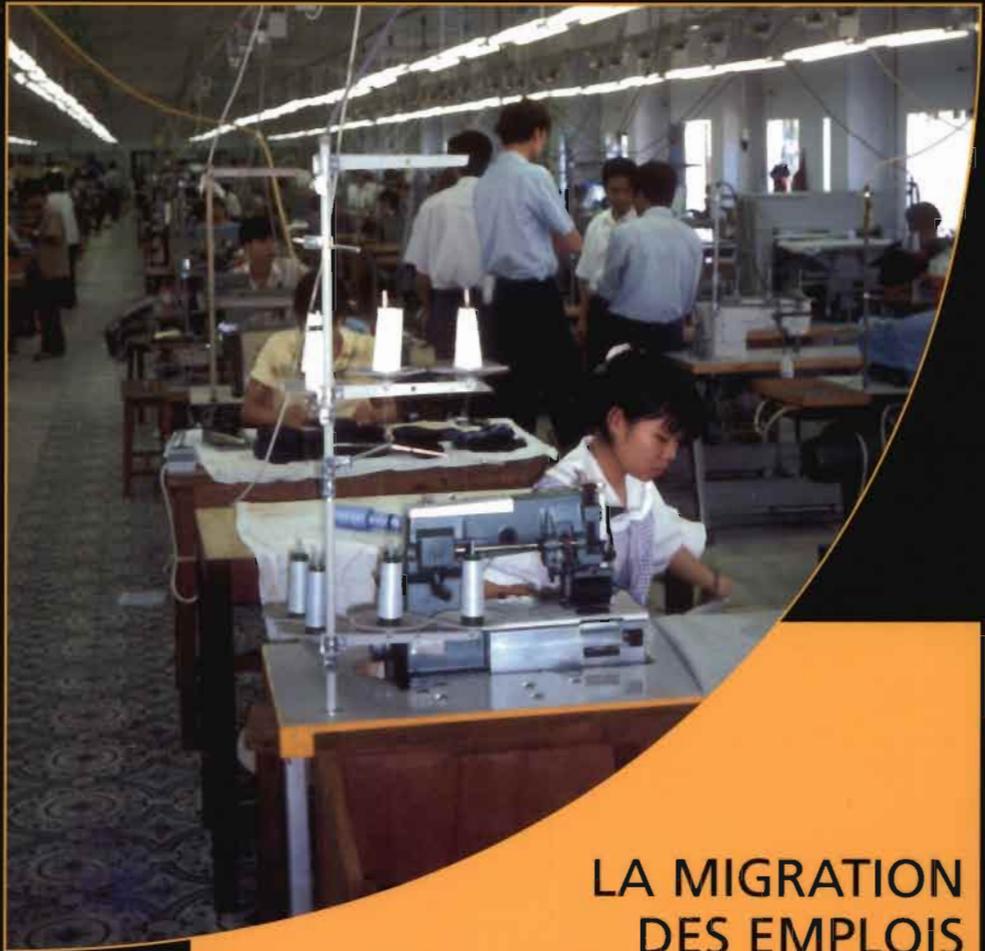


N° 37 - 2006

# autrepart

Revue de sciences sociales au Sud



LA MIGRATION  
DES EMPLOIS  
VERS LE SUD

IRD  
Éditions

  
ARMAND  
COLIN

Articles en lignes sur  
[www.editions-sedes.com](http://www.editions-sedes.com)

P.-D.G. Armand Colin  
**Arnaud Nourry**

Commission paritaire  
**En cours**

ISSN  
**1278-3986**

Administration  
**Armand Colin**  
**21, avenue du Montparnasse**  
**75006 Paris**

Rédaction  
**IRD**  
**32, rue Henri-Varagnat**  
**93143 Bondy cedex**

Maquette  
**Armand Colin**

Couverture  
**Béatrice Garnier**

Périodicité  
**revue trimestrielle**

Impression  
**Imprimerie Chirat**  
**42540 Saint-Just-la-Pendue**

Dépôt légal  
**Mars 2006, N° 9205**

© **Armand Colin/IRD**

Illustration de couverture :  
Intérieur de l'usine textile GARCO 10 à Hanoï,  
© J.-Y. Martin, 1995.

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays. En application de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1992, il est interdit de reproduire, même partiellement, la présente publication sans l'autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

*All rights reserved. No part of this publication may be translated, reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or any other means, electronic, mechanical, photocopying recording or otherwise, without prior permission of the publisher.*

**Autrepart** est une revue à comité de lecture coéditée par l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et les éditions Armand Colin. Son objectif est de promouvoir la réflexion sur la complexité et les dynamiques des sociétés du Sud, en mouvement permanent pour penser et redéfinir leur propre réalité. Ces sociétés font face à des changements économiques, sociaux, politiques, écologiques... Les phénomènes de mondialisation relativisent l'autonomie des États, les inégalités intra et internationales se creusent, des transformations majeures affectent tantôt les politiques des États, tantôt la nature même des institutions. Les réactions et les adaptations multiformes des sociétés du Sud à ces changements sont au cœur des interrogations de la revue. Le caractère transversal des sujets abordés implique en général de rassembler des textes relevant des différentes disciplines des sciences sociales.

**COMITÉ DE PARRAINAGE**

**Claude Bataillon, Jean Coussy, Alain Dubresson, Françoise Héritier, Hervé Le Bras, Elikia M'Bokolo, Laurence Tubiana**

**COMITÉ DE RÉDACTION**

**Virginie Baby-Collin** (Université de Provence)

**Sylvie Bredeleup** (IRD)

**Carole Bruegilles** (Université Paris X Nanterre)

**René Collignon** (CNRS)

**Anne Doquet** (IRD)

**Philippe Gervais-Lambony** (Université Paris X Nanterre)

**Christophe Z. Guilmoto** (IRD)

**Marie-José Jolivet** (IRD)

**Marie Ladier-Fouladi** (CNRS)

**Jean-Yves Martin** (IRD)

**Évelyne Mesclier** (IRD)

**Sandrine Mesplé-Somps** (IRD)

**Pascale Phélinas** (IRD)

**Carlos Quénan** (IHEAL – Université la Sorbonne)

**Jean Ruffier** (CNRS – Université de Lyon 3)

**DIRECTEUR DE LA PUBLICATION**

**Serge Calabre**

**DIRECTRICE DE LA RÉDACTION**

**Laurence Quinty**

**SECRÉTAIRE DE LA RÉDACTION**

**Huguette Fenneteau**

**Autrepart, sur le site de l'IRD**  
**[www.autrepart.ird.fr](http://www.autrepart.ird.fr)**

**Indexé dans / Indexed in**

- INIST-CNRS
- INGENTA

## Sommaire

### **La migration des emplois au Sud**

Éditrice scientifique: Nolwen Henaff

Nolwen Henaff: Introduction. La migration des emplois vers le Sud .....	3
*	
Youssef El Wazani, Malika Souaf: La création d'emplois par les investissements directs étrangers au Maroc: un apport limité à la réduction du chômage et des flux migratoires .....	19
Binod Khadria, Éric Leclerc: Exode des emplois contre exode des cerveaux, les deux faces d'une même pièce? .....	37
Emmanuel Grégoire: La migration des emplois à l'Île Maurice: la filière textile et les «TIC» .....	53
Nolwen Henaff: Investissements directs étrangers, mondialisation et emploi au Viêt-nam .....	73

### **Variations**

Benjamin Buclet: Les réseaux d'ONG et la gouvernance en Amazonie .....	93
Peter Hochet: La «bonne gouvernance» à l'épreuve des contextes locaux. Un projet de gestion participative des ressources pastorales au Mali .....	111
Éric Mollard, Eduardo Lopez: L'instrumentalisation des ONG au Mexique en situation indienne et non indienne .....	129
Raffaele Poli: Conflit de couleurs. Enjeux géopolitiques autour de la naturalisation de sportifs africains .....	149
Sandrine Revet: Le risque négocié. Conflits et ajustements autour de la reconstruction de Vargas (Venezuela) .....	163
<b>Notes de lecture</b>	
Valeria Ribeiro Corossacz, <i>Identité nationale et procréation au Brésil. Sexe, classe, race et stérilisation féminines</i> .....	183
Pierre Janin, Alain Marie, <i>Violences ordinaires</i> .....	185
Résumé/ Abstracts .....	187

## Déjà parus

- 1997 1 *Les arts de la rue dans les sociétés du Sud*, Michel Agier et Alain Ricard  
2 *Familles du Sud*, Arlette Gautier et Marc Pilon  
3 *Variations*  
4 *Empreintes du passé*, Edmond Bernus, Jean Polet, Gérard Quéchon
- 1998 5 *Communautés déracinées dans les pays du Sud*, Véronique Lassailly-Jacob  
6 *Échanges transfrontaliers et intégration régionale en Afrique subsaharienne*, Johny Egg et Javier Herrera  
7 *Variations*  
8 *Droque et reproduction sociale dans le tiers monde*, Éric Léonard
- 1999 9 *La forêt-monde en question*, François Verdeaux  
10 *Afrique : les identités contre la démocratie*, René Otaeyk  
11 *Variations*  
12 *Le sida des autres. Constructions locales et internationales de la maladie*, Claude Fay
- 2000 13 *Survivre grâce à... Réussir malgré... l'aide*, Bernard J. Lecomte, Jean-David Naudet  
14 *Logiques identitaires, logiques territoriales*, Marie-José Jolivet  
15 *Variations*  
16 *Afrique noire et Monde arabe. continuités et ruptures*, Emmanuel Grégoire, Jean Schmitz
- 2001 17 *Des écoles pour le Sud : stratégies sociales, politiques étatiques et interventions du Nord*, Marie-France Lange  
18 *Les jeunes : hantise de l'espace public dans les sociétés du Sud*, René Collignon, Mamadou Diouf  
19 *Variations*  
20 *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?*, Marc Raffinot, François Roubaud
- 2002 21 *Gérer la ville : entre global et local*, Élisabeth Dorier-Apprill, Sylvie Jaglin  
22 *Diasporas, développements et mondialisations*, Rosita Fibbi, Jean-Baptiste Meyer  
23 *Variations*  
24 *Les images de l'identité*, Denis Vidal
- 2003 25 *Dynamique résidentielles dans les villes du Sud*, Monique Bertrand  
26 *Sociétés dans la guerre*, Yves Goudineau  
27 *Variations*  
28 *L'éthique médicale dans les pays en développement*, Doris Bonnet
- 2004 29 *Les objets de la santé*, Laurent Vidal  
30 *Gouverner les hommes et les ressources*, Jean-Pierre Chauveau, Jean-Pierre Jacob, Pierre-Yves Le Meur  
31 *Variations*  
32 *Transports aux Suds*, Jérôme Lombard, Benjamin Steck
- 2005 33 *Inventer le patrimoine moderne dans les villes du Sud*, Galila El Kadi, Anne Ouallet, Dominique Couret  
34 *Variations & Hommages*  
35 *Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance »*, Laëtitia Atlani-Duault  
36 *Migrations entre les deux rives du Sahara*, Sylvie Bredeloup, Olivier Pliez

## Introduction

# La migration des emplois vers le Sud

*Nolwen Henaff\**

Aux flux migratoires des pays pauvres vers les pays riches se sont superposés de manière croissante depuis une vingtaine d'années des flux d'emplois de sens contraire. Les progrès réalisés dans le domaine des transports, de l'information et de la communication ont permis à la délocalisation et à diverses formes d'externalisation de faire désormais partie des possibilités dont disposent les entreprises pour réduire leurs coûts, dans le secteur de la production de biens comme de services, ou étendre leurs marchés. Ce phénomène, que l'on peut qualifier de migration des emplois, a pris une ampleur mondiale et suscite beaucoup d'inquiétudes dans les pays industrialisés, inquiétudes alimentées par de nombreux licenciements et la détérioration des conditions des travailleurs dans les pays de l'OCDE dans les années 1980 et 1990. La question «Trop d'emplois partent-ils à l'étranger?»<sup>1</sup> focalise un débat politique et social fortement médiatisé dans les pays industrialisés<sup>2</sup>. Si de nombreux auteurs se sont intéressés à la question de la mesure de l'impact sur le travail et l'emploi dans les pays industrialisés de la mondialisation dans ses différentes dimensions, les estimations restent peu précises et entachées de nombreuses difficultés conceptuelles et méthodologiques<sup>3</sup>. Beaucoup moins nombreux sont ceux qui se sont intéressés à l'impact de ces phénomènes sur les marchés du travail dans les pays d'accueil. L'explication en réside sans doute dans la concentration d'une recherche scientifique largement réalisée au Nord, sur le Nord, et dans les institutions du Nord autant que dans des travaux théoriques consacrés à l'impact de l'investissement et de l'ouverture économique sur la croissance et l'emploi, en particulier dans

---

\* Économiste, IRD, UR 105 «Savoirs et développement», Nolwen.Henaff@bondy.ird.fr.

1. *Time Magazine*, 1st March, 2004, "Are too many jobs going abroad?", cover story.

2. «Entre janvier et mai 2004, les journaux américains ont publié 2634 articles sur l'externalisation des services, en particulier en direction de pays en développement comme l'Inde, tandis que les journaux anglais en publiaient 380» [Amiti, Shang-Jin, 2004, p. 2]. «Si la campagne électorale aux États-Unis explique, au moins en partie l'intérêt suscité par l'externalisation des services, la tendance est à l'augmentation du nombre d'articles sur le sujet depuis 1991 dans les deux pays» [Amiti, Shang-Jin, 2004, p. 2].

3. Ainsi le Rapport Fontagné-Lorenzi [2005] propose-t-il de calculer l'impact des délocalisations à partir des importations en produits manufacturés de l'industrie Française en provenance des pays émergents ou à bas salaires, la délocalisation se traduisant par une substitution des importations à la production nationale.

des contextes de difficile mobilisation de l'épargne pour l'investissement domestique, ou à l'introduction de nouvelles technologies [voir par exemple Benaroya, 2005, p. 156]. Ces avantages sont indéniables en théorie, mais la réalité est complexe. Si le jeu n'est pas à somme nulle comme le croyaient les mercantilistes, il ne comporte par pour autant seulement des gagnants.

### Qu'est-ce que la migration des emplois?

Comme l'ont justement souligné récemment J. Bhagwati, A. Panagariya et T.N. Srinivasan [2004] dans un article consacré à l'externalisation, il est important de définir précisément les concepts utilisés pour ne pas embrouiller le débat. Dans ce contexte, les termes qui reviennent de manière récurrente sont ceux de délocalisation (*relocation*), d'externalisation (*outsourcing*) transfrontalière (*off-shore*), de sous-traitance, d'investissements directs, de fragmentation ou segmentation de la production, pour caractériser les stratégies des firmes, de fuite, voire d'exode des emplois, pour caractériser les conséquences de ces stratégies sur le marché de l'emploi. Un récent rapport du Conseil d'analyse économique explique que «La délocalisation se définit comme la *fermeture d'une unité de production en France, suivie de sa réouverture à l'étranger*, en vue de réimporter sur le territoire national les biens produits à moindre coût, et/ou de continuer à fournir les marchés d'exportation à partir de cette nouvelle implantation» [Fontagné, Lorenzi, 2005, p. 12]. Cette définition est cependant très restrictive, et comme le rappelle F. Benaroya [2005, p. 148] le terme de délocalisation recouvre également le recours à la sous-traitance<sup>4</sup> internationale, qui n'implique pas de mouvements de capitaux, et l'on pourrait définir les délocalisations de manière plus large par le déplacement de la production de biens et services d'un pays à un autre. C'est également à la sous-traitance que renvoie le terme d'externalisation, qui correspondait dans les années quatre-vingt à l'exécution de certaines activités de l'entreprise à l'extérieur de celle-ci, mais semble avoir pris récemment un sens plus restreint lié aux activités de service à distance. Comme le rappellent Bhagwati *et alii* [2004], selon la définition de l'Organisation mondiale du commerce, dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services, le Mode 1 correspond à la fourniture transfrontalière de services, le fournisseur et l'acquéreur demeurant chacun dans leurs pays respectifs. Si l'externalisation se distingue des investissements directs étrangers de manière analytique et empirique [Bhagwati *et alii*, 2004; Fontagné, Lorenzi, 2005], est-il réellement possible d'isoler ces stratégies dans leurs effets sur le travail et l'emploi dans les pays source et dans les pays d'accueil? «En pratique, il est extrêmement difficile de faire la part des différents phénomènes, car les entreprises combinent dans le temps les différentes stratégies: la sous-traitance peut être l'occasion de «tester»

4. Définie par l'AFNOR comme les «opérations concernant pour un cycle de production déterminé une ou plusieurs actions, de conception, d'élaboration, de fabrication, de mise en œuvre ou de maintenance du produit, dont une entreprise dite donneur d'ordres confie la réalisation à une autre entreprise dite sous-traitant ou preneur d'ordres, tenue de se conformer exactement aux directives ou spécifications techniques que ce donneur d'ordres arrête en dernier ressort». AFNOR – Norme NF x 50 – 300.

un pays avant d'y implanter une unité de production délocalisée; un investissement direct à l'étranger destiné à conquérir un marché émergent peut donner lieu, dans un second temps, à une restructuration globale de l'appareil productif qui se traduit, dans les faits, par une délocalisation.» [Benaroya, 2005, p. 148].

Les délocalisations peuvent prendre la forme particulière d'investissement direct à l'étranger, et la distinction, utile sans doute lorsqu'il s'agit de mesurer l'impact sur l'emploi dans les pays de départ, apparaît moins pertinente lorsque l'on s'intéresse aux pays hôtes, même s'il est vrai que, comme le souligne J. Fayolle, dans son commentaire au rapport sur désindustrialisation et délocalisations, «l'impact social d'IDE offensifs et de délocalisations défensives peut être fort différent. Dans un cas, l'implantation d'entreprises étrangères haut de gamme peut être (sous conditions) facteur de diffusion de progrès sociaux; dans l'autre les délocalisations peuvent participer d'un *dumping* sociofiscal destructeur» [Fayolle, 2005, p. 145]. Également observée à l'intérieur des frontières nationales où elle suscite de vives inquiétudes du côté des employés et des organisations syndicales, la sous-traitance à l'extérieur du territoire national a reçu un meilleur accueil dans les pays du Sud, en particulier dans une perspective de substitution aux importations. Elle n'échappe cependant pas à la critique adressée aux investissements directs concernant les conditions de travail et de rémunération, dans la mesure où elle s'en différencie essentiellement par le transfert du risque vers le fournisseur. Si dans sa forme la plus récente qu'est l'externalisation des services, elle a été la moins controversée des modalités de commerce dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round en 1995 [Bhagwati *et alii*, 2004, p. 6], c'est cette forme de délocalisation qui suscite aujourd'hui le plus de débats [voir en particulier Amiti, Shang-Jin, 2004].

Ces différentes stratégies des entreprises donnent lieu à des choix de localisation de la production qui se traduisent par des mouvements de création et de suppression d'emplois. La question de savoir si la destruction d'emplois intervient au Nord et se traduit par des créations d'emplois au Sud est beaucoup plus complexe que ne le laisse supposer le débat politique et social. C'est en référence à ce débat qu'a été ici retenu le terme de migration des emplois, qui fait écho à un débat non moins médiatisé, sur les migrations internationales. Dans un contexte de faible croissance économique dans les pays industrialisés, de chômage important ici, de précarisation de la main-d'œuvre partout, la tentation de repli sur des bases nationales et identitaires est forte, malgré les injonctions des organismes internationaux et des économistes qui soulignent les bénéfices de la mondialisation même s'ils en contestent parfois les formes, et le constat d'un différentiel de croissance démographique entre les pays du Nord et ceux du Sud. De plus, comme nous le montrerons, la relation entre migration de la main-d'œuvre et migration des hommes relève autant de la complémentarité que de la substitution. Le terme de migration est utilisé ici de préférence à celui de «fuite» qui est le pendant de la fuite des cerveaux et renvoie à une réalité plus circonscrite et plus récente, qui est celle du déplacement au-delà des frontières nationales d'emplois qualifiés.

## Un contexte mondial en mutation

Les stratégies d'implantation pour la conquête de nouveaux marchés et de délocalisation de la production s'inscrivent dans un contexte historique évoluant parallèlement aux développements de la mondialisation favorisés par les progrès technologiques, dont ils bénéficient et auxquels ils participent, dans des environnements institutionnels en mutation. La mondialisation et le progrès technique ont entraîné une transformation des modes de gestion de la production. Les investissements directs étrangers (IDE) sont une forme déjà ancienne d'implantation à l'étranger. De l'implantation de filiale à la co-entreprise, de la création au rachat d'unités de production, ses formes variées et ses effets sont largement documentés. Contrairement à l'externalisation, les IDE ont donné lieu à des travaux qui se sont également intéressés au Sud en raison de la présomption d'un impact négatif sur les pays de la zone engendrée par les théories néo-marxistes de l'échange inégal et de la dépendance, sous l'impulsion de Samir Amin. En termes de politique économique, un certain nombre de pays du Sud ont adopté dans les années soixante-dix des politiques de substitution aux importations et de limitation des investissements directs étrangers. Parmi ces pays, l'Inde figure de manière prééminente pour avoir provoqué, par sa législation de 1973, le départ d'un grand nombre de multinationales. D'autres pays, pendant la même période, autorisaient ou encourageaient les investissements directs sur leur sol, comme l'Île Maurice qui en a fait le fer de lance de sa politique de développement, ou le Maroc où la sous-traitance, en particulier dans le secteur textile-habillement, s'est développée dès avant les années soixante-dix. Le Viêt-nam communiste, finalement réuni, se voyait, quant à lui, imposer à la fin des années soixante-dix un embargo international qui ne devait se terminer qu'en 1994, mais adoptait dès 1987, soit un an après le lancement de la politique de Renouveau marquant la fin de la planification centralisée, sa première loi sur les investissements directs étrangers. Les années 1980 sont marquées sur le plan de la théorie économique par le recul des thèses d'inspiration marxiste au profit de l'école néo-classique et de la nouvelle économie classique, tandis qu'en matière de politiques économiques, l'ouverture devient le modèle dominant. Précipité par le démantèlement du Comecon et la transition en URSS et dans les pays de l'Est, qui modifie les équilibres géo-économiques, le mouvement de mondialisation est alimenté par l'adhésion d'un nombre croissant de pays à l'Organisation mondiale du commerce, dans un souci d'intégration internationale et d'amélioration de l'insertion dans la division internationale du travail. L'ensemble est orchestré par les organisations internationales qui contribuent activement tout à la fois à la promotion des politiques d'ouverture, y compris par le biais de la conditionnalité de l'aide, et à leur justification théorique. En conséquence, de nombreux pays, y compris parmi les plus récalcitrants, se sont engagés dans une course aux investissements étrangers et à la sous-traitance. La littérature économique des pays du Sud reflète largement cette préoccupation, s'intéressant davantage aux déterminants de l'attractivité pour les entreprises et fournisseurs étrangers qu'à ses conséquences.

