

28

THÉMATIQUE

RRN
dossier

Corée du Nord: Les Enjeux Politiques de L'aide Alimentaire

par Jon Bennett

Sommaire

On oublie parfois, du fait du contexte politique particulièrement difficile de l'assistance internationale apportée à la Corée du Nord, que les besoins essentiels, dont la nourriture n'est pas des moindres, de la population ne sont pas satisfaits. Ayant dû reconnaître, à contrecœur, la réalité de la crise, le gouvernement, pour la première fois dans les temps modernes a conclu un pacte malaisé avec les organisations humanitaires. L'action humanitaire au cours des trois dernières années – assurée notamment par le Programme alimentaire mondial (PAM), dans le cadre du programme d'urgence le plus important de son histoire – semble avoir eu des conséquences positives pour les personnes les plus touchées par les pénuries alimentaires dont souffre le pays dans son ensemble. Néanmoins, en Corée du Nord, les intervenants humanitaires soucieux de faire respecter des normes minimales de responsabilité se heurtent à un dilemme grave. Le gouvernement a systématiquement refusé de fournir suffisamment d'informations ou d'assurer l'accès aux populations touchées. On a du mal à faire accepter la transparence

ou le devoir de rendre compte aux donateurs, car les normes culturelles sont incompatibles et il existe une méfiance profonde vis-à-vis de l'intervention étrangère.

Théoriquement, la Corée du Nord est encore en état de guerre avec la Corée du Sud. Le pays connaît également un déclin économique rapide. L'action humanitaire d'urgence s'associe donc à l'intérêt stratégique pour la réforme "en douceur" du dernier des grands Etats staliniens. Entre-temps, les intervenants humanitaires sont aux prises avec un paradoxe familial : comment importer des quantités immenses de vivres et d'autres produits pour stabiliser une situation régionale potentiellement explosive, tout en rendant des comptes selon les normes internationales ?

Lorsqu'elles préconisent le respect d'un minimum de principes humanitaires, de quels moyens de pression les organisations humanitaires disposent-elles dans des

Suite au verso...

Sommaire suite

...pays où ces principes sont mal compris ou tout simplement jugés secondaires ? On part implicitement de l'hypothèse que ces principes seront défendus par l'ensemble des organisations internationales, qui imposeront des sanctions (refus d'assistance, par exemple) en cas de non respect. Qu'on n'en soit pas encore là en Corée du Nord témoigne non seulement de la faiblesse de la coordination mais d'une position relativiste où ces principes sont jugés inappropriés sur le plan culturel ou trop précipitamment promus. Pour certains, il ne faut pas mettre en question les compromis remarquables qu'ont du accepter les organisations d'aide étrangères pendant les trois dernières années, en faveur d'une poursuite irréaliste de la transparence – préoccupation de ceux qui donnent plutôt que de ceux qui reçoivent. D'autres considèrent que le moment est venu d'imposer une obligation plus stricte en ce qui concerne les comptes à rendre, de peur que notre attitude jusqu'ici indulgente envers les autorités nord-coréennes ne devienne la norme institutionnelle dans le pays. On peut être sûr d'une chose : la phase critique de la situation d'urgence en Corée du Nord est déjà, en 1999, terminée – grâce à 1 million de tonnes d'aide alimentaire. Est-ce que, une fois de plus, nous nous préoccupons rétrospectivement des principes, prenant des précautions après le coup ?

Veillez envoyer vos observations sur ce dossier au:

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"

Overseas Development Institute

Portland House

Stag Place

Royaume-Uni

Tél. : + 44 (0) 20 7393 1631/74

Fax : + 44 (0) 20 7393 1699

E-mail : <rrn@odi.org.uk>

Site Web : <<http://www.oneworld.org/odi/rrn/index.html>>

Une copie sera envoyée à l'auteur

Certaines observations peuvent être publiées dans le Bulletin.

Notes à Propos de l'auteur

Consultant indépendant avec 20 ans d'expérience en Afrique et en Asie, Jon Bennett a été représentant régional d'Oxfam dans le Sud du Soudan de 1986 à 1988, avant d'être directeur exécutif d'ACBAR en Afghanistan. Plus récemment, il a dirigé l'enquête mondiale sur les personnes déplacées à l'intérieur des frontières de leur pays. Il est l'auteur de quatre livres sur différents aspects de la coordination ONG, de l'aide alimentaire, et de la gouvernance.

ISBN: 0-85003-413-2

Prix: £5.00 (sterling) par copie (excl. affranchissement et emballage)

© Overseas Development Institute, Londres, 1999.

Des photocopies de tout ou partie de la présente publication sont autorisés, dans la mesure où la source d'information est mentionnée. Toutefois, la documentation du réseau, reproduite en grand nombre, doit être référée à l'ODI qui en détient les droits d'auteurs. Le coordinateur du Réseau Aide d'Urgence et Réhabilitation serait reconnaissant d'être informé de tout usage de la documentation du réseau aux fins de la formation, de la recherche ou aux fins de la conception, mise en application ou évaluation de programmes.

Table des Matières

1. Le Contexte Politique et Économique	1
Le Pouvoir Politique	2
Le Contexte Politique de l'aide Alimentaire	3
2. L'action Humanitaire Internationale en Corée du Nord	5
De Catastrophe Naturelle en Situation d'urgence Complexe	5
La Santé	6
Le Milieu d'intervention	7
3. Evaluer la Sécurité Alimentaire	8
Déficits Nationaux.	8
Solutions Régionales ?	10
Les Indicateurs de Famine	11
4. Le Programme d'aide Alimentaire, la Distribution et le Commerce Local	12
L'importance et la Portée de l'aide du Programme Alimentaire Mondial	
Les Accords de Distribution	12
Les Limites du Camionnage	13
Le Commerce Privé et les Mécanismes d'adaptation	14
Les Distributions Subissent des Réductions Saisonnnières	15
Les Négociations Locales	15
5. L'accès et le Suivi	6
Retenir une partie des vivres, mai 1998	17
Le déploiement de personnel	17
Les Ambassadeurs de la Corée du Nord à l'étranger	18
6. L'alimentation Dans les Institutions et les Enquêtes sur la Nutrition	19
Crise Alimentaire dans les Institutions : Rapport sur la Nutrition, 1997	19
Les Anomalies de l'information	20
La Nouvelle Enquête sur la Nutrition, 1998	
7. L'aide Alimentaire, la Stabilisation Économique et les Intentions Politiques	23
Le Programme de Vivres Contre Travail	23
La Vulnérabilité et le Ciblage dans le Programme de Vivres Contre Travail	24
La Réhabilitation Agricole	25
Les Stratégies Embrouillées : les Relations PAM-UE	26
8. La Coordination Inter-organisations	27
9. Les Principes Humanitaires, les Normes et l'obligation de Rendre Compte	29
Notes de Fin	32
Références	33
Abréviations	34
Glossaire	34

Corée du Nord



1

Le Contexte Politique et Économique

La République populaire démocratique de Corée (ci-après Corée du Nord) donne l'exemple du lien manifeste entre l'aide internationale et l'intérêt politique. Il est de coutume de classer le régime de Kim Jong-Il dans la liste des 10 nations les plus instables. C'est une évidence aveuglante que des réformes rapides s'imposent pour éviter des conflits inter-Etats ou intra-Etat, à plus forte raison quand on considère la capacité nucléaire croissante du pays et les risques pour la sécurité régionale. Les relations politiques récemment nouées avec la Corée du Nord s'articulent autour de deux questions principales : la reprise des pourparlers quadripartites entre les Etats-Unis, la Corée du Nord et du Sud et la Chine, visant à négocier une paix permanente qui mettrait fin officiellement à la guerre de Corée (1950-53) et à faire cesser les exportations de missiles et autres matériel militaire. La poursuite du programme américain d'aide alimentaire a été subordonnée à la reprise des négociations de paix. La contribution de Washington, de 300.000 tonnes, au programme d'urgence PAM est annoncée en septembre 1998, au moment des attermoissements nord-coréens concernant le programme des rencontres futures.

En 1994, redoutant les conséquences de la poussée nucléaire de la Corée du Nord dans le sous-

continent, les Etats-Unis décident de "racheter" son potentiel nucléaire en lui donnant des réacteurs à eau légère et à mazout pour remplacer les centrales plus dangereuses à eau lourde. D'autres sources récentes de tension sont le missile tiré, au-dessus du Japon, dans le Pacifique par la Corée du Nord le 31 août 1998 et les engins nucléaires que Pyongyang aurait vendus au Pakistan, retardant davantage les négociations du traité d'interdiction globale des essais nucléaires (Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT). Si l'Inde et le Pakistan acceptent de signer le CTBT, ce qui semble probable, la Corée du Nord sera le seul pays non signataire parmi les 44 ayant des programmes nucléaires civils.

La nature du régime dirigé par le "grand chef" et fondateur Kim Il-Sung (mort en 1994 mais déclaré président à tout jamais en 1998) n'est pas susceptible de changement, à ce qu'il paraît, après l'accession au pouvoir de son fils Kim Jong-Il. Du fait de l'intolérance de la dissidence interne et de la surveillance externe, la discussion des pénuries alimentaires dans le pays tend à devenir un débat politique, comme autrefois dans les pays communistes (notamment en URSS pendant les années 1930 et en Chine pendant les années 1960). Certains n'hésitent pas à faire un parallèle entre

ces famines historiques et la situation en Corée du Nord : méfiance polie à l'égard des étrangers, démentis défensifs des représentants du gouvernement, acharnement idéologique à l'autonomie (LAUTZE, 1997). Une famine généralisée sous un vernis de normalité est la hantise de ceux qui plaident passionnément en faveur des apports massifs de nourriture. Or les comparaisons avec d'autres famines "communistes" de notre siècle ne sont pas entièrement justifiées. Contrairement aux régimes de Staline et Mao, Pyongyang reconnaît – même si c'est à contrecœur – l'existence d'un problème et sollicite une aide de l'extérieur. Les terribles famines soviétiques et chinoises se sont produites dans les 15 années suivant la révolution dans ces pays, du fait d'une collectivisation brutale et malencontreuse. Par contraste, la collectivisation en Corée du Nord remonte à 40 années et "ce qui se passe actuellement évoque davantage l'agonie d'un système communiste qu'une première consolidation par la force" (FOSTER-CARTER, 1997).

On ne saurait comprendre l'Etat et la société en Corée du Nord sans se référer à la philosophie du *juche* (autonomie) et aux efforts du Parti coréen du travail (PCT) au pouvoir pour l'inculquer dans tous les domaines de la vie publique, de l'économie et de la culture. Il s'agit essentiellement d'une politique d'auto-suffisance nationale. Contrairement au modèle soviétique, qui fait de la capacité collective la base du socialisme, le *juche* s'inspire de la capacité, de la créativité et de la responsabilité individuelles, pourtant guidées à partir du centre. Sur le plan idéologique, il complète le marxisme-léninisme qu'il a progressivement évincé. La Corée du Nord fut seule parmi les Etats communistes à rester neutre pendant les disputes sino-soviétiques des années 1980. Militante du Mouvement des non alignés (MNA), elle réussit à fermer les portes du MNA à la Corée du Sud à cause de la présence de troupes américaines (dont 37.000 sont encore là). Il n'y a pas de troupes étrangères en garnison en Corée du Nord depuis 1959 (Economist Intelligence Unit, 1998).

