû aux différents programmes controversés nord-coréens, cet état de fait est d'autant plus intéressant que la RPDC connaît actuellement une coopération économique presque exclusive avec la Chine, ce qui, du point de vue théorique, pourrait conduire Pékin à obtenir et utiliser des leviers d'influence de nature économique contre la Corée du Nord, tant de manière positive (« encouragements » via des politiques d'engagement économiques ciblées) que de manière répressive (sanctions économiques).

L'objectif de la thèse est donc d'examiner les stratégies d'engagement économiques chinoises vis-à-vis de la Corée du Nord ainsi que la réaction de Pyongyang à l'égard de ces stratégies. Les hypothèses de recherche initiales sont les suivantes :

- 1) Les stratégies d'engagement économique chinoises sont avant tout destinées à maintenir l'État nord-coréen : l'objectif des politiques chinoises serait avant tout stratégique et géopolitique avant d'être économique.
- 2) Les stratégies d'engagement économique chinoises sont destinées à influencer les politiques nord-coréennes : l'objectif des politiques chinoises serait de conduire la RPDC à modifier son comportement et mieux s'intégrer au cœur des échanges économiques mondiaux.
- 3) Les stratégies d'engagement économiques chinoises à l'égard de la RPDC sont déterminées par des facteurs étrangers à la Corée du Nord : dans cette optique, Pékin configurerait ses stratégies d'engagement non pas en fonction du comportement nord-coréen mais en fonction d'autres variables, dont notamment la question du développement économiques des provinces frontalières ou la relation diplomatique bilatérale avec les États-Unis.

Comme tout travail de recherche doctorale, cette problématique a été élaborée à la suite de l'identification d'un angle mort de la littérature existante sur les différents problématiques couvertes par la thèse, dont notamment la question de politiques économiques nord-coréennes (traditionnelles et post-réforme), la diplomatie économique chinoise (et ce notamment dans le cadre de l'initiative « *one belt one road* »), et les relations bilatérales sino-nord-coréennes, notamment du point de vue diplomatique et économique.

Le cadre théorique et épistémologique de la thèse s'articule autour de cinq concepts et théories utilisés de manière complémentaire et non-exclusive.

La théorie dite de la « déconnexion » de Samir Amin est utilisée « en tandem » avec l'approche classique de l'intégration économique en Asie orientale telle que théorisée par Akamatsu (« flying geese paradigm ») dans la mesure où ces deux théories opposées offrent un cadre théorique permettant d'identifier les objectifs des politiques économiques nord-coréennes. Les politiques économiques dites « traditionnelles » de la Corée du Nord, destinées à établir des partenariats économiques avec le monde étranger tout en empêchant l'intégration dans le système économique mondial et la dépendance à son égard, comportent des ressemblances frappantes avec le modèle de développement économique mis en avant par Samir Amin dans *La Déconnexion*. D'un autre côté, les politiques économiques nord-coréennes post-réforme comportent des signes marquants (attraction des IDE dans certains secteurs, dérégulation des échanges, etc.) laissant deviner un glissement en direction d'une stratégie de développement telle que mise en lumière par Akamatsu.

Le concept de *spatial fix*, tel que théorisé par David Harvey, est particulièrement utile dans le cadre de la troisième hypothèse de recherche. En effet, selon Harvey, certains pays, arrivés à un certain stade de développement économique, doivent trouver des stratégies de développement économique qui passent nécessairement, par une expansion spatiale (conquêtes militaires, investissements, construction). Dans cette approche, la diplomatie nord-coréenne de la Chine pourrait résulter d'un « *spatial fix* », une « projection » économique réalisée en fonction des intérêts de la Chine.

La théorie standard de formation des alliances (*balancing/bandwagoning dilemma*), inspirée du réalisme et formalisée par Stephen Walt, offre un cadre utile pour comprendre les politiques étrangères nord-coréenne et chinoise, ainsi que la dynamique des relations bilatérales. En effet, du fait d'une architecture des relations internationales particulièrement complexes dans la zone, Pékin comme Pyongyang doivent mettre en œuvre des trésors d'ingénuité diplomatique à la fois pour maintenir une alliance cruciale à leurs intérêts tout en cherchant des partenaires extérieurs ou des mécanismes de *balancing* internes pour éviter d'une part une trop importante dépendance à l'égard de l'autre (c'est le cas de la Corée du Nord) ou d'autre part une proximité jugée coupable par la communauté internationale (c'est le cas de la Chine).

Enfin, la thèse utilise beaucoup le concept d'engagement économique tel que théorisé par Kahler et Kastner et qui permet d'établir le lien entre les stratégies d'engagement et les objectifs politiques de ces stratégies.

La méthodologie de recherche comporte une partie théorique « classique », incluant une revue de la littérature, un premier travail sur les sources historiques (notamment les discours économiques de Kim Il-sung) ainsi que la construction d'un cadre statistique sur la nature de la relation économique bilatérale entre la Chine et la Corée du Nord. Cette partie théorique est suivie d'une partie empirique, elle-même sous-divisée en deux étapes distinctes : la première étape empirique est essentiellement basée sur des entretiens avec des entrepreneurs chinois impliqués dans l'animation des liens économiques bilatéraux (identifiés du fait de leur participation à la foire au commerce international de Pyongyang). La seconde étape de ce travail empirique était centrée sur un aspect spécifique des relations économiques bilatérales et des politiques de développement nord-coréennes, la question des Zones Economiques Spéciales (ZES). Ces ZES constituent un transfert admis de politique économique de la Chine vers la Corée du Nord et, étant apparues en 1991 en RPDC, leur historicité et leur évolution au sein du pays permet de donner « un sens » à la réforme économique de la Corée du Nord. A travers l'étude de leur localisation, de leurs textes de lois et de leur positionnement –réel ou supposé- dans les chaînes de valeur, on peut deviner et examiner l'évolution des politiques économiques nord-coréennes et leur positionnement vis-à-vis des échanges internationaux en générale et de la diplomatie économique chinoise en particulier.

Cette thèse est structurée en trois parties distinctes, à l'exclusion de la présente introduction et de la conclusion. La première partie offrira une mise en contexte historique, politique et idéologique sur la nature des relations économiques entre la Chine et la Corée du Nord et les enjeux qu'elle soulève. La seconde partie, plus empirique, examine les différentes vagues de ZES nord-coréennes et le rapport qu'elles entretiennent (ou souhaitent entretenir) avec les acteurs chinois. Enfin, la dernière partie, plus analytique, discutera la nature des stratégies d'engagement économique chinoises à l'égard de la RPDC, en comparaison avec d'autres pays, les incompatibilités potentielles entre l'approche chinoise et la politique de développement économique nord-coréenne et les attentes de Pyongyang.

## **Partie n°1 : Le système économique nord-coréen dans le contexte international de la Guerre Froide**

### **Chapitre 1 : Reconstruction de la Corée du Nord après-guerre et mise en place de la « coopération » socialiste au sein du bloc de l'Est**

Le préambule de la thèse et du premier chapitre revient sur les interactions entre les différentes factions armées coréennes et chinoises dans le contexte de la lutte anticoloniale et antijaponaise en Corée et dans le nord-est de la Chine, des rapprochement entre le CCP et certains cercles de communistes coréens réfugiés en Chine pendant la Guerre civile chinoise ainsi que des liens et de l'assistance stratégique fournie par l'équipe dirigeante de Pyongyang aux communistes chinois (avant la création officielle de la RPDC) à la suite de la capitulation japonaise en 1945. Cette partie de la thèse identifie notamment un certain nombre de factions au sein de l'équipe dirigeante nord-coréenne, donc la faction de Kim Il-sung, qui arrive au pouvoir à Pyongyang lors de la libération du nord de la péninsule par l'armée soviétique en 1945. Le préambule traite aussi des relations sino-nord-coréenne durant la Guerre de Corée, en puisant notamment dans les travaux de chercheurs chinois, montrant que malgré l'image d'épinal visant à présenter la Corée du Nord et la Chine comme alliés et soudés par le feu de la Guerre de Corée, les relations ont en fait été particulièrement difficiles sur le front, Pékin s'étant arrogé le commandement des opérations en laissant les Nord-coréens sur la touche après l'intervention des volontaires chinois. Ainsi, alors que la Corée du Nord avait déjà cherché à obtenir plus de latitude dans sa gestion des affaires internes durant la période de coopération avec le « libérateur » soviétique (1945-1950), l'arrivée sur le terrain de la Chine renforce encore plus Kil Il-sung d'en l'idée de se défaire des influences extérieures, qu'elles soient soviétiques, chinoises ou étrangères.

La période de la reconstruction de la Corée du Nord, véritable âge d'or économique nord-coréen, est scrutée en détails car c'est dans ce contexte que se conceptualisent des éléments fondamentaux de l'État nord-coréen, notamment sa politique économique et sa politique extérieure. Les généreux programmes d'aide du bloc de l'est, essentiellement



soviétiques et chinois, misaient sur une intégration économique de la RPDC dans la sphère d'influence soviétique, afin de permettre un rétablissement rapide de la situation économique au nord. Pour ce faire Pékin et Moscou ont même offert à la Corée du Nord, en plus d'aide financière gratuite et de prêts généreux, des conditions commerciales préférentielles visant notamment à faciliter l'émergence d'exportations nord-coréennes de matières premières nécessaires au développement soviétique et chinois. Kim Il-sung et une partie des cercles dirigeants nord-coréens cherchaient bien au contraire à mettre en place une stratégie de développement très différente, cherchant notamment à éviter le piège des pays exportateurs de matières premières qui caractérisait notamment l'économie de la Corée durant la colonisation du Japon. L'émergence de différentes lignes internes au Parti du Travail de Corée (PTC) a mené à la création d'un système de factions constituées sur les différents groupes de résistants communistes ou antijaponais qui préexistaient à la RPDC, certaines factions (notamment la « faction soviétique » ou la « faction de Yan'an ») étant parfois sous influence de Moscou ou de Pékin. L'URSS et la Chine ont en effet de nombreuses fois exprimé leur désaccord avec les politiques économiques de Kim Il-sung, directement ou via les « factions » du PTC. C'est dans ce contexte qu'est née l'idéologie principale de la Corée du Nord, le Juche (« autosuffisance »), destinée historiquement à se prévenir des ingérences soviétiques ou chinoise et à imposer la ligne indépendantiste au sein du PTC.

Les politiques économiques privilégiées par Kim Il-sung misaient essentiellement sur le développement de l'industrie lourde afin de garantir, à terme, la production industrielle domestique à l'aide de matières premières locales, le surplus pouvant –et devant- être exporté afin de permettre l'importation, toujours limitée, de certaines productions clés. L'objectif affiché par la Corée du Nord était l'autosuffisance, mais aussi une certaine indépendance politique, Pyongyang ayant très tôt décidé d'établir des relations commerciales avec des pays de l'extérieur du bloc de l'Est (dont notamment le Japon), ce qui devait permettre une relative émancipation vis-à-vis des puissances du bloc de l'est et notamment des États-Unis et de la Chine. Cependant, Pyongyang devait faire montre de trésors de diplomatie pour à la fois tracer son propre sillon en terme de développement économique tout en profitant de la manne apportée par la Chine et par l'URSS qui s'est avérée être un véritable accélérateur de croissance pour l'économie nord-coréenne. Mais

Pékin et Moscou étaient nécessairement peu satisfaits de voir la très généreuse aide alimentaire, financière technique et de main d'œuvre être utilisée au détriment de leur influence sur la Corée du Nord, et ce d'autant plus que Pyongyang occupe une localisation géographique sensible pour les deux grands du bloc socialiste.