## Des effets mixtes sur les qualifications, les rémunérations, la productivité

Les effets des stratégies de localisation de la production sur le travail et l'emploi analysés dans la littérature économique se déclinent du niveau international à celui de la firme, en passant par les effets au niveau national, et à celui des secteurs d'activité. Ils incluent l'impact sur l'emploi à travers la croissance, mais aussi sur la rémunération du travail en général, et la question des inégalités en particulier, la productivité du travail, et les qualifications. La question de l'impact de l'externalisation des services sur le travail et l'emploi dans les pays d'accueil, a été encore peu étudiée, au Nord comme au Sud, contrairement aux investissements étrangers, qui ont fait l'objet de nombreux travaux. S'il semble exister aujourd'hui un relatif consensus sur les effets globalement bénéfiques des IDE sur la croissance des pays de départ comme des pays d'accueil, la nature, le sens et l'ampleur de la relation restent controversés. C'est principalement dans leur impact sur la croissance économique que résident les effets bénéfiques des investissements directs étrangers. Dans les modèles néoclassiques traditionnels de type Solow, avec mobilité des facteurs de production et progrès technique exogène, l'équilibre de long terme est caractérisé par la convergence des ratios capital-travail et des niveaux de rémunération des facteurs – en particulier le travail –, l'accumulation du capital étant la principale source de la croissance. Cette convergence est favorisée par l'accroissement des échanges internationaux. Les modèles de croissance endogène aboutissent à la même conclusion, à partir de l'hypothèse que l'investissement se traduit par un transfert de technologie, le moteur de la croissance étant l'innovation et l'imitation. Un grand nombre de travaux empiriques montrent cependant qu'il n'y a aucun élément de systématisme dans les effets d'entraînement des IDE sur les économies des pays d'accueil [Hanson, 2001; Lim Ewe-Ghee, 2001; Moran, Graham, Blomström, 2005; Carkovic, Levine, 2005]. Ainsi, testant les hypothèses alternatives d'un effet d'éviction ou de stimulation des investissements étrangers sur les investissements domestiques, M.R. Agosin., R. Mayer montrent qu'au cours de la période 1970-1996, «en Asie – mais dans une moindre mesure en Afrique – il y a eu un fort effet de stimulation des investissements domestiques par les IDE; à l'inverse, un fort effet d'éviction a été la norme en Amérique latine»[2000].

En ce qui concerne la rémunération du travail, de nombreux auteurs signalent les salaires relativement élevés des personnels employés dans les entreprises à capitaux étrangers et sous-traitantes [Lipse, Sjöholm, 2005, p. 26]. R.C. Feenstra et G.H. Hanson [1996, 1997], expliquent, à partir du cas des maquiladoras<sup>5</sup> au Mexique, que la mobilité des capitaux induit un renforcement de la main-d'œuvre qualifiée à la fois dans le pays de départ et dans le pays hôte<sup>6</sup>, entraî-

5. Les maquiladoras sont des unités d'assemblage de produits finis implantées au Mexique pour l'exportation aux États-Unis. Elles ont connu un développement spectaculaire après la création de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1994.

6. Les postes de travail les moins qualifiés dans les pays industrialisés font partie des plus qualifiés dans les pays en développement. Leur déplacement entraîne donc une élévation du niveau moyen de qualification des postes offerts dans le pays de départ, et dans les pays hôte.

nant une appréciation relative de la rémunération du travail qualifié par rapport au travail non qualifié dans les deux pays. La question des rémunérations dans les secteurs de services externalisés s'inscrit dans la même logique. Une abondance de main-d'œuvre à bon marché dans les pays fournisseurs, y compris, le cas échéant, de main-d'œuvre qualifiée, ne préjuge pas de la rareté relative des qualifications particulières que recherchent les entreprises étrangères. Les industries intensives en main-d'œuvre, dans l'encadrement, mais de manière plus cruciale encore, les industries de haute technologie et les secteurs de service, ont besoins de certains types de compétences qui allient généralement au domaine technique des caractéristiques linguistiques et culturelles. C'est la raison pour laquelle une partie importante des donneurs d'ordres des entreprises sous-traitantes dans les services combinent les séjours d'employés du fournisseur dans leurs locaux pour les former et réduire les zones d'incompréhension, et les visites sur site. Outre le fait qu'il est parfois difficile de renvoyer dans leur pays d'origine les personnels importés de manière temporaire, on a pu constater en Inde, chez les fournisseurs une forte rotation d'un personnel dont la formation, financée par une entreprise, peut être mieux valorisée dans une autre. Cela a entraîné une augmentation significative des rémunérations visant à attacher le personnel à l'entreprise, qui a eu des effets importants localement sur un certain nombre de prix, en particulier ceux de l'immobilier, et plus généralement un impact inflationniste, dans un contexte monétaire stabilisé et une situation du marché du travail caractérisée par une majorité d'emplois à bas salaire et un chômage persistant, y compris parmi les sortants de formations supérieures en sciences de l'information et de la technologie. Au Viêt-nam, pays dont le niveau d'éducation moyen est particulièrement élevé par rapport à son niveau de revenu, on a pu constater une rareté relative des personnels d'encadrement et de gestion, et des informaticiens alors que les sortants de l'enseignement supérieur dans ces domaines ne sont pas épargnés par un chômage, qui reste par ailleurs faible au plan national [Henaff, 2005]. L'hypothèse d'accroissement des inégalités de rémunération entre personnels qualifiés et non qualifiés semble donc fondée, même si la notion de qualification doit être précisée. En outre, les inégalités ne touchent pas seulement les niveaux de rémunération mais l'ensemble des conditions de travail. On assiste actuellement dans les pays du Nord comme dans ceux du Sud à une polarisation des marchés du travail, et les hypothèses de dualisme du marché du travail prennent à cette lumière une signification nouvelle. La main-d'œuvre non protégée n'est plus seulement la main-d'œuvre travaillant dans le secteur informel, mais bien la main-d'œuvre informalisée par le mouvement de précarisation qui touche l'ensemble des salariés occupant un poste dont la qualification ne justifie pas que l'entreprise cherche à en retenir le détenteur.

Pour M.J. Slaughter [2002], ce sont les relations intra-firmes plus que les externalités qui stimulent la demande de main-d'œuvre qualifiée, et par conséquent la qualification de la main-d'œuvre. Du côté de l'offre, il reconnaît que la situation est moins claire, dans la mesure où la contribution directe des entreprises multinationales à la formation reste limitée [Slaughter, 2002, p. 18-21]. En

Thaïlande, en Malaisie, aux Philippines, et en Indonésie, les investissements directs ne semblent pas avoir eu un impact significatif sur les capacités technologiques industrielles locales, même si des cas de formation de personnel de haut niveau ou de fournisseurs locaux sont signalés [Thomsen, 1999, p. 28]. Comme le montre S. Lall [2002], aucune relation ne peut être établie entre IDE et qualification de la main-d'œuvre. La relation avec la productivité est également loin d'être établie de manière non équivoque [voir Fan, 2002, p. 8-15]. D'une manière générale, la littérature semble indiquer que les effets de l'investissement direct sur la productivité sont d'autant plus forts qu'ils sont directs, passant par des relations intra-firmes ou par des relations de coopération entre entreprises, que la production concernée est destinée à l'exportation, et donc soumise à la concurrence internationale, et que l'écart technologique entre firmes étrangères et firmes domestiques est faible. Les études économétriques sur le sujet sont cependant entachées d'un problème majeur en ce qu'elles postulent une causalité univoque entre les investissements directs et la productivité sans tenir compte du fait que la croissance de la productivité pourrait, comme le développement des investissements directs, résulter de la croissance [Fan, 2004, p. 14]. Enfin, les effets de la présence de travailleurs étrangers dans les entreprises des pays d'accueil, occupant des postes généralement qualifiés ou d'encadrement pour lesquels la main-d'œuvre locale n'a pas les compétences requises<sup>7</sup> est un élément dont il faut tenir compte dans l'appréciation de l'effet des investissements directs sur les qualifications, mais sur lequel des recherches seraient nécessaires.

Pour R.E. Lipsey et F. Sjöholm [2005], cette situation résulte moins des différences de spécification des modèles utilisés que des différences existant dans la capacité des pays à bénéficier des IDE en fonction de leurs caractéristiques propres, en particulier institutionnelles. Ils concluent que «[...] la principale leçon pourrait être que la recherche d'une relation universelle est futile. Dans ce cas, la question se déplace de la manière dont les investissements affectent chaque pays et chaque industrie, vers les types d'industries et de pays qui sont affectés, et l'impact sur chacun d'entre eux.» [Lipsey, Sjöholm, 2005, p. 40].

## Un phénomène Nord-Sud?

Contrairement à ce que pourraient laisser supposer les termes du débat politico-médiatique sur l'impact de l'externalisation et des délocalisations sur l'emploi, le phénomène est loin d'être un phénomène Nord-Sud.

L'essentiel des investissements directs et de l'externalisation a lieu en direction de pays de même niveau de développement, ou de niveau proche. Au niveau mondial, les pays industrialisés sont les principales sources mais aussi destinations des investissements étrangers, en particulier et dans l'ordre, les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne [Unctad, 2005, p. 39]. En termes de

7. C'est d'ailleurs un élément de conditionnalité de l'autorisation de travail en Inde et au Viêt-nam. Il y avait par exemple 1500 travailleurs étrangers dans les zones spéciales de la province de Vung Tau au Viêt-nam en 2000, selon le Département provincial de l'Emploi et des Affaires sociales.

délocalisation, les estimations varient de manière importante selon la technique utilisée pour la mesure. P. Aubert et P. Sillard [2005] calculent que sur la période 1995-2001, environ 6500 emplois auraient été délocalisés à destination des pays à bas salaires, soit un peu moins de la moitié des emplois délocalisés à l'étranger, tandis que G. Daudin et S. Levasseur aboutissent à un chiffre de 45000 emplois par an pour la même période. Selon L. Fontagné et J. H. Lorenzi, «La contribution de la concurrence du Sud, avec les délocalisations qu'elle implique, à la désindustrialisation en France est jusqu'ici restée limitée. On peut la chiffrer à 10 % *au maximum* sur la période 1970-2002.» [2005, p. 19]. La situation est équivalente dans les autres pays industrialisés. Cependant, tous les observateurs notent ces dernières années une accélération de l'externalisation et des délocalisations des pays développés vers les pays émergents, tandis que ces derniers investissent également de manière croissante dans les pays industrialisés. S'il y a migration des emplois, le mouvement n'est pas à sens unique.

Les évolutions sur le marché du travail sont, dans le monde de plus en plus intégré d'aujourd'hui, des tendances mondiales. Les entreprises du Sud n'échappent donc pas aux logiques qui animent leurs homologues du Nord, et on a pu observer, dans le cas du Viêt-nam, que les entreprises étrangères pouvaient adopter, dans certains cas, des comportements similaires à ceux des entreprises locales [Henaff, 2005]. L'internationalisation touche un nombre croissant d'entreprises, même si ce nombre est plus restreint parmi les petites et moyennes entreprises, et les effets observés sur le travail et l'emploi dans un pays donné peuvent résulter aussi bien des comportements des firmes étrangères que de celui des firmes locales. De fait, l'accent mis dans la littérature sur l'importance de la capacité des entreprises locales à bénéficier des effets d'entraînement générés par les investissements directs suggère que les stratégies de ces dernières pourraient être plus déterminantes, en termes de conséquences sur le travail et l'emploi au niveau local que celles des entreprises étrangères. D'autant qu'à de rares exceptions près, au nombre desquelles figure l'Île Maurice, l'emploi dans les entreprises étrangères, ou au service de clients étrangers, ne représente qu'une infime partie de la population active employée dans les pays d'accueil, même lorsque calculée en proportion de l'emploi salarié. Le phénomène le plus marquant de ces dernières années est, plus que l'importance absolue de l'emploi dans ces entreprises, sa forte croissance. Celle-ci a enregistré, dans des pays comme l'Inde et le Viêt-nam, un taux de croissance supérieur à celui enregistré dans le secteur domestique. Cette situation peut-être interprétée comme un signe de la contribution positive des investissements étrangers et de l'externalisation à l'emploi local, mais ne doit pas occulter le fait que l'on partait de niveaux très bas, puisque l'Inde n'a commencé à s'ouvrir qu'en 1991, et que le Viêt-nam, bien qu'ayant lancé sa politique de réformes en 1986, a été sous embargo américain jusqu'en 1994.

Enfin, la délocalisation Sud-Sud est une dimension souvent oubliée dans les analyses, malgré son importance. Elle est liée à la question de la volatilité des investissements et des contrats de sous-traitance, qui est fondamentale lorsque

l'on veut étudier l'impact à moyen et long terme des IDE sur le marché du travail. Rien n'empêche une entreprise qui s'est délocalisée de se déplacer à nouveau si les conditions dans lesquelles elle opère ne correspondent plus aux raisons pour lesquelles le choix de la localisation avait été effectué en premier lieu. Une étude récente signale ainsi que l'Inde, leader mondial dans le domaine des exportations de techniques de l'information, pourrait être victime de son succès : l'accroissement rapide des coûts des opérations dans le pays incite certains à proposer une relocalisation en Chine [neoIT, 2005]. Si cette menace spécifique sur l'activité d'exportation de services en Inde est peu réaliste, en raison du manque de proximité, en particulier linguistique et culturelle du pays avec les donneurs d'ordres, elle est en revanche bien réelle, de manière générale. Ainsi, l'Île Maurice a-t-elle vu une partie de ses investisseurs émigrer vers la Chine [Grégoire, 2005]. Plus généralement, les choix de spécialisation sur des industries à forte intensité de main-d'œuvre, comme le textile et l'habillement exacerbent la concurrence entre les pays du Sud, à la fois en termes commerciaux et en termes d'attractivité pour les investissements étrangers. Une autre dimension de la délocalisation dans les pays du Sud, liée à la volatilité des investissements, est la délocalisation sur le territoire national. Ainsi l'industrie textile au Viêt-nam envisage-t-elle de déplacer ses unités de production du Sud-est du pays vers le centre pour contenir la progression des salaires. L'augmentation du niveau de vie et la hausse du coût de la vie, imputables au développement du pays, mais sans doute aussi en partie aux investissements étrangers étant donnée la concentration dans cette zone, a conduit les entreprises étrangères et locales à recourir dans un premier temps à une main-d'œuvre recrutée dans les provinces les plus pauvres du delta du Mékong. Les salaires ne suffisent cependant plus à compenser le coût de la migration et les ouvrières refusent désormais de travailler pour le salaire mensuel de 600000 dongs proposé (environ 32 euros). Puisque la main-d'œuvre ne veut plus aller aux usines, celles-ci se proposent donc d'aller vers la main-d'œuvre, là où elle coûte le moins cher. J. Carrillo [2003], met en évidence pour le Mexique un phénomène d'expansion des zones de maquiladoras de la frontière nord, où elles étaient apparues dans les années soixante vers d'autres zones à plus faible coût salarial dans le reste du pays. Dans ces cas de figure, l'emploi dans le pays ne se modifie pas, mais l'impact sur une région donnée est potentiellement fortement négatif si d'autres emplois ne sont pas créés pour compenser les pertes.

### **Migration des emplois, migration des hommes**

Migration des emplois et migrations des hommes sont des phénomènes étroitement liés. La relation apparaît au premier abord comme une relation de substitution : les obstacles mis en place par les pays industrialisés en matière d'immigration, forts en cette période de faible croissance économique et de faible création nette d'emploi, limitent la mobilité internationale de la main-d'œuvre et incitent les entreprises à se déplacer pour bénéficier d'une main-d'œuvre à moindre coût. Mais pour les pays du Sud, les deux mouvements peuvent être

complémentaires et contribuer ensemble au placement de la main-d'œuvre. C'est en particulier le cas du Maroc, pays à partir duquel l'émigration vers l'Europe reste forte, mais dont les caractéristiques des migrants se sont modifiées sur la période récente pour comporter davantage de travailleurs diplômés [El Wazani, Souaf, 2005]. Le phénomène est trop récent pour que les effets puissent en être évalués, mais le cas de l'Inde montre que la tendance pourrait être positive à terme, à condition que la migration soit suivie à un moment donné d'un retour, sous forme d'une migration inversée, ou d'investissements [Leclerc, Khadria, 2005]. D'autres pays avant l'Inde ont, comme la Corée, bénéficié du retour de leurs ressortissants temporairement expatriés, et cette main-d'œuvre a joué un grand rôle dans le développement de leur pays. Dans le cas de l'Inde cependant, l'expatriation n'a que rarement un caractère temporaire, et c'est plutôt en termes de liens communautaires qu'il convient d'analyser la situation.

Or ces liens sont complexes. Ainsi, dans le cas de l'Inde, l'exode des cerveaux a pu apparaître comme une perte pour le pays, même si cette perte était compensée en partie par des transferts monétaires. La présence d'une forte communauté indienne aux États-Unis, la prégnance de l'attachement de cette communauté à sa culture et à son pays d'origine, et l'importance attachée par cette communauté particulière de « cerveaux » à l'éducation lui ont permis de contribuer au développement du secteur de l'information et de la technologie en Inde, et à l'émergence de sa Silicon Valley à Bangalore [Leclerc, Khadria, 2005]. Bien qu'ayant émigré pour des raisons et dans des conditions bien différentes de celles des indiens, les vietnamiens de l'étranger jouent également un rôle croissant dans le développement économique du Viêt-nam. Si ce rôle est encore limité par une législation très restrictive à l'égard des étrangers qu'ils sont devenus, les autorités vietnamiennes semblent prendre progressivement conscience du potentiel que représente cette communauté émigrée, attachant elle aussi une très grande importance à l'éducation, dans les pays les plus riches du monde. La communauté marocaine émigrée est également très importante, mais elle a été caractérisée dans le passé par l'absence d'éducation et de qualification, et n'est donc pas susceptible de jouer un rôle déterminant dans la création d'emploi au Maroc [El Wazani, Souaf, 2005]. Les changements intervenant dans les caractéristiques des migrants pourraient cependant modifier cette situation dans l'avenir. À l'Île Maurice en revanche, les liens communautaires ont joué dans l'autre sens, la communauté chinoise de l'Île attirant les investissements de leur pays d'origine vers l'Île, contribuant ainsi significativement à son développement [Grégoire, 2005].

### **Des situations contrastées**

Quatre cas sont présentés dans ce numéro: le Maroc, l'Inde, l'Île Maurice et le Viêt-nam. Chacun de ces pays est à sa manière exemplaire pour la question que nous traitons ici.

Le Maroc, destination privilégiée des délocalisations industrielles dans les industries à forte intensité de main-d'œuvre du fait de sa proximité géographique,

historique et culturelle avec l'Europe, attend encore son décollage. L'article de Youssef El Wazani et de Malika Souaf explique que la contribution des investissements étrangers à la création d'emploi a jusqu'à présent été modeste, malgré l'augmentation de ces investissements. En termes de qualifications, les emplois générés par les investissements directs sont pour l'essentiel des emplois à faible qualification parce que le pays a attiré essentiellement des industries à forte intensité de main-d'œuvre cherchant un abaissement de la rémunération du travail et une législation du travail plus flexible. La structure de l'activité économique, centrée sur les secteurs du tourisme, de la pêche et de l'agriculture rendent le pays dépendant des aléas climatiques et politiques, tandis que ses choix de spécialisation ne le placent pas dans une position très favorable face à la concurrence des pays émergents, en raison de ses coûts de main-d'œuvre, qui pour être plus faibles que ceux des pays du Nord, restent supérieurs à ceux de leurs concurrents. Le faible dynamisme de l'économie se traduit par un taux de chômage élevé et la tentation de la migration, qui touche un nombre croissant de jeunes diplômés. Les emplois créés au Maroc sont peu ou pas qualifiés, alors qu'une partie de la main-d'œuvre, fortement éduquée, quitte le pays dans l'espoir d'obtenir ailleurs les emplois qualifiés qu'elle ne trouve pas chez elle. Alors que le bilan est plutôt négatif, un nouvel espoir est né avec l'externalisation des services, secteur dans lequel le Maroc a, à l'instar de ses voisins immédiats du Maghreb et plus distants d'Afrique sub-saharienne, un réel avantage comparatif en termes de proximité linguistique et culturelle avec le monde francophone. Reste posée la question de la concurrence entre les différents pays qui disposent du même avantage comparatif, et de la volatilité de ces activités.

L'Inde, l'un des leaders du mouvement des pays non alignés, ne s'est rallié que tardivement à l'ouverture, et cela de manière contrôlée. Contrairement au Maroc, elle a connu au cours des années 1990 une croissance forte par rapport aux périodes antérieures, mais connaît également un taux de chômage élevé, en particulier parmi les diplômés. C'est ce chômage, ainsi que les conditions de travail et de rémunération, qui avaient poussé des générations de jeunes diplômés indiens à s'expatrier, principalement vers la Grande Bretagne et les États-Unis, en raison d'une proximité linguistique et culturelle maintenue par l'organisation du système éducatif indien. L'article d'Éric Leclerc et Binod Khadria explique que ce sont ces migrants qui reviennent aujourd'hui investir dans leur pays d'origine, tandis que le choix de l'Inde comme destination pour les délocalisations a été largement influencé par les communautés indiennes aux États-Unis. Mais alors que «le retour des cerveaux» ne se traduit pas par leur réinstallation en Inde, la fuite des cerveaux se poursuit. Si le développement des exportations de services dans le secteur des nouvelles technologies de l'information s'est traduit par une importante création d'emplois, à la fois dans le pays et aux États-Unis, il n'a pas effacé les tensions sur le marché du travail, et le différentiel de rémunération entre les États-Unis et l'Inde reste fortement incitatif. Les auteurs attirent également l'attention sur le fait que la médiatisation du développement du secteur des exportations de services en Inde ne doit pas

occulter l'importance des importations de service permises par les dispositions de l'Accord Général sur le Commerce et les Services.