Appel très efficace à la mobilisation d'une population assiégée, la philosophie tant vantée du *juche* ne résiste pourtant pas à l'examen sur le plan économique. La production alimentaire fut largement tributaire, même dans les circonstances les plus favorables, du carburant subventionné et des technologies connexes tout au long des 40 années de rapports étroits avec les Etats communistes voisins. L'interruption brutale de l'aide

et du commerce soviétiques en 1991 entraîna une forte dégradation de la conjoncture. Le pays dépend toujours en large mesure de l'aide de la Chine et de la Corée du Sud, en dépit du fait qu'elle est en état d'alerte permanente vis-à-vis de cette dernière. En 1996, le revenu par habitant en Corée fut de seulement 719 \$ dans le Nord contre 10.000 \$ dans le Sud.

L'économie nord-coréenne subit une contraction de 30 pour cent entre 1990 et 1996. La Russie et la Chine font payer désormais leurs exportations en monnaie forte au taux du marché mondial, à la place du troc, des options sur devises faibles et des subventions antérieurs. La production agricole enregistre une croissance négative depuis 1990, essentiellement à cause de la forte dépendance vis-à-vis des importations de produits agro-chimiques que le pays n'a plus les moyens de payer. Des terres marginales sont de plus en plus souvent mises en culture pour essayer d'augmenter les niveaux de production, avec pour conséquence une fragilisation ultérieure du secteur agricole face aux chocs climatiques.

Le Pouvoir Politique

Il existe trois grandes hiérarchies du pouvoir : l'Etat, le parti, l'armée. Les fonctionnaires de l'administration et les technocrates s'indignent contre les avantages du parti et sa résistance à la réforme, mais tous s'inclinent, en dernière analyse, devant les militaires, qui non seulement gèrent leur propre économie mais semblent disposer au moins du veto sur la politique générale du gouvernement. L'organisme le plus puissant est vraisemblablement le moins connu : la Commission militaire centrale (CMC) du PCT au pouvoir. Le pays reste fortement militarisé. La population de 24 millions d'habitants compte 1,2 millions d'hommes et de femmes sous les armes, déployés pour la plupart aux environs de la zone démilitarisée près du 38ème parallèle qui sépare les deux Corées. La rhétorique militaire aboutit parfois à des incursions transfrontalières, généralement sans succès. Entre-temps, le développement des missiles nord-coréens est considéré, par le Japon surtout, comme menace importante pour la sécurité. La Corée du Nord troque également des missiles Scud améliorés contre le pétrole iranien et syrien, ces échanges permettant aux militaires de soutenir leur propre économie parallèle.

Qu'une guerre et/ou une prolifération des ventes d'armes se produise et provoque davantage d'instabilité représente la pire des hypothèses. Le régime de Pyongyang pourrait faire valoir son

incontestable capacité militaire encore dominante comme unique droit au pouvoir qui lui reste. L'armée représente inévitablement un secteur privilégié de la population, mais elle a également joué un rôle clef dans la production et la distribution de vivres aux civils, comme dans les projets de reconstruction où elle a fourni une grande partie de la main-d'oeuvre. Ceux qui plaident en faveur d'une division rigide entre militaires et civils dans la distribution alimentaire ont mal compris la réalité politique et socio-économique de la Corée du Nord, pays en état d'alerte permanente où des centaines de milliers de civils sont provisoirement appelés sous les armes. La démilitarisation du pays est une perspective à long terme qui passe par la sécurité économique (et alimentaire).

Le Contexte Politique de l'aide Alimentaire

Quand les pénuries alimentaires en Corée du Nord et leur impact sur la population sont examinés à partir des quelques connaissances que nous avons, il convient de garder à l'esprit plusieurs éléments clefs :

- La crise alimentaire actuelle a des causes structurelles, dont une mauvaise administration économique, aggravée par la réduction du commerce subventionné avec les amis politiques d'autrefois en Chine, en ex-URSS et ailleurs. Les catastrophes naturelles de 1995 et 1996, aussi importantes soient-elles, n'ont fait que souligner la défaillance structurelle ; elles sont plus indicatives qu'elles n'étaient causales.
- Contrairement à la plupart des pays asiatiques, la Corée du Nord a une population majoritairement urbaine, avec 61 pour cent de résidents urbains (2,7 millions à Pyongyang). Les terres arables ne représentent que 20 pour cent environ du territoire national et, avant la crise récente, l'essentiel de la nourriture de base de la nation provenait des fermes collectives où habitent 2,6 millions d'agriculteurs avec leur famille.
- Jusqu'aux années 1980, grâce aux subventions étrangères, des carburants et engrais bon marché ont permis à la Corée du Nord de couvrir ses propres besoins alimentaires malgré son secteur agricole relativement modeste. Cette situation ne pouvant plus durer, le gouvernement fait actuellement l'objet d'efforts de persuasion pour qu'il ouvre l'économie aux cultures de rente et

à la production industrielle destinée à l'exportation.

- Depuis la fin des années 1980, l'économie nord-coréenne étant désormais essentiellement non agricole et urbanisée, l'auto-suffisance alimentaire au niveau des ménages n'est tout simplement pas à la portée de la plupart des Nord-Coréens. En revanche, une économie informelle serait en train de se développer, offrant quelques solutions alternatives à l'approvisionnement alimentaire sous contrôle étatique.
- Une forte proportion des ressources humaines et productives de la Corée du Nord sert à soutenir l'une des armées les plus importantes du monde, armée dont les effectifs sont en état d'alerte permanente. L'entretien de ceux-ci, en dépit du fait qu'ils se sont lancés depuis peu dans la production agricole sur une grande échelle, grève les ressources alimentaires du pays et porte atteinte aux investissements économiques alternatifs. Les organisations humanitaires n'ont pas réussi à déterminer si, oui ou non, l'aide alimentaire subit des détournements, mais elles sont inquiètes de voir le gouvernement accorder la priorité aux militaires et favoriser les zones urbaines.
- Du fait du repli économique, le système politique centralisé admet moins facilement l'initiative et la décentralisation ; on serre les rangs au sommet. L'appel à la vigilance idéologique dans les zones rurales cache la réorientation des priorités en faveur de la ville et des fidèles du parti. Si la population urbaine est incontestablement la plus touchée par les pénuries alimentaires (essentiellement parce qu'elle ne dispose pas de parcelles individuelles de taille suffisante et, contrairement aux membres des coopératives agricoles, ne bénéficie pas d'une distribution alimentaire importante au moment des récoltes), on s'inquiète de voir les décisions prises à Pyongyang au sujet de l'aide alimentaire et autre refléter exclusivement les priorités urbaines sans tenir compte des besoins particuliers des zones géographiquement isolées.
- Cette hégémonie politique va toutefois à l'encontre de la nécessité pour certaines autorités provinciales, notamment dans les zones éloignées, de s'organiser pour assurer l'approvisionnement en produits de base suite à l'effondrement

progressif du système de distribution centralisé, faisant appel au commerce transfrontalier, au troc, etc.

- Le gouvernement nord-coréen reconnaît que ses réseaux de distribution sont en train de s'effondrer, produisant des pénuries graves aux niveaux familial et institutionnel. Le Système de distribution public (SDP), qui fournit tous les produits alimentaires de base à la population, s'approche du point de rupture. Autrefois système très sophistiqué, à niveaux multiples, de distribution de vivres subventionnées en fonction des exigences du travail, le SDP a subi une déformation du fait des mauvais rendements agricoles, du manque

de carburant et des déficits alimentaires globaux qui l'ont amené à privilégier certaines couches de la population. On a vu, pendant les mois précédant la récolte (avril-octobre) des trois dernières années, l'arrêt presque total du SDP.

- Les témoignages anecdotiques accumulés par les missions de l'ONU, des donateurs et des ONG indiquent un accès inégal aux rations alimentaires publiques, avec pour conséquence des déficits nutritionnels à long terme et des poches de malnutrition aggravée davantage par une distribution mal assurée. Il s'est avéré impossible de vérifier des indicateurs de famine véritable.

2

L'action Humanitaire Internationale en Corée du Nord

Contrairement aux pays africains où sévit la famine et où la désintégration de l'Etat et l'affaiblissement de la société civile sont souvent monnaie courante, la Corée du Nord se caractérise par sa stabilité, son centralisme et sa discipline civile. Tous les aspects de la société sont imprégnés de contrôle social ; il n'est pas d'association de la "société civile" qui ne soit gérée par l'Etat et l'information est jalousement gardée. La crise humanitaire actuelle est apparue dans un Etat staliniste mûr pour lequel la notion "d'espace humanitaire" est tout à fait étrangère. Ayant reçu, pendant des décennies, de l'aide bilatérale en guise de parrainage politique, la Corée du Nord est mal préparée au contrôle étroit du genre exigé par des intervenants dont la présence est envisagée, au mieux, comme une nécessité temporaire. Les autorités de Pyongyang ont bien fait comprendre que, pour elles, la valeur en dollars de l'aide est plus importante que le processus de livraison.

De Catastrophe Naturelle en Situation d'urgence Complexe

L'assistance humanitaire a d'abord été sollicitée pour remédier aux pénuries alimentaires aggravées par les inondations de 1994 et 1996 (et par les sécheresses régionales de 1997). En 1998, l'aide continue d'affluer au titre de secours en cas

d'inondation, le Comité pour la réhabilitation des zones inondées (CRZI) représentant toujours le principal point de contact pour les organisations humanitaires. Si l'ONU, en octobre 1997, a officiellement qualifié de complexe la situation d'urgence en Corée du Nord, les conditions d'une démarche plus stratégique face à une crise humanitaire complexe – suivi, rapportage, logistique, normes, coordination – restent à remplir. A titre d'exemple, les intervenants ne sont tout simplement pas au courant du niveau ou de la nature des discussions internes relatives aux pénuries alimentaires dans le pays. Les fonctionnaires aux échelons inférieurs doivent se conformer aux cibles socio-économiques fixées par Pyongyang. Les systèmes de rapportage, y compris ceux qui se réfèrent à la distribution de l'aide alimentaire, reflètent cette approche fortement centralisée. De ce fait, la fiabilité des informations transmises par les fonctionnaires provinciaux et régionaux au gouvernement central n'est pas assurée.

Au bout de trois années seulement d'actions internationales, le choc de l'arrivée de l'industrie de l'aide humanitaire se fait encore sentir. L'intervention de l'ONU et des ONG se déroule dans un climat difficile, mais le pays s'est notamment ouvert à l'inspection internationale. Plus particulièrement, l'initiative inter-organisations

récente (voir plus loin) portant sur la relance agricole et la protection de l'environnement (RAPE), sous les auspices du PNUD, montre que la Corée du Nord s'adapte lentement à la présence et aux intérêts internationaux et reconnaît tacitement le caractère structurel de la crise alimentaire.