De fait, même si les conseillers économiques chinois et soviétiques ont souvent reproché à Pyongyang des choix de développement parfois dévastateurs (famines de 1954-1955), force est de constater que la Corée du Nord a su tirer le meilleur de sa stratégie de développement particulière, la situation économique du pays s'étant progressivement mais rapidement redressée, notamment par rapport avec la Corée du Sud à la même époque, alors « trou noir de l'aide américaine ». Ceci étant, le développement économique de la Corée du Nord dans les années 1950 était indubitable mais fortement déséquilibré, ce qui n'allait pas manquer de se révéler problématique pour la suite. L'État central nord-coréen avait lourdement mis l'accent sur la production de moyens de production, en délaissant certains secteurs comme l'industrie légère et l'agriculture, ce qui a eu pour effet la permanence de « poches de stagnation économique » et d'une dépendance croissante et assumée à l'égard du bloc de l'est concernant la production alimentaire (famines dans la province du Chagang jusqu'en 1956) : ainsi, la Chine du Grand Bond en Avant dut exporter des matières alimentaires à la RPDC jusqu'en 1960. De surcroît, les modestes succès de politique économique nord-coréenne avaient aussi lieu de part la générosité soviétique, qui acceptait de construire des usines, de former les ouvriers et techniciens, puis d'acheter des produits souvent peu fiables, de mauvaise qualité et relativement chers. Ainsi, si les bases économiques, idéologiques et politiques du socialisme à la coréenne ont été posées durant cette période de reconstruction de la Corée du Nord, l'annonce de la fin de la reconstruction et la diminution de l'aide soviétique et chinoise à partir de 1962 mettaient en péril le développement économique nord-coréen et l'indépendance du pays.

## **Chapitre 2 : 1960-1980, Chaos et ordre, succès et échecs**

À l'orée des années 1960, la RPDC jouit d'un prestige international relativement important, et ce notamment au sein des pays non-alignés. En effet, sa politique d'indépendance à l'égard de Moscou et de Pékin, et ses succès de politique économique la conduisent à se

montrer de plus en plus audacieuse dans la conduite de ses relations avec le monde étranger, et ce d'autant plus dans un contexte de recul de l'aide soviétique et chinoise. Alors qu'en 1961, le conflit sino-soviétique entre dans sa phase « ouverte », Pyongyang signe un traité d'amitié et d'assistance mutuelle avec les deux protagonistes du conflit et cherche avant tout à ne pas avoir à choisir une des deux parties du conflit. La complexité des relations diplomatiques au sein du bloc de l'est constitue une diversion parfaite pour Pyongyang, qui cherche à tracer sa propre voie et se montre d'autant plus audacieuse dans sa politique d'indépendance : en 1963, Pyongyang interdit les mariages ethniquement mixtes, limite la diffusion de l'espéranto et ferme les centres culturels russes afin de recentrer la population sur les développements en cours au sein de la RPDC et limiter toujours plus l'influence étrangère au sein du pays.

Le conflit sino-soviétique se révèle être une occasion rêvée pour Pyongyang de tenir Pékin et Moscou à bonne distance mais aussi, par ailleurs, de bénéficier de plus d'assistance économique et financière de la part de la Chine et de l'URSS. En effet, étant donné le fait que la Corée du Nord constituait un tampon stratégique d'importance majeure Moscou comme pour Pékin à l'époque, aucun des deux grands du bloc socialiste ne pouvait se permettre de rompre les relations avec Pyongyang. D'un autre côté, dans le contexte du conflit sino-soviétique, RPC et Union Soviétique avaient pour objectif de multiplier les partenariats exclusifs afin de mettre en difficulté leur antagoniste, ce qui a notamment eu pour effet une certaine diplomatie du carnet de chèques (au-delà des querelles idéologiques) en direction des pays qui hésitaient à prendre position dans le conflit. Du fait de son inclination idéologique et de son positionnement géographique, la RPDC a pu bénéficier de largesses supplémentaires en penchant tantôt côté soviétique, tantôt côté chinois. D'un point de vue de politique économique, la Corée du Nord a même utilisé le fossé diplomatique qui divisait le bloc de l'est à l'époque pour faciliter ses progrès de développement économique : la stratégie de développement nord-coréenne reposant, nous l'avons vu, sur l'exportation de produits de plus en plus sophistiqués, elle avait besoin d'acheteurs désireux d'obtenir des produits pas forcément d'excellente qualité mais à des tarifs souvent bien supérieurs à ceux du marché international. Ainsi, la posture diplomatique nord-coréenne durant toute la Guerre Froide a été de se rapprocher du moins disant sur ses politiques internes et/ou du plus

généreux. La RPDC s'est ainsi rapprochée tantôt de Pékin, tantôt de Moscou, en fonction de l'attitude des Grands à son égard.

Mais cet état de fait n'est pas pour autant le seul déterminant de la diplomatie économique nord-coréenne. Alors que l'attitude internationale de Moscou est restée relativement cohérente durant la période 1960-1980 (notamment après l'éviction de Khrouchtchev en 1964), Pékin s'est révélé être un partenaire instable pour la Corée du Nord, en prise avec des mouvements idéologiques et politiques internes qui ne sont pas allés sans répercussion sur l'image de la Chine à l'étranger. Ainsi, lors du déclenchement de la Révolution Culturelle, les Gardes Rouges Chinois ont notamment ciblé « le gros révisionniste » Kim Il-sung, tandis que le propre neveu de Mao, Mao Yuanxin, a été envoyé dans la préfecture autonome coréenne de Yanbian pour militariser la région sous son contrôle. Cependant, la Révolution Culturelle ayant abîmé l'image de Pékin aux yeux de nombreux pays non-alignés, l'agitation des Gardes Rouges a paradoxalement favorisé la Corée du Nord, qui voit son attitude méfiante et distante vis-à-vis du monde extérieur « justifiée » aux yeux des pays non-alignés. Par la suite, la Corée du Nord devra encore s'adapter à des initiatives chinoises telles que la normalisation des relations diplomatiques avec les États-Unis ou encore, sur la fin des années 1970, l'apparition du mouvement réformiste en Chine.

Les deux décennies qui couvrent les années 1960-1970 sont le théâtre, pour la RPDC, d'une réorientation des politiques de développement économique. Comme expliqué plus haut, la Corée du Nord étant considérée comme reconstruite en 1962, il s'agit désormais pour la RPDC de faire face à deux challenges liés : le premier est de continuer de fonctionner avec une aide économique, technique et financière substantiellement réduite, le second est de remplacer les inputs chinois et soviétiques dans le système de production économique nord-coréen. Pour répondre à ce double objectif, la ligne de développement concentrée sur l'industrie lourde est infléchie et rééquilibrée afin d'élargir la base de production domestique nord-coréenne et de palier au recul des exportations soviétiques et chinoise, qui couvraient notamment l'industrie légère. En parallèle de ce rééquilibrage, la RPDC a aussi cherché à étendre son réseau de relations commerciales afin de diluer le poids soviéto-chinois au sein de son économie, stratégie rendue d'autant plus facile du fait du relatif retrait de Moscou et de Pékin des affaires coréennes après 1962. La RPDC a notamment

noué des relations commerciales avec certaines entreprises européennes, dans des domaines aussi variés que la chimie ou les nouvelles technologies. Malgré certains succès notables, le moins que l'on puisse dire est que cette stratégie d'élargissement du réseau commercial nord-coréen est restée un échec dans la mesure où le volume du commerce extérieur nord-coréen est resté extrêmement faible, même en comparaison avec les autres pays du bloc de l'est. Par ailleurs, force est de constater que la Corée du Nord a toujours accusé un déficit commercial structurel, et ce malgré de très souples politiques commerciales soviéto-chinoises. De plus, malgré les politiques économiques nord-coréennes, la balance commerciale de la RPDC est structurellement dominée par les exportations de matières premières, tandis que les produits manufacturés et semi-finis restaient extrêmement chers et souvent peu fiables. Si ces défauts étaient parfaitement tolérables au sein du bloc de l'est du fait de l'importance stratégique de la Corée du Nord et de la proximité, l'incapacité de Pyongyang de produire des biens fiables dans les temps et à des coûts compétitifs a bien évidemment freiné l'expansion commerciale nord-coréenne.

Le développement industriel de la RPDC a aussi été ralenti du fait de certains excès de zèle révolutionnaire de la part des autorités, qui, dès les années 1960 commencent à tarir les flux d'étudiants nord-coréens envoyés à l'étranger, les contacts académiques avec le reste du monde mais aussi ses alliés socialistes, ainsi que globalement, son ouverture aux influences étrangères. Cette attitude a forcément été dommageable au développement économique de la Corée du Nord, qui était très loin d'attendre un niveau de maturation technologique suffisamment important pour se passer de ces inputs académiques et scientifiques. La volonté affichée par Pyongyang de remplacer ces échanges internationaux par le développement du capital humain domestique. Kim Il-sung lui-même admit que ces efforts ont apporté des résultats somme toute limités dans la mesure où l'appareil productif nord-coréen durant cette période peinera à atteindre les objectifs affichés et que l'État nord-coréen devra se résoudre à protéger les initiatives locales visant à assouplir la planification d'État pour garantir le fonctionnement de la machine économique, comme ce fut notamment le cas pour les marchés paysans tolérés voire encouragés par Pyongyang. D'un autre côté, il semblerait que les priorités politiques décidées par les autorités nord-coréennes laissent largement percevoir une amélioration progressive de la situation économique ou alimentaire : les salaires augmentent plus que proportionnellement par

rapport à l'inflation, la situation alimentaire s'améliore et la RPDC dégage assez de marge budgétaire pour investir lourdement dans son complexe militaro-industriel pour construire ce qui deviendra plus tard une des plus grandes armées du monde, un véritable succès de politique économique dans la perspective des dirigeants nord-coréens. Pourtant, comme nous le verrons, les fondements et les assises de la production économique nord-coréenne restent déséquilibrés et seront plus tard responsables de croissantes difficultés économiques, tant du fait de ressorts internes que du fait d'un réseau d'alliances mouvant et difficile.

### **Chapter III/ From Reluctant Comrades to Reluctant Partners**

A partir des années 1980, la Corée du Nord voit sa situation diplomatique internationale se dégrader progressivement. Les facteurs expliquant cette dégradation de ses relations extérieures sont de nature multiples. Tout d'abord, comme expliqué précédemment, la RPDC apparaît désormais aux yeux du monde comme un partenaire commercial peu fiable, et ce notamment depuis que Pyongyang a fait défaut sur sa dette extérieure en 1974. Depuis lors, sa réputation comme partenaire économique s'est effondrée et ses relations diplomatiques en ont nécessairement pâti. Cet état de fait est d'autant plus vrai que, dans les années 1970 puis 1980, la Corée du Sud émerge au contraire comme une véritable puissance économique dans le sillage japonais, produisant des objets manufacturés de plus en plus appréciés en Asie et dans le monde. La complémentarité économique des pays asiatiques dans le cadre de la Division Asiatique du Travail, couplée à la diminution des tensions de la Guerre Froide, pousse les différentes nations d'Asie orientale et du Sud-est à se rapprocher politiquement pour faciliter leurs intégrations dans la chaîne de valeur à l'échelle asiatique et internationale, ce qui pousse certains pays socialistes en pleine réforme à se rapprocher de certaines nations capitaliste, dont la Corée du Sud. Pyongyang, qui n'a aucun intérêt à ce que les tensions de la Guerre Froide diminuent de peur de perdre de sa valeur stratégique, voit ces rapprochements avec méfiance et se lance dans une décennie d'aventurisme violent durant les années 1980 afin de faire remonter la tension. Ainsi, la Corée du Nord est largement considérée pour avoir orchestré les campagnes ciblant certains hommes politiques sud-coréens notamment durant l'attentat de Rangoon en 1983 et celui du vol Korean Air entre Bagdad et Seoul en 1987. Cette stratégie de la tension, à un moment où la relaxation du contexte international est plutôt bien accueilli en Asie, constitue un

véritable repoussoir politique pour les quelques pays socialistes et non-alignés (Indonésie, Malaisie, etc.) cultivant encore des relations avec Pyongyang.

Parmi ces pays, la Chine connaît des relations de plus en plus difficiles avec la Corée du Nord, malgré un début de décennie 1980 encourageant. En effet, contrairement à ce que la sagesse populaire pourrait supposer, la RPDC a très bien accueilli l'arrivée au pouvoir des réformateurs chinois, du fait du traumatisme qu'a constitué la Révolution Culturelle mais aussi parce que les difficultés économiques que connaît la Corée du Nord à cette époque pousse les autorités à prendre conscience de la nécessaire réforme des politiques économiques. Dans les années 1980, suivant en partie l'exemple chinois, la Corée du Nord formalise l'ouverture de son économie aux investissements étrangers (*Joint Venture law* de 1984), tout en s'ouvrant progressivement au tourisme. Ainsi, en 1985, la Corée du Nord investit lourdement dans les infrastructures touristiques pour attirer l'émergente classe moyenne chinoise. Cette réforme apparaît néanmoins tardive et très partielle, et ne saurait être comparée à la révolution économique que connaît la Chine à la même époque.