L'Île Maurice est un cas rare, en Afrique de décollage économique. À travers l'histoire du développement économique de l'Île, Emmanuel Grégoire montre comment le choix de l'ouverture par les autorités mauriciennes a permis l'entrée dans le pays de capitaux étrangers, stimulant l'investissement domestique, et permettant, par une montée en gamme de la production du pays, de résorber le chômage. La mise en place d'une zone franche et d'une politique d'incitations, en particulier fiscales, a été un facteur déterminant dans cette évolution. Principalement spécialisée dans le textile, la zone franche, qui est aujourd'hui le premier employeur du pays a eu un effet important dans la transition d'une main-d'œuvre agricole vers une main-d'œuvre industrielle, et des effets d'entraînement importants ont pu être dérivés des relations commerciales avec les clients et les donneurs d'ordres. En termes de rémunération, le retour au plein emploi a entraîné des tensions sur le marché du travail, une forte mobilité de la main-d'œuvre qualifiée et une croissance des coûts salariaux supérieure à celle de la productivité. La situation actuelle du textile et de l'habillement est une situation de crise, liée à l'abolition au début de l'année des quotas dans le textile, qui expose directement le pays à la concurrence internationale de pays dont les coûts de production sont plus faibles. Diversification des activités, délocalisation à Madagascar ou en Tanzanie, importation de main-d'œuvre sont les différentes stratégies mises en œuvre par les entreprises implantées à Maurice pour abaisser les coûts de production dans les années 90. Le thème de la volatilité des capitaux, évoqué dans les cas du Maroc et de l'Inde est également abordé à travers l'essor important qu'a connu la zone franche dans les années 80, lié en particulier à l'afflux de capitaux de Hong-Kong en prévision de sa rétrocession à la Chine, et le mouvement récent de reflux des capitaux vers l'Asie, plus compétitive. Les tentatives actuelles du gouvernement pour développer les activités d'exportation de services dans le secteur des nouvelles technologies se heurtent à la difficulté pour les entreprises de trouver sur le marché la main-d'œuvre présentant les compétences requises. Comme dans le cas de l'Inde, le personnel qualifié étant rare, il est fortement mobile, entraînant une forte pression à la hausse des salaires et compromettant à terme la compétitivité du pays dans le secteur.

Pays en transition, le Viêt-nam<sup>8</sup> a fonctionné jusqu'au milieu des années 1980 dans un système de planification centralisée et dans le réseau d'échanges internationaux et de coopération économique du Comecon. Le pays a placé des espoirs importants dans les bénéfices qu'il pouvait retirer des investissements étrangers en matière de transferts de technologie. Le Viêt-nam cherche à se placer sur les segments les plus élevés de la chaîne de production, misant sur l'accumulation du capital humain. Or si le niveau d'éducation de la population est élevé, et constitue incontestablement un atout aux yeux des investisseurs étrangers, la

---

8. À partir de 1954 pour le Nord, de 1975 pour le Sud.

formation professionnelle reste un secteur sinistré, victime de son organisation antérieure dans le cadre de la planification centralisée. Or comme le montre l'article de N. Henaff, la contribution des entreprises étrangères à la formation de la main-d'œuvre est plus que modeste. Cette situation tient à la fois à la faiblesse de l'importance relative de l'emploi généré par les entreprises étrangères au Viêt-nam, même si le taux de croissance de l'emploi dans ces entreprises est supérieur à la moyenne nationale, et à la concentration sur une très faible partie du personnel employé d'un effort de formation qui reste limité au minimum vital. Comme dans les autres pays étudiés dans ce numéro, le manque de personnel qualifié, ou plutôt le manque de personnels possédants certains types de compétences a entraîné une hausse des salaires relatifs de ces personnels dans une tentative, de la part des entreprises, de se les attacher, et un minimum de formation, dans la crainte de les voir aller valoriser ailleurs leur savoir nouvellement acquis. Dans le cas du Viêt-Nam, on observe une convergence dans les modes de gestion de la main-d'œuvre entre les entreprises étrangères et les entreprises vietnamiennes, et une différenciation croissante entre les différents types de personnels en termes de conditions d'emploi, de rémunération, et d'accès à la formation et à de véritables carrières.

Ces quatre études de cas portant sur des pays dont les tailles, les situations initiales et les trajectoires sont différentes, convergent sur un certain nombre de constats dans leur analyse des effets des stratégies des entreprises étrangères dans les pays du Sud. Si l'existence d'effets d'entraînement semble avérée dans le cas de Maurice, ils semblent inexistantes dans le cas du Maroc, et indissociables des effets de la croissance en Inde et au Viêt-nam. En revanche, l'impact d'un accroissement de la demande de main-d'œuvre qualifiée entraîne partout une augmentation des rémunérations pour ceux qui répondent aux besoins des entreprises, creusant de manière croissante l'écart avec la main-d'œuvre non qualifiée. En outre, il existe un risque d'éviction potentiel des entreprises domestiques dans le recrutement de personnels qualifiés en situation de rareté de ces types de personnels, parce qu'elles ne peuvent généralement pas offrir des niveaux de rémunération équivalents à ceux des entreprises étrangères. Il apparaît que les développements récents sur les marchés du travail des pays étudiés ici résultent davantage de la mondialisation dans ses formes actuelles que de l'impact des stratégies des entreprises étrangères, qui n'en sont que l'un des éléments.

Peut-on alors parler de migration des emplois? Probablement pas. Le phénomène est trop restreint pour acquérir le caractère de permanence que suggère l'utilisation du terme de migrations. D'autre part, si la création d'emplois dans les pays du Sud par les entreprises du Nord résulte parfois de la destruction d'emplois dans les pays du Nord, les pays du Sud créent également des emplois au Nord, en particulier, comme le suggèrent E. Leclerc et B. Khadria, par le biais de leurs importations de services qui restent beaucoup plus importantes que leurs exportations de services, mais aussi de manière croissante par le biais d'investissements directs. Si les craintes des employés du Nord semblent fon-

dées en termes de précarisation de la main-d'œuvre, en particulier de la main-d'œuvre occupant des postes de travail non qualifié, le phénomène reste marginal au regard des pertes d'emploi liées à d'autres facteurs, et l'extension de la précarité touche autant les employés des pays du Sud. Ces pays doivent rester prudents dans les espoirs qu'ils placent dans l'attraction des investissements étrangers, comme le suggèrent un certain nombre d'auteurs, et conscients de la volatilité de ces investissements. Ils doivent également être avertis du fait qu'il leur appartient de mettre en place les conditions nécessaires à la maximisation des effets bénéfiques de l'investissement étranger et de l'externalisation, en particulier par la mise en œuvre d'un système d'éducation-formation performant, répondant aux besoins des entreprises et tirant le meilleur parti des importations de formation en provenance de pays ayant sur eux un avantage scientifique et technique évident.

#### BIBLIOGRAPHIE

- AGOSIN M.R., MAYER R. [2000], *Foreign Investment in Developing Countries, Does it Crowd in Domestic Investment?*, Discussion Paper n° 146, UNCTAD.
- AMITI M., SHANG-JIN W. [2004], *Fear of Service Outsourcing: Is It Justified?*, NBER Working Paper Series, Working Paper 10808, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 40 p.
- AUBERT P., SILLARD P. [2005], *Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française*, Série des documents de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques, Document G 2005/03, Paris, INSEE, 47 p.
- BENAROYA F. [2005], «Le point sur... les délocalisations», in L. Fontagné, J.-H. Lorenzi, *Désindustrialisation, délocalisations, Conseil d'Analyse Économique*, Paris, La Documentation française, p. 147-162.
- BHAGWATI J., PANAGARIYA A., SRINIVASAN T.N. [2004], «The Muddles over Outsourcing», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 4, p. 93-114.
- CARKOVIC M., LEVINE R. [2005], «Does Foreign Investment Accelerate Economic Growth?», in T.H. Moran, E.M. Graham, M. Blomström (éd.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington DC, Institute for International Economics, 2005, p. 195-220.
- CARRILLO J. de la O M.E. [2003], «Las dimensiones del trabajo en la industria maquiladora de exportación en México», in E. De la Garza, C. Salas, *Situación del trabajo en México*, México, Plaza y Valdés – Instituto de Estudios del Trabajo, Capítulo XIII, p. 297-321.
- DAUDIN G. et alii, [2005], *Competition From Emerging Countries, International Relocation and Their Impacts on Employment*, Document de travail n° 2005-09, Paris, Observatoire Français des Conjonctures Économiques, 78 p.
- DAUDIN G., LEVASSEUR S. [2005], «Offshore Relocations and Emerging Countries' Competition: Measuring The Effect on French Employment», in G. et alii Daudin, *Competition From Emerging Countries, International Relocation and Their Impacts on Employment*, Document de travail n° 2005-09, Paris, Observatoire Français des Conjonctures Économiques, p. 5-26.
- DE LA GARZA E., SALAS C. [2003], *Situación del trabajo en México, 2003*, México, Plaza y Valdés – Instituto de Estudios del Trabajo, 378 p.

- EL WAZANI Y., SOUAF M. [2005], «La place de l'emploi dans la politique de promotion des investissements étrangers au Maroc», dans ce numéro.
- FAN E.X. [2002], *Technological Spillovers from Foreign Direct Investment – A Survey*, Economics and Research Department, ERD Working Paper Series n° 33, Asian Development Bank, Manila, 24 p.
- FAYOLLE J. [2005], «Commentaire», in L. Fontagné, Lorenzi, J.-H. *Désindustrialisation, délocalisations, Conseil d'Analyse Économique*, Paris, La Documentation française, p. 141-146.
- FEENSTRA R.C., HANSON G.H. [1996], «Globalization, outsourcing, and wage inequality», *American Economic Review*, vol. 86, p. 240-245.
- FEENSTRA R.C., HANSON G.H. [1997], «Foreign Direct Investment and Relative Wages: Evidence from Mexico's Maquilaroras», *Journal of International Economics*, n° 42, p. 371-393.
- FONTAGNÉ L., LORENZI J.-H. [2005], *Désindustrialisation, délocalisations, Conseil d'Analyse Économique*, Paris, La Documentation française, 399 p.
- GEREFFI G., STURGEON T.J. [2004], *Globalization, Employment and Economic Development: A briefing paper, Sloane Workshop Series in Industry Studies*, Rockport, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, Industrial Performance Center, 22 p.
- GRÉGOIRE E. [2005], «la migration des emplois à l'île maurice, la filière textile et les "TIC"», dans ce numéro.
- HANSON G.H. [2001], *Should Countries Promote Foreign Direct Investment?, Research papers for the Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs*, G-24 Discussion Paper Series n° 9, Center for International Development, Harvard University, United Nations Conference on Trade and Development, New York and Geneva, 31 p.
- HENAFF N. [2005], «Investissements directs étrangers, mondialisation et emploi au Viêt-nam», dans ce numéro.
- INSEE [2005], «Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française», in *L'Économie française, Comptes et dossiers 2005-2006*, Paris, INSEE, coll. Références, p. 57-89.
- JEAN S. [2001], *Les effets de la mondialisation sur l'emploi dans les pays industrialisés: survol de la littérature existante*, Paris, Document OCDE DSTI/EAS/IND/SWP(2001)7, 23 p.
- LALL S. [2002], *The Employment Impact of Globalisation in Developing Countries*, Working Paper n° 93, Queen Elizabeth House, Working Paper Series, Oxford University, 22 p.
- LECLERC E., KHADRIA B. [2005], «Exode des emplois contre exode des cerveaux, les deux faces d'une même pièce?», dans ce numéro.
- LIM EWE-GHEE [2001], *Determinants of, and the relation between, Foreign Direct Investment and Growth: A Summary of the Recent Literature*, IMF Working Paper WP/01/175, Middle Eastern Department, 2001, 27 p.
- LIPSEY R.E., SJOHOLM F. [2005], «The Impact of Onward FDI on Host Countries: Why Such Different Answers?», in T.H. Moran, E.M. Graham, M. Blomström (éd.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington DC, Institute for International Economics, p. 23-43.
- MANN C. [2003], *Globalization of IT Services and White Collar Jobs: The Next Wave of Productivity Growth*, International Economics Policy Briefs, n° PB03-11, Institute for International Economics, Washington DC, 13 p.
- MORAN T.H., GRAHAM E.M., BLOMSTRÖM M. (éd.) [2005a], *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington DC, Institute for International Economics, 440 p.
- MORAN T.H., GRAHAM E.M., BLOMSTRÖM M. [2005b], «Introduction and Overview», in T.H. Moran, E.M. Graham, M. Blomström (éd.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington DC, Institute for International Economics, 1-19.

- NeoIT [2005], *Research Summary : Mapping Offshore Markets Update 2005*, Offshore Insights Market Report Series, vol. 3, Issue 8, San Ramon, CA, 24 p. [www.neoIT.com].
- SLAUGHTER M.J. [2002], *Does Inward Foreign Direct Investment Contribute to Skill Upgrading in Developing Countries?*, CEPA Working Paper 2002-08, Center for Economic Policy Analysis, New-York, 34 p.
- SMARZYNSKA B.K. [2002], *Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages*, World Bank Policy Research Working Paper 2923, Washington DC, 29 p.
- TAIN-JY C., YING-HUA K. [2003], *The Effects of Overseas Investment on Domestic Employment*, NBER Working Papers 10156, National Bureau of Economic Research, 27 p. [<http://www.nber.org/papers/w10156>].
- THOMSEN S. [1999], *Southeast Asia: The Role of Foreign Direct Investment Policies in Development*, Working Papers on International Investment, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, OCDE, 33 p.
- UNCTAD [2005], *Transnational corporations and the internationalization of R&D*, World Investment Report 2005, United Nations, New York and Geneva, 366 p.

# La création d'emplois par les investissements directs étrangers au Maroc: un apport limité à la réduction du chômage et des flux migratoires

*Youssef El Wazani \**, *Malika Souaf\*\**

## Introduction

Depuis quelques années, les politiques économiques nationales des pays du Sud (Pays de l'Afrique du Nord, Pays de l'Afrique Subsaharienne, Amérique Latine) sont orientées vers la promotion des investissements étrangers, la libéralisation de leurs économies et l'engagement dans un processus de privatisation. Ces politiques ont pour objectif, non seulement de mettre à niveau les entreprises du Sud et de les préparer à la mondialisation, mais aussi de rééquilibrer la balance des paiements par l'augmentation des exportations. Ces orientations stratégiques doivent également permettre la création et la génération de nouveaux emplois, le changement du statut social des employés en général, et l'arrêt des flux migratoires en particulier.

Les politiques d'attraction des investissements étrangers se sont essentiellement basées sur la communication autour des bénéfices des délocalisations, des rachats d'entreprises, de la création d'entreprises par l'exploitation des ressources locales, ou l'exploitation de nouveaux créneaux non encore développés, en insistant sur la faiblesse des coûts de production dans les pays du Sud, par comparaison avec ceux des pays du Nord. Ces arguments, en particulier la comparaison des structures de salaires, ont pu séduire les entreprises étrangères, alors que l'investissement étranger représentait pour les pays du Sud une possibilité d'absorption des effectifs importants de chômeurs, et, pour la main-d'œuvre de ces pays, une perspective d'accroissement des salaires, qui bien que modeste en termes absolus, pouvait apparaître importante en termes relatifs.

Attirer les investissements directs étrangers (IDE) et tirer avantage de leur présence sur leur territoire est devenu de la plus haute priorité pour les gouvernements, encouragés par la Banque mondiale [Deblock, 2004]. Néanmoins, les

---

\* Enseignant-Chercheur, Université Ibn Zohr, École Nationale de Commerce et de Gestion, 37/S, QR SALAM, 80000 Agadir, Maroc, yel\_wazani@hotmail.com.

\*\* Enseignant-Chercheur, Université Ibn Zohr, École Nationale de Commerce et de Gestion, 37/S, QR SALAM, 80000 Agadir, Maroc, malikasouaf@yahoo.fr.

efforts déployés dans ce sens n'ont pas abouti: alors que les investissements étrangers s'orientaient davantage vers les pays développés, les effets que l'on pouvait escompter des investissements effectivement réalisés ne se sont pas matérialisés, dans la majorité des pays en développement [CNUCED, 2005].

Les efforts déployés par les pays du Sud pour une meilleure attraction des investissements étrangers conduisent à s'interroger sur leur impact sur ces pays. Quelle est la portée de ces IDE? En quoi consistent-ils? Quel est leur impact sur l'économie? Ont-ils contribué à la réduction de la pauvreté, à la création d'emplois, au développement de structures productives? Nous serons amenés, pour tenter de répondre à ces questions, à revenir, dans le cas du Maroc, sur les déterminants des investissements directs étrangers et les théories qui les expliquent.

C'est dans ce cadre d'analyse et en nous basant sur nos enquêtes auprès des centres régionaux d'investissement créés spécialement pour la promotion des investissements au Maroc que s'inscrit notre contribution <sup>1</sup>. Nous nous attachons à montrer les effets de l'investissement étranger sur la structure des emplois au Maroc, sur la lutte contre l'immigration des cerveaux et l'immigration clandestine. Pour ce faire, nous analyserons les emplois créés au Maroc par les investissements étrangers et les rapporterons aux flux migratoires de Marocains vers les pays du Nord.

## Les investissements directs étrangers au Maroc

À l'instar des autres pays du sud, le Maroc a mis en œuvre un certain nombre de politiques visant à attirer les investissements étrangers sur son sol et mis en œuvre à partir du milieu des années 1980 un programme d'ajustement structurel, sous l'impulsion de la Banque mondiale. L'adoption de ces politiques lui ont permis de se classer parmi les premiers pays africains destinataires des investissements étrangers à destination de l'Afrique en termes de stock sur la période 1999-2000, soit une entrée de 2279 millions de dollars en 2003 [CNUCED, 2005]. Cependant, en termes de flux, les IDE à destination du Maroc se caractérisent par une grande volatilité liée à l'importance dans ces flux d'opérations ponctuelles de privatisations et de rachats. Au regard des déterminants du rôle et de l'impact des investissements étrangers sur les pays en voie de développement, nous essaierons de revenir sur les conditions de développement de ces politiques et leurs fondements théoriques pour analyser ensuite dans quelle mesure les IDE ont bénéficié au Maroc en matière de créations d'emplois et de réduction de chômage.

---

1. Enquêtes réalisées dans le cadre des travaux de recherche de l'Observatoire Régional des Métiers de l'Entreprise, ORME, Université Ibn Zohr, pour le compte du Conseil Régional de Souss Massa Draâ, 2002-2004.

## Les investissements directs étrangers: un facteur de développement des pays du Sud?

La migration des emplois vers le sud constitue actuellement une préoccupation majeure pour les pays développés comme pour ceux en voie de développement. Pour les premiers, fermeture d'usines et délocalisation engendrent des pertes d'emplois et une augmentation du taux de chômage. Le contexte dans ces pays est, paradoxalement à la fois une situation de pénurie d'emploi et de diminution de la population active à partir de 2006 [OREM, 2005]. Les pays du Sud disposent au contraire d'un avantage comparatif à travers l'abondante main-d'œuvre à faible coût dont ils disposent. Pour les entrepreneurs du Nord, qui se placent dans une logique de maximisation des bénéfices et de minimisation des coûts, les pays du Sud représentent des opportunités en termes de richesses à exploiter et de marchés à conquérir. La mondialisation offre ainsi de nouveaux marchés à exploiter, combinant une demande solvable croissante et une main-d'œuvre bon marché.

Soucieux des problèmes qui pèsent sur leurs économies, au nombre desquels on peut citer des taux de chômage élevés, des déficits budgétaires, des déséquilibres de balance des paiements, la dette, et la forte concurrence étrangère, conscients des avantages que présentent leurs ressources naturelles et humaines, les pays du Sud ont adopté à partir des années 1990 des politiques et stratégies d'ouverture de leurs marchés intérieurs aux entreprises étrangères. Ces politiques ont été encouragées par les recommandations du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, et encadrées par les termes de la conditionnalité de l'aide et des crédits accordés par ces institutions, en particulier dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

Il est attendu de la part des IDE un apport conséquent de devises étrangères, la création de nouveaux emplois, le développement des infrastructures via l'implantation d'unités de production sur le territoire national, l'internalisation de compétences étrangères pour certains produits ou services (label, marque<sup>2</sup>), un meilleur positionnement sur le plan international, la mise à niveau des entreprises nationales et la création de réseaux de partenariats et de franchises. Autant de variables qui expliquent l'encouragement des politiques d'attraction des investissements étrangers par les institutions internationales, en particulier la Banque mondiale (BM), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

Jusqu'à récemment il existait donc un consensus sur les bienfaits du commerce international des produits et des facteurs sur le développement économique. Cependant, après deux décennies de mise en œuvre des programmes de libéralisation commerciale et l'évaluation des expériences menées dans un certain nombre de pays en voie de développement, les résultats sont décevants: les pays concernés

---

2. C'est le cas des activités touristiques où le nom de certaines chaînes hôtelières joue un rôle important dans le marketing touristique et le développement des sites où elles sont implantées: Groupe Accor, Club Med.

n'ont pas pu attirer des investissements étrangers de manière significative, et la croissance a stagné. Différentes hypothèses ont été avancées pour expliquer cet échec : le développement des pays pauvres ne peut se faire en mettant seulement l'accent sur l'ouverture, et le développement intérieur doit être privilégié ; les investissements étrangers, quant ils existent, « ne créent pas de nouveaux actifs, mais reprennent des actifs locaux et l'impact probable de ces derniers sur la croissance économique et le développement ne peut découler des modalités de la stratégie d'entreprise, mais doit être jugé dans le cadre des structures, des capacités et des stratégies économiques du pays considéré » [CNUCED, 2005, p. 19].

Ce constat a redonné force à la théorie du « développement autocentré, c'est-à-dire, fondé sur les ressources et la demande interne », défendue par les structuralistes et préconisée par la CNUCED [Abass, 2004, p. 2]. Selon la CNUCED XI, il faut encourager « les politiques actives et progressives visant à promouvoir l'investissement productif, à mettre en valeur les ressources humaines, à développer une infrastructure efficace, à accroître les capacités institutionnelles, à renforcer les capacités technologiques et à appuyer les entreprises locales » [Abass, 2004, p. 7]. On ne peut en effet attendre le développement des seuls investissements directs étrangers, et il convient de mettre en place les conditions d'apparition d'une réelle dynamique locale permettant aux effets attendus des IDE de se matérialiser. Le consensus quant aux bienfaits des IDE pour les pays d'accueil se maintient donc, mais l'accent est mis désormais sur l'absence d'automatisme des effets d'entraînement et la nécessité d'accompagner les politiques d'attraction des IDE.

Le Maroc fait partie des pays qui ont mis en place des politiques d'attraction des investissements étrangers. Nous allons maintenant nous pencher sur l'origine de ce choix et son incidence sur l'économie marocaine en général, et l'emploi en particulier.