Avant les récentes pénuries alimentaires et les estimations FAO/PAM, désormais semestrielles, des cultures et des réserves vivrières, les informations socio-économiques les plus fiables à la disposition des organisations humanitaires revêtaient la forme de macro-indicateurs provenant des recherches entreprises par le PNUD en particulier. Il était inévitable que les organisations humanitaires, quand elles ont commencé à aborder les besoins dans les domaines de la nutrition et de la santé à partir de 1995, exigeraient des indicateurs socio-économiques au niveau micro jusque-là indisponibles. S'agissant de la Corée du Nord, des concessions extraordinaires ont été faites à cet égard, mais les organisations sont encore déçues, ce qui n'est pas surprenant. Leurs demandes ont été refusées en ce qui concerne, entre autres, l'accès général aux installations gouvernementales, y compris les entrepôts et les institutions recevant des distributions de vivres ; l'accès sélectif aux populations pour évaluer l'impact des apports alimentaires ; l'accès aux données disponibles et la fiabilité de celles-ci ; la fourniture de données scientifiques (enquêtes sur la nutrition, par exemple) pouvant sous-tendre des programmes d'aide alimentaire à grande échelle.

Très peu d'observateurs extérieurs ont assimilé le manque d'informations à des niveaux inacceptables de corruption. Si les priorités en matière de distribution alimentaire sont contestées, il n'y a rien qui indique un détournement sensible de l'aide alimentaire ou médicale. Par ailleurs, en dépit d'alertes hautement spéculatives de famine émises par certaines ONG, il est rare de mettre en cause le besoin sous-jacent d'assistance internationale pendant quelques années encore. Tout en exigeant du régime de Pyongyang une plus grande transparence, on fera vraisemblablement mieux de compter sur les témoignages cumulatifs grâce à l'observation sur le terrain plutôt que d'emprunter la voie sans issue de la vérification exhaustive et de la "preuve scientifique" de la malnutrition (SMITH, HAZEL, 1998).

La Santé

Les statistiques officielles concernant la santé sont souvent présentées par le gouvernement comme preuve de sa réussite politique sur une période de

plusieurs décennies – mesurées ainsi, elles sont effectivement impressionnantes. L'espérance de vie moyenne est passée de 38,4 ans en 1936-40 à 74,3 ans en 1986. Le nombre de lits d'hôpitaux pour 10.000 habitants est passé de 1,2 en 1936-40 à 135,9 en 1986 (PANG HWAN JU, 1987, cité en SMITH, HAZEL, 1998). D'après UNICEF, il y avait en 1998 777 hôpitaux départementaux, avec 6.249 hôpitaux et cliniques de Ri (sub-division provinciale, zone rurale), et 30 médecins pour 10.000 personnes. Les chiffres officiels indiquent également un taux d'immunisation contre les maladies évitables – diphtérie, rougeole, poliomyélite, tuberculose, tétanos du nouveau-né – de presque 100 pour cent dès le milieu des années 1990 (UNICEF, 1998).

Néanmoins, les chiffres officiels ne correspondent pas aux réalités sur le terrain. L'OMS constate l'existence de "problèmes extrêmes de santé mentale et physique" en Corée du Nord, du fait des catastrophes naturelles récentes et du déclin économique (OMS, 1998). Les enfants surtout risquent non seulement la malnutrition et des retards chroniques de croissance, mais aussi des problèmes respiratoires graves et des maladies diarrhéiques. Jusqu'à quatre enfants sur 1.000 de moins de cinq ans sont morts de ces maladies en 1997. Par ailleurs, la mortalité infantile estimée est passée de 23 pour 1.000 naissances viables en 1991 à 55 pour 1.000 en 1996 (UNICEF, 1998). Le système de soins de santé est loin d'être aussi impressionnant que ne laissent supposer les chiffres officiels. Les "médecins" n'ont souvent qu'une formation élémentaire et les systèmes de notification fonctionnent à peine dans certaines zones. Une délégation conjointe des ONG CARITAS et Trocaire, qui a visité les villes de Nampo et Pyongyang et quatre départements de la province de Kanwon dans le Sud-Est, en février 1998, constate "l'absence complète de matériel médical à la disposition des hôpitaux provinciaux et départementaux" (CARITAS/Trocaire, 1998).

Dès 1997, le gouvernement charge les organisations internationales de fournir une aide médicale dans certains provinces accessibles. UNICEF assure la plus grande partie de la couverture géographique et fonctionnelle (38 pour cent environ des départements et arrondissements/districts), tandis que Médecins sans Frontières (MSF), Médecins du Monde (MDM) et la Fédération internationale des sociétés du Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) jouent également un rôle important (voir SMITH, HAZEL, 1998). Ces efforts, associés au programme d'aide alimentaire de grande envergure,

3

Evaluer la Sécurité Alimentaire

Déficits Nationaux

En l'absence d'une réforme radicale de l'économie et de l'agriculture, la Corée du Nord doit affronter des difficultés répétées dans le domaine alimentaire ; le pays amorce presque certainement un déclin économique irréversible. Il est de coutume d'user de prudence envers les statistiques gouvernementales et les gouvernements donateurs ont eu le plus grand mal à obtenir des renseignements exacts sur ce qui représente, de l'avis de tout le monde, une crise. Les chiffres de production alimentaire sont, au mieux, des suppositions éclairées et, au pire, purement hypothétiques ; dans tous les cas, ils sont alarmants. Les gouvernements comptent essentiellement sur les estimations FAO/PAM des cultures et des réserves vivrières pour se renseigner sur la situation alimentaire. Les chiffres gouvernementaux, complétés par des visites sur le terrain, constituent la base de ces estimations. Comme dans le cas de toutes les missions étrangères en Corée du Nord, les visites sont soigneusement encadrées et l'accès aux informations de première main est réduit. Certaines divergences ont été constatées entre les estimations FAO/PAM et celles provenant d'autres sources. A titre d'exemple, pendant la période précédant la

récolte de 1997, le PAM met en garde contre "la situation grave qui s'annonce sur le plan de la sécurité alimentaire", avec un déficit estimé de 2,3 millions de tonnes. Ceci fait contraste aux rapports du ministère chinois des Affaires étrangères selon lesquels la Corée du Nord a pu, pendant la même période, éviter une crise alimentaire majeure. Parallèlement, le ministère sud-coréen de l'Unification nationale calcule, à la fin du mois d'août 1997, que les réserves et la production nationale (2,8-3 millions de tonnes), associées à l'aide alimentaire (0,8-1 million de tonnes), peuvent permettre à la Corée du Nord de tenir jusqu'à la récolte. Inversement, l'Institut coréen pour l'économie rurale prévoit un déficit du même ordre que le PAM. Par ailleurs, les rapports FAO/PAM déclarent que la plupart du bétail a été abattu du fait du manque d'alimentation entre 1995 et 1997. Cela est une version différente des rapports gouvernementaux qui font état d'une perte de 237.000 têtes de bétail lors de la sécheresse de 1997.

Que Pyongyang ait pu délibérément exagérer les données pour s'assurer d'une aide alimentaire n'est pas exclu, mais serait extrêmement difficile de prouver. On ne peut qu'examiner le parcours et les tendances historiques et poser les questions pertinentes. Les tendances de la consommation

Le Système de Distribution Public

Le SDP sert à rationner les produits de première nécessité (nourriture, mazout domestique) fortement subventionnés. Il s'applique à tous les citoyens, exception faite des familles dans les fermes collectives (37 pour cent environ de la population) qui bénéficient annuellement d'une part de la récolte des cultures vivrières. L'Etat achète l'excédent pour le distribuer à travers le SDP.

Le système de rationnement concerne la production nationale d'aliments et de mazout, les produits importés et l'aide extérieure. Des bons distribués sur le lieu de travail donnent droit à une quote-part fixe de céréales de base que le titulaire peut acheter, normalement deux fois par mois, dans les centres de distribution départementaux. L'élément de subvention est extrêmement élevé : en 1996, l'Etat achète du riz à 91 won/kg qui est vendu par le SDP au prix de 8 won/kg (le won étant la devise locale).

Le SDP a représenté, jusqu'à récemment, un système très sophistiqué de rationnement tenant compte de l'âge de la personne et du nombre de points sur l'indice du travail. Les points étaient affectés en fonction de l'effort requis par le travail et de la productivité. Les cadres bénéficiaient également de points supplémentaires. Jusqu'à la fin de 1995, l'échelle de rationnement SDP comportait 10 niveaux. Lorsque la production vivrière et la disponibilité ont atteint un stade critique, il a fallu introduire un nouveau système à trois niveaux (en fonction de l'âge uniquement) qui suppose que 75 pour cent des besoins caloriques proviendront des céréales de base.

Le système de rationnement, toujours lié à l'indice du travail, a été maintenu durant la crise et les prix subventionnés des produits de base sont restés plus ou moins stables. En revanche, on constate une réduction spectaculaire de la quantité de produits sur les rayons des centres de distribution départementaux. Le SDP a connu, à partir de 1997, une telle dégradation que les distributions ont été assurées uniquement en cas de disponibilité d'aide internationale. Les directeurs d'institutions (hôpitaux, écoles, etc.) s'inquiètent de plus en plus, ne sachant pas quand ils recevront des provisions, si c'est qu'ils en recevront, et on signale quelques cas d'accumulation clandestine.

On peut qualifier le SDP (voire le système de soins de santé) d'échec (parce que corrompu et/ou parce qu'il est impossible d'assurer un approvisionnement suffisant) ou de système qui s'accommode à la réalité (grâce aux mécanismes d'adaptation aux besoins locaux et à l'initiative des directeurs locaux). La distinction est importante sur le plan de la stratégie à adopter par les intervenants. De plus en plus d'éléments suggèrent que la stratégie générale de réhabilitation du SDP grâce à un meilleur approvisionnement est peu judicieuse, car le troc et la production maraîchère ont déjà pris la place du SDP comme source principale de nourriture pour la population.

engrais et du matériel, il n'est pas exclu que la survie économique de la Corée du Nord soit assurée par les acteurs régionaux. La Chine et la Corée du Sud se portent garants contre l'effondrement à Pyongyang. Des conditions de règlement en devises fortes s'appliquent officiellement au commerce entre la Chine et la Corée du Nord depuis 1993, mais la Chine va probablement se maintenir comme fournisseur de céréales et de carburants à des prix de faveur. Les exportations chinoises de céréales à la Corée du Nord s'élèvent à 1,85 million de tonnes sur quatre ans environ (janvier 1995 – juillet 1998),

dont 968.000 tonnes en 1997. La Chine aurait prévu dans son plan de six ans en cours de fournir un minimum de 500.000 tonnes de céréales, 1,3 million de tonnes de pétrole brut et 2,5 millions de tonnes de charbon par an, jusqu'à l'an 2000, à des conditions très favorables (SMITH, HEATHER, 1998).