Pourtant à partir du milieu de la décennie 1985, Pékin commence progressivement une translation politique qui abimera ses relations privilégiées avec Pyongyang pour mieux privilégier celles avec Séoul. En 1985, la République Populaire de Chine commence à établir un dialogue commercial avec la Corée du Sud, qui passe sous gouvernement civil en 1987-1988. Pyongyang réagit nécessairement très mal face à cette volte-face chinoise, mais la Chine rassure son allié en expliquant que le dialogue est de nature essentiellement commerciale, mais ne comporte pas de volet politique. Une fois la Guerre Froide terminée, après la disparition de l'Union Soviétique, la Chine reviendra sur sa promesse en établissant des relations diplomatiques avec la Corée du Sud en 1992, ce qui poussera Pyongyang dans un isolement international quasi-total. En effet, non seulement le bloc de l'est à disparu (l'aide soviétique s'écroule brutalement) mais la relation avec la Chine évolue brutalement : bien loin de l'aide motivée politiquement des années 1950-1960, Pékin insiste désormais que le commerce bilatéral entre Chine et Corée du Nord soit réglé en espèces sonnantes et trébuchantes et soit plus équilibré.

A partir du milieu des années 1980, la relation entre la Corée du Nord et la Chine se transforme, tant du fait de l'isolement progressif de Pyongyang qu'à cause du changement de nature de la diplomatie économique chinoise, qui vise avant tout à nouer des relations économiques basées sur le profit potentiel de ses entreprises (public ou privées). La politique nord-coréenne de la Chine cherche plus spécifiquement à sécuriser deux objectifs particuliers. Il s'agit tout d'abord de maintenir l'existence de la Corée du Nord, en tant qu'« État tampon » entre la Chine et une Corée du Sud trop proche des États-Unis. L'objectif à long-terme est de garantir la stabilité de la zone, ce qui permettrait à Pékin de déployer dans un contexte favorable sa réforme économique.

L'autre objectif, qui rejoint la recherche d'une stabilité dans la péninsule coréenne, est d'améliorer le développement économique de la Corée du Nord, condition sine qua non selon Pékin d'une diminution des tensions dans la zone. Pour rappel, la fin des années 1980 et le début des années 1990 sont le théâtre de l'émergence d'une crise sécuritaire qui anime encore la région à l'heure actuelle, à savoir le dossier du nucléaire nord-coréen. Ce dossier fait l'objet d'âpres négociations entre Washington et Pyongyang jusqu'en 1994, mais l'instabilité d'une Corée du Nord très armée et potentiellement nucléarisée fait courir de gros risques à l'ensemble de la région. L'apparition d'une gigantesque crise humanitaire en Corée du Nord à durant la seconde moitié des années 1990 (la « marche difficile ») renforce encore la prise de conscience de Pékin qu'une Corée du Nord réformée et développée serait non seulement bénéficiaire à la Chine, d'un point de vue économique, mais aussi et surtout bénéficiaire à elle-même et à l'ensemble de la région. Ainsi, Pékin lance plusieurs projets de coopération économique entre la Chine et la Corée du Nord dès le début des années 2000, dans le contexte des « réformes » nord-coréennes du 1<sup>er</sup> Juillet 2002. Ces réformes, à vocation essentiellement internes et très vagues, sont interprétées en Occident comme en Chine comme le signal d'une réforme économique «à la chinoise», ce qui pousse les dirigeants chinois à s'introduire dans la brèche. D'ambitieux programmes de coopération, qui organise l'apparition de segments de la chaîne de la valeur de part et d'autre de la frontière émergent, dont notamment le plan Zhenxing Dongbei en 2005, le plan Changjitu en 2009. Ces plans chinois ont pour objectif de développer les infrastructures de transports dans la Chine du Nord-est, afin de favoriser l'intégration économique du triangle Chine-



Russie-Corée du Nord. En parallèle de ces plans unilatéraux, certaines entreprises chinoises, encouragées par le gouvernement dans le cadre du plan zouchuqu, commencent à investir en Corée du Nord et importent notamment de la plus en plus de minerais nord-coréens. Du début des années 2000 date en effet l'émergence d'une relation économique sur des bases nouvelles et centrée sur le profit. Ceci étant, il apparaît clair que cette coopération se révèle être difficile et déséquilibrée, et que la Chine s'est rapidement rendue compte du fait que la RPDC ne cherchait pas à simplement dupliquer les expériences chinoises mais visait toujours une autosuffisance économique en utilisant les investissements chinois. Ainsi, la mise en place concrète de ces plans de développement, et notamment des zones économiques spéciales, deviennent tant des enjeux de coopération que des points de discorde.

## **Partie n°2 : Tentatives infructueuses de coopération économique entre la Chine et la Corée du Nord**

### **Chapitre 1 : Récentes tendances dans les échanges commerciaux et les investissements bilatéraux**

Les échanges économiques bilatéraux entre la Chine et la Corée du Nord, nous l'avons vu, reprennent essentiellement à partir des années 2000. En effet, comme le montre le graphique ci-dessous, alors que les échanges commerciaux étaient extrêmement limités à la fin des années 1990 et durant les années 2000 (environ 800 millions de dollars), ils bondissent jusqu'à un plafond de 7 milliards de dollars en 2013, avant de diminuer progressivement.

**Figure 11: North Korea's Imports from China and the World (US dollars, thousands)**

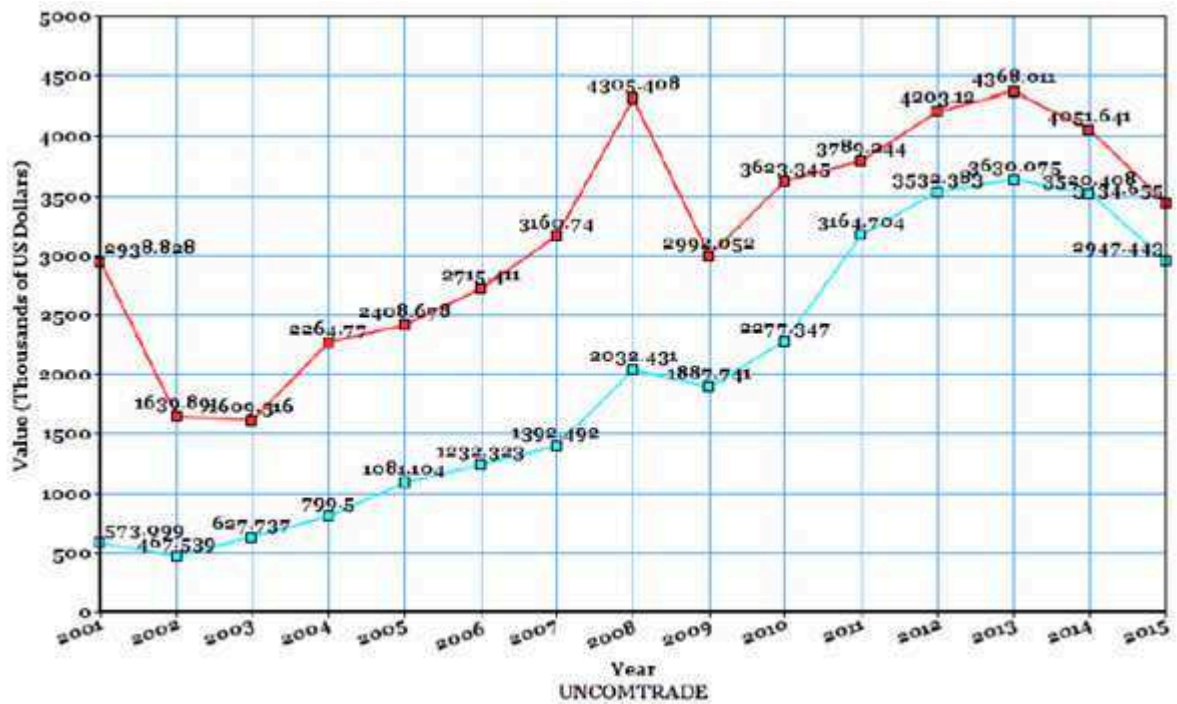
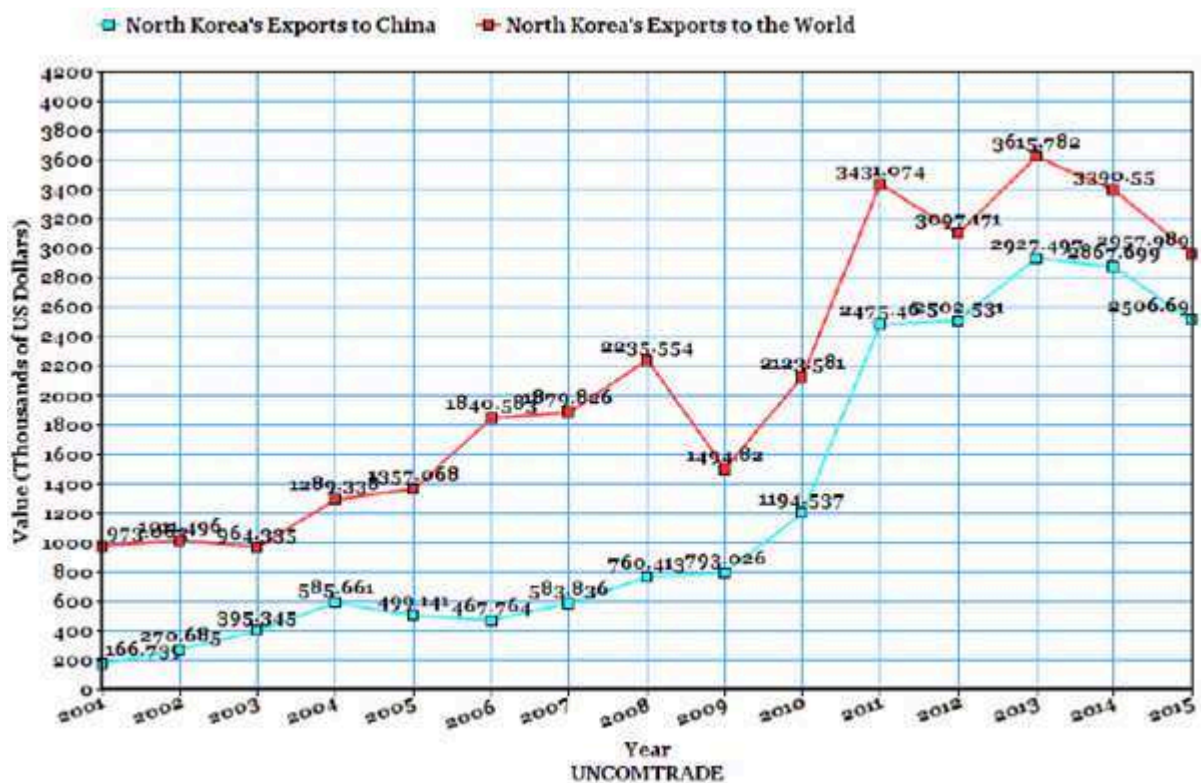


Figure 12: North Korea's Export to China and the World (US dollars, thousands)



Il est par ailleurs très intéressant de noter que la Corée du Nord est presque intégralement dépendante de la Chine en ce qui concerne le commerce extérieur puisque du fait de son

progressif isolement international et de la mise en œuvre de certaines sanctions, Pyongyang se retrouve dans une tête à tête commercial forcé avec la Chine. En effet, alors que Pékin ne constituait « que » 18,5% du total de la balance extérieure nord-coréenne en 2001, ce chiffre a augmenté par a-coups jusqu'à 85% en 2015. Ainsi, il est tout à fait légitime de dire que la Chine constitue un fil d'Ariane économique pour le commerce extérieur nord-coréen puisque Pékin est la fois le premier client et le premier fournisseur de la RPDC. Par ailleurs, force est de constater que la Corée du Nord subit un déficit commercial chronique avec la Chine, déficit qui s'est d'ailleurs dangereusement creusé entre 2002 et 2008 (de 200 millions à 1,2 milliards de dollars, avant de se résorber progressivement à 440 millions de dollars en 2015.