### **Politique d'attraction et structure des investissements directs étrangers au Maroc**

Pays nord africain voisin de l'Union européenne, le Maroc entretient des relations très étroites avec l'étranger et principalement avec l'Europe. L'activité économique au Maroc est basée essentiellement sur trois secteurs : le tourisme (second en termes de recettes et d'entrée de devises), la pêche (deuxième pôle en termes d'exportation) et l'agriculture (14,7 % du PIB en 2004), tous trois orientés vers les marchés extérieurs. Toutefois, l'essentiel des ressources en devises du pays sont constituées par les transferts des résidents marocains à l'étranger (RME) et par le tourisme. L'activité industrielle est peu développée dans le pays, alors que les trois piliers de l'économie marocaine sont par leur nature fragiles et fortement dépendants des conditions climatiques, des aléas politiques et de la conjoncture mondiale (guerres du golf, invasions des criquets, fluctuations des prix du pétrole). Le Maroc a subi ces dernières années de lourdes

pertes dans le secteur agricole en raison de la sécheresse<sup>3</sup> et des invasions de criquets pèlerins en provenance de l'Afrique subsaharienne ainsi que des difficultés d'exportation de ses produits agricoles vers l'Europe après la suspension de la signature des accords de pêche avec l'Union européenne, en plus d'une crise dans le secteur du tourisme après les deux dernières guerres du Golfe et les attentats du 11 septembre 2001.

Le Maroc, qui avait accueilli les négociations du GATT à Marrakech en 1994, a entamé depuis plusieurs années une série de mesures afin de mettre à niveau son économie pour faire face à la mondialisation et aux conséquences de l'ouverture des marchés à l'international. Ces mesures ont porté sur la privatisation des entreprises publiques, la modernisation du secteur public, la mise à niveau des entreprises, la réforme du système bancaire, la réforme fiscale et juridique, et la réforme du système d'enseignement pour une meilleure adaptation de la formation aux exigences du marché du travail, qui ne cessent d'évoluer.

La politique de privatisation avait pour but de rendre rentables les entreprises publiques qui étaient jusqu'alors déficitaires, mais aussi d'alléger la trésorerie de l'État. La privatisation a été enclenchée dans un premier temps par l'ouverture au public du capital de certaines entreprises comme la Compagnie des Transports Marocaine et par leur cotation en bourse. Dans une seconde phase, la privatisation a pris la forme d'une vente de licences (dans le secteur de la téléphonie mobile), puis d'une ouverture du capital du premier opérateur marocain des télécommunications Itissalat Al Maghreb<sup>4</sup> à deux investisseurs étrangers, Telefonica (Espagne) et Vivendi (France).

Cependant, c'est véritablement avec la promulgation de la loi-cadre n° 18-95 portant charte de l'investissement, en novembre 1995, qu'a été lancée la politique d'attraction des investissements étrangers. Comme le stipulent les articles 1 et 2 de cette loi, les objectifs de l'État pour les dix années à venir sont «le développement et la promotion des investissements par l'amélioration du climat et des conditions d'investissement, la révision du champ des encouragements fiscaux et la prise de mesures d'incitation à l'investissement» [Loi-cadre n° 18-95, 1995] et ce, «par la réduction de la charge fiscale afférente aux opérations d'acquisition des matériels, outillages, biens d'équipement et terrains nécessaires à la réalisation de l'investissement, la réduction des taux d'imposition sur les revenus et les bénéfices, l'octroi d'un régime fiscal préférentiel en faveur du développement régional, le renforcement des garanties accordées aux investisseurs en aménageant les voies de recours en matière de fiscalité nationale et locale et la promotion des places financières off shore, des zones franches

---

3. Le produit agricole a enregistré de fortes fluctuations en raison de l'ampleur et de la distribution des pluies dans l'année. Le régime de croissance s'en est trouvé très perturbé avec des effets directs à court terme : baisse de la production agricole céréalière, hausse des importations correspondantes, réduction des consommations intermédiaires qui sont adressées aux autres branches, baisse des revenus de travail tirés de l'activité agricole. Le manque d'eau a donc freiné le dynamisme du régime de croissance marocain [Billaudot, 2005].

4. Devenue ensuite Maroc Telecom.

d'exportation et du régime de l'entrepôt industriel franc» [Loi-cadre n° 18-95, 1995].

Grâce à ces mesures incitatives, à la création de la zone *off-shore* de Tanger, et à la signature des accords de libre échange avec les États-Unis, l'implantation d'entreprises étrangères au Maroc s'est renforcée, se traduisant par la création de nouvelles entités, le rachat d'entreprises, l'entrée dans le capital d'entreprises marocaines, ou par le biais de la franchise. Néanmoins, des questions se posent quant à l'impact de ces investissements étrangers sur le développement économique, leur étendue et leur contribution en matière d'emploi.

Pour permettre le développement des investissements en général et des investissements étrangers en particulier à travers le processus de création des entreprises et la mise en œuvre des mesures incitatives citées dans la charte d'investissement, le Maroc a mis en place trois instances principales :

- la Commission des Investissements, créée en 1998 et présidée par le Premier ministre ;
- la Direction des Investissements, créée en 1996 sous la tutelle du Ministère des Affaires économiques, des Affaires générales et de la mise à niveau de l'Économie ;
- les Centres Régionaux d'Investissement mis en place depuis 2002.

Les deux premières instances opèrent au niveau national et ont pour mission de mettre en œuvre toutes les politiques d'attraction et de promotion des investissements étrangers, par la veille stratégique nationale et internationale, la communication autour de l'image du Maroc, et l'accompagnement des investisseurs étrangers. La dernière instance, à la différence des deux autres, travaille uniquement sur le plan régional. Les centres régionaux sont répartis sur les 16 régions du Maroc.

Pour l'exercice 2003, la Commission des Investissements a approuvé 53 projets d'investissements (contre 38 en 2002), pour un montant de plus de 1,2 milliard d'Euros, ce qui devrait permettre la création de 14569 emplois nouveaux, stables et directs, soit plus de 60 % de plus que pour l'année 2002 (8929 emplois) (tab. 1).

Tab. 1 – Bilan des investissements au Maroc en 2003

Pays	Nombre de projets		Montant des investissements en millions d'euros		Emplois	
Maroc	26	49,1	593	48,9	6683	45,9
Reste du monde	27	50,9	620	51,1	7886	54,1
<i>dont Europe</i>	19	35,8	290	23,9	4341	29,8
Total	53	100,0	1213	100,0	14569	100,0

Source: Direction des investissements [2004a].

La décomposition de ces projets fait apparaître que les investissements étrangers représentaient 51 % du total des investissements en 2003, dont 27 % sous forme d'investissements directs et 24 % sous forme de partenariats entre entrepreneurs marocains et étrangers. Le montant global de ces investissements étrangers s'élevait à 620 millions d'euros et prévoyait la création de 7 886 emplois, soit un peu plus de la moitié des emplois générés par l'ensemble des projets (tab. 1).

Tab. 2 – Investissements par secteur et création d'emploi au Maroc en 2003

Secteur	Nombre de projets		Montant (millions d'euros)		Emplois créés	
	Total	%	Total	%	Total	%
Textile et cuir	18	34,0	23,96	2,0	4 887	33,5
Commerce et distribution agro-alimentaire	8	15,1	207,64	17,1	2 871	19,7
Industrie mécanique, métallurgique, électronique et électrique	10	18,9	187,46	15,5	2 696	18,5
Tourisme	9	17,0	232,20	19,1	3 726	25,6
Énergie	5	9,4	513,33	42,3	325	2,2
Nouvelles technologies de l'information	1	1,9	24,00	2,0	50	0,3
Préservation de l'environnement	1	1,9	1,34	0,1	14	0,1
Chimie, parachimie	1	1,9	23,00	1,9	n.c.	n.c.
Total	53	100,00	1 212,93	100,0	14 569	100,0

Source: Direction des investissements [2004a].

L'énergie et les mines sont l'un des principaux secteurs pour l'investissement domestique au Maroc. Le secteur a reçu en 2003 un montant d'investissement de 510 millions d'euros soit 43 % du total des investissements, représentant seulement 5 projets (tab. 2). Le secteur crée cependant peu d'emplois (2 % en 2003), et n'arrive qu'au 9<sup>e</sup> rang pour le montant des investissements étrangers réalisés (tab. 3).

Avec une part de 59,3 % des investissements étrangers pour 1998-2002, contre 0,2 % pour 1993-1997, le secteur des télécommunications est en effet désormais le secteur dominant des investissements étrangers au Maroc en termes de stock, pour un montant de 4,48 milliards d'euros. La création d'emplois dans ce secteur est cependant très faible: ces investissements ont en effet été réalisés pour l'essentiel sous forme de rachat d'entreprises existantes. Le Maroc espère créer des emplois avec le développement des centres d'appel, mais, jusqu'à présent, et malgré l'importance relative du Maroc dans ce secteur en termes de délo-

calisation<sup>5</sup>, les effets sur l'emploi total ont été faibles. Le problème de la formation professionnelle est important, dans ce secteur comme dans les autres secteurs de l'économie marocaine. Pour tenter de remédier à ce problème, le Maroc vient de lancer, avec l'appui de la Communauté européenne, un projet de plus de 65 millions d'euros d'appui au développement de la formation professionnelle dans les secteurs du Tourisme, du Textile et des Technologies de l'Information et de la Communication. D'autres pays s'avèrent en effet plus performants en termes «de technologie et de compétences, les infrastructures de communication restent insuffisantes, et le coût de la communication est relativement élevé malgré la libéralisation du secteur entamée depuis 1996» [MFP, 2002, p. 2].

Le secteur textile ne figure pas parmi les principaux secteurs d'investissement étranger, mais se place en tête de la création d'emplois, avec 4 887 emplois créés en 2003 (soit 33 % de l'emploi total), et 18 créations d'entreprises, soit 34 % du nombre total de projets (fig. 2). Le secteur textile-habillement est le premier employeur dans l'industrie au Maroc. Du point de vue de l'emploi, c'est un secteur traditionnellement intensif en main-d'œuvre, essentiellement féminine. Mais ces dernières années ont vu s'accroître le taux de substitution du travail par le capital. Ce secteur a connu en 1999-2000 une croissance négative, tandis que la croissance sur la période 1996-2000 était très faible, à 1,7 % [BIT, 2003, p. 2]. Cette baisse est liée à une diminution de l'investissement, et plus généralement à l'efficacité de la branche, confrontée à une concurrence croissante, à la fois sur les marchés extérieurs et sur le marché intérieur (produits chinois). C'est l'exportation qui crée le plus d'emplois, même si le marché intérieur reste important pour la branche. Les prix des produits marocains à l'exportation ont baissé plus vite que ceux de ses concurrents, mais les marges bénéficiaires ont également reculé, entraînant la cessation d'activité de nombreuses entreprises du secteur [BIT, 2003]. Le secteur textile-habillement est caractérisé par une main-d'œuvre dont le taux d'analphabétisme est particulièrement élevé (73 % pour les hommes et 64 % pour les femmes), ce qui constitue un obstacle à la formation professionnelle de la main-d'œuvre [BIT, 2003, p. 9]. Le personnel d'encadrement et les techniciens sont en nombre insuffisant, ce qui explique la co-existence d'un taux de chômage élevé dans la branche avec un taux élevé d'offres d'emploi non satisfaites. Le BIT note par ailleurs la précarité du statut des travailleurs, dont 90 % n'ont pas de contrat de travail et ont des niveaux de rémunération faibles. Le secteur est actuellement en restructuration, mais son dynamisme va être mis à l'épreuve dans un contexte de libéralisation des échanges et d'abandon des accords multifibres.

5. En France, l'offshore représenterait un peu moins de 50 % des intentions de délocalisation des centres d'appel. Il existerait aujourd'hui au Maroc une quinzaine de centres de contacts constituant environ 3000 positions de travail (contre 3000 centres d'appel en France et 170000 positions). Les emplois délocalisés dans le secteur apparaissent donc relativement peu nombreux ils représentent cependant au Maroc près de 9 % des emplois délocalisés dans les centres d'appel, et on prévoit que le nombre de postes dans le secteur pourrait atteindre 10000 au Maroc en 2008 [Données provenant de CESMO Consulting, 2004].

Le tourisme, qui ne figure pas non plus de manière proéminente dans les investissements étrangers, arrive en seconde position pour l'emploi, avec un programme d'investissement de 230 millions d'euros pour neuf projets, soit 19 % du montant total des investissements, et une prévision de création de 2322 emplois, soit 26 % du total d'emplois créés (fig. 2).

Tab. 3 – Répartition sectorielle des investissements étrangers, 1993-2002

Secteur	1993-1997			1998-2002			1993-2002		
	Montant	Part	Rang	Montant	Part	Rang	Montant	Part	Rang
Télécommunications	7,8	0,2	14	4484,4	59,3	1	4492,2	41,9	1
Industrie	670,1	21,2	2	1146,2	15,2	2	1816,3	16,9	2
Banque	674,1	21,4	1	476,8	6,3	3	1150,8	10,7	3
Immobilier	153,3	4,9	7	367,8	4,9	4	521,1	4,9	4
Commerce	162,0	5,1	6	241,3	3,2	5	403,3	3,8	7
Énergie et mines	48,6	1,5	10	178,4	2,4	6	227,0	2,1	9
Services	338,0	10,7	5	137,1	1,8	7	475,1	4,4	5
Tourisme	120,3	3,8	8	103,8	1,4	8	224,1	2,1	10
Autres	980,5	31,1	-	429,9	5,7	-	1410,4	13,2	-
Total	3154,6	100,0	-	7565,6	100,0	-	10720,2	100,0	-

Source: Direction des investissements [2004b].

Après cette présentation de la structure de l'investissement étranger au Maroc, sa taille et sa répartition sectorielle, nous allons essayer d'analyser l'impact de ce dernier sur l'emploi.

### Investissement étranger: un impact modeste sur l'emploi<sup>6</sup>

Les investissements étrangers ont augmenté d'une façon importante, répondant ainsi à l'objectif fixé par la charte des investissements, mais ont en majorité consisté en des prises de participation dans les sociétés privatisées. Ce type d'investissement ne peut être comparé à des projets visant la création de nouvelles unités de production et de nouvelles entreprises permettant la création d'emplois nouveaux. Il s'agit là essentiellement, de rachats d'entreprises existantes

6. Cette étude de l'investissement étranger au Maroc se base essentiellement sur les données et statistiques publiées par la Commission des Investissements. Les rapports de cette commission contiennent en effet des données sur la quantité des projets d'investissements approuvés, leur origine, leur valeur et le nombre d'emplois créés.

dont la rentabilité est bien établie (comme par exemple Itissalat Al Maghrib ou la Régie des tabacs), ce qui explique le faible taux d'emploi dégagé par la totalité des investissements des projets approuvés par la commission. En effet, le transfert des entreprises publiques au secteur privé aurait permis, selon le rapport de la division de la privatisation, de : «lancer des programmes d'investissement à la fois de restructuration et de modernisation des moyens de production des entreprises privatisées». En 2003, l'opération a engendré une perte d'emplois limitée à 1,5 % sur un effectif de 17000 postes au profit d'une meilleure qualification du personnel par l'encouragement des départs volontaires et des départs en retraite anticipée.

Selon la direction de la statistique et sur la base des données du dernier recensement de la population et de l'habitat de 2004, la population active de 15 ans et plus était de 10,8 millions de personnes et le taux d'activité était de 51,1 % en 2004 (tab. 4). L'enquête nationale sur l'emploi de la Direction de la Statistique (Recensement de l'habitat et de la population 2004) révèle qu'environ 441000 postes d'emplois ont été créés en 2004 (249000 en zone urbaine et 192000 en zone rurale). Ces emplois étaient concentrés en zone urbaine. Rapportés à la nature des emplois créés, autrement dit au statut professionnel, ces créations concernent essentiellement les travailleurs indépendants dans des activités informelles (+186000) et les «aides familiales et apprentis» (+101000). Le nombre de chômeurs est, au début des années 2000 légèrement supérieur à un million, ce qui, rapporté à la population active, donne un taux de chômage légèrement supérieur à 10 %. Le chômage est un problème particulièrement important dans les villes, où il atteint près de 20 %, tandis que 88,1 % des chômeurs sont des citadins. Les chômeurs sont en majorité des hommes (72,0 %) et des jeunes de moins de 35 ans (81,7 %).

Au regard de ces chiffres, la part des investissements étrangers dans la création des emplois apparaît très limitée. Ainsi, si l'on admet, dans une vision optimiste, que le nombre d'emplois créés chaque année par les investissements étrangers est égal à 8000 postes en moyenne, ce chiffre, rapporté au million de chômeurs du pays, donne une contribution à l'emploi d'environ 0,8 %. C'est un taux très faible comparé aux montants des investissements étrangers réalisés et au taux d'emploi, qui était de seulement 45,8 % en 2004 (tab. 4).

Pour une population active employée d'environ dix millions de personnes en 2004, la contribution directe des investissements étrangers à l'emploi total est inférieure à 1 %. Elle reste donc modeste. Au regard des capitaux investis cependant, la contribution des investissements étrangers apparaît plus favorable à l'emploi que l'investissement domestique en 2003 (tab. 1). La faiblesse relative de la création d'emploi par les investissements directs étrangers tient donc plus à la faiblesse des investissements étrangers dans le stock total d'investissements dans le pays que dans leur caractère intensif en capital. Cela peut s'expliquer par le rôle que joue le coût du travail dans l'attractivité du pays pour les investisseurs étrangers, le Maroc bénéficiant d'un avantage comparatif par rapport aux pays du Nord. Le pays est cependant en position défavorable par rapport à ses

Tab. 4 – Situation du marché de travail (15 ans et plus), 4<sup>e</sup> trimestre 2004

	Emploi			Chômage			
	Urbain	Rural	Ensemble	Urbain	Rural	Ensemble	
<b>Effectifs (en milliers)</b>	4503	5164	9667	986	133	1 119	
<b>Taux de féminisation de la population active (%)</b>	22,9	29,1	26,0	29,3	18,6	28,0	
<b>Taux d'activité (%)</b>	44,7	60,0	51,1	18,0	2,5	10,4	
<i>Selon le sexe (%)</i>	Hommes	71,4	83,5	76,6	16,5	2,9	10,1
	Femmes	19,8	35,6	26,2	23,0	1,6	11,2
<i>Selon l'âge (%)</i>	15-24 ans	30,7	53,5	41,9	33,2	3,9	14,8
	25-34 ans	60,5	67,2	63,3	25,6	3,4	15,9
	35-44 ans	56,5	71,3	61,6	9,6	1,3	6,3
	44 ans et plus	35,1	55,5	43,2	3,9	0,7	2,2
<i>Selon le diplôme (%)</i>	Sans diplôme	38,9	61,0	50,8	9,1	1,6	4,2
	Avec diplôme	51,4	53,1	51,7	25,8	9,6	22,9
<b>Taux d'emploi (%)</b>	36,7	58,4	45,8	-	-	-	
<b>Part de l'emploi rémunéré dans l'emploi total (%)</b>	6,8	52,3	31,1	-	-	-	

Source: Enquête nationale sur l'emploi, Direction de la statistique, Rabat, mars 2005.

concurrents, particulièrement d'Asie, et devra déployer à l'avenir des efforts supplémentaires pour demeurer une destination attractive pour les investisseurs étrangers. Les pays émergents d'Asie offrent en effet, outre des coûts du travail plus bas que le Maroc, une main-d'œuvre dont le niveau d'éducation/formation est relativement plus élevé que celui des travailleurs marocains<sup>7</sup>. Selon le Ministère des Finances et de la Privatisation, «74 % de la population occupée [au Maroc] est non diplômée et seulement 15,5 % de celle-ci a reçu une formation fondamentale» [MFP, 2002, p. 16].

La situation de l'emploi au Maroc et l'importance du chômage contribuent à nourrir les flux migratoires de marocains vers l'étranger. Nous allons maintenant nous tourner vers l'analyse de la situation socio-économique de l'emploi au Maroc pour éclairer le rôle des investissements étrangers, leur importance et leur contribution à la résolution des problèmes liés à l'emploi que sont le chômage, l'émigration clandestine, et la fuite des cerveaux. Il s'agit ici d'évaluer le retour

7. À titre de comparaison, le taux d'alphabétisation en 2003 de la population de plus de 15 ans est de 90,9 % en Chine, de 90,3 % au Viêt-nam, de 84,3 % à Maurice, de 61 % en Inde... et de 50,7 % au Maroc [PNUD, 2005, p. 231-234].

sur investissement, non pas pour les entreprises étrangères, mais pour l'économie du pays.

## Une migration internationale toujours importante

Les flux de migration internationale, formelle ou informelle, à partir du Maroc, restent importants. Sans compter l'immigration que l'on qualifie de clandestine, le nombre de Marocains émigrants ou candidats à l'émigration vers les pays du Nord (UE, Canada, USA) ne cesse d'augmenter [Mrini, 2003, p. 7]. Si l'essentiel des migrants marocains restent des travailleurs non qualifiés, dont l'activité économique dans le pays d'accueil peut être ou non salariée, le profil des émigrants vers l'Union européenne s'est modifié ces dernières années [Mrini, 2003, p. 2] au profit des femmes et des jeunes, suite à la mise en place de politiques d'immigrations sélectives par les pays d'accueil, qui se sont traduites, en France par exemple, par le recours au rapprochement familial. On note également un nombre d'émigrants avec un niveau d'instruction et de professionnalisation plus élevé qu'auparavant. Les vagues précédentes d'émigration (1945-1970) étaient constituées principalement de personnes d'âge mûr, illettrées, qui travaillaient dans les mines et le bâtiment. En revanche, depuis les années 1990, la mobilité internationale des travailleurs hautement qualifiés, dans les domaines des nouvelles technologies, de l'éducation, de la santé et de la finance, s'est accrue. Ce mouvement a été accentué par le vieillissement de la population des pays de l'OCDE et par la pénurie du capital humain dans ces pays.

Dans le même ordre d'idées, l'OCDE constate qu'« un effectif de scientifiques et d'ingénieurs qualifiés est essentiel au progrès de la science, à l'innovation et à la croissance de la productivité, mais on constate avec inquiétude que les jeunes se désintéressent de la science dans de nombreux pays de l'OCDE. En effet, le nombre de diplômés des disciplines scientifiques et techniques est en baisse, alors même que la demande de progrès scientifique et d'innovation technologique est en hausse. Ainsi, pour que l'Union européenne atteigne l'objectif qu'elle s'est fixé, qui consiste à porter ses dépenses de R&D à 3 % du PIB d'ici à 2010, on estime qu'elle aura besoin de 700000 nouveaux chercheurs. Mais d'où viendront-ils? » [OCDE, 2005, p. 6].

Face à ce phénomène, les gouvernements des pays de l'OCDE ont adopté de nouvelles politiques visant à attirer la main-d'œuvre qualifiée des pays du Sud : chercheurs, étudiants, cadres en activité. L'OCDE note également qu'au cours de la période 1998-2003, les pays de l'OCDE ont connu une forte augmentation du nombre d'étudiants étrangers [OCDE, 2005]. Un certain nombre de pays développés comme l'Australie, le Canada ou la France ont en effet cherché à attirer les étudiants étrangers et à les retenir après leurs études. Les émigrés à destination du Canada et des États-Unis sont principalement des cadres ayant une formation de haut niveau (Bac+ 4) et une expérience professionnelle d'au moins six mois<sup>8</sup>. Ce

8. Le Canada et les USA établissent une grille de critères très sélective des candidats à l'immigration, dont le diplôme et l'expérience : Sélection Préliminaire pour le Canada, Carte Verte pour les États-Unis.

phénomène peut être analysé comme une « fuite des cerveaux », ou comme un processus de mobilité professionnelle internationale, selon que l'on se place du point de vue des pays source d'émigration, ou du point de vue des candidats à l'émigration cherchant à améliorer leur parcours professionnel<sup>9</sup>.