Dans le cas d'un rapprochement entre les deux Corées, il est probable que les importations de la Corée du Sud et du Japon, associées aux engagements pris par la Chine, vont l'emporter sur les contributions futures d'aide alimentaire de

Le Programme d'aide Alimentaire, la Distribution et le Commerce Local

L'importance et la Portée de l'assistance PAM

Lancé en novembre 1995, le programme d'urgence PAM fait suite à la demande formulée par le gouvernement d'une aide directe pour les personnes et les installations touchées par les inondations. Les trois premiers programmes d'urgence PAM bénéficient d'une mobilisation exceptionnelle des donateurs – les quantités sollicitées ont été entièrement fournies et, dans le cas du troisième programme (1997), dépassées. Entre novembre 1995 et décembre 1997, environ 365.000 tonnes de produits alimentaires sont livrées par le PAM mais il est évident, dès 1997, d'après son propre expérience et celle des autres organisations opérationnelles, que l'intervention en cas de catastrophe naturelle, aussi importante soit-elle, ne permet pas d'aborder les difficultés plus fondamentales du pays sur le plan des structures et du système. L'image qui se dégage est autrement plus complexe. Elle exige une démarche plus stratégique qui consisterait à identifier la vulnérabilité tout en abordant les défaillances chroniques du système national de distribution. Les appels d'aide alimentaire sont réorientés vers les distributions générales, ciblant toutes les institutions pour enfants dans l'ensemble du pays, associées à des programmes des vivres contre travail. En 1998, le

ciblage devient plus spécifique encore : il s'agit désormais d'un programme d'assistance nationale à part entière pour toute une population en détresse. L'appel PAM pour 1998, presque entièrement souscrit avant la fin de l'année, concerne la quantité énorme de 658.000 tonnes.

Les Accords de Distribution

Le CRZI (créé en août 1995), principal interlocuteur du PAM, des ONG et des donateurs bilatéraux apportant une aide alimentaire, est un comité du ministère des Affaires étrangères et, de ce fait, rend compte aux autorités politiques et militaires au plus haut niveau. La logistique (manutention, entreposage, transport et distribution au niveau départemental) relève du ministère de l'Administration alimentaire (MAA). Exception faite du ministère de la Santé, l'accès aux ministères de tutelle a été limité.

Chaque envoi d'aide alimentaire, coordonné par l'intermédiaire du programme d'urgence PAM, déclenche le processus suivant :

- Un plan de distribution détaillé, élaboré et agréé par le PAM et le CRZI, porte sur les livraisons jusqu'au niveau des départements et Ris, tout en précisant les groupes cibles. De son côté, le PAM essaie de garantir le respect des

paramètres essentiels du projet, y compris la couverture géographique équitable de l'aide, le ciblage des personnes vulnérables identifiées et la livraison des quantités prévues.

- Après la réception au port, en présence d'un capitaine de port PAM (ou du responsable de la logistique à la frontière chinoise, dans le cas du transport par chemin de fer), le CRZI central informe ses bureaux locaux des mouvements de fret.
- Les bureaux auxiliaires PAM (au nombre de cinq en mars 1998) reçoivent chacun un plan de distribution pour leur région et contrôlent l'arrivée des expéditions dans les entrepôts départementaux auxquels ils ont le droit d'accéder. En dépit de la capacité limitée de suivi, notamment en 1997, très peu de cas sont signalés d'envois non reçus comme prévu, du moins dans les arrondissements visités. Ces visites sont organisées à l'avance, mais le PAM a pu demander à visiter, dans des délais assez brefs, l'un ou l'autre des sites figurant dans le plan de distribution.

Les Limites du Camionnage

Il est évident, dès 1997, du fait des pénuries de carburant et du parc réduit de camions gouvernementaux, qu'une augmentation massive des importations d'aide alimentaire est impossible en l'absence d'une subvention considérable. Le PAM propose donc un système de bordereaux d'expédition/subventions au transport pour compenser une partie du coût associé à l'acheminement des vivres à l'intérieur du pays. Le gouvernement refusant de fournir des données détaillées sur la capacité ou les coûts du transport, un chiffre plutôt arbitraire de 8\$/tonne a été convenu. On peut comprendre, compte tenu la pénurie extrême de devises fortes en Corée du Nord, que la subvention revêt une grande importance pour le gouvernement. Selon les termes du nouveau système de bordereaux d'expédition, condition requise, le PAM rembourse le CRZI sur présentation des rapports constatant la livraison effective des vivres à toutes les institutions couvertes par le plan de distribution.

La communication de l'information subit, inévitablement, des retards du fait que quelque 43.000 institutions reçoivent des vivres PAM. Il faut parfois compter jusqu'à quatre mois pour que les bordereaux d'expédition parviennent aux bureaux PAM. De nombreux bordereaux d'expédition ont

L'organisation politique de l'Etat

L'appareil étatique comporte trois niveaux administratifs :

- l'administration centrale ;
- les provinces et les villes (avec neuf provinces et trois villes – Pyongyang, Nampo et Kaesong – qui sont également considérées, du fait de leur importance, comme des provinces ; la zone d'économie libre de Rajin-Sonbong dans le Nord-Est du pays ayant également le statut de province, il y a 13 "provinces" au total) ;
- les "départements" ou "arrondissements" (au nombre de 210).

Chaque province est subdivisée en Ris (zone rurale) et Dongs (zone urbaine). Ce sont des unités organisationnelles, sans fonctions politiques ou administratives distinctes.

certainement été remplis à Pyongyang – ils n'ont jamais quitté la capitale, peut-être parce que le CRZI est tout simplement incapable de respecter ses obligations contractuelles vis-à-vis du PAM et, soumis à des pressions pour qu'il débloque des fonds et sauve la face, à préféré "tripatouiller" le système.

Rappelons premièrement qu'aucun suivi sélectif par le PAM n'est autorisé – les visites sont strictement limitées et organisées à l'avance – deuxièmement que le suivi a porté sur 2 à 5 pour cent seulement des livraisons globales en 1998 et troisièmement que, même en présence d'un maximum d'effectifs, au début de 1998, à aucun moment le PAM n'a-t-il eu plus de 15 agents internationaux responsables du suivi sur le terrain. Ceci étant dit, le PAM est la seule organisation ayant des bureaux auxiliaires et du personnel pouvant essayer de suivre la trace des produits. Si le gouvernement est en train de se constituer des réserves d'aide alimentaire ou d'autres produits au profit des secteurs privilégiés de la population, il peut très bien éviter les produits PAM, car il reçoit tant d'aide alimentaire, notamment en provenance des autres Etats de la région, qui ne fait l'objet d'aucun suivi.

Le système des bordereaux d'expédition, en tant que moyen de vérification exhaustive des livraisons d'aide, a présenté des défauts fondamentaux. Au mieux, il a permis de vérifier le plan de distribution par recoupement avec les chiffres gouvernementaux

et les reçus des entrepôts. D'après une interprétation bienveillante, le gouvernement aurait fait de son mieux pour mettre le système en oeuvre, mais les barrières linguistiques, la capacité insuffisante du personnel et l'introduction d'une procédure bureaucratique étrangère ont eu raison de lui. Avec un peu moins de bienveillance, on dirait que le gouvernement a fait preuve, dans d'autres secteurs, d'une capacité remarquable de maîtrise jusqu'aux détails les informations qu'il considère importantes. Si le système des bordereaux d'expédition s'est heurté aux restrictions gouvernementales existantes sur la communication de l'information, on conçoit difficilement que celles-ci puissent être modifiées pour tenir compte des exigences PAM.

Le Commerce Privé et les Mécanismes d'adaptation

Le SDP représente apparemment la source principale d'aliments de base pour la population et, théoriquement, le commerce privé des céréales est illégal. Cependant, le SDP ayant fourni une proportion de moins en moins importante des besoins familiaux depuis deux ans, le commerce "privé" prend de l'envergure. Dans les fermes collectives, chaque famille a droit à un jardin potager de 60-90 m² qui peut, au mieux, couvrir de 10 à 20 pour cent des besoins alimentaires annuels d'une famille. A peu près tous les dix jours, des marchés paysans sont organisés, pour la vente de produits des parcelles privées et/ou de bétail (qu'ils proviennent ou non des fermes collectives). Dans les zones côtières, les communautés ramassent des algues et vont à la pêche, mais n'ont pas beaucoup de carburant pour les bateaux. Dans les zones rurales, les communautés vont chercher des légumes sauvages ou des herbes et racines en montagne. Dans certaines fermes collectives, cette cueillette est organisée par des équipes de travail.

Dans les villes, toutes les parcelles disponibles sont mises en culture, mais la superficie par famille est très limitée. La gamme des cultures a quelque peu changé pendant les deux dernières années : l'ail, les oignons, les piments et autres légumes cultivés par le passé ont cédé la place dans les jardins potagers, qui sont désormais consacrés presque exclusivement à la culture de maïs et haricots sur les sols plus pauvres et de maïs et pommes de terre sur les sols plus riches. Le petit commerce (biens de consommation, casse-croûte, boissons), officiellement illégal, bénéficie d'une tolérance accrue dans les villes. Si les ingrédients viennent

du SDP, les marges de bénéfice sont parfois immenses. Théoriquement, on n'accède pas à la plupart des denrées alimentaires grâce à l'argent, puisqu'un bon est exigé pour tout. Néanmoins, l'existence du petit commerce témoigne d'une économie informelle où le troc ou l'achat de vivres est possible.

Le choix de mécanismes d'adaptation pendant les pénuries alimentaires est très limité. On ne peut pas se rendre dans d'autres zones pour trouver du travail rémunéré, même si certains observateurs signalent une plus grande tolérance des personnes déplacées à l'intérieur du pays (Norwegian Refugee Council, 1998). Certaines familles interrogées par Oxfam déclarent qu'elles ont régulièrement rendu visite aux parents dans les fermes collectives, en espérant pouvoir acheter des vivres supplémentaires. Si l'échange de biens personnels contre de la nourriture est assez rare, les autorités étatiques ont réalisé, sur une plus grande échelle, quelques opérations de troc de bois, de ferraille et d'autres articles avec la Chine.

Une évolution importante concerne les usines qui se mettent à transformer d'autres produits à la place des céréales traditionnelles. A titre d'exemple, l'entreprise de transformation céréalière de Pongsan produit 1.400 kg de nouilles par jour, à partir d'un mélange d'algues et de soude, qu'elle vend aux travailleurs des usines au même prix (8 won/kilo) que les céréales du SDP. Une initiative semblable a été prise dans la ville de Pyongsong (Sud Pyongyang), qui produit de 15 à 20 tonnes de pains d'algue tous les jours, l'installation de l'entreprise d'administration céréalière à Pyongsong produisant 2 tonnes/jour au profit de 500 familles. Cette dernière reçoit les algues mouillées qu'elle lave, cuit et combine avec de petites quantités de mélange maïs-soja, généralement fourni par les organisations humanitaires. Une ration globale de 2 kilos de pains par personne et par trimestre a été accordée, la distribution étant étroitement surveillée et organisée par le personnel local de l'usine aux portes de celle-ci.