La résorption du déficit commercial extérieur nord-coréen vis-à-vis de la Chine est notamment due à la très spectaculaire progression des exportations de minerais et de matières premières nord-coréennes, alors que la Chine fournit essentiellement des produits finis à la RPDC.

En ce qui concerne les investissements chinois en Corée du Nord, s'ils ont eux aussi connu une progression très importante ces dernières années, ils prennent une configuration particulière en Corée du Nord. En effet, les investissements chinois à l'étranger sont notamment connus pour un certain nombre de caractéristiques qui sembleraient à premier abord comme particulièrement adaptées à la Corée du Nord. En effet, les investissements chinois à l'étranger sont essentiellement concentrés dans l'immédiate proximité asiatique de la Chine, sont souvent accompagnés d'importants travaux de développement des infrastructures, ne sont pas averse aux pays ayant des taux importants de corruption, et sont particulièrement attirés par les ressources ou énergétiques. Ainsi, la Corée du Nord, pays limitrophe, avec des liens historiques avec Pékin, regorgeant de ressources naturelles et ayant un besoin criant d'infrastructures modernes ferait sur le papier un partenaire d'investissement idéal pour Pékin. Il s'avère néanmoins que les investissements chinois ont progressé de manière beaucoup moins rapide que les échanges commerciaux. Presque inexistant en 2002, les stocks d'investissement chinois augmentent jusqu'à 422 millions de

dollars en 2012, puis 622 millions en 2014. De façon assez surprenante, ces chiffres demeurent extrêmement bas, la Chine investissant plus en Afghanistan qu'en Corée du Nord. Outre cette relative timidité chinoise, c'est aussi la nature qualitative des investissements qui détonne, et ce notamment dans le cadre de l'initiative chinoise *One Belt one Road* (OBOR). En effet, selon les données disponibles et les études effectuées par certains chercheurs occidentaux, il semblerait que les entreprises chinoises qui investissent le plus en Corée du Nord ne soient pas, comme c'est le cas ailleurs, des entreprises publiques ou de grandes entreprises étatiques, mais plutôt de petites entreprises privées et motivées essentiellement par la recherche de profit. Les quelques grandes entreprises chinoises qui ont investi en Corée du Nord sont essentiellement attirées par un seul secteur économique, à savoir les ressources extractives, ce qui fait qu'après une petite vague d'investissement dans les mines nord-coréennes, l'explosion des échanges sino-nord-coréens semble essentiellement due à une hausse des échanges entre entreprises chinoises en RPDC et opérateurs chinois en Chine, voie même potentiellement au commerce intra-firme.

## **Chapitre 2 : L'interface économique de Yanbian et la Zone Economique Spéciale de Rajin-Sonbong**

La Zone Économique Spéciale de Rason (Rajin-Sonbong) constitue la première expérimentation nord-coréenne directement inspirée des pratiques chinoises du Guangdong et du Fujian. La ZES de Rajin-Sonbong est située dans une zone stratégique de la Corée du Nord puisque le Nord-est du pays constitue le seul endroit de la RPDC qui soit contigué à deux pays différents, qui par ailleurs se trouvent être les deux principaux partenaires économiques de la Corée du Nord à l'époque : la Chine et l'URSS. Ceci étant, le moins que l'on puisse dire est que l'ouverture de la Zone Économique Spéciale de Rason s'est faite de manière tardive puisque elle ne sera ouverte qu'en Décembre 1991, quelques jours seulement avant la fin officielle de l'Union Soviétique et quelques mois avant que la Chine n'établisse des liens économiques avec la Corée du Sud et n'insiste auprès de Pyongyang pour voir ses exportations payées en devises sonnantes et trébuchantes. La Zone Economiques Spéciale de Rason ne se voit donc ouverte aux investissements quand dans un contexte particulièrement défavorable, et ne connaîtra un début d'opérations très mitigé,

voir inexistant. Outre les lourds changements dans l'environnement international de la Corée du Nord, le fait que le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ait cherché à se saisir de l'opportunité offerte par l'ouverture de Rajin-Sonbong pour créer une zone d'intégration économique conjointe entre Chine, Russie, RPDC, Mongolie, Corée du Sud et Japon a donné lieu à de nombreux cycles de négociations parfois difficiles ayant longtemps repoussé le début du projet. En 1996, la Corée du Nord semble déterminée à relancer le projet de manière individuelle, en invitant de nombreuses délégations commerciales étrangères, dont des sud-coréens lors d'une foire au commerce.

La Zone Économique Spéciale de Rason apparaît d'ores et déjà comme une zone à très fort potentiel en termes d'intégration économique avec les différents pays de la zone. La ZES dispose de nombreux ports de pêche de transport maritimes, dont certains disposent de liaisons régulières avec les ports chinois ou russes de la région. Elle partage de plus une frontière avec la Chine mais aussi et surtout avec la préfecture autonome des Coréens de Yanbian ce qui crée un continuum linguistique Chine-Corée du Nord-Corée du Sud favorables aux échanges transfrontaliers. Le territoire de Yanbian dispose d'une configuration géographique très particulière depuis que la Russie des Tsars a obtenu un accès à la mer et enclavé les territoires chinois formant aujourd'hui le Jilin. Ainsi, Yanbian, situé à 15 kilomètres seulement de la Mer du Japon (Mer de l'Est), est en position de « voir les mouettes mais pas la mer » car son accès au littoral est barré par les territoires nord-coréens et russes. Ainsi, pour exporter les marchandises produites à Yanbian, les entreprises locales doivent passer par le port de Dalian ou ceux du Liaoning, contourner toute la RPDC pour atteindre la Corée du Sud ou le Japon. Malgré des estimations concurrentes, tous les observateurs s'accordent à dire que de traverser le territoire nord-coréen à Rason pour effectuer ces trajets conduirait à un gain de temps et de compétitivité pour les entreprises locales. Dans cette optique, certaines entreprises de transport maritime chinoises ont investi assez lourdement dans les infrastructures portuaires et de transports à Rason. Les entreprises de Yanbian notamment, essaient de mettre en œuvre une stratégie de « commerce intérieur via l'étranger » (*neimao waiyun*), permettant aux entreprises du nord-est chinois « d'exporter » via Rason des marchandises à destination du Sud de la Chine, ce qui s'avère être beaucoup plus rapide que d'utiliser les ports du Liaoning (Dalian) ou même le chemin de fer. Ainsi, pour certaines entreprises enclavées du nord-est chinois, le passage

maritime via Rason constituerait un véritable gain de compétitivité. Depuis la relance des relations russo-nord-coréennes à la fin des années 2000 et de « l'hiver de Rason », certains projets logistiques tri- ou quadripartites semblent avoir un certain potentiel dans la mesure où les ports de Rajin-Sonbong constituent les plus septentrionaux des ports à l'abri du gel toute l'année, ce qui fait d'eux des partenaires idéaux pour les grands ports russes du Kraï de Primorie (Vladivostok, mais aussi Nakhodka ou Zarubino).

En plus de ces avantages « locationnels » la Zone Économique Spéciale de Rajin-Sonbong dispose d'autres avantages destinés à l'attraction des investissements étrangers, certains étant de nature structurelle, d'autres étant plutôt le fruit de politiques spécifiques. Le régime de travail au sein de la zone est de 6 jours par semaine pour environ 48 heures-travail, ce qui est significativement plus haut que les autres pays de la zone, y compris la Chine, et ce pour un coût largement inférieur. Ainsi, alors que les salaires minimum de Yanbian approchent les 210 dollars américains par mois, ceux de Rason plafonnent à environ 80 dollars. Par ailleurs, Rajin-Sonbong possède un bon potentiel en termes d'exportation de matières premières, puisque la zone comprend d'importantes ressources sylvicoles (dont notamment le bois), mais aussi du granit, du sable. Par ailleurs, la zone comprend d'importantes ressources halieutiques, et notamment de fruits de mer qui sont particulièrement appréciés en Chine et dans la préfecture autonome des Coréens du Yanbian.

Les débuts de la Zone Économique Spéciale de Rason furent relativement discrets, malgré un forum aux investissements remarqué en septembre 1996 et ouvert notamment aux entreprises sud-coréennes, du fait de l'écroulement généralisé du système de distribution publique qui a perturbé l'intégralité du tissu économique nord-coréen. Ce faux départ s'est par ailleurs vu prolongé au-delà de la reprise de l'activité économique en Corée du Nord dans les années 2000, et ce notamment en conséquence du lancement d'importants projets de coopération économique avec la Corée du Sud (politique du « Rayon de Soleil » de l'administration démocrate sud-coréenne entre 2000 et 2008), et notamment du complexe intercoréen de Kaesong, qui a recentré vers le sud le centre de gravité économique nord-coréen. La relance, progressive, des échanges économiques avec la Chine et la phase d'institutionnalisation de la coopération économique entre la Chine et la Corée du Nord (voir

chapitre suivant) à la frontière (notamment à Hwanggumphyong) sera accompagnée de la relance de la zone de Rason, à la suite de la visite de Kim Jong-il en 2009. Depuis lors, plusieurs projets d'importance relative ont été mis en œuvre, afin de favoriser l'interconnexion économique entre Russie, Chine et Corée du Nord. Côté Russe, tout d'abord, les liaisons ferroviaires avec la Corée du Nord (ligne Rajin-Khasan), permettant la connectivité des ports de l'extrême orient russe avec le réseau ferroviaire nord-coréen (et, potentiellement, avec le réseau de la Corée du Sud, c'est le projet d'*Iron Silk Road* parfois relancé par le leadership russe) ont été l'objet de lourds investissements, entièrement financés par Moscou. L'objectif du Kremlin étant, outre de faciliter l'accès des marchandises russes au territoire nord-coréen, de pouvoir utiliser les ports de Zone Économique Spéciale de Rason afin de gagner accès aux marchés sud-coréens ou du sud de la Chine, alors que les ports du Kraï de Primorie sont surchargés (Vladivostok), inutilisables (Zarubino) ou gelés une partie de l'année.

Concrètement, la Russie a pris en charge la rénovation du tronçon de ligne ferroviaire reliant la frontière russe (Khasan) au port de Rajin, soit une cinquantaine de kilomètres. Les écartements des rails étant différents en Chine et en Russie, ces travaux se sont avérés particulièrement coûteux du fait de la nécessité de créer des lignes mixtes, pouvant faire circuler trains russes comme coréens. La JV russo-nord-coréenne en pointe sur ce projet (RasonConTrans) est encore active et Moscou a plusieurs fois expliqué que cette extension du rail russe vers Rajin était un premier pas. Côté chinois, le maillage semble beaucoup plus compliqué dans la mesure où les projets s'amoncellent depuis la mise en œuvre des plans Zhenxing Dongbei et Changjitu, mais Pékin se montre extrêmement frileux à l'idée de construire des infrastructures côté nord-coréen comme nous l'avons vu. La Corée du Nord a publié plusieurs appels d'offres pour des investissements dans les chemins de fer, les routes et certaines infrastructures de base, sans succès majeurs. Malgré le potentiel d'attraction de Rajin-Sonbong, ce manque de succès est notamment dû au fait que les Nord-coréens ne souhaitent pas ou ne peuvent pas participer financièrement ou techniquement à ces travaux d'infrastructure, et semblent essentiellement proposer des remboursements sous forme de droits d'exploitation de matières premières dans la zone, notamment une mine de charbon. A noter que depuis la préfecture autonome des Coréens de Yanbian, deux lignes de chemin de fer atteignent la côte nord-coréenne, tout d'abord la ligne Tumen-Chongjin, ensuite la ligne Tumen-Rajin. Étant donné les capacités portuaires plus importantes de Chongjin, il est

possible qu'en cas d'investissement dans le rail nord-coréen, Pékin préfère miser son Chongjin. Un groupe privé chinois a tout de même consenti à rénover (en 2012) la route reliant Quanhe à Sonbong, selon des modalités techniques très différentes de celles présentes dans les appels d'offres nord-coréens, vraisemblablement afin d'en diminuer le prix. Enfin, la question de l'alimentation électrique, problème chronique en Corée du Nord, est particulièrement d'actualité à Rason puisque la centrale électrique de la zone est obsolète et que le bureau de la coopération économique cherche activement des investissements étrangers pour régler ce problème.