L'émigration de personnel qualifié permet aux pays du Nord de combler leurs besoins en matière de force de travail, ce qui permet aux pays du Sud d'alléger leurs problèmes en matière d'emploi et de population [OCDE, 2004, p. 7]. Les pays du Sud tirent profit de l'émigration, mais de manière limitée, étant donnée la sélectivité qu'exercent les pays hôtes vis-à-vis des candidats à l'immigration. Selon Z. Mrini: « l'émigration internationale a certes eu un effet positif sur l'emploi. Mais cet effet n'a jamais été important, sauf peut-être dans une certaine mesure dans les régions à forte intensité migratoire. Car la proportion de chômeurs parmi ceux qui partaient était limitée comme l'ont montré les enquêtes réalisées au Maroc dans les années 70 (7 à 13 % en milieu rural et 19 % en milieu urbain). Mais il faudrait noter que le taux de chômage parmi les émigrants du milieu urbain a eu tendance à augmenter: il est passé de moins de 17 % dans les années antérieures à 1960, à près de 24 % au milieu des années 70 et plus de 40 % dans les années 90, taux largement supérieur au taux de chômage moyen dans les villes. De toute façon, il y a un problème de dimension: si la migration devait résorber le chômage grandissant dans les pays du Maghreb, il aurait fallu qu'elle soit autrement plus intensive, qu'elle soit démesurée » [Mrini, 2003, p. 3].

Le Bureau international du travail note par ailleurs que le statut des travailleurs marocains à l'étranger, comme celui des autres immigrants dans les pays développés, est de plus en plus précaire. Sans parler des travailleurs employés illégalement, et dont la protection en matière de droit du travail ne peut pas être assurée, les entreprises du Nord recrutent de manière croissante sur contrat à durée déterminée, et octroient des visas correspondant à ces durées d'emploi [BIT, 2003].

Par ailleurs, l'émigration est une source conséquente de revenus pour le Maroc par le biais des transferts de capitaux de ses ressortissants à l'étranger. Le nombre élevé de travailleurs marocains à l'étranger se traduit en effet par un volume substantiel de transferts, qui représentent une part importante du PIB et des revenus, tout en fournissant une source importante de devises [Agénor, El Aynaoui, 2003, p. 15-16]. Les transferts des Marocains Résidant à l'Étranger (MRE) ont ainsi clôturé l'année 2004 sur une hausse de 7,4 % par rapport à 2003 en dépassant les 3,7 milliards d'Euros, soit l'équivalent de 8,4 % du PIB, contre 1,39 milliard d'Euros en terme d'investissements et prêts privés étrangers<sup>10</sup>.

9. C'est par exemple le point de vue de Kuzvinetsa Peter Dzvimbo, au Département des ressources humaines de la Banque mondiale, qui préfère à l'expression de « fuite des cerveaux » celle de « migration internationale du capital humain qualifié des pays en développement », Wal Fadjri, 7 octobre 2003.

10. « La conjoncture nationale vue par la Direction des Études et des Prévisions Financières », Ministère des Finances et de la Privatisation, novembre-décembre 2004.

Le Maroc gagne plus en termes d'emplois à l'extérieur du pays qu'en termes d'investissements étrangers à l'intérieur du pays. Cependant, ni l'émigration ni, jusqu'à présent, les investissements étrangers, ne constituent des sources de création d'emploi à la mesure des besoins du Maroc. Le taux de chômage au Maroc reste important, y compris parmi les diplômés, atteignant ainsi 11,9 % en 2003 au niveau national, soit 1,3 million de personnes, avec un taux de 24 % chez les diplômés [Ministère des finances, 2004].

En ce qui concerne le Maroc, on ne peut pas parler de migration des emplois vers le Sud. En effet, le nombre des investissements étrangers est très faible, et leur montant et ampleur restent faibles par rapport aux investissements nationaux. Le nombre d'emplois créés à travers les investissements étrangers est insuffisant comparé au taux de chômage et aux emplois générés par l'investissement national. L'analyse de la nature et du tissu des investissements étrangers indique une absence d'investissements de grande envergure créateurs d'emplois : les projets d'investissements étrangers au Maroc correspondent essentiellement à des projets de privatisation d'entreprises publiques qui ne conduisent pas à une création effective de nouveaux emplois, mais plus à une restructuration des entreprises, à une réduction des transferts budgétaires de l'État en faveur des entreprises publiques, à une dynamisation de la bourse des valeurs, à une libéralisation de l'économie, et à une génération de recettes substantielles pour le budget général en faveur des investissements dans des secteurs sociaux. La privatisation des entreprises du Maroc engendre chez les employés un sentiment d'insécurité par rapport aux statuts dans la fonction publique et/ou à leur ancien statut d'autant plus fort que l'entreprise qui acquiert le capital est étrangère. Ce phénomène a également pu être observé dans les pays du Nord, comme en témoigne par exemple le cas des réactions suscitées par le projet de privatisation d'EDF/GDF en 2004.

La grande majorité des emplois créés au niveau national correspondent à des auto-emplois. En fait, l'emploi salarié au Maroc ne représente que moins du tiers de l'emploi total, l'essentiel de l'activité économique s'exerçant dans des entreprises familiales agricoles ou artisanales. L'essentiel des emplois créés par les investissements étrangers au Maroc le sont dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, et dans lesquels la demande porte essentiellement sur la main-d'œuvre faiblement ou non qualifiée. La demande de personnel qualifié reste en revanche forte dans les pays du Nord, permettant une émigration soutenue.

La compétitivité est l'un des défis majeurs pour le Maroc. Les entreprises marocaines ne sont pas en mesure, seules, de faire face à la concurrence des entreprises multinationales, de part leur structure, leur taille et leur mode de fonctionnement. L'accord de libre échange entre le Maroc et les États-Unis a par exemple suscité de nombreux débats sur sa portée, son étendue et son effet sur l'économie nationale. La concurrence entre les pays du Sud en termes d'attraction des investissements étrangers est très vive. Alors que chacun essaie à sa manière de séduire les investisseurs étrangers, les avantages concurrentiels relatifs sont réduits. Dans ce contexte, les pays du Sud-est asiatique et la Chine exercent un

attrait particulier sur les investisseurs étrangers en raison de leurs faibles coûts de main-d'œuvre, du niveau globalement élevé d'éducation de cette main-d'œuvre, et de l'importance commerciale de ces marchés émergents. D'autres pays du Sud sont moins attractifs pour les investisseurs potentiels en ce que leur demande solvable apparaît comme insuffisante pour justifier l'investissement. Les problèmes d'ordre politique et sécuritaire constituent également un obstacle au développement des investissements étrangers dans certains pays d'Afrique, d'Amérique Latine, et du Golfe.

Dans ce contexte, le Maroc possède des atouts pour le développement des investissements étrangers au regard de sa situation géographique, économique et sociale, comparée à celles d'autres pays de taille comparable et de sa proximité, historique et géographique avec l'Union européenne. Les tentatives du Maroc pour diversifier ses sources d'investissement en tentant d'attirer les investisseurs arabes des pays du Golfe se sont jusqu'à présent heurtées à la préférence de ces derniers pour les pays plus riches, où le retour sur investissement est plus important.

## Conclusion

D'un côté, l'immigration vers les pays du Nord des travailleurs du Sud en quête d'un nouveau cadre de vie ne cesse d'augmenter. D'un autre côté, les pays du Nord commencent à connaître des problèmes de pénurie de la main d'œuvre, de vieillissement de la population et sont confrontés à des «fuites d'entreprises et d'emplois», si l'on peut les qualifier ainsi, vers les zones où les coûts de production sont moins élevés, tels que les pays du Sud. Il est donc tout à fait normal de parler d'une migration des emplois, mais dans quel sens ?

La situation actuelle est paradoxale: délocalisations et pertes d'emploi suscitent des inquiétudes alors qu'elles demeurent limitées, et les pays du Nord essaient de stopper les flux migratoires en provenance des pays du Sud alors qu'ils devront faire face, à terme, à une pénurie de main-d'œuvre liée à leur dynamique démographique et sont d'ores et déjà confrontés à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, qui les conduit à élaborer des politiques d'attraction des étudiants, chercheurs et cadres qualifiés ainsi que la régularisation des sans-papiers. La tendance semble donc être de déplacer les emplois faiblement ou non qualifiés vers le Sud, tandis que les importations de main-d'œuvre qualifiée en direction du Nord s'intensifient. Pourtant, la main-d'œuvre qualifiée elle-même est moins coûteuse à employer localement que dans les pays d'accueil. C'est ce dont témoignent les tendances récentes à la délocalisation dans le secteur des télécommunications. Il reste à déterminer cependant jusqu'à quel point, par exemple, le développement des centres d'appel au Maroc se traduirait véritablement par une création d'emplois stables, ou si les investisseurs choisiront de déplacer leurs centres d'appel en fonction des conditions offertes par les différents pays du monde, dans la mesure où, contrairement à l'industrie, le capital fixe dans le tertiaire est minime, rendant les emplois potentiellement plus mobiles.

Le Maroc a un surplus de main-d'œuvre, et un taux de chômage élevé, en particulier parmi les diplômés. Le problème de l'attraction des investissements étrangers réside en partie dans le fait qu'en termes de coûts de main-d'œuvre, le Maroc est dans une situation intermédiaire, moins onéreux et plus souple en matière de législation du travail que les pays du Nord, mais plus coûteux que nombre d'autres pays du Sud, en particulier lorsque le coût est rapporté à la qualification. Le taux de croissance de l'économie est faible, et la création d'emploi repose en partie sur les performances du pays dans les secteurs du tourisme, de la pêche et de l'agriculture qui contribuent le plus à la création d'emploi, ces trois secteurs étant soumis aux aléas naturels et aux logiques politiques. Dans l'industrie, l'essentiel de l'emploi se concentre dans la filière textile, qui a connu des revers ces dernières années, et qui subit une concurrence de la part d'autres pays du Sud, concurrence qui devrait se renforcer avec la libéralisation des échanges de la filière.

Alors que le problème des délocalisations est considéré comme majeur dans le nord, la contribution des investissements étrangers au Maroc a été très modeste au cours de la dernière décennie, qui a pourtant vu ces investissements s'accroître de manière significative. C'est particulièrement vrai au regard des flux d'émigration. Pour le Maroc, on ne peut donc vraisemblablement pas parler de migration des emplois, dans la mesure où la migration vers les pays du Nord constitue une contribution autrement plus importante à l'emploi des travailleurs marocains.

## BIBLIOGRAPHIE

- ABASS M. [2004], «La CNUCED XI: du consensus de Washington au consensus de Sao Paulo?», *La chronique des Amériques*, 21, juillet, p. 1-13.
- AGENOR P.-R., EL AYNAOUI K. [2003], «Politiques du marché du travail et chômage au Maroc: Une analyse quantitative», *Document de travail*, n° 3091, Banque Mondiale.
- AMIN S., HERRERA R [2005], «Vers un renouveau de la solidarité des peuples du Sud?», *Critique Économique*, n° 15, p. 195 - 218.
- BILLAUDOT B. [2005], «La dynamique macro-économique de l'économie marocaine (1986-2003): États des lieux», *Critique Économique*, n° 15, p. 3-50.
- BIT [2003], *Tableau de bord économique et social de l'industrie du textile et de l'habillement au Maroc (1988-2000): un instrument au service des partenaires sociaux*, Synthèse de l'étude, présentés par Abderrahim Amri, Consultant, 15 p. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dwpp/download/morocco/morstudyamri.pdf>.
- CESMO Consulting [2004], *Le marché des centres de contact en France en 2004*, 30 p. – <http://www.cesmo.com-syntheses>.
- CNUCED [2005], *Le développement économique en Afrique: repenser le rôle de l'investissement étranger direct*, Genève, Nations Unies, numéro de vente F.05.II.D.12.
- DEBLOCK C. [2004], «Investissements directs étrangers et développement: Deux perspectives», *La chronique des Amériques*, n° 35, novembre, p. 1-3.
- DIRECTION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE [2004], *Rapport économique et financier du projet de loi de finances 2005*, Ministère des finances et de la privatisation, 21 octobre, 158 p.
- DIRECTION DE LA STATISTIQUE [1999], *Nomenclature marocaine des activités*, Ministère de la prévision économique et du plan, 265 p.

- DIRECTION DE LA STATISTIQUE [2004], *Les indicateurs sociaux 2002*, Haut commissariat au plan, 216 p.
- DIRECTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DE LA PRIVATISATION [2004], «Privatisation: Bilan et perspectives», Ministère des finances et de la privatisation, 26 p.
- DIRECTION DES INVESTISSEMENTS EXTÉRIEURS [2002], «Maroc: Le rendez-vous de l'investissement», *Journal de l'investissement Istitar*, trimestriel de la DIE, n° 1, p. 4-7.
- DIRECTION DES INVESTISSEMENTS EXTÉRIEURS [2003], «Maroc: De nouveaux atouts pour réussir son entrée dans le concert des pays à forte attractivité», *Journal de l'investissement Istitar*, trimestriel de la DIE, n° 3 et 4, p. 4-7.
- DIRECTION DES INVESTISSEMENTS EXTÉRIEURS [2004a], «Bilan de la commission des investissements», *Document de travail*, Ministère des affaires économiques, des affaires générales et de la mise à niveau de l'économie, 9 p.
- DIRECTION DES INVESTISSEMENTS EXTÉRIEURS [2004b], «Les investissements étrangers au Maroc en 2003», *document de travail*, Ministère des affaires économiques, des affaires générales et de la mise à niveau de l'économie, 4 p.
- L'ÉCONOMISTE [2004], «Privatisations: bilan d'une décennie», édition 1918 du 16 décembre.
- LAHLOU M. [2003], «Le Maghreb: les migrations des Africains du Sud du Sahara», in colloque *Entre Mondialisation et protection des droits – Dynamiques migratoires marocaines: histoire, économie, politique et culture*, Casablanca, 22 p.
- Les synthèses de l'OCDE [2004], «Politiques de la science et de l'innovation: Principaux défis et perspectives», [http://www.oecd.org/publications/Pol\\_brief/index-fr.htm](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm).
- Loi n° 19-94 relative aux zones franches d'exportation, dahir n° 1-95-1 (24 chaabane 1415) portant promulgation de la loi n° 19-94 relative aux zones franches d'exportation (B.O. 15 février 1995).
- Loi-cadre n° 18-95 formant charte de l'investissement, dahir n° 1-95-213 du 14 jourmada II 1416 (8 novembre 1995) portant promulgation de la loi-cadre n° 18 -95 formant charte de l'investissement.
- MINISTÈRE DES FINANCES ET DE LA PRIVATISATION (MFP) [2002], *Diagnostic de l'attractivité du Maroc pour les investissements directs étrangers*, A. Hidane, F. Bernoussi, M. Tourkmani, Document de travail n° 82, [http://www.finances.gov.ma/dpeg/publications/en\\_catalogue/doctravail/doc\\_texte\\_integral/dt82.pdf](http://www.finances.gov.ma/dpeg/publications/en_catalogue/doctravail/doc_texte_integral/dt82.pdf).
- MINISTÈRE DES FINANCES ET DE LA PRIVATISATION [2004], *La conjoncture nationale vue par la Direction des Études et des Prévisions Financières*, Rapport novembre-décembre.
- MINISTÈRE DES FINANCES ET DE LA PRIVATISATION [2004], *Rapport économique et financier du projet de loi de finances 2005*, 21 octobre.
- MRINI Z. [2003], «Migrations et Développement: cas du Maroc», *Journée Itinérante Arc Latin*, Barcelone, 25 novembre, 7 p.
- MUUS Ph. [2003], «The economic and social aspects of migration: synthesis report», Conférence jointly organised by The European Commission and the OECD, Brussels, 21-22 janvier, 18 p.
- PNUD [2005], *Rapport sur le développement humain 2005, La coopération internationale à la croisée des chemins: l'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités*, Oxford University Press, 385 p.
- OCDE [2001], *L'emploi étranger: perspectives et enjeux pour les pays de l'OCDE*, [http://www.oecd.org/LongAbstract/0,2546,fr\\_2649\\_33733\\_24725863\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,2546,fr_2649_33733_24725863_1_1_1_1,00.html).
- OCDE [2005], *Tendances des migrations internationales*, Rapport, Mars, 390 p.
- OCDE [2004], *Politique de la science et de l'innovation: Principaux défis et perspectives*, Les synthèses de l'OCDE, 26 janvier 2004, 8 p.
- OREM [2005], *Quelles stratégies innovantes des entreprises face aux pénuries de main d'œuvre*, Colloque, Lyon, jeudi 3 février 2005.
- SALAME G. [2000], «Les deux faces du monde globalisé: une exploration», *Critique Internationale*, n° 7, p. 58-68.



## **Exode des emplois contre exode des cerveaux, les deux faces d'une même pièce?**

*Binod Khadria \*, Éric Leclerc \*\**

### **Introduction**

Le binôme États-Unis/Inde offre un exemple particulièrement intéressant des inquiétudes soulevées au Nord par la délocalisation des emplois, et inversement des espoirs suscités au Sud par leur arrivée. La migration des emplois dans les technologies de l'information du premier pays vers le second présente un double intérêt: premièrement il s'agit d'emplois liés aux outils qui favorisent directement ces mouvements; deuxièmement il s'agit d'emplois de services caractéristiques de la deuxième vague de délocalisation (après l'industrie). On pourrait en ce sens le considérer comme exemplaire de cette seconde phase, tout en gardant à l'esprit ses particularités. La délocalisation des emplois des technologies de l'information et de la communication n'est probablement pas assimilable à la délocalisation de tous les emplois de services. Comme le montre la vigoureuse polémique contre la migration des emplois lancée par John Kerry à l'égard de l'Inde, nous devons considérer à la fois la situation dans chacun de ces deux pays et leurs relations respectives. Dans un marché de l'emploi en voie de mondialisation, l'analyse des situations nationales doit intégrer les mouvements de migration internationaux des employés et des emplois. Pour sortir des polémiques politiques très circonstancielles, nous avons choisi d'analyser ici non seulement la migration des emplois, ce que nous avons rebaptisé en titre, l'exode des emplois, mais aussi d'établir un parallèle et une comparaison avec son précédent, l'exode des cerveaux. Nous mettrons donc en miroir dans une première partie ces deux phases qui pour le secteur des technologies de l'information et de la communication et dans la relation États-Unis/Inde forment système. Dans un second temps, nous dresserons la carte des territoires inexplorés des coûts et bénéfiques de ces mouvements en revenant à une échelle mondiale et en extrapolant à l'ensemble des travailleurs hautement qualifiés.

---

\* Professeur d'Économie, School of Social Sciences, Jawaharlal Nehru University, New Delhi, et Senior Visiting Fellow, Asia Research Institute, National University of Singapore, bkhadria@yahoo.com.

\*\* Maître de conférences, UFR des Lettres et Sciences Humaines, Université de Rouen, et Responsable de l'équipe Relations Internationales, Centre de Sciences Humaines de New Delhi, Inde, eric.leclerc@csh-delhi.com.

## De l'exode des cerveaux à l'exode des emplois: le cas des technologies de l'information et de la communication entre les États-Unis et l'Inde

La dramatisation introduite par le terme «exode» plutôt que «migration» des emplois pourrait se justifier à elle seule, par l'ampleur de la polémique politique qui a marqué la dernière campagne présidentielle américaine. S'appuyant sur les estimations de l'institut Forrester Research prévoyant la délocalisation de 3,3 millions d'emplois de service à l'horizon 2010 aux États-Unis, le candidat démocrate avait lancé une vigoureuse attaque contre les chefs d'entreprises américains qui délocalisent des emplois vers les pays du Sud. Au-delà de la comparaison peu flatteuse avec le général Bénédic Arnold qui lors de la guerre d'indépendance déserta les rangs américains pour ceux du colonisateur britannique, c'était l'Inde qui était visée. Avec une croissance de l'infogérance de 0,5 à 3,6 \$ milliards en 5 ans [NASSCOM, 2004, p. 63], l'Inde a été tenue pour responsable des taux de chômage en augmentation parmi les ingénieurs en électronique<sup>1</sup> aux États-Unis. Au-delà de l'anecdote, la peur suscitée dans le débat public par une perte nette d'emplois au profit des pays à faible coût de main d'œuvre s'est traduite, sur le plan législatif, par le passage d'une soixantaine de lois anti-délocalisation sur le territoire américain.

Le terme «exode» a également été choisi pour faire écho à une autre peur, mais qui affectait cette fois-ci les pays du Sud, celle de la fuite des cerveaux vers les économies développées à partir des années 70<sup>2</sup>. Ces personnes hautement qualifiées étaient aussi considérées par leur pays d'origine comme des traîtres dilapidant au profit d'une puissance étrangère les investissements publics dont ils avaient bénéficié pour leur formation. Dans le cas de l'Inde cependant, cette perception négative ne s'est jamais traduite par des mesures de limitation des mouvements des personnes. Au-delà de la similitude des réactions, ce sont les liens entre l'exode des cerveaux et l'exode des emplois qui méritent d'être analysés dans le cas du développement des technologies de l'information et de la communication.

Une simple opposition terme à terme des deux époques serait dangereuse car elle porterait sur des mouvements de nature différente, l'exode des cerveaux se traduisant par une migration d'hommes, alors que la migration du travail correspond à une destruction d'emplois dans un pays source et leur relocalisation dans un pays récepteur, sans déplacement physique massif de personnes. Nous avons préféré mettre en perspective ces deux expressions avec les points de vue complémentaires contemporains. En effet si les États-Unis se lamentent aujourd'hui de la perte de leurs emplois de services au profit de l'Inde, cette dernière

1. Le taux de chômage des ingénieurs électriciens et électroniciens a atteint 6,2 % en 2003, soit une croissance de deux points en une année d'après l'IEEE-USA (la branche américaine de l'Institute of Electrical and Electronics Engineers) (CNET News.com, 18.03.04).

2. Il faut remarquer que l'expression «*brain drain*», exode des cerveaux, a été utilisée pour la première fois afin de décrire le mouvement de britanniques hautement qualifiés vers les États-Unis, donc dans un mouvement Nord-Nord.

se réjouit de l'expansion de son secteur informatique et d'infogérance en faisant porter l'attention sur le retour des cerveaux. De même lorsque l'Inde s'inquiétait de la fuite de ses cerveaux vers les États-Unis, ces derniers célébraient la réussite de ces immigrants. Il faut donc comparer les arguments mis en avant par chacune de ces analyses complémentaires avant de comparer les deux époques successives.