Les distributions subissent des réductions saisonnières

En 1996, 1997 et 1998, les estimations FAO/PAM des cultures (généralement publiées en avril et novembre) font état de réductions systématiques des distributions SDP entre janvier et mars, suivies d'un arrêt complet dans de nombreuses zones jusqu'à la prochaine récolte au mois de novembre. Des stocks de réserve négligeables existent dans

L'accès et le Suivi

L'accès et le suivi constituent l'aspect le plus controversé pour toutes les organisations humanitaires en Corée du Nord. Les Nord-Coréens se mesurent depuis trois ans avec les intervenants : impératifs de sécurité nationale et crainte d'être envahis par des étrangers contre efficacité opérationnelle et obligation de rendre compte. La philosophie du *juche* conditionne en large mesure les termes des débats. Les Nord-Coréens comprennent qu'il convient de surveiller l'aide apportée, mais soupçonnent qu'on leur demande d'accepter des dons pour les besoins du suivi.

Hormis les contraintes logistiques (parc insuffisant de camions gouvernementaux, mauvaises conditions climatiques dans certaines provinces, etc.), le manque de personnel (le gouvernement limite le nombre), les visas de courte durée pour le personnel international et l'obligation d'obtenir l'approbation préalable du gouvernement pour toute visite sont autant d'éléments réduisant les possibilités de suivi pour l'ensemble des intervenants. A titre d'exemple, le PAM n'a visité, jusqu'en octobre 1997, que 110 départements sur les 210 que compte le pays. Les cinq "bureaux auxiliaires" du PAM (à Wonsan, Hamhung, Chongjin, Heysan et Sinuiju) sont, pour la plupart, des chambres d'hôtel et on a du mal, du fait des conditions de vie difficiles et des visas de courte durée, à assurer la continuité au niveau du personnel international.

Un "examen" de l'appel consolidé de 1997 constate que le PAM a visité, avant fin 1997, 73 pour cent des zones recevant des vivres (OCHA, 1998). Ceci n'équivaut pas au suivi de 73 pour cent des institutions concernées, car le plus souvent seuls quelques sites désignés ont été visités. Par ailleurs, dans de nombreux cas, ils ont été visités une seule fois.

L'appel consolidé de l'ONU pour 1998 prévoit des réunions régulières entre les responsables du programme d'urgence PAM, d'un bureau auxiliaire voisin ou du bureau principal à Pyongyang, et des responsables de l'administration locale et du CRZI. Ces réunions sont une occasion d'utiliser des listes de contrôle standardisées pour rassembler des informations sur les mouvements de vivres, les bénéficiaires, l'utilisation, les conditions de stockage, etc. On cherche également à savoir dans quelle mesure les vivres sont acceptables pour la population. Il s'agit essentiellement d'un échange de données permettant aux représentants du gouvernement de confronter leurs chiffres d'expédition et de réception au plan de distribution initialement établi. Les réunions ne sont pas des opérations de suivi, ni ne permettent d'évaluer l'impact de l'aide alimentaire.

Retenir une Partie des Vivres, Mai 1998

Les choses se précipitent en avril 1998, lorsque la directrice exécutive du PAM, Catherine Bertini,

gouvernement ne veut pas se faire contrôler par le monde extérieur et a peut-être quelque chose à cacher”). Ce débat a été en large mesure réactif, relevant moins d’une négociation poursuivie avec les autorités nord-coréennes (qui exigerait davantage de temps que n’en dispose la plupart des organisations humanitaires) que de conjectures.

Certaines organisations ont plaidé en faveur d’un MA plus explicite, pour que des pénalités puissent être appliquées en cas de non-respect, mais les Nord-Coréens savent bien jouer au poker. L’impasse, avec des atouts plus ou moins importants des deux côtés, entraîne parfois des décisions radicales (refus d’aide de la part du PAM ou, par contraste, expulsion d’une ONG). Ce qui est plus

inquiétant, Pyonyang a pu faire négocier des conditions par ses ambassadeurs à Washington, à Rome et à Bruxelles – parfois au détriment des agents humanitaires sur le terrain. Il en résulte une disparité entre la conditionnalité jugée indispensable pour la mise en oeuvre du programme à Pyongyang, et le contenu politique plus général des négociations poursuivies en Europe et en Amérique du Nord. Disons-le sans ambages, les Nord-Coréens ne savent que trop, compte tenu du climat politique actuel de détente dans la péninsule, que l’aide alimentaire continuera à affluer en dépit d’une surveillance jugée insuffisante. A en juger par le comportement des principaux donateurs pendant les trois dernières années, on pourrait difficilement dire le contraire.

6

L'alimentation dans les Institutions et les Enquêtes sur la Nutrition

Les grands programmes d'aide alimentaire se sont concentrés surtout sur la distribution générale de rations aux institutions pour enfants. Ceci reflète deux préoccupations clefs : premièrement, la nécessité d'identifier une population spécifique, définie, qui risque de souffrir le plus des pénuries alimentaires en Corée du Nord et, deuxièmement, la possibilité d'évaluer l'impact de l'aide alimentaire dans un secteur relativement stable et accessible. Le moment est venu, mi-1997, d'exiger de la part du gouvernement une analyse plus rigoureuse de l'importance des carences nutritionnelles touchant les enfants d'une certaine tranche d'âge, afin que ces données puissent servir à la fois comme indication des besoins nationaux et critère de base pour l'évaluation future de l'impact de l'aide alimentaire. Pour être dans les normes, une telle analyse doit être viable sur le plan statistique et comporter une enquête auprès des ménages. Le sondage aléatoire, comme l'accès aux ménages, a été refusé.

En 1997, le gouvernement a refusé d'autoriser le sondage aléatoire proposé, qui aurait été réalisé par une équipe inter-organisations dirigée par le PAM. Le nouveau protocole rédigé par la suite a l'objectif beaucoup moins ambitieux d'évaluer l'état anthropométrique des enfants âgés de 0 à 7 ans

dans les écoles maternelles et les jardins d'enfants sélectionnés par le gouvernement dans quatre provinces (Kangwon, Sud Hwanghae, Sud Pyongan et Sud Hamgyong).

Il est probable que le refus du sondage aléatoire ne témoigne pas d'une volonté de manipulation des chiffres, car il est de l'intérêt du gouvernement de révéler l'envergure réelle des pénuries alimentaires. Plus exactement, c'est l'association du système politique, de l'orgueil culturel et des malentendus techniques qui a empêché de discuter autre chose qu'une collecte strictement contrôlée de données. Malgré cette déception, l'équipe considère qu'elle a pris pied et accepte de réaliser une enquête restreinte sur la nutrition.

Crise Alimentaire dans les Institutions : Rapport sur la Nutrition, 1997

L'évaluation faite par le PAM de la situation alimentaire et nutritionnelle, en mai 1997, constate que le gouvernement a pu jusque-là protéger les écoles maternelles contre les conséquences des pénuries alimentaires et qu'un approvisionnement régulier, suffisant, a été assuré pendant les mois d'hiver 1995/96 (PAM, 1996). Douze mois plus tard, la situation s'est nettement dégradée. C'est

justement dans les institutions protégées par l'Etat qu'on commence à constater des défaillances au niveau de l'approvisionnement.

L'enquête du PAM sur la nutrition en 1997 porte sur 42 écoles maternelles et jardins d'enfants (19 départements dans cinq provinces) et 3.965 enfants (quand on compte les deux institutions du Nord Hwanghae choisies comme échantillon préalable). Le rapport final (PAM, 1997) constate le besoin urgent de vivres supplémentaires pour réduire la malnutrition, vivres qu'il convient de cibler sur tous les enfants et pas seulement ceux qui sont mal nourris. L'opération n'a pas été sans problème : il s'est avéré impossible d'extrapoler les chiffres pour le pays, les provinces ou même les départements à partir de l'enquête qui, en plus, ne donne aucune indication sur l'accès des ménages à la nourriture et à d'autres ressources, ou sur les stratégies d'adaptation. Par ailleurs, puisque la source du riz et du maïs pour les institutions a pu être indifféremment l'aide alimentaire, les stocks provinciaux ou les fermes coopératives, sans que les directeurs d'institution puissent le savoir, la valeur de l'aide alimentaire pour les maternelles et les jardins d'enfants ne peut être calculée.

Les données signalent des variations extraordinaires sur le plan des retards de croissance (la proportion allant de 0,6 pour cent à 74 pour cent dans l'échantillon), mettant en lumière le fait qu'il peut exister, dans une seule institution, des enfants souffrant de malnutrition grave et des enfants en plus ou moins bonne santé. On ne sait pas pourquoi. Le personnel des institutions, dans la plupart des cas, n'a pas les connaissances techniques nécessaires pour aborder la malnutrition spécifique et l'expérience montre que les distributions générales de vivres, si elles ne sont pas associées à des soins thérapeutiques, ne permettent pas de résoudre le problème de la malnutrition.

A cet égard, on peut utilement se référer aux rapports d'autres organisations intervenant dans les mêmes zones et institutions que le PAM. Grâce au financement ECHO, l'ONG britannique, Children's Aid Direct, importe quelque 475.000 kg de produits alimentaires supplémentaires entre septembre et décembre 1997, à l'intention de 322 institutions dans la ville de Sunchon (Sud Pyongan), dont une grande partie d'institutions ciblées également par le PAM. Il y aurait eu un certain chevauchement des apports, mais il s'est avéré extrêmement difficile de confirmer ou d'infirmer cette hypothèse. Par ailleurs, en dépit du fait que les produits sont qualifiés de supplémentaires et censés servir à l'alimentation thérapeutique, on a découvert que la plus grande

partie, dont une expédition coûteuse de 115.000 kg de lait enrichi, est passée dans les distributions générales. Du fait de cette utilisation incorrecte, le lait enrichi a finalement été remis à MSF. Le personnel des institutions n'a manifestement pas compris le rapport entre alimentation supplémentaire et rations générales (Children's Aid Direct, 1998).

Dans l'hypothèse qu'il n'y a pas eu de changement des priorités, on ne peut que supposer que la malnutrition dans les institutions pour enfants témoigne de la situation critique du ravitaillement général de la population, touchant tout particulièrement les enfants de moins de cinq ans. Néanmoins, qui veut respecter l'obligation de rendre compte selon les normes internationales ne se lance pas à la légère dans un programme d'aide alimentaire de grande envergure dans un pays où le contexte socio-politique des pénuries est si peu connu.

