

juillet 2013

Le curieux cas de la Corée du Nord

Courtland Robinson

Le déplacement et la migration que cause la détresse à l'intérieur et à l'extérieur de la Corée du Nord sont peut-être des indicateurs de la fragilité de l'État, mais une réduction du nombre des migrants ne devrait pas nécessairement être interprétée comme un signe de l'amélioration des conditions dans le pays. De fait, une augmentation des mouvements pourrait être considérée comme positive s'ils s'accompagnaient d'une protection accrue des réfugiés, des survivants du trafic humain, des enfants apatrides et des autres catégories de populations vulnérables.

En 2011, l'Indice des États défaillants du Fund for Peace a placé la République populaire démocratique de Corée (RPDC ou Corée du Nord) au 22e rang sur 177 pays, en lui attribuant un score de 95,5 par rapport à un mauvais score maximal de 120. Comparé aux rangs obtenus antérieurement par la RPDC, il s'agissait en fait d'une amélioration ; en effet, pour la première fois le pays était sorti du groupe des 20 pays les plus mal notés depuis la création de l'Indice en 2005. Cette amélioration ne se devait ni à un renforcement de la légitimité de l'État, un indicateur pour lequel la Corée du Nord a reçu une note de 9,9 sur 10 (pays le plus mal noté au monde), ni à une meilleure performance en termes des droits de l'homme (9,5 sur 10). Les 'améliorations' étaient enregistrées par rapport à des indicateurs concernant les 'réfugiés et les PDI' et la 'fuite humaine', des catégories pour lesquelles la Corée du Nord avait intégré un groupe d'États ayant dans ce domaine un bilan 'modéré'.

Même s'il est particulièrement difficile d'évaluer le nombre de réfugiés et de PDI nord-coréens, ce ne sont pas uniquement les chiffres qui devraient être utilisés comme manifestation d'une amélioration ou d'un déclin de leur situation, en opposition à la fragilité de l'État nord-coréen. La géographie physique et politique unique de la Corée du Nord est façonnée de l'intérieur par un régime déterminé à contrôler la migration tant interne qu'externe, comme elle est influencée depuis l'extérieur par la Chine, au nord, qui cherche à éradiquer tout mouvement transfrontalier et refuse toute protection à ceux qui fuient, et par la Corée du Sud, au sud, dont les engagements prudents proviennent à part égale d'un désir d'aider ses proches qui souffrent et de la crainte d'un exode dangereux et déstabilisant. Il en résulte un cas curieux dans lequel les mesures ordinaires de l'exode interne ou externe ne sont plus fiables comme indicateur d'une plus grande fragilité ou d'une prédisposition à l'échec. En Corée du Nord, lorsqu'il s'agit d'interpréter la signification du déplacement, l'absence de déplacement ne signifie pas l'absence de problèmes.

Alors même que les données de recensement et les documents officiels provenant de la RPDC suggèrent des mouvements internationaux et internes limités, le bilan non officiel montre bien davantage de mobilité, en majeure partie sans autorisation. Une étude de 1998/99 qui prenait en compte près de

3 000 réfugiés et migrants nord-coréens se trouvant en Chine suggérait un taux de migration nette de 18,7 %, ou la plus grande partie des mouvements internes étaient qualifiés de 'migration de détresse'. L'étude couvrait de manière rétrospective un intervalle de quatre ans incluant 1996/97, une période pendant laquelle la RPDC avait connu une famine grave accompagnée d'un degré conséquent de malnutrition, une hausse des maladies infectieuses et un pic dramatique de la mortalité concernant tous les groupes d'âge. Dans cette étude plus de 30 % des répondants avaient affirmé que leur principale raison pour quitter leur foyer était de « chercher à manger ». Un nombre important d'enfants déplacés par la famine et les difficultés économiques ont été placés dans des centres '9/27' (qui tirent leur nom de la date à laquelle ils ont été établis par décret gouvernemental pour venir en aide à ceux qui « erraient à la recherche de nourriture »).

Ce type de déplacement a eu lieu dans le territoire d'un État qui de longue date manifeste son mépris pour les droits de l'homme, et les agences de secours internationales impliquées ne disposaient pas d'un mandat clair (ou les moyens) de s'occuper de telles difficultés. Les catastrophes naturelles semblent être les seules formes de déplacement dont il soit possible de parler ouvertement.

Migration internationale

Alors que la migration des Coréens vers le nord-est de la Chine remonte au moins aux années 1880, l'augmentation la plus récente des mouvements à travers la frontière a débuté vers le milieu des années 1990, mais n'a atteint son pic qu'en 1998. Depuis lors, les Nord-Coréens ont régulièrement traversé la frontière pour aller en Chine, cherchant à échapper aux pénuries de nourriture, aux

difficultés économiques et à la répression de l'État dans leur propre pays. La grande majorité de ces Nord-Coréens ont fui sans documents d'identité ou sans autorisation de voyage. Du fait de leur statut de sans papier et de la nature répressive du régime de la RPDC, ces Nord-Coréens ont été catégorisés comme réfugiés et demandeurs d'asile par ceux qui cherchent à les protéger, contrairement au gouvernement chinois et à celui de la Corée du Nord qui tous deux les appellent des migrants illégaux.