### *Exode des cerveaux contre communauté immigrée modèle*

En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, l'Inde est identifiée au niveau mondial comme un pays ressource pour les migrations de personnes très qualifiées et éduquées, les travailleurs de la connaissance ainsi qu'on les a dénommés [Khadria, 2005 Columbia Colloquium of Univ Presidents], comprenant principalement les professionnels des technologies de l'information et les médecins. Cependant aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, l'Inde était déjà un pays ressource mais pour une main d'œuvre peu qualifiée. Des paysans ont migré vers les économies de plantation dans la période coloniale, puis des travailleurs peu qualifiés vers les économies pétrolières dans la seconde moitié du siècle dernier. Le mouvement des travailleurs de la connaissance a été perçu de façon beaucoup plus négative que les migrations précédentes car il impliquait des coûts financiers, sociaux et politiques plus élevés pour les pays émetteurs. Les coûts de l'émigration des diplômés, qualifiée d'exode des cerveaux, ont tout d'abord été considérés financièrement comme un investissement perdu dans l'éducation. Deuxièmement, d'un point de vue social, il s'agissait d'une perte de qualification avec le départ de personnel formé. Enfin politiquement, l'exode de jeunes diplômés était aussi perçu comme la perte d'éléments catalyseurs dans un processus de changement politique. Au regard de ces coûts, parfois difficilement quantifiables, les bénéfices de l'exode des cerveaux ont été faibles. Les principaux bénéfices identifiés ont été les remises monétaires, les transferts de technologies à travers des programmes comme TOKEN<sup>3</sup> (*Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals*), et/ou la migration de retour de ces Indiens plus éduqués et expérimentés lorsqu'elle avait lieu.

Alors que le Sud, en l'occurrence l'Inde, s'inquiétait du déséquilibre coûts/bénéfices au profit du Nord, les États-Unis, eux, pouvaient intégrer ces diplômés dans leur industrie électronique ou leur secteur de santé, après généralement un complément de formation universitaire. Si nous nous limitons à ce premier secteur, nous constaterons que les Indiens expatriés ont participé à l'émergence de la Silicon Vallée. Les travaux d'Anna-Lee Saxenian pour expliquer l'émergence de ce pôle régional de hautes technologies ont démontré la place des immigrants asiatiques dans ce processus [Saxenian, 1999]. Le déficit de professionnels hautement qualifiés dans le domaine des technologies de l'information et de la communication a été comblé par des Chinois, des Taïwanais et des Indiens qui représentent aujourd'hui, 25 % des informaticiens de la région. À partir du début

3. Transfert de Savoir grâce aux Nationaux Expatriés, programme soutenu par le PNUD facilitant le déplacement court (jusqu'à trois mois) vers leur pays d'origine de scientifiques expatriés.

des années 80, ceux-ci ont également participé à la dynamique économique en créant leurs propres entreprises, pas moins de 3000, employant près de 70000 personnes [Saxenian, 2000]. Ils y ont parfois été contraints car ils n'avaient pu atteindre les plus hauts postes dans les entreprises américaines qui les employaient. En effet, la reconnaissance de cette contribution des populations immigrées a été tardive. L'image couramment admise aujourd'hui d'une communauté immigrée modèle prend sa source à cette époque. Les fortunes réalisées dans les années 90 par la vente de leur *start-up*, Exelcan à Novell ou Daisy System à Sun Microsystem, par Kanwal Rekhi ou Vinod Khosla n'ont fait que renforcer cette position. Les Indiens installés aux États-Unis possèdent aujourd'hui le meilleur revenu par tête de toutes les communautés immigrées (60093 \$ par an, à comparer à la moyenne américaine de 38885 \$). Ils réinvestissent massivement celui-ci dans le système éducatif américain pour leurs propres enfants.

### *Exode des emplois contre le retour des cerveaux*

Aujourd'hui nous sommes face à une équivalence inversée, les États-Unis s'inquiètent de la délocalisation des emplois de services alors que l'Inde accueille à bras ouverts les membres de sa diaspora qui reviennent au pays pour investir dans le secteur des technologies de l'information et de la communication. Nous sommes en face d'un nouveau couple de représentations complémentaires, l'exode des emplois contre le retour des cerveaux. Nous analyserons ici ce double mouvement du point de vue du Sud, en notant dès à présent que pour l'Inde ils ne sont pas contradictoires. Délocalisation des emplois et retour des cerveaux peuvent se combiner, même si l'histoire officielle insiste plus sur le retour des cerveaux.

Le retournement de paradigme est total pour le gouvernement Indien puisque ce qui était interprété comme une perte, l'exode des cerveaux, est aujourd'hui présenté comme un investissement sur le long terme qui commence à rapporter, le retour des cerveaux (*brain gain*). Ce retournement résulte d'une prise de conscience du retard de l'Inde par rapport à sa grande rivale la Chine. Parmi les facteurs explicatifs du miracle chinois, le rôle des Investissements Directs Étrangers a été notoire, 53 \$ milliards en 2003 en Chine contre 4,3 en Inde [UNCTAD, 2004, p. 51]. Mais ce qui a été relevé également, c'est la contribution des chinois expatriés à ce phénomène (2/3 des IDE), six fois plus que les expatriés indiens. Aussi, le gouvernement nationaliste du BJP<sup>4</sup> a décidé de faire travailler cette ressource. Il n'a pas ménagé ses efforts pour attirer ces expatriés. Suite au rapport de la Haute Commission de la Diaspora indienne remis en 2002, le gouvernement indien leur a accordé le bénéfice de la double-citoyenneté. Les restrictions sur les investissements étrangers qui empêchaient l'expatriation des profits réalisés sur le sol indien ont également été levées. Paradoxalement pour un gouvernement nationaliste, ce changement de perspective a consisté à adopter

4. Bharatya Janata Party, parti du peuple indien.

le point de vue américain. Les Indiens non-résidents<sup>5</sup> sont perçus aujourd'hui en Inde comme une communauté modèle à mobiliser pour le développement du pays. En plus des ressources financières, le gouvernement indien a effectué également un transfert de capital symbolique en utilisant les succès de ses expatriés pour exalter la fierté nationale.

Parallèlement, la délocalisation des emplois a été perçue en Inde comme une preuve du succès de la révolution des technologies de l'information et de la communication dans le pays. Effectivement, il s'agit aujourd'hui d'un secteur économique en pleine expansion qui a généré la création de 813 000 emplois, soit près de 760 000 emplois de plus qu'en 1990, dont 152 000 pour la seule année 2003-2004 [NASSCOM, 2004, p. 186]. Même si la croissance s'est ralentie ces dernières années suite à la crise américaine des années 2000-2002, ce marché comptant pour 70 % des exportations indiennes de logiciels et de services, elle était encore de 26 % en 2002-2003, avec une projection de revenus de 12,2 \$ milliards pour 2003-2004. La chambre de commerce de l'industrie des technologies de l'information, NASSCOM, relève dans ses analyses du marché Indien que près de la moitié des 500 plus grandes entreprises mondiales y ont déjà délocalisé une partie de leurs services. Il s'agit de :

- Télé-services au consommateur (95 000 emplois);
- Services financiers et de paiements (61 000 emplois);
- Gestion administrative (40 000 emplois);
- Développement de contenus (46 000 emplois).

Très rapidement, l'Inde remonte la pente de la valeur ajoutée. Après les fonctions de centre d'appel qui ne requièrent que des compétences linguistiques, ce sont aujourd'hui l'ensemble des services sans contact direct avec la clientèle qui sont concernés. Le développement atteint même les activités de création. D'après une étude de l'*Administrative Staff College of India*, plus de 77 grandes multinationales ont installé des centres de Recherche et Développement en Inde. Alors que l'Inde ne se distingue pas par sa production d'ordinateurs, elle attire des laboratoires spécialisés dans la conception de puces électroniques. Parmi les grands noms de l'informatique présents en Inde, on peut citer IBM (70 chercheurs à New Delhi), Microsoft (250 chercheurs à Hyderabad pour 700 aux États-Unis) ou encore des industries traditionnelles qui y ont délocalisé leur composante technologie de l'information comme General Motors [CNET news.com, 2004]. L'Inde est devenue une destination privilégiée pour la délocalisation de la production de logiciels et d'infogérance avec 24 % du marché mondial en 2002 [Upadhyya, 2004]. Aujourd'hui aux États-Unis, Bangalore, le «Silicon plateau» comme il est parfois dénommé, est plus connu que la capitale politique, New Delhi, ou la capitale économique, Mumbai.

---

5. *Non Resident Indian* suivant la dénomination officielle des services fiscaux qui désigne toute personne qui réside hors du territoire indien pendant plus de 180 jours par an.

Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant de retrouver les Indiens aux cotés du monde des affaires américain, pour défendre les délocalisations. Ils sont de fervents partisans de l'ouverture des marchés dans le secteur de la production de logiciels et des services informatiques du fait de leur dépendance (80 %) envers les exportations. Les Indiens reprennent les mêmes arguments :

- Les emplois créés en Inde sont en grande partie des emplois nouveaux (les services 7 X 24 sont permis par le décalage horaire);
- Il s'agit d'emplois en surplus. Par exemple, il serait impossible de créer autant d'emplois dans la recherche aux États-Unis, donc les coûts salariaux de l'Inde permettent de multiplier ces emplois sans retirer le leur aux chercheurs américains;
- Ces emplois correspondent en fait à un manque de main d'œuvre aux États-Unis, estimé à 2,4 millions de personnes en 2010. La délocalisation du travail doit combler ce déficit à hauteur de 1,3 million d'après la prospective de la NASSCOM [NASSCOM, 2003].

### *Bilan*

Après avoir contextualisé le mouvement de migration du travail en ajoutant la vision contemporaine du Sud, le retour des cerveaux, nous avons montré les liens entre les perceptions antérieures, l'exode des cerveaux et la communauté modèle immigrée, et la situation actuelle. Il faut maintenant en dresser le bilan et révéler les dimensions cachées de ces discours. Quel lien peut-on établir entre le retour des cerveaux et le développement de l'emploi dans les technologies de l'information et de la communication dans ce pays? De la même façon, quel lien peut-on établir entre les délocalisations des emplois du Nord et le retour des cerveaux?

Premièrement, le retour des cerveaux est-il une migration de travailleurs? Force est de constater que celui-ci reste quantitativement limité à seulement 8 à 10 % des NRI pour la fin des années 90 [Kumar, 2001, p. 4285]. Par contre, les NRI ont de plus en plus tendance à faire migrer leur capital en investissant plus massivement en Inde, se rapprochant ici du modèle chinois. Grâce aux contacts qu'ils ont maintenu avec leur famille ou leurs camarades de promotion, ces chefs d'entreprises choisissent d'investir en Inde dans leur secteur. Il s'agit d'une politique explicite de leur part, ainsi Kanwal Rekhi a fondé *IndUS Entrepreneurs*, une association dont l'objectif est de répliquer le modèle de la Silicon Vallée dans son pays d'origine. Dans son étude sur Bangalore, C. Upadhyya estime que 50 % des compagnies fondées depuis 1999 dans cette ville ont bénéficié de l'argent de ces capital-risqueurs [Upadhyya, 2004]. Mais ce retour de capital n'implique pas obligatoirement une migration de retour. Le plus souvent même, ces entreprises sont enregistrées aux États-Unis quand ce n'est pas à l'île Maurice pour éviter les taxes. Il s'agit plutôt d'une intensification des circulations entre les deux pays. Les NRI reviennent régulièrement pour sélectionner les projets d'investissement et prodiguer des conseils aux chefs d'entreprises indiens

débutants. La communauté immigrée modèle demeure majoritairement dans son pays de destination.

Mais cette communauté a joué aussi un rôle dans la migration du travail. Le choix initial de l'Inde comme destination pour la délocalisation des emplois de ce secteur a été incontestablement influencé par la forte présence des immigrés indiens dans les entreprises américaines [Lateef, 1997; Arora *et alii*, 1999]. Si le premier moteur de ce mouvement du travail demeure les différences de coût de la main d'œuvre<sup>6</sup>, il a fallu du temps pour convaincre les chefs d'entreprises américains de tenter l'aventure dans un pays neuf en ce domaine, comme l'explique fort bien S. Sahay [S. Sahay, B. Nicholson, S. Krishna, 2004] dans son ouvrage *Global IT outsourcing*. Ici le rôle de la diaspora a été double. Premièrement, par leur position stratégique dans les entreprises, près de 800 cadres dirigeants dans les entreprises informatiques de la Silicon Vallée sont d'origine indienne, ils ont pu influencer le processus de décision [Biers et Dhume, 2000]. Deuxièmement pour montrer la voie, les entreprises américaines ont souvent confié la direction de leur nouvelle implantation à des Américains d'origine indienne qui ont effectué une migration de retour parfois définitive dans leur pays d'origine.

### Les prémices d'un nouveau régime migratoire

Les perceptions des coûts et des bénéfices par les pays du Nord et du Sud ont beaucoup évolué avec le changement de paradigme analysé ci-dessus. Cependant comme le montre le cas des technologies de l'information et de la communication, le système de division international du travail qui alimente ces mouvements, ne peut se réduire à un simple renversement d'une émigration de travailleurs vers les États-Unis à une migration des d'emplois vers l'Inde. Nous proposerons ici le point de vue des pays du Sud, comme contre-point au discours de victimisation couramment utilisé au Nord par les hommes politiques. Ce faisant, après avoir relevé les dimensions oubliées du système dans le cas des rapports États-Unis/Inde, nous élargirons notre réflexion à l'ensemble des migrations de personnes hautement qualifiées. Nous serons alors en mesure de poser les conditions d'un éventuel équilibre de ce régime qui puisse satisfaire aussi bien le Sud que le Nord.

#### *Les territoires inexplorés des coûts et bénéfices*

Dans ces représentations de la délocalisation des emplois des technologies de l'information et de la communication, nous avons déjà noté que certaines réalités sont sur-estimées comme le retour des cerveaux. D'autres réalités sont ignorées car elles n'entrent pas dans les couples d'opposition énumérés au début

6. Alors qu'aux États-Unis un programmeur perçoit un salaire annuel compris entre 32000 et 39000 \$, en Inde celui-ci ne dépasse pas 9000 \$, pour un développeur de logiciel, l'écart est moindre de 49000 à 67500 \$ contre 15700 à 19200 \$ en Inde soit encore un rapport de 1 à 3.

de la première partie. Prenons l'exemple des migrations temporaires de professionnels hautement qualifiés. En 1988, 65 % des contrats d'exportation indiens dans le domaine des logiciels se déroulaient entièrement sur le site du client [Heeks, 1998, p. 7]. En conséquence les deux-tiers du travail de développement informatique indien étaient en fait réalisés outre-atlantique. Ces informaticiens expatriés obtenaient le plus souvent un visa H-1B<sup>7</sup> de travail temporaire. Le nombre de ces visas était limité à 60000 par an, toutes nationalités confondues. Mais lorsque la pénurie de main d'œuvre s'est accentuée aux États-Unis, le nombre d'entrées a été augmenté en conséquence jusqu'à 195000. Aujourd'hui la part des activités sur site n'est plus que de 43 % (2002-2003) dans l'industrie indienne du logiciel. Dans notre étude sur les migrations de retour des professionnels hautement qualifiés à Bangalore [Khadria, 2004a] nous avons pu constater que ceux qui revenaient s'installer en Inde avaient eu une migration de courte durée (pour 75 % moins de 6 ans<sup>8</sup>). Cette analyse réalisée en 2002, permet de bien prendre la mesure de cette migration de retour. Il s'agit d'une migration contrainte car elle a été consécutive à l'éclatement de la bulle internet. S'il perd son emploi, le détenteur d'un visa H-1B, doit quitter le territoire américain. D'ailleurs en 2002 le quota de visas H-1B qui avait été porté à 195000 n'a été pourvu qu'à hauteur de 79000 personnes. Il s'agit d'une dimension cachée dans la mesure où elle ne correspond pas au modèle d'un retour de cerveaux. Il s'agit en fait d'une migration d'autant plus temporaire que la conjoncture économique fluctue. Ces retours sont aussi la preuve que les premières victimes de la crise ont été les travailleurs temporaires indiens, avant même les employés américains, d'où leur absence du discours des pays du Nord sur les délocalisations. Il y a donc bien un retour de travailleurs temporaires mais peu celui des cerveaux qui avaient quitté le pays auparavant.

La seconde dimension cachée de la rhétorique du « retour des cerveaux », c'est la poursuite de la migration des cerveaux ! Alors que le nombre annuel d'étudiants indiens entrant aux États-Unis était de 15000 en 1990, ils étaient 50000 en 2001 [Khadria, 2004]. Dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, le flux d'exode des cerveaux s'est un peu ralenti. Par exemple à l'*Indian Institute of Technology* (Institut Indien de Technologie) de New Delhi, la proportion d'une promotion qui émigre est passée de 21 à 18 %, [Kumar, 2001, p. 4284], mais elle reste forte. La demande mondiale en matière de professionnels hautement qualifiés est toujours aussi élevée. L'amélioration de la conjoncture économique dans ce secteur pourrait bien relancer les migrations internationales. En ce sens, l'euphorie indienne à chaque fois que les quotas d'immigration vers les pays développés ont augmenté – principalement aux États-Unis, Canada, en Grande-Bretagne et en Europe, Australie et Nouvelle-Zélande demeure ambiguë. Le relèvement des quotas ne peut que favoriser

7. Les visas H-1B sont réservés à des travailleurs non-migrants, pour une durée maximum de 6 ans et dans un champ d'activité bien délimité.

8. Ces professionnels n'ont donc pas atteint la durée maximum de leur visa H-1B, qui est de trois ans, renouvelable une fois.

l'exode des cerveaux. Sommes-nous cependant encore dans le même système, migration des cerveaux contre migration du travail ?

Il semble que la nature du système à changer, sans que les conséquences du nouveau régime aient été identifiées. Au-delà du constat de la reproduction du cycle des délocalisations industrielles à celui des services, nous nous efforcerons dans un premier temps de dégager les tendances du nouveau régime migratoire. À partir des contours émergents du nouveau système, nous pourrions essayer de mettre en place, dans un second temps, les conditions de son maintien pour qu'il profite aussi bien aux pays du Nord que du Sud. Pour commencer, essayons de cartographier les contours du nouveau système migratoire selon la vision du Sud. Trois orientations des mouvements nous semblent aujourd'hui significatives par leurs conséquences probables.

*Premièrement*: la domination des migrations temporaires (coûts sociaux importants).

Des publications récentes attestent pour les travailleurs hautement qualifiés, d'une croissance plus rapide des migrations temporaires par rapport aux migrations permanentes dans les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle [OCDE, 2004]. C'est la conséquence directe de la primauté accordée aux migrations de retour dans les politiques de «gestion effective des migrations» des pays de réception en Europe et Amérique du Nord [IOM, 2004]. Le permis de travail britannique, la «carte verte» allemande, le visa H-1B américain ou encore la proposition d'un «visa GATS», sont autant d'exemples de ces politiques de promotion des migrations temporaires des professionnels hautement qualifiés au détriment de l'installation permanente. Le taux de rotation des travailleurs migrants temporaires qui agit comme une soupape de sécurité dans la politique de migration de retour, bénéficie principalement aux pays de destination, sur tous les plans – politiques, sociaux et financiers.

Comme d'autres pays en Asie du Sud, particulièrement le Pakistan, le Bangladesh et le Sri-Lanka, l'Inde s'est laissée emportée dans le train de ces politiques de migration de retour, apparemment comme anti-dote à l'exode des cerveaux. Cependant ces pays n'ont pas été assez sensibles aux coûts sociaux que ces politiques de migration de retour infligent aussi bien aux individus migrants qu'à leur famille. Les migrations temporaires impliquent une séparation forcée des membres de la famille, faisant de celle-ci en quelque sorte une famille nomade. Il existe en temps de latence entre l'installation du travailleur et celle de sa famille. L'éloignement des membres de la famille s'accroît avec l'augmentation de la fréquence des mouvements. Les politiques migratoires mises en place dans le pays du Nord transforment aussi le retour en une sorte de migration contrainte. Les migrants internationaux hautement qualifiés intègrent ces contraintes dans leur parcours. Si toutes les décisions des familles de migrants concernées semblent volontaires, elles sont fortement influencées par les opportunités offertes par les différentes législations des pays de réception et leurs fluctuations.

*Deuxièmement*: la domination des migrations étudiantes (conséquences sur le capital politique et humain).

Les personnes hautement qualifiées n'ont pas seulement migré depuis l'Inde à travers la porte de l'emploi, mais aussi à travers la porte académique comme étudiants. L'étude Open Doors 2004 révèle qu'en 2003-2004, l'Inde a conservé sa première position dans le recrutement des universités américaines (suivie par la Chine, la Corée, le Japon, le Canada et Taïwan) et ce, pour la troisième année consécutive. Les Indiens représentent aujourd'hui presque 14 % des étudiants étrangers aux États-Unis. Pour atteindre leur double objectif, c'est-à-dire maintenir un système d'éducation supérieure très coûteux et combler un manque de main d'œuvre à court terme, les États-Unis aussi bien que le Royaume Uni ont promulgué des lois autorisant les étudiants à rester travailler, plutôt que de retourner au pays après l'obtention de leur diplôme. La compétition croissante parmi les pays développés, certains non anglophones, a poussé les institutions de la Ivy League<sup>9</sup> à enrôler la crème des étudiants d'Asie du Sud, particulièrement en Inde (*Economic Times*, 24 nov. 2004).

Une conséquence fâcheuse de ce recrutement est apparue récemment en Inde avec un manque croissant d'enseignants. La plus grande marque mondiale indienne<sup>10</sup>, les Instituts Indiens de Technologie qui sont financés publiquement, manquent de personnel enseignant de qualité. Selon une estimation récente, près de 380 postes importants sont vacants dans les sept IIT, faute de candidats compétents (*Economic Times*, 10 nov. 2004). Alors que même les bons maîtres d'école sont attirés en masse à l'étranger, l'Inde pourrait se trouver dépourvue des ressources nécessaires à la production d'un capital humain de qualité, pierre d'angle d'une société de la connaissance et de la démocratie indienne. À l'inverse, en tant que pôle d'éducation, les pays de destination accroissent leur puissance politique grâce à ce bonus – les étudiants étrangers devenant sur le long terme, leurs ambassadeurs dans l'arène politique internationale. En effet, les pays du Nord recrutent de plus en plus tôt les étudiants du Sud, aujourd'hui avant la licence, c'est-à-dire au cours des années cruciales où se forment leurs valeurs sociales, politiques et culturelles. Ils sont donc d'autant plus perméables aux valeurs des sociétés où ils poursuivent leurs études supérieures.