L'enquête sur la nutrition menée au mois d'août 1997 a représenté la première tentative internationale de rassembler des données détaillées pour l'ensemble du pays. Jusque-là, les organisations internationales avaient examiné, sans utiliser la méthode de sondage aléatoire, de petits échantillons d'enfants, chez lesquels elles ont constaté un taux élevé de malnutrition. Fréquemment cités, les résultats (de l'enquête menée par Vision Mondiale dans cinq centres pour enfants, par exemple) ont une valeur très limitée et ont pu prêter à confusion quand on a voulu les appliquer à la population générale. Le gouvernement signale un taux de malnutrition de 37 pour cent chez les enfants de moins de cinq ans, mais avoue qu'il n'a pas effectué de sondage représentatif et, de toute façon, on ne sait pas s'il s'agit d'émaciation, de retard de croissance ou d'enfants qui ne pèsent pas assez ; les résultats du système de suivi de la croissance ne sont pas analysés au niveau central.

Les Anomalies de l'information

Laisant de côté la question de la compétence technique en matière d'alimentation thérapeutique, les données appellent à poser des questions urgentes : pourquoi tant d'enfants étaient-ils absents des institutions au moment des visites ? Existe-t-il un lien entre le statut d'orphelin et la sous-alimentation et, si c'est le cas, cela témoigne-t-il de la plus grande efficacité des stratégies d'adaptation pour les enfants qui ont de la famille ? Plus pertinemment, les enfants des opposants politiques et les orphelins souffrent-ils d'une discrimination au niveau de l'accès à la nourriture ? Il convient de noter que c'est

d'un taux inquiétant de malnutrition chez la population d'enfants. On peut en conclure que la situation d'urgence est loin d'être terminée et que tous les enfants ont été touchés par la crise. Par ailleurs, la forte proportion des enfants plus âgés

souffrant de retards de croissance et de poids insuffisant indique que des pénuries alimentaires ont existé depuis un certain temps, datant d'avant l'arrivée des organisations humanitaires dans le pays.

7

L'aide Alimentaire, la Stabilisation Économique et les Intentions Politiques

Dans la mesure où les priorités ont changé, les aspects spécifiques cédant la place aux aspects généraux, la catastrophe naturelle à la situation d'urgence complexe et l'analyse conjoncturelle à l'analyse structurelle, les objectifs du programme d'aide alimentaire font partie d'une série plus large de priorités qui ont trait à l'économie politique de la région dans son ensemble. La Corée du Nord présente ainsi une occasion unique pour poser des questions fondamentales au sujet du rôle de l'aide alimentaire dans la poursuite de la stabilité socio-économique dans des sociétés politiquement unifiées et fortement militarisées en Asie, où on peut difficilement comparer les indicateurs d'une "situation d'urgence complexe" à ceux qui sont utilisés ailleurs dans le monde. Le PAM et les ONG sont enfermés dans un dilemme : dans quelle mesure doivent-ils accepter d'être le véhicule d'importations massives de vivres pour assurer la stabilité ? Le gouvernement des Etats-Unis a fourni, à lui seul, 500.000 tonnes en 1998, principalement par l'intermédiaire du PAM – rappelant un peu péniblement que celui qui paie les pipeaux commande la musique...

Comme nous l'avons déjà mentionné, les acteurs régionaux – Chine, Japon, Corée du Sud – continuent de soutenir l'économie nord-coréenne grâce aux

accords commerciaux à des conditions de faveur et à l'aide alimentaire. Reste à savoir dans quelle mesure la communauté internationale peut et veut compléter ce soutien par un programme d'aide à moyen terme suivant les priorités du gouvernement nord-coréen. En dehors du programme d'aide d'urgence, les engagements jusqu'à ce jour ont été décevants. Les donateurs internationaux ont promis jusqu'ici seulement 3 millions de dollars sur les 300 millions demandés, ambitieusement, pour le programme de relance agricole et de protection de l'environnement (RAPE, voir plus loin) et il s'est avéré nettement plus facile de débloquer des fonds d'urgence à court terme pour faire face provisoirement à ce qui représente évidemment une crise structurelle à long terme.

Le Programme de Vivres Contre Travail

Les volets de réhabilitation et de reconstruction du programme d'aide existant ont rencontré nombre des problèmes familiers d'accès et de suivi. Le PAM a voulu ici, à l'exemple de la plupart de ses opérations internationales d'aide alimentaire, aborder les pénuries alimentaires générales grâce à un programme de vivres contre travail (VCT), qui commence également à s'attaquer à la tâche de

réparer une partie des dégâts infrastructurels identifiés par le gouvernement. Les produits alimentaires destinés au programme de VCT (224.400 tonnes) représentent la plus grosse composante de l'appel 1998 du PAM (658.000 tonnes), mais on constate, en septembre 1998, que seulement 72.000 tonnes ont été distribuées dans ce cadre. Les activités de VCT visent à créer des emplois dans les secteurs industriels sous-utilisés, principalement pour les ouvriers non agricoles dans les zones peri-urbaines et rurales. La plupart du travail concerne la réhabilitation agricole et la reconstruction, dont la réparation des dégâts causés par les inondations des années précédentes. Les bénéficiaires doivent, comme dans le cas des opérations antérieures, recevoir des vivres par l'intermédiaire des centres SDP, qui notent les participants, les rations et les quantités reçues.

L'ensemble du programme de VCT a été mis en oeuvre jusqu'ici par le Consortium ONG, groupe de huit ONG américaines, qui s'est vu affecter initialement 75.000 tonnes (don des Etats-Unis) pour gérer des programmes de VCT au nom du PAM. L'intervention du consortium commence fin mai 1998 dans 55 départements dans cinq provinces. A la fin de 1998, 57 projets sont en cours et concernent, pour la plupart, la reconstruction des digues côtières ou des berges des rivières.

On constate, en août 1998, que le suivi de l'avancement du travail et de la distribution des vivres a été effectué pour 12 projets seulement sur les 57 approuvés. Les trois visites autorisées par le CRZI à chaque site de projet, l'une pour le diagnostic et les deux autres pour constater l'état d'avancement, ont pu rassembler des informations intéressantes. Aucune visite sélective ou inattendue n'a été autorisée ; le consortium n'a pas le droit de décider de ses programmes de travail ou de planifier la réalisation des oeuvres. Par ailleurs, les membres du consortium n'ont pas joué de rôle de soutien technique ou de programmation dans la conception ou l'évolution des projets.

Le rapport de suivi des projets VCT produit pour le consortium se divise en trois parties distinctes, rédigées chacune à partir d'entretiens menés dans trois endroits différents. Premièrement, des entretiens avec des responsables de projet sur place et l'observation ont permis de noter les progrès généraux. Deuxièmement, les agents ONG se sont entretenus avec au moins un manoeuvre sur place (ces entretiens manquant malheureusement de naturel et de spontanéité). Troisièmement, les registres de présence des manoeuvres et les dossiers sur les

quantités reçues et distribuées ont été examinés aux entrepôts/centres de distribution départementaux.

Le consortium note la capacité extraordinaire des autorités à mobiliser beaucoup de personnes dans les plus brefs délais pour entreprendre des projets de construction. En revanche, il n'est pas en mesure de vérifier si, en fonction des normes de travail indiquées sur papier, les critères de distribution pour les programmes de VCT ont été respectés. Le programme de VCT ne vise manifestement pas des groupes vulnérables distincts ; plus exactement, les manoeuvres sont apparemment, pour la plupart, des travailleurs industriels sans emploi ou sous-employés, dont au moins 50 pour cent de femmes. Aucun cas n'est signalé de travail des enfants ou des personnes âgées.

L'équipe des ONG reçoit tardivement ses visas, voit contester le droit des huit membres à rester tous dans le pays jusqu'à la fin des projets au mois d'octobre et fait face à la menace constante d'expulsion en cas de retard des expéditions de vivres. L'envergure même du programme et la période de cinq mois seulement pour terminer les travaux sont source d'énormes difficultés pour l'équipe. Les visites aux projets sont de courte durée, les sites de projets s'étendent parfois sur 20 km, les véhicules et le personnel sont en nombre limité. A plusieurs reprises, le CRZI avoue qu'il a pour priorité d'approvisionner les départements déficitaires, des projets d'importance marginale ou relativement moindre pour la productivité agricole future étant ainsi privilégiés uniquement parce qu'ils concernent des zones de pénurie alimentaire critique.

La Vulnérabilité et le Ciblage dans le Programme de Vivres Contre Travail

Point positif, le consortium des ONG note à la fois les efforts des fonctionnaires CRZI pour respecter le calendrier de travail des projets VCT et l'accès relativement ouvert accordé au personnel du consortium. Sur le plan conceptuel, le système des vivres contre travail représente un moyen acceptable et bien accueilli de remédier aux pénuries alimentaires touchant la population en général. Dans les limites imposées par les difficultés logistiques, le personnel CRZI affecté aux programmes du consortium a fait de son mieux pour atteindre les objectifs en matière d'évaluation et de suivi des projets. Des problèmes "politiques" opérationnels se sont pourtant posés au niveau de Pyongyang, où les hauts fonctionnaires ont visiblement du mal à accepter la présence d'organisations américaines sur le terrain.

développement industriel est tributaire d'investissement et seules des réformes économiques et politiques majeures vont permettre d'attirer les investisseurs étrangers.

Entre-temps, l'introduction des récoltes doubles (d'orge) représente une démarche pragmatique à moyen terme visant à améliorer la production céréalière locale. Grâce à l'aide internationale, la superficie destinée à produire deux récoltes par an est passée de 38.000 ha en 1997 à 70.000 ha en 1998. La viabilité à long terme n'est tout de même pas assurée, à cause non seulement de la dépendance permanente vis-à-vis des produits agro-chimiques mais aussi des conséquences pour la fertilité des sols.

La diversification des cultures, associée à la conservation des sols, laisse au moins entrevoir la possibilité d'obtenir des devises étrangères grâce à l'exportation de produits agricoles. Le PAM s'est pourtant inquiété, lors de la réunion RAPE, de voir l'accent mis sur la réhabilitation agricole cacher la réalité des besoins d'assistance humanitaire pendant au moins deux ans encore. Les déficits alimentaires nationaux continuent et les bienfaits de la réhabilitation agricole ne se feront vraisemblablement pas sentir à court terme. On doit donc prévoir un rôle concomitant pour l'aide alimentaire, ce qui suppose faire du système de VCT un élément central des travaux de réhabilitation, dans le cadre d'une approche intégrée, tout en prêtant une attention toute particulière à la vulnérabilité de certains groupes au sein de la population.

Les Stratégies Embrouillées : les Relations PAM-UE

Dans la mesure où le gouvernement a eu pour priorité d'obtenir un maximum d'aide alimentaire pour compenser les déficits nationaux, le PAM a été le chef de file et principal négociateur au nom de la communauté internationale. Sa situation unique à cet égard a été source de quelques problèmes, notamment avec des organisations souhaitant exploiter la marge étroite entre la quantité et la qualité, tout en essayant de persuader le gouvernement d'accepter un réalignement progressif de sa politique agricole. Théoriquement, le processus RAPE a permis d'entamer le dialogue, du moins au niveau macro, tandis que les intervenants sur le terrain continuent d'avoir comme

seul interlocuteur le CRZI avec sa façon singulière d'obtenir des vivres et des médicaments.