### **Chapitre 3: L'interface Dandong/Sinuiju**

Zone située sur la route la plus rapide conduisant de Pékin à Pyongyang, l'interface de Dandong (Chine) et Sinuiju (RPDC) constitue un goulot économique d'importance critique pour la Corée du Nord, puisque environ 75% de son commerce extérieur passe par le « pont de l'amitié » qui relie les deux pays. Phénomène moins connu, la ville de Dandong et plus globalement la frontière avec la Corée du Nord constitue aussi un bassin économique d'importance stratégique pour la Chine, pour des raisons qui seront explicitées plus loin. L'importance de cette interface économique est telle que la Chine a décidé, en 2011-2014, de construire un nouveau pont, plus grand et plus moderne, destiné à assurer des flux de marchandises en pleine expansion depuis 2002. Malheureusement, à Dandong/Sinuiju comme à Rason, les promesses d'intégration économique n'ont pas porté leurs fruits et le nouveau pont de Dandong n'est toujours pas connecté au réseau routier nord-coréen.

Les premiers projets d'intégration économique de la zone sont en fait des projets unilatéraux de la Corée du Nord d'ouverture de Sinuiju, projet étonnement audacieux dans le contexte nord-coréen mais dont le caractère unilatéral et la préparation maladroite ont largement empêché de réussir. L'origine du projet date de la visite de Kim Jong-il à Shanghai en 2001, dans le contexte de la diplomatie économique bilatérale Chine-Corée du Nord et de la recherche par Pyongyang de nouvelles formes de coopération avec l'étranger. Durant cette visite destinées à montrer à Kim Jong-il les mérites de la réforme et l'ouverture à la Chine, le dirigeant nord-coréen de l'époque a notamment visité des *joint-ventures* avec des entreprises étrangères, dont une entreprise d'horticulture dirigée par un néerlandais



d'origine chinoise, Yang Bin, accessoirement parmi les personnes les plus fortunées de Chine. A la suite de cette visite, Yang Bin a été invité à développer le secteur de l'horticulture de Corée du Nord, puis, suite au bon déroulement de cette opération, à proposer des plans pour la relance économique de la ville de Sinuiju. Yang Bin s'entoure alors de conseillers essentiellement issus de Hong Kong et de Macao et familier avec les processus d'ouverture aux investissements étrangers pour proposer à la Corée du Nord la création de la Région Administrative Spéciale de Sinuiju. Sur la base des conseils de juristes hongkongais ou de macao, une Sinuiju *basic law*, directement inspirée de celle de Hongkong, est proposée à Pyongyang, qui accepte un teste extraordinairement réformateur, notamment en termes de décentralisation politique et d'ouverture économique. De plus, Yang Bin se doit d'être nommé gouverneur de la zone, ce qui fait que pour la première fois la RPDC accepte de voir une partie de son territoire gouvernée par un étranger. Cette audace et le caractère unilatéral de la démarche, dans un contexte économique maussade dans le Nord-est chinois, pousse Pékin à mettre brutalement un terme au projet, en arrêtant Yang Bin lors d'un passage en Chine et l'inculpant pour fraude fiscale et diverses malversations. Les recherches d'un potentiel remplaçant à Yang Bin tournant court, le projet d'ouverture de Sinuiju tombe dans l'oubli avant d'être remis au gout du jour 10 ans plus tard.

Les premières rumeurs de discussions sino-nord-coréennes concernant l'ouverture de Zones Économiques Spéciales à proximité de Dandong font surface dans la presse sud-coréenne autour de 2007, même si des bruits d'ouvertures de plusieurs îles fluviales de la zone reviennent régulièrement sur le devant de la scène. A la différence de la tentative avortée de la RAS de Sinuiju, l'ouverture des Zones Économiques Spéciales de Hwanggumpyong et de Wiwha est d'emblée un projet bilatéral, mais si l'initiative de base est vraisemblablement chinoise. Dans le contexte de la relance du projet de Rajin-Sonbong en 2009/2010, Chine et Corée du Nord décident d'institutionnaliser la coopération économique autour notamment de Zones Économiques Spéciales situées à proximité des deux majeures interfaces de la frontière, Dandong/Sinuiju et Rajin-Sonbong. En 2010 a lieu le premier *Joint Steering Committee for Developing China-DPRK Two Economic Zones*, mécanisme de niveau ministerial associant Chine et Corée du Nord et destiné à préparer en amont l'ouverture de nouvelles zones économiques gérées de manière conjointe afin de prévenir de nouveaux fiascos comme ceux de Rason et de Sinuiju. Contrairement au plan de développement de

Rajin-Sonbong à l'époque, la zone économique spéciale de Hwanggumpyong se devait d'être entièrement développée par une entreprise chinoise (sur le modèle de Kaesong), qui aurait ensuite géré et réparti certaines fonctions et secteurs d'activités à d'autres entreprises chinoises employant de la main d'œuvre nord-coréenne. Ceci étant, contrairement à Rason qui possédait bien avant l'ouverture de la zone un minimum d'infrastructures de base (eau, électricité, routes, ponts, chemin de fer), la Zone Économique Spéciale de Hwanggumpyong-Wiwha ne comprend que des installations basiques (voire inexistantes sur l'île de Wiwha). Ce nouvel essai d'ouverture dans l'axe de Dandong/Sinuiju est à nouveau un échec, non pas cette fois-ci du fait de mouvements erratiques de Pyongyang mais parce que la zone ne semble pas avoir trouvé preneur côté chinois. En effet, il est assez largement considéré que la zone demandait des investissements initiaux beaucoup trop lourds, puisque les zones sont quasi-désertes et que les retours potentiels sur investissement sont trop incertains. De plus, la région est régulièrement la proie de très importantes crues du Yalu, ce qui aurait nécessité la construction de digues importantes et coûteuses pour protéger les investissements d'une nature capricieuse. D'un autre côté, l'échec de la zone est sans doute aussi dû à l'arrêt net du pont sur le Yalu, qui devait faire partie du projet de développement de la zone et que certaines hommes politiques de la ville de Dandong ont décrit comme faisant entièrement partie du projet d'ouverture de la ville. Enfin, troisième raison probable pour l'échec du développement de la zone économique spéciale de Hwanggumpyong-Wiwha, le fait que seulement deux ans après son ouverture officielle le chef de la partie nord-coréenne du *Joint Steering Committee for Developing China-DPRK Two Economic Zones* et principal interlocuteur de la Chine Jang Song-taek, soit arrêté et exécuté par les autorités nord-coréennes.

Ceci étant, du fait du positionnement stratégique de l'axe Dandong/Sinuiju et de l'emballement du commerce et des investissements bilatéraux, Pyongyang ne semble toujours pas avoir abandonné son projet d'ouverture de la zone de Sinuiju, d'autant plus que s'il n'existe actuellement aucune activité économique constatable à Hwanggumpyong et à Wiwha, le projet n'a toujours pas été abandonné officiellement.

En Octobre 2013, soit quelques mois avant l'arrestation de Jang Song-Taek, se tient à l'hôtel Yanggakdo de Pyongyang une conférence internationale sur les Zones Économiques Spéciales, en marge de laquelle un professeur de l'université Kim Il-Sung aurait expliqué que

13 nouvelles zones auraient été ouvertes récemment. De plus, il aurait expliqué une nouvelle distinction, une nouvelle hiérarchie entre ces différentes ZES, distinguant désormais les Zones Économiques Spéciales de niveau national et celles de niveau provincial. Parmi celles de « niveau national » figurerait la *Sinuiju International Economic Zone* dont le plan de développement ne sera révélé au public que deux ans plus tard par le magazine nord-coréen spécialisé *Foreign Trade*.

Le plan de développement pour la *Sinuiju International Economic Zone* reste relativement proche de ce qui avait été décidé dans le cadre de Région Administrative Spéciale de Sinuiju mais sans l'audace politique ni le caractère extrêmement décentralisateur. Au contraire, le régime juridique de la zone suit des près les dispositions de la ZES de Rason ou de Hwanggumpyong-Wiwha. Par contre, en terme de modèle économique, les choix de développement sont essentiellement centrés sur les activités à forte valeur ajoutée, dont le télécommunications, le tourisme ou le haut de gamme. Cependant, même si la zone dispose d'une base industrielle (industrie légère notamment) relativement développée, le plan de développement nécessite des investissements gigantesques, notamment dans la mesure où le plan prévoit de divertir une partie du flux du Yalu pour irriguer la « zone verte » qui sépare Sinuiju-nord de Sinuiju-sud. Comme partout en Corée du Nord, les infrastructures de bases sont souvent insuffisantes, ce qui fait encore grimper la facture et les investissements initiaux nécessaires à la création d'un contexte favorable aux investissements.

Sans surprise, la Chine n'a pas répondu présent aux appels d'offre nord-coréens, et a même soutenu un projet unilatéral d'institutionnalisation et d'organisation des flux d'échanges bilatéraux, la zone détaxée de Guomenwan. Guomenwan ne pourrait être plus différent des ambitieux plans de développement de Sinuiju dans la mesure où les échanges ayant lieu à Guomenwan sont plafonnés et limités à 1250 \$ par jour et par personne, d'autant plus que la zone n'est pas concernée par les plans d'investissement. Ainsi, aux audaces nord-coréennes, la Chine répond par des initiatives beaucoup moins risquées, plus flexibles mais qui laissent peu de marge de manœuvre à la Corée du Nord pour son développement autochtone.

## **Chapter 4: Zone touristique Internationale de Wonsan et dernières generations de Zones Économiques Spéciales nord-coréennes**

Comme expliqué précédemment, quelques semaines avant l'exécution de Jang Song-taek, la Corée du Nord a annoncé l'ouverture prochaine de pas moins de treize nouvelles Zones Économiques Spéciales, suivies, en 2014, de six autres et d'encore deux supplémentaires en 2015. En plus de cet éparpillement de ZES, qui comme nous le verrons ci-après, s'étend à l'ensemble du pays, les autorités centrales de Pyongyang ont aussi fait le choix d'apporter un soin particulier à la réactivation/relance d'un ancien projet bilatéral avec la Corée du Sud, à savoir la Zone Spéciale des Mont Kumgang. Les Zones Économiques Spéciales de 2013, 2014 et 2015 étant des zones de niveau provincial (à l'exception, nous l'avons vu, de la ZES de Sinuiju), tandis que la nouvelle Zone Wonsan-Mt Kumgang est une zone de niveau central. Nous allons donc étudier ces deux différentes catégories de zones séparément avant d'analyser quels enseignements nous pouvons en tirer sur les politiques nord-coréennes relatives aux ZES les plus récentes.

A l'heure actuelle, fort peu de détails ont émergé concernant les dernières générations de zones économiques spéciales, outre quelques informations parues dans la presse nord-coréenne ou certaines informations glanées ça et là lors d'entretiens et de discussions avec des chercheurs, officiels ou diplomates nord-coréens. Cependant la configuration géographique des nouvelles ZES nord-coréennes ainsi que leurs degrés de spécialisation sectorielle sont assez riches d'enseignement sur l'actualité des politiques d'ouverture économique nord-coréennes.

Tout d'abord, force est de constater que Pyongyang a fait un effort de rationalisation et de priorisation des Zones Économiques Spéciales, qui ne sont désormais pas moins de 26 au total et dont les progrès concrets sont fort peu lisibles pour les observateurs extérieurs. Ceci étant, les choses sont encore peu claires et les différences de statut sont encore mal retranscrites dans le droit nord-coréen. Par exemple, alors qu'on serait tenté de penser que les ZES de niveau provincial seraient gérées au niveau local, tandis que les ZES centrales le seraient à partir de Pyongyang. Pourtant, la loi de 2013 sur les *Development Zones* (le nom officiel des Zones Économiques Spéciales post-2013) semble essentiellement s'aligner sur le régime juridique de Hwanggumpyong-wiwha (pourtant devenue une ZES de niveau central),

avec une gestion quotidienne faite au niveau local mais supervisée par la *Central Guidance Authority* à Pyongyang. Par contre, les articles 13 et 14 de la loi de 2013 laissent entendre que la RPDC aurait fait un effort de décentralisation pour les zones de niveau provincial puisque la loi prévoit que certaines localités peuvent demander à la CGA de Pyongyang de présenter un dossier pour obtenir le statut de ZES. En l'état actuel des choses, rien ne permet de penser que l'ouverture des 21 ZES depuis 2013 soit due à cette inédite démarche « bottom-up », mais cela pourrait expliquer ce qui semble être un manque de coordination parmi les différentes ZES.