*Troisièmement*: le contre-courant silencieux aux remises monétaires (coût financier).

Le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan a estimé le montant total des remises monétaires vers les pays d'origine par les travailleurs migrants en 2002 à 88 \$ milliards. D'après les sources de la Reserve Bank of India (la banque centrale indienne), les transferts en 2003-2004 vers l'Inde étaient de 23 \$ mil-

9. Groupe de huit universités parmi les plus prestigieuses aux États-Unis incluant: Brown University, Columbia University, Cornell University, Dartmouth College, Harvard University, University of Pennsylvania, Princeton University et Yale University.

10. Les IIT ont été dernièrement classés en 41<sup>e</sup> position dans une étude des 200 premières universités mondiales.

liards – soit près de 5 % du PIB, deux fois la valeur des exportations de logiciels et services informatiques. Il y a eu une attention grandissante pour promouvoir les politiques de remises monétaires vers les pays d'émigration, mais on n'a pas accordé une attention suffisante à l'utilisation des remises dans ces pays. Il faut noter qu'un manque de planification et une absence de politique claire pour l'utilisation de cette manne dans les pays d'origine contribuent à l'apparition d'un contre-courant aux remises<sup>11</sup>.

Notre attention a été récemment attirée sur un flux à contre-courant des remises, c'est-à-dire des pays du Sud vers les pays développés, sous forme de frais d'inscription des étudiants étrangers [BBC, 2004]. Le rapport Open Doors 2004 estime que plus de deux tiers (67,3 %) des étudiants internationaux aux États-Unis sont financés sur des fonds « personnels et familiaux » – les fonds américains n'aidant que 25,7 % des étudiants (*Economic Times*, nov. 15 2004). L'économie américaine collecte ainsi la coquette somme de 13 \$ milliards annuellement de plus de 500 000 étudiants étrangers (*Economic Times*, 29 nov. 2004). Des estimations comparables pour le Royaume uni, l'Europe, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-zélande viennent consolider l'idée que les pays développés capitalisent déjà sur le commerce des services d'éducation alors même qu'ils ne sont pas pleinement intégrés au GATS. Il existe dès à présent un flux à contre-courant aux remises monétaires classiques à partir des pays d'origine<sup>12</sup> des migrants vers certains pays de destination.

### *Pour un ré-équilibre du nouveau système migratoire*

Les trois orientations du nouveau système migratoire décrites ci-dessus, si elles se confirmaient, feraient à nouveau pencher la balance des coûts et bénéfices en faveur du Nord. Pour parvenir à une situation gagnant-gagnant entre pays du Nord et du Sud, le nouveau système migratoire doit être un élément d'une politique de coopération internationale. Si nous commençons par examiner cette relation pour les pays du Sud, et plus spécifiquement ici pour l'Inde, il faut impérativement définir un « citoyen indien global » ou encore un « migrant indien global ». Nous aimons à penser, comme nous l'avons argumenté en détail ailleurs, qu'on pourrait y parvenir en remplissant deux conditions spécifiques – à la condition nécessaire d'une présence géo-économique globale significative des travailleurs de la connaissance indiens à l'étranger; et à la condition suffisante que l'Inde tire des bénéfices durables de cette présence. Par le nombre d'Indiens à l'étranger et leurs niveaux d'éducation, d'emploi et de revenus, la condition nécessaire est déjà remplie. Pour satisfaire à la condition suffisante, les bénéfices

---

11. Il y a trois ans, le Budget Central Indien, faisant face à une énorme accumulation de réserves de devises étrangères (qui ont atteint la somme de 130 \$ milliards en décembre 2004), a libéralisé le transfert vers l'extérieur d'une somme plafonnée à 25000 \$ annuel par citoyen indien et ce, partout dans le monde.

12. Au cours de sa récente visite à l'assemblée des Nations Unies, le premier ministre indien, le Dr. Manmohan Singh a lancé un appel aux pays développés comme le Royaume Uni pour qu'ils réduisent les frais d'inscription des étudiants étrangers qui sont plusieurs fois supérieurs à ceux des étudiants britanniques (*Hindustan Times*, 25 sept. 2004).

des remises monétaires, des transferts de technologie, et d'une migration de retour, dérivés de la présence significative d'Indiens à l'étranger, doivent tous être consciemment dirigés vers l'éradication de deux types de pauvreté en Inde – la «pauvreté d'éducation» et la «pauvreté de santé» [Khadria, 1999, p. 201-217; 2005a]. Elles sont toutes deux responsables du faible taux moyen de productivité du travail en Inde, un paradoxe alors que les migrants indiens ont à l'étranger une productivité parmi les plus élevées.

Il est possible que cette situation gagnant-gagnant émerge, car si nous examinons maintenant la situation des pays de destination au Nord, ils pourraient continuer à attirer des migrants internationaux hautement qualifiés. Les travailleurs indiens de la connaissance – autant professionnels qu'étudiants – pourraient ainsi remédier premièrement aux évolutions démographiques de ces pays. Dans les pays de destination où le vieillissement de la population est devenu un problème majeur, le remplacement des anciens migrants par de plus récents, à travers une politique de migration de retour, offre une solution exogène. Deuxièmement, le remplacement d'immigrants expérimentés et âgés par des immigrants plus jeunes, permet de maintenir à un bas niveau le coût total des salaires versés, ainsi que des futures pensions de retraites. Troisièmement, les pays de destination pourraient aussi essayer de maintenir leur contrôle dans les domaines de pointe des savoirs détenus par les plus jeunes générations de diplômés et étudiants étrangers. En effet, comme les étudiants récemment diplômés sont exposés aux dernières avancées des sciences et technologies, une rotation plus rapide des immigrants hautement qualifiés a sur le long terme l'avantage de renouveler continuellement la qualité de son stock de capital humain. Ailleurs nous les avons dénommé les avantages de l'âge, des salaires et de génération<sup>13</sup> respectivement [Khadria, 2005, p. 11-13].

## Conclusion

L'exemple des technologies de l'information et de la communication forme un cas d'école dans la mesure où ces emplois peuvent être rapidement redéployés partout dans le monde comme le montre l'exemple de l'ascension en moins d'une décennie de l'Inde au rang de destination privilégiée des délocalisations de l'infogérance. Derrière ce constat alarmiste, tel qu'il a été dressé aux États-Unis, premier pays victime de la deuxième phase de délocalisation, une analyse précise des mouvements des emplois et des travailleurs, montre le rôle antérieur de l'exode des cerveaux depuis l'Asie et leur rôle dans la création de ces emplois. Au-delà de l'opposition entre deux époques aux migrations inversées, on doit constater qu'il s'agit d'un système beaucoup plus complexe dans lequel les tendances anciennes demeurent avec leurs déséquilibres. Si l'on analyse la situation depuis le Sud, le discours sur les délocalisations semble l'arbre qui cache la forêt. L'augmentation du poids des migrations tem-

13. En anglais, *age, wage and vintage*.

poraires se fait au détriment des travailleurs hautement qualifiés, ce que nous avons identifié comme des coûts sociaux, financiers mais aussi en terme de capital politique et humain. Derrière l'image positive des nouveaux travailleurs nomades, parcourant librement le monde grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, se cache pour les pays du Sud tout au moins, la réalité du «*body-shopping*». Ce terme anglo-saxon très cru, désigne les pratiques de mise à disposition de ces travailleurs hautement qualifiés par des agences d'intérim sous forme de prestation de services<sup>14</sup>. Or dans l'avenir, compte tenu des structures démographiques vieillissantes des pays du Nord, ces nouvelles générations de travailleurs de la connaissance seront indubitablement des citoyens du Sud. Un ré-équilibre de ce nouveau système migratoire est souhaitable selon les orientations proposées dans le dernier rapport de la Commission Mondiale sur les Migrations Internationales.

## BIBLIOGRAPHIE

- ANEESH A. [2000], *Rethinking migration: High-skilled labour flows from India to the United States*, San Diego, Working paper n° 18, Centre for Comparative Immigration Studies, University of California, 16 p.
- ANNAN K. [2004], *A Europe open to well managed migration will be fairer, richer, stronger*, New York, Press release SG/SM/9134, ONU.
- ARORA A., ARUNACHALAM V.S., ASUNDI J., FERNANDES R. [1999], *The Indian Software Services Industry*, Working Paper n° 99-19, Heinz School, 46 p.
- BBC [2004], «Migration: Should borders be open?», disponible en ligne sur [http://news.bbc.co.uk/1/hi/in\\_depth/3512992.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/in_depth/3512992.stm).
- BIAO X. [2002], «Ethnic Transnational Middle Classes in formation: A case study of Indian information technology professionals», in *The 52nd Annual Conference of Political Studies Association (UK)*, 5-7 avril, Aberdeen, University of Aberdeen.
- BIAO X. [2004], «Indian information technology professionals' world system», in *State/nation/transnation: perspectives on transnationalism in the Asia-Pacific*, New York, Routledge, p. 161-178.
- BIERS D., DHUME S. [2000], «In India, a Bit of California», *Far Eastern Economic Review*, vol. 163, n° 44, p. 38-40.
- CHITELÉN I. [2004], «Outsourcing to India: Causes, reaction and prospects», *Economical and Political Weekly*, vol. XXXIX, n° 10, p. 1022-1024.
- GCIM [2005], *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Global Commission on International Migration, 88 p.
- HEEKS R. [1998], *The Uneven Profile of Indian Software Exports*, Manchester, Working Paper Series n° 3, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 16 p.
- IOM [2004], *Return Migration: Policies and Practices in Europe*, Geneva, International Organization for Migration, 402 p.

14. Pour de plus amples développements se référer aux travaux de Xiang Biao à propos des informaticiens indiens [Biao, 2002, 2004].

- KHADRIA B. [1991], «Contemporary Indian immigration to the United States - Is the Brain Drain over?», *Revue Européenne de Migrations Internationales*, vol. 7, n° 1, p. 65-96.
- KHADRIA B. [1999], *The migration of knowledge workers: second-generation effects of India's brain drain*, New Delhi, Sage, 240 p.
- KHADRIA B. [1999], «Of dreams, drain, and dams – metaphors in the Indian emigration of talent», *India International Centre Quarterly*, vol. 26, n° 3, p. 79-90.
- KHADRIA B. [1999], «Brain drain: advantage India?», *The Observer of Business and Politics*, éditorial.
- KHADRIA B. [2004], *Human resources in science and technology in India and the international mobility of highly skilled Indians*, Paris, STI Working Paper, juillet 2004, Organisation for Economic Co-operation and Development, 40 p.
- KHADRIA B. [2004], *Migration of Highly skilled Indians: case studies of IT and Health*, Paris, STI Working Paper, juin 2004, Organisation for Economic Co-operation and Development, 53 p.
- KHADRIA B. [2005], «International Migration from India: The Uncharted Contours of Costs and Benefits», in *First Global Colloquium of University Presidents on «Academic Freedom» and «International Migration»*, janvier, Background papers, Columbia University.
- KHADRIA B. [2005], *Migration in South and South-West Asia*, Geneva, Policy Analysis and Research Programme Regional Study RS6, Global Commission on International Migration (GCIM).
- KUMAR N. [2001], «Indian Software Development; International and National Perspective», *Economic and Political Weekly*, vol. XXXVI, n° 45, p. 4278-4290.
- LAKHA S. [1994], «The new international division of labour and the Indian software industry», *Modern Asian Studies*, vol. 28, n° 2, p. 381-408.
- LATEEF A. [1997], «Linking-up with the Global Economy: A Case Study of the Bangalore Software Industry», disponible en ligne sur <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/papers/1997/dp96/ch1.htm>.
- LECLERC E. [2003], «Mobilité induite par les hautes technologies: le cas des professionnels des technologies de l'information à Hyderabad (Andhra Pradesh, Inde)», in 1<sup>er</sup> Congrès du Réseau Asie, 24-25.09.03, Paris.
- LECLERC E. [2004], «Circulation of Indian IT Professionals to Hyderabad and Beyond: Integrating India in a global work force», in *India and the Indian Diaspora*, International Seminar, 29-30 mars, Delhi, School of International Studies, Jawaharlal Nehru University.
- LECLERC E. [2004], «Distance management among Indian IT professionals: Issues for a global work force», in *Cross border dynamics in India's IT sector: implications for performance and policy making*, International Seminar, 02.07.04, Bangalore, Indian Institute of Management.
- LECLERC E. [2005], «Return migrants in the Indian software industry between mobility and circulation», in *International Workshop on «Sustainable return of professional and skilled migrants»*, 7-8 mars 2005, Dhaka, Refugee and migratory movements research unit, Dhaka University.
- NASSCOM [2003], *Impact of global outsourcing on the UK economy 2003-2010*, New Delhi, National Association of Software and Service Companies – Evalueserve, 56 p.
- NASSCOM [2003], *The economic impact of global sourcing on the US 2003-2010*, New Delhi, National Association of Software and Service Companies – Evalueserve, 78 p.
- NASSCOM [2004], *The IT industry in India: strategic review 2004*, New Delhi, National Association of Software and Service Companies, 232 p.
- NASSCOM [2005], *The IT industry in India: strategic review 2005*, New Delhi, National Association of Software and Service Companies, 271 p.

- OECD [2004], *Trends in international migration: annual report 2003*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 388 p.
- SAHAY S., NICHOLSON B., KRISHNA S. [2003], *Global IT outsourcing: software development across borders*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, vol. XVI, 265 p.
- SAXENIAN A. [1999], *Silicon Valley's new immigrant entrepreneurs*, San Francisco, Public Policy Institute of California, vol. XVI, 93 p.
- SAXENIAN A. L. [2000], *Brain Drain or Brain Circulation? The Silicon Valley-Asia Connection*, Harvard, Weatherhead Center for International Affairs, Modern Asia Series.
- SAXENIAN A., MOTOYAMA Y., QUAN X. [2002], *Local and global networks of immigrant professionals in Silicon Valley*, San Francisco, CA, Public Policy Institute of California, vol. XVII, 87 p.
- UNCTD [2004], *The shift towards services*, New York/Geneva, United Nations Conference on Trade and Development, 436 p.
- UPADHYA C. [2004], «A new transnational capitalist class? Capital flows, business networks and entrepreneurs in the Indian software industry», *Economical and Political Weekly*, vol. XXXIX, n° 48, p. 5141-5151.



## La migration des emplois à l'île Maurice: la filière textile et les «TIC»

*Emmanuel Grégoire \**

Lors de son accession à l'indépendance (12 mars 1968), l'île Maurice figurait parmi les pays sous-développés. Son économie était caractérisée par une forte prépondérance de la culture de la canne à sucre qui assurait 90 % des exportations, une industrie encore embryonnaire et un secteur tertiaire quasi inexistant. En outre, de nombreuses incertitudes pesaient sur son avenir, une fois le colonisateur britannique parti: la paix sociale et la cohabitation pacifique entre les différentes communautés nationales allaient-elles être maintenues dans un contexte de croissance démographique très soutenue (3,12 % entre 1952 et 1962)?

Trente-cinq ans plus tard, la situation est très différente: ce petit État insulaire a, tout d'abord, réussi une délicate transition démographique puisque la croissance de la population (1233400 habitants en 2004 répartis sur 2040 km<sup>2</sup>)<sup>1</sup> oscille autour de 1 % par an. Du point de vue économique ensuite, il a connu un rapide développement: Maurice est un des rares pays africains, si ce n'est le seul, à s'être extrait de la liste des pays les plus pauvres de la planète pour rejoindre celle des pays à revenu intermédiaire (le revenu moyen par habitant s'élève à \$ 5000 par an en 2004). Ce succès (la croissance a été de 5,7 % par an en moyenne au cours des deux décennies passées) s'est opéré dans un cadre libéral d'inspiration britannique qui veut que l'État encourage le secteur privé, lui fournisse un cadre juridique favorable et défende ses intérêts sur la scène internationale. Enfin, Maurice est une démocratie parlementaire inspirée du modèle de Westminster, régime politique qui lui confère une stabilité rare en Afrique<sup>2</sup> et appréciée des investisseurs étrangers.

Maurice est dans une situation particulière par rapport aux flux d'investissements étrangers et de délocalisations. Basée initialement sur la monoculture du sucre, l'économie mauricienne s'est diversifiée dans l'industrie (création d'une

---

\* Géographe, IRD, Bondy, UR 105 «Savoirs et développement».

1. La république de Maurice comprend l'île Maurice et Rodrigues (36000 habitants pour 104 km<sup>2</sup>), située à six cents kilomètres au nord-est de Maurice.

2. Malgré la diversité ethnique de l'île, son unité n'a jamais été remise en cause en dépit de quelques incidents en 1965, 1968 puis 1999.

zone franche), les activités portuaires (mise en place d'un port franc<sup>3</sup>), le tourisme, l'offshore financier puis à présent les nouvelles techniques d'information et de communication (TIC). L'industrie manufacturière et, dans une moindre mesure, le tourisme ont été les deux piliers du « miracle » mauricien.

Après une première section consacrée à une analyse globale de l'évolution du marché du travail à Maurice, nous nous pencherons sur les industries de la zone franche, en particulier le textile et l'habillement, dont le développement, largement basé sur les investissements directs étrangers, ont contribué à la résorption du chômage. Le secteur traverse cependant une crise due à l'abolition, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, de l'Accord multifibres qui le protégeait depuis 1974 en limitant la concurrence par l'instauration de quotas, en dérogation aux règlements du GATT (Accord général sur le commerce et les services). Le pays doit aujourd'hui faire face à la concurrence indienne, et surtout chinoise. Parallèlement, le secteur du sucre est menacé par la prochaine suppression du protocole sucre de la Convention de Lomé.

Les difficultés actuelles que connaît l'Île Maurice, dont le développement s'est fait essentiellement sur la base de la relocalisation d'industries à la recherche de coûts de production plus faibles, et sous la protection d'accords internationaux comme l'Accord multifibres ou la Convention de Lomé, témoignent de la volatilité des investissements : ceux-ci se déplacent dès lors que la rentabilité baisse, à la suite d'une augmentation des coûts, en particulier salariaux, et/ou d'un affaiblissement de la compétitivité. Victime en quelque sorte de son succès, Maurice doit aujourd'hui trouver d'autres sources de prospérité et de création d'emplois. C'est vers le secteur des nouvelles technologies de l'information (TIC) que se tourne aujourd'hui le gouvernement mauricien pour tenter de diversifier à nouveau son économie et offrir des emplois aux jeunes Mauriciens, sans cesse plus nombreux à sortir diplômés de l'enseignement secondaire et de l'université. Si le principe de la stratégie de développement de l'île reste le même, il s'agit maintenant pour elle d'attirer des services délocalisés, et non plus des industries, la différence essentielle résidant dans le fait que Maurice doit à présent compter sur son avantage comparatif puisque le pays se lance dans un secteur non protégé, dont il n'est pas seul à avoir perçu les avantages potentiels.

## Un développement du marché du travail basé sur les délocalisations

Pendant de longues décennies, le marché du travail mauricien a été étroitement dépendant de l'exploitation de la canne à sucre, seule ressource du pays : la production de sucre, son transport (chemin de fer, route) et son exportation (activités portuaires) offraient en effet aux Mauriciens la plupart des emplois jusqu'à

3. L'objectif est de renforcer la position du pays dans le domaine des services et d'en faire une plaque tournante du transport régional ainsi qu'un centre logistique et de marketing dans l'océan Indien, en Afrique australe et orientale. Maurice faisant partie de plusieurs organisations économiques régionales (COI, SADC, COMESA, IOR/ARC), les opérateurs nationaux et étrangers ont accès dans des conditions avantageuses (hors taxes et droits de douane) à de nouveaux marchés.

la fin des années 1960. À cette époque, l'île possédait un tissu industriel étroit (70 entreprises employant 1200 personnes), un secteur touristique inexistant et une administration encore peu peuplée. Comme d'autres pays en voie de développement soucieux de diversifier leur économie, Maurice avait alors adopté une politique d'industrialisation qui avait pour objectif de créer des emplois et de réduire les importations pour diminuer le déficit commercial. La petite taille de son marché empêchant toute économie d'échelle, cette stratégie de substitution à l'importation montra rapidement ses limites en ne permettant ni d'endiguer le chômage<sup>4</sup>, ni d'enrayer le déclin du produit intérieur brut par habitant et la détérioration de la balance des paiements.

Pour inverser la tendance, le gouvernement travailliste eut l'idée de mettre en place, en 1970, une zone franche manufacturière en s'inspirant des exemples de Taiwan, Singapour et Hong-Kong. Ces trois pays insulaires ou quasi-insulaires avaient en effet opté pour une politique très volontaire d'ouverture économique et de développement des exportations par l'implantation de zones franches industrielles. Le principe des zones franches est le suivant: une matière première est importée en franchise de taxe, transformée sur place puis réexpédiée à l'étranger. Cette structure nécessite toutefois une combinaison complexe d'éléments endogènes et exogènes qui en conditionnent le succès: infrastructures efficaces, expertise en matière d'exportation, main-d'œuvre qualifiée et bon marché, cadre fiscal attractif, etc. Le livre blanc sur le développement stratégique (1971-1980) et le plan de développement (1971-1975) insistèrent sur la nécessité de mettre en place les institutions et les infrastructures indispensables. Des avantages exceptionnels furent accordés aux investisseurs exportant depuis Maurice: exonération d'impôts sur les revenus des sociétés pendant dix ans, imposition allégée les dix années suivantes, exemption de droits de douane pour les matières premières et produits semi-finis nécessaires à la production, prêts à taux préférentiels, etc.

Attirées par ces avantages fiscaux, de nombreuses entreprises étrangères et mauriciennes s'installèrent en zone franche dans des proportions assez proches. Allouée essentiellement au textile, elle fut couronnée de succès puisqu'elle permit d'endiguer un chômage longtemps considéré comme endémique (le taux de chômage avait été ramené à 3,3 % en 1992). De ce fait, elle bouleversa la structure du marché du travail, comme le montre le tableau 1.

La progression de l'emploi dans la zone franche a été très rapide, et elle est devenue, au début des années 1990, le premier employeur de l'île (tab. 1). La chute de l'emploi entre 2000 et 2004 n'a pas été moins spectaculaire, la zone perdant près de 24000 emplois pendant la période.

Les industries de la zone franche se caractérisent par la prépondérance de la main-d'œuvre féminine (environ 2/3 des effectifs), dont la participation au marché du travail s'est beaucoup accrue en l'espace de vingt ans: 20,4 % en 1972, 43,2 % en 1994 [Hein, 1996]. L'industrie sucrière a vu au contraire ses effectifs

4. Au début des années soixante-dix, le taux de chômage était estimé à plus de 20 % de la population active [Hein, 1996].