L'Union européenne a contribué 65.000 tonnes à l'appel du PAM en 1997, en plus des 95.000 tonnes d'aide alimentaire bilatérale acheminée par des ONG. Elle s'inquiète de l'importance accordée à l'aide alimentaire relativement aux travaux de réhabilitation dans l'appel consolidé de l'ONU en 1998. Compte tenu des discussions parallèles entre l'UE et Pyongyang au sujet de la réhabilitation agricole et des efforts pour aborder quelques-uns des problèmes structurels sous-tendant l'insécurité alimentaire, le volume même des vivres "acquises" par le gouvernement grâce à l'appel de l'ONU a pu en quelque sorte couper l'herbe sous les pieds de l'UE.

Après une mission en mai 1998, l'UE n'a pas pris d'autres engagements en matière d'aide alimentaire (au-delà de sa propre contribution bilatérale de 86.000 tonnes et des 32.800 tonnes engagées suite à l'appel PAM), en attendant l'évaluation de la récolte de 1998. Ceci tient en partie des réserves exprimées ci-dessus, mais l'UE s'intéresse aussi à entraîner le gouvernement dans une stratégie mettant en cause la politique agricole existante. A titre d'exemple, les apports d'engrais de l'UE sont conditionnés entre autres par un accord qui prévoit l'attribution aux agriculteurs individuels dans les fermes coopératives, en guise d'encouragement de parcelles plus importantes pour la production privée destinée à la vente dans les marchés déréglementés. Au contraire de l'une des propositions faites dans le cadre du plan RAPE sous les auspices de l'ONU, l'UE considère que la seule réhabilitation des usines d'engrais n'a pas d'intérêt en l'absence d'une refonte des systèmes d'incitation et de la politique commerciale.

Quand on observe les organisations internationales jouer au chat et à la souris avec le gouvernement à Pyongyang, il est tentant d'affirmer que la réduction par l'UE de son programme d'aide alimentaire, en 1998, a porté préjudice aux intérêts des ONG "cibles faciles" dont la présence dépend de la valeur en dollars des importations. Si la stratégie de réhabilitation agricole n'est pas appuyée par des quantités importantes de produits alimentaires "tangibles", certains observateurs redoutent de voir les intervenants entraînés dans de longs débats avec Pyongyang, pendant que les services de la sûreté annulent tout simplement les visas.

8

La Coordination Inter-organisations

Tous les intervenants préconisent une approche unifiée, coordonnée, de l'assistance humanitaire en Corée du Nord, ne serait-ce qu'à cause des difficultés que suppose la négociation d'accords opérationnels avec le gouvernement. Les données fiables, vérifiées par recoupement, et l'analyse sont d'une importance cruciale (et leur absence constitue un obstacle) pour l'apport d'une assistance efficace. Si l'échange des informations au niveau du terrain semble bien fonctionner, ceci n'est pas le cas au niveau des donateurs et des décideurs internationaux. L'information et l'analyse défectueuses – qu'expliquent en partie les priorités de financement – sont trop souvent à l'origine de différences considérables d'approche entre les plus grands donateurs. Il n'existe pas de mécanisme permettant de rassembler et d'analyser les meilleures informations disponibles auprès des organisations (comparativement rares) présentes sur le terrain, ce qui n'est pas le cas en Afrique, où l'IRIN (réseau intégré d'informations régionales) relevant du Bureau du Coordinateur pour les affaires humanitaires, pourrait servir de modèle pour la Corée du Nord.

Une augmentation spectaculaire du nombre d'organisations internationales résidentes s'est produite entre les mois de juillet et décembre 1997.

En plus des organisations de l'ONU et de la FIRC, six ONG ont installé leur bureau en 1997 : Children's Aid Direct, Concern Worldwide, Cooperazione e Sviluppo, Agro-Action allemande, MDM et MSF. La présence d'ONG résidentes a été renforcée en 1998 avec l'arrivée d'Action Internationale Contre la Faim, Help Age International, Oxfam et Comité Kap Anamur. En octobre 1998, il n'y en a plus que huit, car MDM et MSF sont partis en protestant. Par ailleurs, l'unité de sécurité alimentaire de la Commission européenne (DGVIII), ECHO et le service de secours en cas de catastrophe du gouvernement suisse ont installé des missions résidentes en 1997.

A côté de son programme d'urgence, le PAM à Pyongyang a créé et logé le service de liaison pour l'aide alimentaire (SLAA), pour faciliter et coordonner la réception et la distribution des produits alimentaires et autres au nom d'ONG sans représentant résident en Corée du Nord. Ces produits sont donnés au PAM dans le cadre de son appel d'urgence ou bien passent uniquement par le SLAA ; dans ce cas, ils sont généralement, du moins en théorie, affectés à des bénéficiaires spécifiques (personnes âgées, femmes enceintes/qui allaitent, écoliers, etc.) dans des zones géographiques désignées. Certaines organisations, dont Action Churches Together (ACT), Caritas, Banque

canadienne de céréales vivrières et Adventist Development and Relief Agency (ADRA), apportent des produits d'une grande valeur – huile comestible, lait enrichi, sucre – en plus des dons traditionnels de blé, riz, maïs et lentilles par l'intermédiaire du SLAA. De janvier à juillet 1998, 30.000 tonnes environ de ces denrées ont été distribuées par le SLAA, le suivi étant assuré conjointement par le personnel PAM, les missions de visite et les ONG résidentes exécutant des projets.

Fin 1998, le pays accueille une petite communauté d'environ 100 expatriés dont les relations régulières de travail et les activités communes de loisir favorisent la coordination inter-organisations. Les mécanismes officiels se sont agrandis en fonction de la demande et du nombre accru d'intervenants. En septembre 1997, un comité sectoriel sur l'aide alimentaire (dirigé par le PAM), un comité de santé (dirigé par UNICEF), un comité agricole (dirigé par l'UE) et un groupe de travail sur la santé (pour les nouvelles initiatives, dirigé par l'OMS) sont venus

s'ajouter au groupe de coordination (organismes de l'ONU, FICR, ONG, institutions bilatérales et multilatérales) présidé par le coordinateur résident de l'ONU. En octobre 1997, le Groupe de travail du Comité permanent inter-organisations de l'ONU, reconnaissant l'existence en Corée du Nord d'une situation d'urgence complexe, recommande que soit nommé un coordinateur humanitaire (CH). En décembre, le directeur de pays PAM devient CH résident.

Le Bureau du Coordinateur pour les affaires humanitaires a soumis au gouvernement, début 1998, un plan de réunions régulières avec le CRZI, portant sur l'élaboration de la politique et la coordination opérationnelle, sous la présidence conjointe du CRZI et du CH de l'ONU, où participeraient des responsables de chaque organisation membre de l'équipe humanitaire en Corée du Nord (ONU, ONG, organisations inter-gouvernementales). Le plan attend toujours la décision du gouvernement. De leur côté, les ONG se réunissent régulièrement dans le cadre d'un forum informel.

9

Les Principes Humanitaires, les Normes et L'obligation de Rendre Compte

Nous venons d'examiner quelques-uns des dilemmes et écueils rencontrés lors de l'action massive de secours d'urgence (aide alimentaire, soins de santé) lancée par la communauté internationale il y a trois ans. A certains égards, on pourrait taxer le gouvernement nord-coréen de passer outre, cyniquement, aux normes internationales quand il s'agit de rendre des comptes, mais la question reste posée : à qui sont ces normes ? Les organisations humanitaires ont rarement évoqué un quelconque abus de l'aide alimentaire. Rien ne permet d'affirmer que les vivres sont, ou ne sont pas, livrés selon les plans de distribution. Lorsque des anomalies se sont produites, les représentants du gouvernement ont tacitement avoué les défauts de leur administration, mais n'ont pas voulu qu'on examine ces défauts de trop près. C'est précisément dans cette impasse que finissent tous les efforts de l'ONU et des ONG pour obliger le gouvernement à rendre compte. Dans les mots d'un responsable de haut niveau d'une organisation humanitaire : "Au-delà du port, il n'y a que mauvaise foi. On nous considère comme des policiers importuns venus de l'étranger avec des intentions non déclarées. L'orgueil national est si intense que toute tentative de suivre la trace des produits livrés, surveiller les distributions ou poser des questions au sujet de la sécurité alimentaire des familles passe pour une transgression gênante, par des étrangers, des règles de la bonne conduite."

Compte tenu des problèmes en matière d'information, d'accès et de suivi, l'ONU et les ONG coordonnent leurs efforts pour parer à leurs propres critiques, en faisant simultanément front commun dans les négociations avec le gouvernement. Elles ont notamment réaffirmé des principes communément admis. A titre d'exemple, selon un projet de déclaration de principes humanitaires, préparé en 1999 dans le cadre de l'appel consolidé pour la Corée du Nord, il faut :

- connaître la situation humanitaire globale dans le pays, en fonction des besoins estimés ;
- veiller à ce que l'assistance humanitaire parvienne aux secteurs les plus nécessiteux de la population ;
- exiger l'accès aux fins de diagnostic, de suivi et d'évaluation ;
- distribuer l'assistance uniquement dans les zones où le droit d'accès est reconnu ;
- protéger les intérêts humanitaires de la population ;
- renforcer les capacités locales ;
- faire participer les bénéficiaires à la planification et à la mise en oeuvre du programme ;
- assurer une dotation suffisante en personnel international.

Si ces principes peuvent et doivent permettre aux donateurs et aux organisations opérationnelles de

s'approcher du consensus, ils appellent, comme le code de conduite de la Croix-Rouge, à l'adhésion volontaire. S'ils ne sont pas officiellement repris et précisés dans les contrats écrits avec le gouvernement, ils feront office de lignes directrices sans être des règles absolues. Néanmoins, il convient de noter que plusieurs ONG (MSF, MDM et autres) ont rédigé leur propre "mémoire d'accord" avec Pyongyang, leur interdisant d'échanger des informations ou des données avec d'autres intervenants internationaux. C'est précisément cette tactique consistant à diviser pour mieux régner que vise à éviter la démarche consensuelle réglée par des principes.

La stratégie adoptée jusqu'ici par le Bureau du Coordinateur des affaires humanitaires et les intervenants sur le terrain peut être qualifiée "d'engagement constructif", c'est-à-dire qu'ils essaient d'établir des repères permettant de mesurer les progrès. Les examens périodiques prévus au cours des deux prochaines années auront à déterminer dans quelle mesure les principes ont été reconnus et respectés.

Plusieurs initiatives ont été lancées pour renforcer le cadre de l'intervention humanitaire, dont le Code de conduite (RRN, 1994), communément accepté, et le projet Sphere d'élaboration de normes techniques. On peut utilement se référer au volet "Charte humanitaire et normes minimums" du projet Sphere (The Sphere Project, 1998) pour comprendre les dilemmes dans lesquels sont enfermés les intervenants humanitaires en Corée du Nord. La charte impose spécifiquement aux organisations signataires le respect de normes minimums précises d'action humanitaire ; ce faisant, elles assurent un minimum de transparence.