Par ailleurs, il s'avère que les nouvelles générations de ZES font l'objet d'un régime juridique simplifié et unifié, qui couvre l'intégralité de toutes les ZES estampillées *Economic Development Zones* (soit toutes les ZES post-2013 à l'exception de Wonsan-Kumgang et de Sinuiju International Economic Zone). De manière intéressante, le cadre juridique posé par la loi de 2013 semble largement inspiré des travaux du *Joint Steering Committee* de 2010, avec en plus une certaine flexibilité sans doute due au fait qu'il faille s'adapter à des situations multiples : ainsi, il est possible de développer les zones selon plusieurs modèles, soit le modèle « Kaesong » (une seule entreprise qui développe la zone), soit des investissements ciblés, soit une stratégie mixte.

Autre aspect très intéressant de ces nouvelles ZES, le fait qu'elles fassent l'objet d'une spécialisation sectorielle très pointue, beaucoup plus que les précédentes vagues de Zones Économiques Spéciales nord-coréennes. Les dernières ZES sont en effet classées selon leur spécialisation sectorielle ; on trouve ainsi des zones agricoles, des zones industrielles, des zones touristiques ainsi que des zones « mixtes ». De manière très intéressante, il existe aussi une ZES spécialisée dans la haute technologie, située dans l'arrondissement de la « ville spéciale » de Pyongyang, ce qui fait d'elle un cas unique.

De manière particulièrement intéressante dans le cadre de cette étude, la nouvelle génération de ZES fait la part belle aux zones situées directement à la frontière avec la Chine, ce qui laisse présager que le gouvernement nord-coréen entend toujours relancer la coopération économique bilatérale sur de nouvelles bases. Sur les 29 zones existantes en Corée du Nord, neuf sont situées directement ou à proximité immédiate de la frontière. Pour

ce qui semble être des raisons de sécurité, un certain nombre d'entre elles sont localisées dans des « enclaves » nord-coréennes situées du « côté chinois » du Yalu et du Tumen. Outre la question de la sécurité et de la prévention (très relative) des échanges d'informations et de marchandises, les ZES enclavées au nord du Yalu ont aussi le mérite de ne pas nécessiter de trop lourds investissements dans les infrastructures locales (pas besoin de ponts) et d'être plus facilement raccordables aux réseaux électriques et de transports chinois. Il semble donc que ces zones enclavées ne soient pas destinées à être intégrées (*embedded*) dans l'économie nord-coréenne, mais simplement utilisée comme moyens d'apporter à la RPDC des devises étrangères via les exportations vers la Chine et l'emploi de main d'œuvre nord-coréenne.

Un nombre non négligeable de ces ZES frontalières semble principalement viser le secteur touristique. Alors que la proximité immédiate de la Chine semble ne pas être nécessairement un atout pour le tourisme, force est de constater que les préférences touristiques des chinois sont bien spécifiques, comme le montrent plusieurs études. Ainsi, la promesse d'un certain confort à des coûts très bas, voir l'accès à des activités potentiellement interdites en Chine (casino de Rason notamment) pourrait constituer un attrait suffisamment important pour certains projets, d'autant plus que les activités touristiques sont souvent l'occasion pour certains touristes chinois de faire du « commerce à la valise ». Ainsi, l'ouverture de la ville de Sinuiju aux touristes chinois pour des séjours d'une seule journée, voire d'une demi-journée, connaît un succès certain du fait de ce phénomène. Parmi les zones frontalières, la Zone Économique Spéciale de Wiwon semble particulièrement intéressante de par sa spécialisation sur les ressources minérales (un secteur stratégie de la coopération sino-nord-coréenne, nous l'avons vu), qui abonde dans la zone puisqu'on y trouve notamment de la galène, du carbonate de calcium et des silices. Ce qui semble particulièrement intéressant c'est que la ZES de Wiwon ne constitue pas une zone avec des politiques préférentielles relatives à l'exploitation minières, mais semble centrée autour de l'idée de la création d'un centre de recherche et d'une industrie de transformation des ressources naturelles locales, ce qui semble être relativement improbable à l'heure actuelle.

Par ailleurs, une autre expérimentation intéressante à noter est l'apparition de ZES aux caractéristiques uniques, dont la *Unjong Technology Development Zone*, que certains nord-

coréens appellent « Silicon Valley de Pyongyang ». Cette zone est unique à bien des égards : tout d'abord, à la différence de l'immense majorité des ZES, cette zone dispose d'infrastructures existantes et développées puisqu'elle comprend l'intégralité de l'Académie des Sciences nord-coréenne, cœur scientifique du pays. Par ailleurs, c'est la seule ZES située dans la capitale et la seule qui ne soit pas pilotée par le Ministère des Relations Economiques Extérieures, mais directement par l'Académie des Sciences, sous tutelle du Comité d'État pour l'Éducation. Le principal objectif de cette ZES semble être d'adapter et d'infuser certaines technologies étrangères dans le cœur de l'économie nord-coréenne, ainsi que d'exporter le fruit des recherches académiques locales.

Autre cas intéressant, la ZES de Kangryong, située dans le sud du pays, proche de la frontière avec la Corée du sud et de la ville de Haeju, longtemps soupçonnée par la presse sud-coréenne d'être au premier rang des pôles d'ouverture nord-coréens. La ZES de Kangryong est une zone spécifiquement intéressée au développement de l'agriculture et notamment de l'agriculture biologique. Pour l'instant, peu d'informations ont filtrés par rapport à cette zone économique spéciale, mais il s'avère qu'elle s'inscrit dans un mouvement plus large de développement agricole du sud du pays, incarné notamment par les travaux du plateau de Sepho.

L'ouverture d'un si grand nombre de Zones Economiques Spéciales en Corée du Nord en si peu de temps semble présager un certain nombre de problèmes, et notamment des complications dues à une relative proximité géographique entre certaines zones aux caractéristiques proches.

Comme ont pu l'expliquer différents chercheurs, les ZES sont connues pour générer une certaine forme de territorialité en séparant certaines zones du reste du pays via l'utilisation de lois spécifiques. Cet « ajout » de territorialité au sein d'un pays déjà fractionné par l'absence d'un réseau routier fonctionnel et une capacité de mise en œuvre des politiques étatique variable a deux effets principaux intéressants à étudier dans le cadre de cette étude : tout d'abord, cela tend à créer un « patchwork » territorial qui met en concurrence les ZES avec le reste du territoire, tant pour l'accueil d'investissements étrangers que pour attirer l'attention de l'État central. Ensuite, cela place aussi les ZES en concurrence entre elles, ce qui laisse penser que si les succès économiques de certaines ZES sont mutuellement

exclusifs, cela pourrait donner lieu à des rivalités internes à la RPDC, voire potentiellement des inégalités territoriales, et même un certain déséquilibre interne. L'exemple chinois est ici parlant : en 1981, l'ouverture des ZES de la côte chinoise a déclenché un développement économique farouche qui a profondément bouleversé les équilibres sociaux économiques du pays, dont notamment au niveau géographique. D'un autre côté, la Chine a aussi réussi, dans certaines localités bien précises, à faire jouer certaines complémentarités économiques et notamment des relations de symbiose au niveau de certaines ZES. Il semblerait que volontairement ou non, la Corée du Nord essaie de faire jouer les mêmes logiques. Les quelques paragraphes suivants résument certaines formes de conflits et de coopération possibles parmi une sélection de ZES.

La SZIT de Wonsan-Kumgangsan, déjà évoquée plus haut, constitue une ZES dotée d'un certain potentiel en termes de développement touristique : dans le cadre de la Région Administrative Spéciale des Monts Kumgang, elle a déjà été visitée par plus de 2 millions de Sud-coréens. Cet attrait n'a bien entendu pas échappé à Pyongyang, qui a décidé de miser lourdement sur le développement de ZES dans la région : en plus de la SZIT de Wonsan-Kumgangsan, d'une potentielle nouvelle zone sur la péninsule de Kalma, on peut noter l'ouverture d'une zone à Hyondong ainsi qu'une autre, à mi-chemin entre Pyongyang et Wonsan, la ZES de Sinphong. Ces deux dernières zones ont la particularité d'avoir leur succès potentiel « greffé » sur la réussite de la SZIT. En effet, Hyondong, actuellement un terrain vague, devrait être à terme constituée d'un parc manufacturier de taille modeste destiné essentiellement à l'industrie du souvenir pour touristes. Par ailleurs la ZES de Sinphong, essentiellement composée d'un lac et d'un halte pour les touristes sur la route entre Pyongyang et Wonsan, ne devrait voir son développement accéléré que si et seulement si les activités commerciales et touristiques de Wonsan se développent suffisamment.

Au-delà de ces synergies potentielles, la localisation géographique de certaines Zones Economiques Spéciales laisse aussi présager certains rapports de conflictualité et de rivalité entre ZES proches géographiquement et aux caractéristiques similaires. C'est le cas notamment des ZES présentes dans la zone de Nampho. Cette zone juxtapose en effet trois ZES différentes : la ZES de l'île de Wau à Nampho, celle de Jindo, toujours la Nampho, ainsi



qu'à proximité immédiate la ZES de Songnim. Située au cœur d'un poumon industriel de la Corée du Nord, le bassin de Nampho concentre de nombreuses industries lourdes (et dans une moindre mesure, légères) ainsi qu'un port industriel particulièrement stratégique dans le commerce avec la Chine, le port de Nampho. Cette zone constitue donc un emplacement de choix pour développer des activités basées sur la manufacture et notamment la création d' *export-processing zones*. Ceci étant, la mise en œuvre des politiques d'ouvertures semble avoir été chaotique : l'ouverture de deux zones de statut différent (l'une est *central-level*, l'autre est *provincial-level*) à immédiate proximité (elles sont limitrophes), sans compter la ZES de Songnim. En résulte un complexe mélange de statuts et de régimes légaux potentiellement différents qui ne facilite pas la tâche d'investisseurs potentiels, et interroge sur la façon qu'a Pyongyang, au niveau central, de gérer le tissu de ZES. Une telle superposition, évidemment problématique à terme, témoigne t'elle d'un manque de connaissance et de compétence de gestion ou d'un « retrait » relatif de l'État central nord-coréen, qui validerait les propositions des provinces (voir ci-dessus) sans véritablement organiser le développement économique au niveau géographique et territorial.

Comme déjà mentionné précédemment, la ZES de Wonsan-Kumgangsán (*Wonsan-Kumgangsán Special Zone for International Tourism - SZIT*) constitue à bien des égards une spécificité dans le monde des ZES nord-coréennes. La SZIT est basée sur la Région Administrative Spéciale des Monts Kumgang, projet issu de la politique du Rayon de soleil et des années de coopération avec la Corée du Sud alors sous administration démocratique. Plus de 2 millions de Sud-coréens ont ainsi pu visiter les monts Kumgang, jusqu'à ce qu'un garde nord-coréen abatte un touriste en 2008.

Le projet a été relancé en 2011, mais a véritablement pris son essor sous Kim Jong-un, qui a agrandi la zone à certains quartiers de Wonsan et lancé une politique de grands travaux destinés à améliorer l'attrait de la zone pour les touristes locaux et étrangers. Ces travaux sont particulièrement intéressants à suivre car ils témoignent d'une évolution des politiques de gestion des ZES nord-coréennes, Pyongyang semblant de plus en plus favorable à réaliser certains investissements en interne. Ainsi, la création d'une gigantesque piste de ski à Masikryong ainsi que d'un aéroport spécifiquement destiné à l'accueil de touristes étrangers (et notamment chinois) sont considérés comme étant des réalisations effectuées

sur les fonds propres de Pyongyang, ce qui diffère assez largement des autres ZES. Ainsi la SZIT, malgré une certaine opacité et un régime juridique particulièrement complexe, s'avère être une exception et un projet particulièrement soutenu par Pyongyang.