De 1999 à 2008, nous avons travaillé avec des partenaires locaux et internationaux afin de suivre les mouvements des Nord-Coréens qui passent en Chine. Au cours de ces années, nous avons observé parmi les tendances principales un pic saisonnier évident d'arrivées pendant les mois d'hiver lorsque la nourriture et les combustibles se faisaient plus rares en Corée du Nord et que la sécurité était peut-être un peu plus relâchée des deux côtés de la frontière, ainsi qu'un déclin d'ensemble (de pratiquement dix fois moins) du nombre des arrivées pendant la période qui va de 1998 à 2008.

Il apparaît de manière relativement évidente que la population nord-coréenne dans le nord-est de la Chine a décliné dramatiquement, elle est en effet passée d'un total de 75 000 réfugiés et migrants en 1998 à seulement environ 10 000 en 2009. Cette baisse du nombre des réfugiés ne se doit que très peu à une amélioration des circonstances en Corée du Nord. Plus d'une décennie après la famine, les difficultés de la population nord-coréenne persistent sous la forme d'atteintes continues aux droits de l'homme, d'une insécurité alimentaire chronique, d'une économie moribonde et de catastrophes naturelles périodiques. Au contraire, la baisse du nombre de la population réfugiée se doit bien davantage à un durcissement de la sécurité à la frontière, à une augmentation de la migration vers la Corée du Sud et vers d'autres pays, et à une prise de conscience progressive des limites en termes de protection et de perspectives de moyens d'existence qu'offrent la Chine. La Chine est signataire de la Convention de 1951 mais elle n'a introduit aucune législation de mise en application de la convention et ses politiques ne reconnaissent aux Nord-Coréens aucun des droits de protection attachés aux réfugiés en vertu du droit national ou international.

Au cours de la transition à la tête de l'État qui a suivi le décès de Kim Jung-il en décembre 2011, un durcissement de la sécurité des deux côtés de la frontière a contribué à diminuer le nombre d'arrivées de Nord-Coréens en Chine à travers la frontière jusqu'à les réduire à un goutte à goutte pendant

plusieurs mois en 2012. Parallèlement, il n'y a eu que 1 500 entrées de Nord-Coréens en Corée du Sud en 2012 par rapport à 2 700 en 2011. Depuis que les mouvements vers la Corée du Sud ont réellement débuté en 2002, environ 24 500 Nord-Coréens se sont installés dans le Sud. Cela pourrait être le signe d'une amélioration des relations entre le Nord et le Sud et – si l'on excepte un exode massif dans le contexte de la guerre, des catastrophes naturelles et de l'effondrement du régime – cela pourrait aussi être potentiellement le signe d'une amélioration des conditions à l'intérieur de la Corée du Nord au cas où se produirait une augmentation du débordement des Nord-Coréens vers la Corée du Sud et d'autres pays.

Conclusions et recommandations

La diminution progressive du nombre de réfugiés, de migrants et de demandeurs d'asile nord-coréens en Chine ne peut pas être interprétée comme le signe d'une amélioration des conditions à l'intérieur de la RPDC, mais au mieux, comme une preuve des contraintes qui pèsent sur les options migratoires, et au pire, comme un effort de la part des deux États de réprimer le droit de quitter son propre pays et de rechercher un asile, ou d'en bénéficier dans un autre pays. La proportion croissante du nombre de femmes parmi les Nord-Coréens qui restent en Chine et l'augmentation du nombre d'enfants nés de ces femmes et de leurs époux ou compagnons chinois signalent une nécessité d'élargir les critères de protection pour les Nord-Coréens déplacés de manière à inclure des mesures de protection contre le trafic humain et promouvoir des solutions durables pour les enfants apatrides.

Le HCR a déclaré que tous les Nord-Coréens se trouvant en Chine 'relevaient de son mandat', même si la Chine ne reconnaît pas la légitimité de la demande d'asile des Nord-Coréens. En effet, en mars 2012, un haut fonctionnaire chinois a réitéré : « ces Nord-Coréens ne sont pas des réfugiés mais au contraire ils sont entrés en Chine de manière illégale pour des raisons économiques... la Chine s'oppose à toute tentative de transformer cette question en un sujet politique et international ».

Il se peut que la Corée du Nord soit encouragée à initier quelque chose ressemblant à un Programme de départ organisé (PDO), similaire au programme multilatéral entrepris au Vietnam en 1979 pour permettre un exode en sécurité et organisé des populations qui cherchaient à quitter le pays. Il serait de l'intérêt de la Corée du Nord de permettre aux familles qui ont un motif de réunification familiale, d'amélioration de leur vie professionnelle ou économique, ou

juillet 2013

simplement qui cherchent à survivre, de pouvoir quitter le pays sans risquer de sanctions pour eux-mêmes ou pour leurs parents restés sur place.

Une approche pratique, et peut-être même productive, de la migration nord-coréenne doit commencer par une prise de conscience que la mobilité de la population à l'intérieur du pays et en dehors de celui-ci, est quelque chose de plus qu'une simple menace à la stabilité. La migration des Nord-Coréens au cours des vingt dernières années a toujours englobé un mélange de raisons : nourriture, santé, abris, asile, création de familles,

réunification de familles, travail/moyens d'existence, et bien d'autres encore. Le problème est que la discussion relative à cette migration – et les options en termes de politique ou de programme qui sont ou devraient être disponibles – ont été dominées pratiquement exclusivement par la question de savoir si ces personnes étaient ou non des réfugiés.

Courtland Robinson crobinso@jhsph.edu est Membre principal du corps enseignant au Center for Refugee and Disaster Response, de la Haute école de santé publique Johns Hopkins Bloomberg www.jhsph.edu