L'analyse détaillée des normes par rapport à la performance dans le domaine de l'aide alimentaire en Corée du Nord dépasse le cadre de ce document. Il convient, cependant, de citer des cas de non-respect, complet ou partiel, des normes minimums (déterminées par le projet Sphere et réaffirmées dans la documentation et les guides de terrain de l'ONU et des ONG) en Corée du Nord :

- Les intervenants n'ont pas démontré, avant de prendre des décisions relatives au programme, qu'ils avaient compris les conditions sous-jacentes – disponibilité alimentaire, accès de la population aux vivres, situation nutritionnelle, etc. – qui ont créé le risque d'insécurité alimentaire (projet Sphere, Norme d'analyse no. 1).
- Il n'y a pas eu de système en place pour assurer le suivi et l'évaluation suffisants de la performance et de l'efficacité du programme d'aide alimentaire – ou de son évolution avec le temps (projet Sphere, Norme d'analyse no. 2).
- Les bénéficiaires de l'aide alimentaire n'ont pas eu l'occasion de participer à la conception, à la gestion et au suivi du programme (projet Sphere, Norme d'aide alimentaire no. 1).
- Les denrées et les fonds du programme d'aide alimentaire n'ont pas été gérés, contrôlés et justifiés selon un système transparent susceptible d'être convenablement vérifié (projet Sphere, Norme d'aide alimentaire no. 4).
- En dépit des quantités immenses, on ne sait pas si l'aide alimentaire a bien été distribuée d'une manière équitable. Les bénéficiaires ne sont pas, pour autant que les organisations humanitaires le sachent, informés de leurs droits en matière de rationnement ou de la logique qui détermine les quantités fournies (projet Sphere, Norme d'aide alimentaire no 6).

La Corée du Nord n'est pas seule à voir des contraintes pratiques et politiques saper les principes humanitaires. Elle n'est pas seule non plus à présenter la dichotomie cruciale entre besoins humains visibles et non-respect, par les livreurs intermédiaires, de l'obligation de rendre compte. Contrairement aux pays que caractérisent essentiellement les conflits violents et la désintégration du régime politique, la Corée du Nord pourrait pourtant obéir à une grande partie de ces principes si l'équilibre à trouver entre les responsabilités respectives du gouvernement et des organisations humanitaires était mieux compris.

Les ONG ont relativement peu d'atouts dans les négociations relatives aux conditions d'accès et de programmation. Pendant la période qui a précédé l'appel consolidé de 1999 pour la Corée du Nord, la famille onusienne s'est mise d'accord pour continuer à recommander vivement le respect des principes humanitaires (à préciser dans l'appel de 1999) au lieu de négocier des "règles d'engagement" proprement dites. Si certaines ONG auraient préféré disposer de telles règles, elles sont prêtes à accepter le compromis, ayant compris que, rassemblées davantage sous le drapeau de l'ONU comme partenaires d'exécution, elles verront une amélioration de leur standing dans le pays.

Notes de Fin

1. Les dépêches AFP et ABC, en septembre/octobre 1998, citent des sources à Washington selon lesquelles l'apport de vivres supplémentaires à la nation affamée de la Corée du Nord est subordonné à la reprise (convenue depuis) des pourparlers de paix en octobre, à Washington.
2. Il convient de noter que ces estimations FAO ont été révisées à la baisse avec le temps (en juin 1997) à partir des chiffres gouvernementaux, mais l'analyse reste valable.
3. Je suis redevable à Aiden Foster-Carter pour cette anecdote, présentée au Asia Wall Street Journal le 6 avril 1998, dans un article intitulé "*How North Korea Limps Along*" (Comment la Corée du Nord s'en sort).
4. 25 pour cent des coûts sont payables à l'émission des premiers bordereaux d'expédition convenables (lors du déchargement de l'envoi), 25 pour cent à la réception du jeu complet de bordereaux d'expédition (émis à chaque stade de l'acheminement) au bureau de pays PAM et 50 pour cent après l'analyse de ces documents.
5. Cette information, fournie par Oxfam au Royaume-Uni, provient d'un certain nombre de ses rapports de juillet/octobre 1997 et d'entretiens personnels avec l'auteur.
6. Cas de Children's Aid Direct lors de la livraison de vêtements (fabriqués à Pyongyang) aux institutions pour enfants.
7. Commentaire paraphrasé fait à CARITAS par un fonctionnaire de haut niveau; voir Kathi ZELLIWEGER, "North Korea: "The Need for a Humanitarian Response", CARITAS - Hong-Kong, août 1997.
8. Rapport canadien de la mission des donateurs en Corée du Nord, novembre 1997.
9. Organisation privée bénévole, dénomination courante des ONG aux Etats-Unis.
10. CARE, Catholic Relief Services, World Vision International, Amigos Internacionales, Mercy Corps et d'autres OPB plus petites.
11. La norme de travail pour la plupart des projets se réfère à la possibilité pour un manoeuvre de déplacer un demi mètre cube de matières (terre/pierres) par jour sur une journée de six à huit heures, pour une ration de 2 kg par personne.
12. Entretiens avec l'auteur, novembre 1998.
13. Rapport interne de Children's Aid Direct.

Références

- CARITAS/Trocaire (1998) Rapport de mission en Corée du Nord, février 1998.
- Children's Aid Direct (1998) 'Supplementary and Therapeutic Feeding Programme for Children in Suchon City', Final Report for ECHO Operation Contract, ECO/KON-/B7-210/97/0301.
- Economist Intelligence Unit (1998) North Korea 1997–98, Country Profile.
- Foster-Carter, A (1997) 'North Korea: The Politics of Hunger', commandé par Der Ueberlick (Hamburg) 4^e trimestre 1997. Fourni par l'auteur.
- Lautze, S (1997) 'The Famine in North Korea: Humanitarian Responses in Communist Nations', Feinstein International Famine Centre (Somerville: Tufts University), juin 1997.
- Norwegian Refugee Council (1998) *Internally Displaced People: A Global Survey* (Londres : Earthscan).
- OCHA (1998) 1998 UN Consolidated Inter-Agency Appeal for North Korea.
- OMS (1998) 'Emergency and Humanitarian Assistance Programme' WHO South-East Asian Region, janvier–février, 1998.
- PAM, en collaboration avec FAO, UNICEF et SCF-UK (Pyongyang/Rome), novembre 1997.
- PAM (1996) FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment (mission en République populaire démocratique de Corée), novembre 1996.
- PAM (1997) 'Food and Nutrition Assessment, North Korea', 16 mai 1996, rédigé par Lola Nathanail-Gostelow (détachée par SCF-UK).
- PAM (1998) 'Nutritional Survey of The Democratic People's Republic of Korea' publié sur le site Web du PAM, décembre 1998.
- Pang Hwan Ju (1987) *Korean Review* (Pyongyang: Foreign Languages Publishing House).
- Reuters (1998; 12 October) Reportage sur la visite du Directeur adjoint du PAM, Namanga Ngongi.
- RRN (1994) *Code de Conduite pour le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les Organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe* (Londres : RRN, Document Thématique no. 7).
- RRN (1998) 'Repères, Bâtons ou Carottes?' (Londres : Bulletin RRN 12:13–14).
- SCF UK (1997) 'Nutritional Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea',
- Smith, Hazel (1998) 'Opening up by Default: the DRPK, the humanitarian community and the crisis' in *Pacific Review* (à paraître) et entretiens avec l'auteur, septembre 1998.
- Smith, Heather (1998) 'The Food Economy: The Catalyst for Collapse?' in Marcus Noland *Economic Integration of the Korean Peninsula*, Special Report 10 (Institute for International Economics).
- The Sphere Project (1998) Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response (Genève).
- UNICEF (1998) Draft Situation Analysis, UNICEF (Pyongyang).

Abréviations

ACT	Action Churches Together
ADRA	Adventist Development and Relief Agency
CH	Coordinateur humanitaire
CMC	Commission militaire centrale
CRZI	Comité pour la réhabilitation des zones inondées
CTBT	Traité d'interdiction complète des essais d'armes nucléaires (Comprehensive Test Ban Treaty)
ECHO	Office humanitaire de la Communauté européenne
FAO	Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIRC	Fédération internationale de la Croix-Rouge
MA	Mémorandum d'accord
MAA	Ministère de l'administration alimentaire
MNA	Mouvement des pays non alignés
OCHA	Bureau du Coordinateur pour les affaires humanitaires
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PCT	Parti coréen du travail
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le développement
RAPE	Relance agricole et protection de l'environnement
SDP	Système de distribution public
SLAA	Service de liaison pour l'aide alimentaire
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations-Unies pour l'enfance
VCT	Vivres contre travail

Glossaire

Dong	sub-division provinciale en zone urbaine
<i>juche</i>	philosophie d'autonomie nationale
Pyongsong	Sud Pyongyang
Ri	sub-division provinciale en zone rurale
won	devise nord-coréenne

RRN

Historique

Le Réseau aide d'Urgence et Réhabilitation (RRN) a été conçu en 1992 et inauguré en 1994. Son objectif est de permettre l'échange de renseignements professionnels dans le domaine croissant de l'aide humanitaire. Le besoin pour un tel système a été identifié au cours de recherches menées par l'Overseas Development Institute (ODI) concernant le rôle changeant des ONG dans les opérations d'aide d'urgence et de réhabilitation. Il a été établi après que d'autres réseaux administrés au sein de l'ODI eurent consultés. Depuis avril 1994, le RRN offre régulièrement trois types de publications: des Revues sur l'état des connaissances, des Dossiers thématiques et des Bulletins d'information en anglais et en français. Le RRN entre actuellement dans sa seconde phase de trois ans (fin 1996 - fin 1999), avec le soutien de quatre nouveaux donateurs – DANIDA, le Ministère irlandais des affaires étrangères, SIDA (Suède) et DFID-UK. Au cours de cette phase de trois ans, le RRN cherchera à accroître sa portée et son importance pour le personnel des organismes d'aide humanitaire et à promouvoir encore davantage la bonne pratique.

Objectif

Améliorer la politique de l'aide et son application, comme elle concerne des situations politiques d'urgence complexes.

But

Contribuer à l'apprentissage individuel et institutionnel en encourageant l'échange et la diffusion d'informations pertinentes au développement professionnel de ceux dont l'activité consiste à assurer une aide humanitaire.

Activités

Commissionner, publier et diffuser les études et les observations concernant les questions de bonne application pratique en matière de politique et de programmation dans les opérations humanitaires, principalement sous la forme de publications écrites en anglais et en français.

Public ciblé

Les personnes et les organismes dont l'activité consiste à assurer une aide humanitaire aux niveaux national et international, au siège et hors siège, dans le 'Nord' et le 'Sud'.

Le Réseau aide d'Urgence et Réhabilitation a le soutien de :