### **Partie n°3 : Une relation économique dysfonctionnelle ?**

#### **Chapitre 1 : L'environnement d'affaires nord-coréen en pleine évolution**

La Corée du Nord n'est pas connue pour être un paradis pour investisseur, bien au contraire. En effet, le pays figure souvent aux toutes dernières places des classements relatifs au contexte d'affaires, dont notamment l'*Index of Economic Freedom* ou l'*Economic Freedom of the World report*. Du fait notamment du manque de sécurité juridique, de l'opacité des règles, de la rareté des statistiques et des informations fiables, il est en effet tout à fait logique, au-delà des différents biais idéologiques que comportent nécessairement de tels classements, que la Corée du Nord ne soit pas considérée comme une prometteuse cible pour les investissements directs à l'étranger.

L'histoire récente permet de mettre en lumière différents cas d'investissements qui se sont révélés particulièrement problématiques, dont notamment la question des investissements du groupe Xiyang. Le groupe Xiyang est un conglomérat minier originaire du Liaoning et ayant investi, en 2007, dans une *Joint-Venture* avec la Corée du Nord destiné à l'exploitation d'une mine de fer. Cinq ans plus tard, le groupe Xiyang publie un communiqué dans lequel il est expliqué que les investissements en Corée du Nord se sont révélés être un véritable cauchemar. En effet, l'usine de la Joint Venture se serait arrêtée de fonctionner après seulement deux mois de fonctionnement, et le groupe aurait perdu la bagatelle de 240 millions de yuans. Selon les porte-paroles du groupe, le partenaire nord-coréen aurait signé avec Xiyang un contrat contraire à certaines normes juridiques nord-coréennes. La réaction de Pékin a été étonnamment douce, la Chine souhaitant à l'époque favoriser la coopération économique avec la Corée du Nord. Le Ministère du Commerce chinois a notamment indiqué, dans un communiqué, que les torts étaient partagés. Ceci étant, l'affaire Xiyang a beaucoup déçu les attentes chinoises et a jeté un froid dans les relations bilatérales, le mouvement de réforme et d'ouverture nord-coréen attendu par Pékin semblant en effet de plus en plus clairement une chimère.

La Corée du Nord, au sortir des années 1990, semble consciente de l'état catastrophique dans lequel est son économie et décide de mettre en œuvre des réformes nécessaires à l'évolution de son appareil économique. C'est ce qui a donné lieu à la mise en œuvre des réformes dites « du premier juillet 2002 », destinées essentiellement à flexibiliser les mécanismes économiques internes de la Corée du Nord et relancer un appareil de production et un tissu économique durablement endommagé par la « marche difficile ».

Ces mesures de flexibilisation économique ont été bien accueillies par la Chine, qui y a vu une duplication des mesures ayant lancé le programme de réforme et d'ouverture de Pékin à la fin des années 1970. De très nombreux projets de développement sont lancés, et divers mécanismes institutionnels se mettent en œuvre aux niveaux central, provincial et local afin d'accompagner le nouvel élan des relations économiques bilatérale, encouragées par une diplomatie économique active sous l'ère Hu Jintao. Kim Jong-il effectue en effet plusieurs visites dans différentes localités « fer de lance » de la réforme chinoise, dont notamment la « silicon valley chinoise », le quartier pékinois de Zhongguancun. La nouvelle coopération économique bilatérale sino-nord-coréenne ne devait cependant pas tomber dans les travers des anciennes pratiques de la Guerre Froide et devait être gérée selon un mot d'ordre forgé durant ces années : “government-induced, company-based, market operated and mutually beneficial” [*zhengfu zhudao, qiye weizhu, shichang yunzuo, huli gongying*; 政府主导 , 企业为主 , 市场 运作 , 互利共赢].

Cette nouvelle diplomatie économique a permis de renforcer les liens existants et de considérablement doper l'investissement chinois en Corée du Nord, puisque les stocks d'investissement de Pékin vers Pyongyang augmentent sensiblement, et que les liens commerciaux bilatéraux explosent littéralement : de 737 millions en 2003 jusqu'à presque 7 milliards en 2014. Ces échanges sont aussi favorisés par des facteurs structurels, à savoir le fait que la Chine, dont les capacités industrielles pléthoriques faisait planer la menace d'une crise de surproduction, se devait de trouver d'autres marchés à conquérir pour écouler sa production. Par ailleurs, dans un contexte de rapprochement économique bilatéral entre la RPDC et la Corée du Sud et de déploiement des politiques ayant mené à la mise en œuvre du Complexe intercoréen de Kaesong, la Chine risquait de se voir damer le pion et de voir le

marché nord-coréen lui échapper. Enfin, dernier aspect qui sera développé plus tard, Pékin avait besoin de favoriser le développement d'une réforme économique en Corée du Nord afin de stabiliser une zone et un pays sensible. L'idée générale étant qu'un certain développement économique allait appeler la RPDC à « rentrer dans le rang » et se montrer plus disponible aux sollicitations extérieures.

Une des institutions créées à l'occasion de ce retour de flamme des relations économiques sino nord-coréennes est le *China-DPRK Joint Steering Committee for Economic Zones*, un organisme dont la mission initiale était de former du personnel, d'aider la réforme des textes de loi nord-coréens et plus globalement de faciliter la mise en œuvre de liens économiques transfrontaliers. Co-dirigée par le Ministre du Commerce Chinois, Chen Deming, mais aussi et surtout, côté nord-coréen, par le beau-frère de Kim Jong-il, Jang Song-taek, le *Steering committee* semble avoir été particulièrement actif dans la réforme de certains corpus législatifs nord-coréens, ce qui est particulièrement constatable au niveau de la loi relative à la Zone économique spéciale de Rason.

Lors de la visite de Kim Jong-il à Rason fin 2009 et la remise sur rail du projet en 2010, une refonte du corpus législatif nord-coréen relatif à Rason a été mis en œuvre. De cette refonte est née la loi de Rason (« Rason Law ») de 2010. Cette dernière loi n'a cependant pas eu le temps de faire parler d'elle dans la mesure où, dans le contexte du *Steering Committee*, une refonte complète du corpus législatif nord-coréen relatif aux investissements, dont ceux prévus à Rason.

Cette nouvelle mouture « chinoise » de la loi relative aux investissements de Rason marque plusieurs différences avec la version précédente : tout d'abord, le texte se veut beaucoup décentralisateur, dans la mesure où une plus grande partie des décisions sont prises localement (jusqu'à 80% selon divers travaux et entretiens). Ainsi, alors que la version 2010 de la loi prévoyait que la sélection des projets d'investissement se devait d'être faite par la *Central Guidance Authority of Special Economic Zones*, sise à Pyongyang, la version 2011 ne laisse à la *Central Guidance Authority* que la possibilité de choisir les critères de sélection des projets, le filtrage proprement dit étant effectué localement.

La loi prévoit aussi une plus grande séparation des aspects politiques et administratifs, avec la création d'un comité de management qui récupère une large partie des prérogatives du Rason People's Committee, l'organe politique qui était auparavant en charge du lien avec les

divers investisseurs. Depuis 2011, la comité populaire de Rason gouverne la ZES, en coopération évidemment avec Pyongyang, mais c'est bel et bien le Comité de management qui est en charge des aspects administratifs et économiques avec les investisseurs étrangers. Par ailleurs, cette nouvelle loi montre une plus grande attention faite aux pratiques internationales en termes d'investissement et de commerce. Le texte de la loi de 2011 fait une référence explicite aux « pratiques internationales standards », aux « lois objectives de l'économie » ainsi qu'aux « principes de marché ».

Enfin, la loi comprend un certain nombre de politiques préférentielles visant à doper les investissements dans la zone. La taxe sur les entreprises, par exemple est stratégiquement inférieure aux taxes en vigueur dans les différentes ZES chinoises, à voir 14% contre 15% en Chine. De plus la loi prévoit des coups de rabots fiscaux supplémentaires dans certains cas précis, notamment les investissements dans les hautes technologies ou le réinvestissement local des profits.

Etant donné l'ouverture croissante de la RPDC aux investissements étrangers, l'annonce via l'agence de presse officielle nord-coréenne KCNA de l'arrestation et de l'exécution de Jang Song-taek, a fait l'effet d'une douche froide sur les relations bilatérales sino-nord-coréenne. Il fut en effet reproché à Jang Song-taek d'avoir « dilapidé au hasard » les précieuses ressources naturelles du pays et d'avoir « vendu » la ZES de Rason à un pays étranger qui ne peut être que la Chine. En effet, les déclarations récentes de Kim Jong-un, et notamment ses discours à tonalité économique laissent largement penser que Pyongyang se désintéresse des relations économiques bilatérales sous leur forme actuelle et chercherait à diversifier ses partenaires commerciaux tout en réorientant les caractéristiques de ses échanges économiques avec la Chine. Il semblerait que la Corée du Nord se lasse de l'attitude profondément ambiguë de Pékin.

## **Chapitre 2 : Le consensus de Pékin et le Paradoxe de Pékin : la très ambiguë politique nord-coréenne de la Chine**

Depuis son éclosion sur la scène internationale, la République Populaire de Chine met en œuvre une diplomatie à l'échelle mondiale profondément singulière et ambiguë. Pour des raisons historiques, Pékin a en effet construit un réseau d'allié très différent des principales

puissances internationales, établissant notamment des partenariats avec des avec des états considérés comme des États « voyous ». Pékin dispose en effet d'un réseau diplomatique tentaculaire destiné à originellement à concurrencer les autorités de Taïwan sur la scène internationale. La Chine a notamment pu progresser sur la scène internationale, et particulièrement dans le pays en développement de part sa diplomatie d'assistance internationale et le caractère « non-intrusif » de la diplomatie chinoise qui, à l'origine, ne s'intéresse pas aux structures politiques internes des États. Ceci étant, l'apparition de la Chine comme puissance globale a nécessité quelques corrections sur cette politique de non-interférence, l'attitude chinoise vis-à-vis de certains états sensibles ou instables étant de nature à empêcher l'émergence de Pékin comme « puissance responsable » à l'échelle mondiale.

Parmi ces différents États-repoussoirs, la RPDC figure en bonne position. En effet, outre les nombreuses violations des droits de l'homme soupçonnées de la part de Pyongyang, la Chine a tendance à ne pas trop mettre en avant sa proximité avec la Corée du Nord depuis l'éclatement des crises nucléaires dans la péninsule. Pékin joue en effet d'une diplomatie particulièrement complexe dans la péninsule coréenne qui tend essentiellement à ne pas s'empêtrer dans un tissu de contradictions. L'analyse politique traditionnelle des rapports RPC-RPDC consiste à dire que dans l'optique de Pékin, la Corée du Nord constitue un État-écran, ou État-tampon, destiné à maintenir à distance une Corée du Sud libérale et surtout la zone d'influence américaine en Asie. La Corée du Nord constitue donc un glacis de protection militaire et idéologique important pour la Chine, ce qui explique en partie les différents programmes d'aide et d'assistance chinoise à l'égard de la RPDC. Mais contrairement à la Guerre Froide, l'Asie du Nord-est d'aujourd'hui est caractérisée par une interdépendance économique croissante, au-delà des barrières idéologiques d'autrefois, phénomène qui joue à plein dans le cadre des relations entre la Chine et les différents partenaires d'Asie du Nord-est. En effet, malgré des relations politiques encore empoisonnées par des contentieux historiques avec la Corée du Sud ou le Japon, Pékin met en œuvre une diplomatie pragmatique à l'égard de ces deux pays par nécessité de subvenir à ses besoins de technologie et d'exports. Mais ces relations étroites avec des pays explicitement identifiés comme ennemis par la Corée du Nord ne vont pas sans mettre Pékin en porte-à-faux vis-à-vis de Pyongyang, ce qui nécessite de la Chine une certaine ambiguïté et un certain louvoiement diplomatique qui vise à contenter tout le monde.

Cet inconfortable entre-deux diplomatique constitue une clé de lecture importante de la si particulière stratégie d'engagement économique chinois à l'égard de la République Populaire et Démocratique de Corée. Comme expliqué à de multiples reprises les investissements chinois en Corée du Nord ne constituent qu'une fraction de ceux effectués en direction d'autres pays instables comme la Birmanie, le Pakistan ou l'Afghanistan. Cet état de fait est d'ailleurs particulièrement surprenant dans la mesure où la Corée du Nord et la Chine disposent de complémentarités économiques très fortes, notamment en termes d'écart de salaires et de technologie. Pourtant Pékin semble plus motivé par la perspective d'attirer des travailleurs nord-coréens du côté chinois de la frontière que d'investir dans les infrastructures de production nord-coréennes, en contradiction totale avec ses pratiques commerciales dans tous les autres pays en développement : Pékin est en effet connu pour investir dans les infrastructures et envoyer son propre personnel sur place avant de véritablement commencer la production.

Cette attitude très précautionneuse et ambiguë de la Chine se lit aussi dans la mise en œuvre des sanctions économiques. Contrairement à une croyance largement répandue, la Chine n'a jamais véritablement été le protecteur de la Corée du Nord au sein du conseil de sécurité de l'ONU. En effet, Pékin n'a jamais utilisé son veto à l'encontre des sanctions économiques internationales, souvent proposées par les États-Unis. Mais Pékin dispose néanmoins de leviers visant à amoindrir l'impact potentiel des sanctions économiques sur la Corée du Nord. Au sein du Conseil de Sécurité de l'ONU, la Chine a un intérêt commun avec le reste de la communauté internationale de montrer une certaine unité autour des questions de prolifération, et donc d'éviter d'avoir à utiliser son droit de veto. Ceci étant, elle peut négocier un brouillon de résolution en amont du vote qui fasse à la fois passer un message politique fort mais sans empêcher entièrement la RPDC de commercer avec l'étranger. Cette phase de négociations prend une importance particulière du fait de l'empilement des sanctions économiques, ce qui se reflète assez clairement dans l'allongement des périodes négociations ayant lieu entre les différentes « provocations » nord-coréennes et l'adoption de nouvelles mesures coercitives.

La Chine ne semble en effet pas particulièrement scrupuleuse dans la mise en œuvre des sanctions économiques à la frontière, et ce pour la simple et bonne raison que certaines mesures prises par le conseil de sécurité de l'organisation des Nations Unies ou par des pays individuels comme la Corée du Sud ou le Japon vont à l'encontre de ses intérêts. En effet, comme la Chine est en train de mettre en œuvre une réforme économique dans les territoires du nord-est, les populations chinoises font face à une montée du chômage qui nécessite un secteur privé dynamique capable d'absorber l'arrivée soudaine sur le marché du travail de milliers de travailleurs. Or, pour dynamiser le secteur privé, la Chine nécessite de cultiver certaines relations économiques qui peuvent exister avec la Corée du Nord, notamment les exportations de produits manufacturés.

A la suite des sanctions mises en œuvre par le Conseil de Sécurité de l'ONU, les statistiques chinoises ont montré que Pékin avait à plusieurs reprises enfreint les résolutions onusiennes que la Chine avait pourtant contribué à faire adopter, notamment en important du charbon au-delà des dates butoirs de mise en œuvre des sanctions. Par exemple en Novembre 2016, la Chine aurait importé des quantités de charbon qui dépassent largement la limite des 400 000 tonnes alors imposées par l'ONU. Par ailleurs, de nombreux journalistes et observateurs ont pu constater par eux-mêmes que certaines activités théoriquement sanctionnées ne semblaient pas le moins du monde impactées par les sanctions économiques, dont notamment le secteur des fruits de mer dans des localités comme Hunchun, mais aussi la petite manufacture comme le textile. A noter que bon nombre des exportations nord-coréennes de produits textiles sont labellisées « Made in China » et ne sont pas comptabilisées dans les statistiques officielles.

Les chercheurs et officiels chinois en charge des relations bilatérales ont longtemps eu des visions divergentes concernant la Corée du Nord. En effet, le débat chinois interne a longtemps été divisé entre « stratégestes » et « traditionalistes ». Les premiers, souvent des chercheurs travaillant sur les relations bilatérales sino-nord-coréennes considèrent que la RPDC constitue désormais plus un gêne qu'un avantage pour la Chine, en cela notamment qu'une trop grande proximité entre Pékin et Pyongyang gêne le bon développement de relations saines et constructives avec Washington. Par ailleurs les « traditionalistes » considèrent que la Corée du Nord constitue un « état tampon » nécessaire à la limitation de



l'influence américaine et Chine, et que la pression américaine sur la Corée du Nord constitue en fait l'utilisation d'une prétexte nord-coréen afin de mettre la pression sur Pékin.

Le gouvernement chinois est plusieurs fois intervenu directement dans le débat universitaire interne à la Chine, car les observateurs étrangers ont rapidement vu dans les atermoiements et les divisions du champ intellectuel chinois un reflet du débat interne qui pouvait exister au sein du Parti Communiste Chinois. Ainsi, en 2013, plusieurs éditorialistes et commentateurs chinois ont été suspendus de certaines fonctions car coupables aux yeux de Pékin d'étaler le contenu du débat politique interne en Chine aux vu et aux su des différents acteurs internationaux, ce que Pékin, pris dans un très dense tissus de contradictions, aurait préféré éviter.

### **Chapitre 3 : La très paradoxale stratégie d'engagement économique chinoise à l'égard de la Corée du Nord**

Depuis 2002, la Chine cherche à promouvoir l'exportation de ses entreprises nationales à l'égard et notamment ses gigantesques conglomérats publics, c'est ce qui constitue le cœur de la politique dite « going out ». Mais ce projet général d'expansion économique chinoise a été remis au goût du jour sous une forme mieux structurée et multi-facettes, la stratégie dite « one belt, one road » dévoilée par le Président Chinois XI Jinping en 2013.

La stratégie OBOR cherche à accomplir différents objectifs de politique étrangère et de politique économique. Selon certains chercheurs chinois, l'idée principale derrière la mise en œuvre d'OBOR à l'étranger est notamment la lutte contre la baisse des retours sur investissements domestiques constatée depuis l'ouverture chinoise aux capitaux étrangers. Le problème auquel la RPC ferait face serait notamment celui de la surcapacité industrielle et du manque de débouchés commerciaux, le très rapide décollage économique chinois ayant provoqué une certaine disparité de revenus entre la Chine et les pays alentours. Ainsi, le programme de développement des infrastructures chinoises vise notamment à construire des corridors de développements réalisés grâce à l'ingénierie chinoise. Ces corridors de développement permettent à la fois de fournir des débouchés à l'industrie lourde

surcapacitaire de la Chine, en créant des besoins pour les routes, chemins de fer ou autres moyens de transport. Le développement des interconnexions régionales est aussi un moyen pour la Chine d'accéder à de nouveaux marchés émergents pour écouler sa production industrielle.

Un exemple intéressant de mise en œuvre de cette stratégie de développement est le China-Pakistan Economic Corridor, qui relie à la ville chinoise de Kashgar au port de Gwadar sur l'océan indien. Le CPEC constitue un lien infrastructurel important pour la Chine car il permet d'ouvrir l'ouest du pays, fort peu développé, directement sur l'océan indien, ce qui facilite l'ouverture d'un second front de développement. Le coût total des infrastructures chinoises construites dans le cadre du CPEC dépasse les 50 milliards de dollars, soit à peu près le PIB actuel de la Croatie. L'objectif de la Chine tient aussi au transfert vers le Pakistan de certaines de ses capacités de production excédentaires, dont notamment la production de textile, afin d'organiser la montée en gamme de ses productions nationales tout en maintenant la main sur la filière textile à l'étranger.

Cette stratégie OBOR ne semble que très mal fonctionner dans le cas de la Corée du Nord. Comme nous l'avons vu, le seul critère de la sécurité physique des investisseurs et de leurs investissements n'est pas suffisant pour expliquer les très faibles taux d'investissements chinois en Corée du Nord, puisque le Pakistan, importante destination des IDE chinois en Asie, est souvent considéré comme beaucoup plus instable que la RPDC. Une raison possible est que les stratégies d'engagement économique chinoises sont essentiellement basées sur un partage des tâches tel qu'inspiré par la théorie du vol d'oies sauvages d'Akamatsu. En d'autres termes, elle repose sur un développement « phasé » qui implique un nécessaire décalage entre les « oies de tête » et les « oies de queue », mais aussi et surtout une nécessaire dépendance des niveaux inférieurs par rapport aux pays les précédant. En effet, dans le cas d'investissements chinois en Corée du Nord ciblant les secteurs de coopération économique les moins compétitifs, Pyongyang devrait nécessairement baser ses politiques de développement économique sur ce que Pékin entend bien lui transférer, un positionnement qui prend intégralement à contre-pied les politiques économiques nord-coréennes. Un rapide regard sur l'actuelle littérature économique nord-coréenne confirme

l'idée que Pyongyang ne soit toujours pas convaincu par l'approche chinoise du développement.

Ainsi, les Zones économiques Spéciales, souvent considérées comme des compromis fait par la Corée du Nord sous pression chinoise ou par nécessité économique, pourraient en fait être des moyens de résister à la pression économique de la Chine et essayant d'attirer des investissements spécifiques permettant de « nourrir » en capital et en technologie les programmes de développement nord-coréens selon une logique qui reste celle de l'indépendance. Dans ces conditions, il demeure fort peu probable que ces ZES connaissent le même sort que leurs jumelles chinoises.

## **Conclusion**

La Chine semble essentiellement déterminée à influencer les politiques de développement nord-coréennes à travers une politique d'engagement économique très sélective et particulièrement spécifique. Le choix de laisser les petites entreprises privées piloter les relations économiques bilatérales et les faibles volumes d'investissements laissent largement penser que la Chine cherche à encourager la coopération économique sous des termes nouveaux, plus favorables au marché et aux intérêts chinois, économiques, politiques et stratégiques.

D'un autre côté, la réaction nord-coréenne vis-à-vis de cette approche chinoise semble assez épidermique et on serait tenter de penser que la Corée du Nord utilise à nouveau les leviers sécuritaires dans l'ensemble de la région pour à la fois signifier sa non-satisfaction avec la situation actuelle mais aussi et surtout pour obtenir, en échange d'une dénucléarisation progressive, suffisamment d'aide et d'assistance économique.

Ce projet de recherche à néanmoins connu certaines limites, notamment dues à des difficultés étant survenues durant le travail de terrain. En effet, du fait du brusque raidissement de la situation sécuritaire en Asie du Nord-est à la suite du 4<sup>ème</sup> essai nucléaire le 6 Janvier 2016, la question des relations économiques bilatérales est devenue un enjeu géostratégique très fort. Ainsi, les entretiens réalisés à la frontière avant et après le test de Janvier 2016, mais aussi et surtout après Mars 2016 et les sanctions onusiennes, ont poussé

les interlocuteurs de l'auteur à offrir des réponses bien moins détaillées et spontanées, contredisant de manière frappante les premiers résultats issus des entretiens d'avant le test. Par ailleurs, l'auteur regrette de n'avoir pu interroger essentiellement que des commerçants et des traders chinois actifs en Corée du Nord mais fort peu d'investisseurs étant donné la place qui est faite aux investissements dans la thèse.

Enfin, ce projet de recherche a permis de mettre en lumière des pistes de recherche possibles sur des éléments relativement proches mais n'ayant pas pu être traités faute de temps, de moyens, et d'un cadre épistémologique adapté. La question des institutions chinoises actives dans la création de la politique nord-coréenne de la Chine, par exemple, n'a été qu'évoquée dans le cours de cette thèse, les officiels chinois n'ayant pas assez répondu aux demandes d'entretien. Ceci étant l'apparition d'intérêt divergents au sein des institutions chinoises en charge de certains aspects de la politique nord-coréenne de la Chine suggère qu'il pourrait y avoir une certaine forme de « négociations institutionnelles » (*institutional bargaining*). Le modèle d'autoritarisme fragmenté, récemment mobilisé pour décrire certains mécanismes de décisions politiques chinoises, pourrait constituer un bon point d'entrée.