Tab. 1 – Principaux secteurs d’emplois mauriciens (1970-2004)

Secteurs	Emplois en 1970	Emplois en 1980	Emplois en 1990	Emplois en 2000	Emplois en 2004
Industrie sucrière	48127	47493	41000	28144	19900**
Zone franche	640	21334	89606	91374	67619
Tourisme	4035	9297	10100	17811	22600
Offshore financier	-	-	272*	1185	1200
TIC	-	-	-	278	3500

\* 1994, \*\* 2003.

Source : *Central Statistics Office*, Ministère du tourisme et des loisirs, MOBAA et *Board of Investment*.

diminuer de plus de moitié afin d’améliorer la compétitivité de la filière, le mouvement s’accélérait après de récentes mesures favorisant des départs massifs à la retraite pour réduire les coûts de production. Toutefois, en intégrant les petits planteurs (28000) et les emplois indirects (8000), le sucre faisait encore vivre près de 55000 familles en 2004. Le tourisme a quant à lui pris un essor important illustré par les chiffres suivants: 7700 arrivées en 1963, 27650 en 1970, 300670 en 1991 et 718800 en 2004. Ce secteur génère aujourd’hui plus de 6 % du PIB et constitue la seconde source de rentrées de devises du pays après la zone franche. Cet accroissement des recettes s’est accompagné d’un accroissement de l’emploi. Le tourisme représente aujourd’hui 10 % des emplois du pays. Au niveau des recrutements, il est en concurrence directe avec la zone franche, car il offre de meilleures rémunérations et conditions de travail. Installés en 1992, les services financiers rebaptisés *global business* ne sont pas une activité créatrice d’emploi mais plutôt une source de recettes pour l’État. Le secteur représente actuellement 13 % du PIB. Déconnecté de l’économie réelle, cet offshore repose sur la fiscalité internationale et des accords de non-double imposition signés par Maurice avec des pays comme l’Inde et l’Indonésie, dont les ressortissants sont les principaux utilisateurs de la place. Enfin, le secteur des nouvelles techniques d’information et de communication se développe depuis trois ans, mais n’a pas encore eu d’impact très significatif sur le marché du travail.

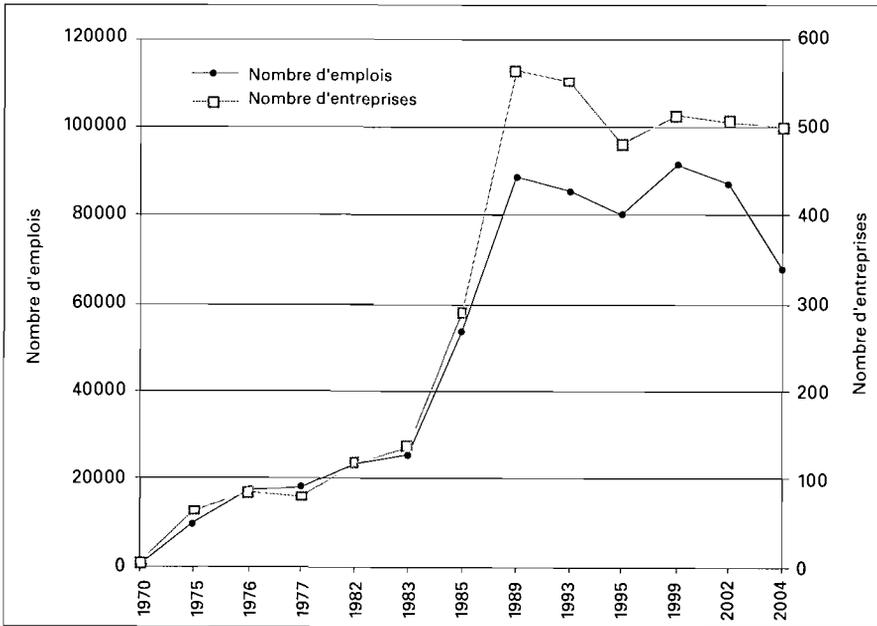
L’évolution du marché du travail reflète l’évolution de la structure économique du pays et son ouverture sur le monde. En dehors du tourisme, l’essentiel des emplois a dans le passé été créé dans les secteurs du textile et de l’habillement, industries intensives en main-d’œuvre, à la recherche de localisations permettant de limiter les coûts de production, en particulier les coûts de main-d’œuvre, mais pas uniquement si l’on en juge par l’ensemble des avantages que le gouvernement mauricien a jugé nécessaire de proposer aux entreprises pour les inciter à investir dans la zone franche. Cependant, si la dynamique de création d’emplois a bien été enclenchée par la politique d’ouverture, les concessions accordées aux entre-

prises ont attiré autant d'entreprises mauriciennes que d'entreprises étrangères. La migration sectorielle des emplois ne suffit donc pas à expliquer l'évolution du marché du travail mauricien.

### L'emploi dans la zone franche

C'est donc dans la zone franche qu'interviennent les évolutions principales sur le marché du travail mauricien. L'emploi dans cette zone est caractérisé par cinq phases historiquement marquées [Wilton Associates, 1994]: une phase de décollage rapide, dans la première moitié des années soixante-dix, qui se traduit par l'émergence d'une classe d'entrepreneurs industriels et d'une classe ouvrière; une phase de stabilisation, entre 1977 et 1982, au cours de laquelle la zone franche doit faire face à la concurrence d'autres pays en voie de développement; une phase de forte expansion, entre 1983 et 1989, entraînée par un accroissement des investissements asiatiques et européens qui permettent de résorber le chômage; une nouvelle phase de stabilité pendant la décennie quatre-vingt-dix, marquée par un redéploiement des entreprises, au sein de la zone franche et vers des pays tiers, en particulier Madagascar; et depuis 2002, une crise, liée à celle du secteur textile-habillement touché de plein fouet par l'abolition de l'Accord multifibres.

Fig. 1 – Emplois dans la zone franche mauricienne (1970-2004)



Sources: Central Statistical Office et MEPZA.

### *Délocalisations vers Maurice et diversification de l'industrie nationale*

Entre 1970 et 1976, le nombre d'entreprises dans la zone franche passe de 4 à 84, et l'emploi de 640 personnes à 17 403, pour un investissement total de 105 millions de roupies. Les secteurs privilégiés sont les industries du vêtement et du textile et, dans une moindre mesure, l'électronique. Le financement provient à la fois de sources locales et étrangères :

— 42 % des capitaux sont mauriciens et principalement détenus par les compagnies sucrières qui engrangent, de 1973 à 1976, des revenus élevés sur leurs exportations suite à une flambée du cours du sucre consécutive à une pénurie spéculative (le prix de la tonne atteint à cette époque 600£, soit près de dix fois son cours antérieur) [Durand, 1975]. Ces compagnies établissent souvent des joint-ventures avec des Européens ou des Asiatiques, pour acquérir leur savoir-faire.

— 58 % des capitaux proviennent de l'étranger, les investissements se portant à 80 % sur le textile. Les entreprises de Hong-Kong et de Singapour en représentent 33 % : elles se sont installées à Maurice pour avoir un accès direct au marché européen. Elles ne pouvaient en effet pénétrer ce marché depuis leur territoire en raison des accords d'autolimitation dits Accord multifibres qui les soumettaient à des quotas auxquels les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), dont Maurice fait partie, n'étaient pas astreints dans le cadre de la Convention de Lomé. Les autres capitaux étrangers (25 %) sont européens, notamment français. Dans ce dernier cas, il s'agit d'une part d'entreprises de petite taille, créées le plus souvent à l'initiative d'un individu désireux de vivre à Maurice et dotées d'un capital ainsi que d'un savoir-faire réduits. Il y a, d'autre part, des sociétés plus importantes, principalement textiles, filiales ou qui travaillent presque exclusivement pour le compte de grands groupes comme Décathlon, Auchan, Carrefour ou des marques de vêtements. Ils profitent ainsi de coûts de production, en particulier de coûts de main-d'œuvre moins élevés qu'en France. Toutefois, l'Afrique du Nord (Maroc), la Turquie et l'Asie (Malaisie, Bangladesh, Indonésie, etc.) constituent également pour ces groupes des sources d'approvisionnement privilégiées, ces pays étant de redoutables concurrents de l'industrie mauricienne.

L'essor de la zone franche a pour effet de transformer la plantocratie sucrière franco-mauricienne qui contrôle l'économie du pays en une classe d'entrepreneurs industriels. Elle entraîne également la formation d'une classe ouvrière bien adaptée au travail industriel : les usines sont réparties sur l'ensemble de l'île afin d'offrir du travail à tous les Mauriciens et de limiter les trajets des ouvriers : la zone franche n'est donc pas localisée en un lieu précis, mais touche, au contraire, l'ensemble de l'île. Enfin, elle permet au pays de diversifier son activité et d'opérer une première ouverture économique sur le monde, les dirigeants de ces nouvelles entreprises multipliant les contacts avec leurs fournisseurs et leurs clients étrangers. Les Mauriciens apprennent ainsi à répondre aux exigences des seconds tant au niveau de la qualité des produits que du respect des calendriers de livraison.

### *Des créations d'emplois ralenties*

À cette phase de décollage rapide succède, entre 1977 et 1982, une phase de stabilisation, la croissance de la zone franche se ralentissant, même si le parc global d'entreprises s'accroît de 38 unités (des fermetures d'usines sont compensées par des créations). Le nombre d'emplois passe de 18 169 en 1977 à 23 476 en mars 1982: la progression est donc moins soutenue qu'auparavant. Cela s'explique par la concurrence nouvelle d'autres pays en voie de développement, la récession économique qui touche alors l'Europe et l'Amérique du Nord, qui absorbent 95 % des exportations mauriciennes, par les politiques protectionnistes spécialement adoptées dans le textile par ces deux grandes zones, par une première hausse du coût du travail local, et enfin les insuffisances promotionnelles de l'EPZDA (Export Processing Zone Development Authority), organisme chargé de promouvoir la zone franche à l'étranger. Ces facteurs conjugués à la baisse du prix du sucre entraînent une chute du PIB et une reprise du chômage en 1978 en raison d'importants allègements d'effectifs dans la filière sucrière (qui perd près de 5 000 emplois) et de recrutements moindres dans la zone franche (2 300 entre 1977 et 1979). Sous la pression de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, le gouvernement dévalue la roupie de 30 % en 1979, puis de 20 % en 1981, soit une dépréciation globale de 50 % par rapport au dollar [Alladin, 1993]. Ces dévaluations opérées dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel (PAS) ont pour objectif d'atténuer la perte de compétitivité liée au renforcement de la concurrence internationale [Dimou, Schaffar, 2001]. De plus, comme ailleurs, le programme d'ajustement structurel cherche à réduire les dépenses publiques et entraîne une série de mesures impopulaires (fortes hausses des prix, privatisation de certains secteurs, etc.) qui se traduisent par de violentes manifestations de rues et des grèves répétées.

### *Renforcement des délocalisations, développement industriel et résorption du chômage*

La reprise, à partir de 1983, est spectaculaire. Le nombre d'entreprises passe de 138 à 563, les investissements hongkongais précèdent les Français et les Britanniques: 349,222 millions de roupies contre 165,192 et 101,189 millions au cours de la période 1985-1992<sup>5</sup> (Wilton Associates, 1994). Les entrepreneurs hongkongais transfèrent en effet leurs capitaux à l'étranger en prévision de la rétrocession de Hong-Kong à la république populaire de Chine (juin 1997), craignant de voir leurs entreprises nationalisées. Maurice leur offre un cadre politique et économique anglophone et favorable (régime libéral), la présence d'une minorité chinoise active dans les affaires et un accès direct aux marchés européens et américains pour lesquels l'île bénéficie de quotas d'exportation. Le poids de la zone franche dans l'économie mauricienne dépasse dès 1985, soit en quinze ans, celui de la filière sucrière en termes d'exportations et d'emplois, et

5. Dans le même temps, les exportations ont considérablement augmenté, passant de 2,15 millions de roupies en 1983 à 9,06 millions en 1989.

en 1988 en termes de PIB. Le nombre d'emplois dans la zone franche passe de 25495 en 1983 à 88658 en 1989, soit un gain remarquable de 63000. En termes d'emploi, la zone franche, qui se caractérise par une forte intensité de main-d'œuvre, devance alors nettement ses deux concurrents que sont la fonction publique et l'industrie du sucre, qui emploient respectivement 55151 et 39603 personnes à la même période [KPMG-Peat-Marwick, 1988]. Le spectre du chômage qui avait hanté les esprits durant les années soixante et soixante-dix a enfin disparu. La conséquence en est la raréfaction de la main-d'œuvre disponible, se traduisant par une forte mobilité des salariés qui changent fréquemment d'employeur pour obtenir une meilleure rémunération, et par un taux élevé d'absentéisme (10 % environ). Cette situation de plein emploi entraîne un renchérissement des salaires: le revenu nominal mensuel moyen passe de 585 roupies en 1980 à 953 en 1985, et le revenu réel de 300,2 à 316,9 roupies au cours de la même période (Wilton Associates, 1994). Cette augmentation du coût de la main-d'œuvre, qui s'est poursuivie par la suite<sup>6</sup>, a fini par mettre en danger la compétitivité de la filière sur les articles bas de gamme (t-shirts) par rapport à d'autres pays en voie de développement, car la hausse des salaires ne correspondait pas à un accroissement de la productivité. Pour faire face à cette situation, les entreprises ont alors entrepris un effort de modernisation et de montée progressive vers une production d'articles moyen et haut de gamme, à plus forte valeur ajoutée. Cela impliquait la diffusion de nouvelles lignes de vêtements et la prospection de nouveaux marchés. Parallèlement, la zone franche s'est diversifiée. En 1988, 74 % des usines opéraient dans le textile. Ce pourcentage est tombé à 61 % en 1992. De nouveaux secteurs comme la bijouterie, les jouets et les articles de carnaval, les industries du cuir, de l'horlogerie, du matériel optique, de l'imprimerie, de l'édition, de l'agro-industrie et de l'informatique sont apparus. Enfin, pour maintenir la compétitivité des exportateurs, le gouvernement a laissé flotter la roupie à partir de 1983. Elle n'a cessé alors de se déprécier.

Cette troisième phase a donc été marquée par l'épanouissement d'un secteur industriel dynamique, qui a permis au pays de connaître un véritable développement économique et de réduire sa dépendance à l'égard de la monoculture sucrière. En moins d'une décennie, Maurice était l'un des rares pays à avoir résolu le problème du chômage, la zone franche étant devenue le principal employeur de l'île (en 1988, un chômage frictionnel de 4 % subsistait).

### *Le textile, pilier de l'emploi*

Cette phase d'expansion a été suivie par une nouvelle phase de stabilité dans les années 1990-2001, malgré un grand nombre de fermetures d'usines liées à des délocalisations vers des pays plus attractifs en termes de coûts de production. La zone franche comptait en 1990 568 entreprises employant 89 606 salariés.

6. Au cours des années 1990-1997, les salaires ont augmenté en moyenne à un taux de 10 à 13 % par an alors que l'inflation, essentiellement importée du fait de la dépréciation constante de la roupie à l'égard des principales devises étrangères, s'élevait à 7 % pour cette même période [Gonzalvez, Raffray, 1998].

Elle ne comptait plus que 522 entreprises en 2001, mais ces entreprises employaient encore 87607 personnes, soit 17,2 % de la population active, dont 77003 réparties dans les 286 entreprises du textile et de l'habillement<sup>7</sup>. Celles-ci représentaient 80 % de l'activité de la zone franche, le reste de l'emploi se répartissant entre les secteurs de l'horlogerie, des articles d'optique, de jouets, des pierres précieuses, des produits de la conserverie de thon, etc. À ces emplois directs, il faut ajouter 80000 emplois indirects, si bien que le taux de chômage était de 3,3 % en 1992: Maurice connaissait bien le plein emploi, situation qui se prolongera jusqu'en 1996-1997. Un certain nombre d'entreprises, dont le groupe textile Floréal, basé à Maurice, ont délocalisé dès 1989 une partie de leur activité dans la zone franche malgache où le coût de la main-d'œuvre, pourtant jugée plus qualifiée qu'à Maurice, lui était huit fois inférieur au milieu des années 1990 [Barbier, 1995]. Madagascar est donc devenu un lieu de sous-traitance pour des groupes comme Floréal Knitwear qui y employait plus de 12000 personnes en 1995. Des emplois qui avaient migré à Maurice depuis l'Europe partaient donc plus au «Sud», dans un pays où le coût du travail était encore plus bas. Cette délocalisation permettait aux entreprises mauriciennes de poursuivre leur croissance. En cela elles suivaient le secteur sucrier qui s'était implanté au Mozambique (réhabilitation de plantations) et en Tanzanie: l'île Maurice devenait le barycentre d'une nouvelle division du travail et des investissements au sein de l'espace régional.

Dans le même temps, et pour résoudre les problèmes d'embauche créés par la situation de plein emploi caractéristique du début des années 1990, les entreprises ont importé à Maurice de la main-d'œuvre asiatique (originaire de Chine, d'Inde, du Bangladesh et du Sri Lanka) sur des contrats de deux ans renouvelables un an. Leur durée limitée incita les étrangers à travailler jusqu'à 55 voire 60 heures par semaine dans des conditions parfois décriées (les ouvrières chinoises sont jugées trois fois plus productives que les Mauriciennes<sup>8</sup>). Les besoins étant croissants, le nombre d'étrangers en zone franche s'est accru sensiblement, passant de 5492 en 1994 [Hein, 1996] à 15052 en 2000, selon la MEPZA, soit 16,5 % des effectifs de la zone franche. Cela n'a toutefois pas suffi pour permettre aux entreprises d'enrayer la baisse de leur compétitivité amorcée à la fin des années 1980 et aggravée par une concurrence internationale de plus en plus forte. Les entreprises ont donc tenté de concentrer leur activité sur des produits à plus forte valeur ajoutée et une substitution capital/travail par le biais de la mécanisation et de la mise en place de techniques industrielles plus élaborées, ces deux mesures visant à alléger leurs effectifs. Toutefois, ces dispositions n'ont pas suffi à résoudre le problème du coût désormais trop élevé de la main-d'œuvre mauricienne par rapport à celui d'autres pays concurrents. En 1996-1997, le salaire

7. Les entreprises non textiles (236) représentaient alors 10604 emplois selon la *Mauritius Export Processing Zone Association* (MEPZA) qui regroupe les industriels de la zone franche.

8. Les femmes mauriciennes ne peuvent pas effectuer beaucoup d'heures supplémentaires étant prises par les tâches ménagères et leurs obligations familiales et sociales alors que les travailleuses chinoises sont beaucoup plus libres étant célibataires et sans famille à Maurice.

mauricien moyen était plus de deux fois et demie celui de l'Inde et de l'Indonésie, plus de trois fois et demie celui du Bangladesh, quatre fois celui du Sri Lanka et quatre fois et demie celui du travailleur chinois [Gonzalvez, Raffray, 1998]. De plus, la crise financière du sud-est asiatique a entraîné une forte dépréciation des monnaies de certains pays comme l'Indonésie, les Philippines et la Malaisie, renforçant leur avantage concurrentiel. Dans ce contexte de forte concurrence obligeant les entreprises à sans cesse réduire davantage leurs coûts de production, le taux de chômage qui était de 3,3 % en 1992 selon le FMI est remonté à 6,4 % en 1999 (soit 33000 personnes sans emploi). Quelques entreprises textiles ont en effet tenté d'améliorer leur productivité en recourant à des licenciements, qui ont surtout touché la main-d'œuvre féminine, plus nombreuse. Le taux de chômage des femmes atteignait 10,2 % fin 1997. D'autres entreprises ont commencé à quitter l'île à l'orée de l'an 2000<sup>9</sup>. La remontée du chômage doit cependant être nuancée: de nombreuses ouvrières licenciées ne recherchent toujours pas un nouvel emploi. Celles qui ont travaillé plus de trois ans ont touché une indemnité de licenciement représentant trois mois de salaire, et certaines préfèrent rester au chômage, compte tenu du fait que d'autres membres de leur famille travaillent, car elles estiment que le textile offre des conditions de travail pénibles et des horaires trop prenants pour des salaires peu attractifs. Malgré la remontée du chômage (9,1 % en 2001), les entreprises ne trouvent donc pas toujours la main-d'œuvre féminine recherchée et se voient contraintes de continuer à faire venir de l'étranger des ouvrières qui acceptent des emplois que les Mauriciennes refusent désormais. Cela explique aussi que les salaires soient tirés vers le haut: le salaire mensuel moyen d'un ouvrier d'une grande entreprise de la zone franche est en juillet 2005 de 5000 roupies environ soit 160 euros auxquels il convient d'ajouter une rémunération additionnelle destinée à compenser l'inflation.

Malgré ces difficultés récentes, les entreprises de la zone franche ont assuré en 2002, près des deux tiers des exportations mauriciennes, apportant 33,6 milliards de roupies de recettes d'exportations dont 26,9 milliards (environ 830 millions d'euros) pour le secteur textile-habillement. Ces exportations sont dirigées principalement vers l'Union européenne (soit 17,3 milliards de roupies d'exportations, la France et la Grande-Bretagne important respectivement 6 et 5,9 milliards de produits textiles mauriciens en 2002) et les États-Unis, surtout depuis la mise en place de l'*African Growth Opportunity Act* (AGOA) en 2001. Cet acte unilatéral américain, qui marque la fin des quotas, a donné un coup de fouet aux exportations mauriciennes: les États-Unis sont devenus, en 2002, le premier client de la zone franche en important pour 9,3 milliards de roupies de produits textiles et d'habillement. Maurice exporte également vers Madagascar, troisième zone d'exportations, des matières premières destinées à approvisionner les entreprises textiles mauriciennes locales. Ces exportations qui se chiffraient à 1,8 milliard de roupies en 2001 sont tombées à 0,4 milliard en 2002 en raison des

9. Ces licenciements ont été en partie absorbés par les petites entreprises employant moins de dix personnes (près de 40 % de l'emploi en 2000 contre 32,4 en 1990) et le tourisme.

troubles politiques. Si la délocalisation à Madagascar était économiquement justifiée, elle s'est avérée désastreuse en raison de la crise politique qui a fait cesser toute activité économique pendant plus d'un an. Face à cette situation, certaines entreprises comme la Compagnie Mauricienne des Textiles (CMT) se sont retirées en rapatriant leurs équipements à Maurice tandis que d'autres groupes, trop engagés financièrement comme Floréal Knitwear, ont attendu la reprise de l'activité<sup>10</sup>.

Après des phases de décollage (1970-1976), de stabilisation (1977-1982) puis de forte expansion (1983-1989), la zone franche a connu sa «vitesse de croisière» au cours de ces années 1990-2001, années pendant lesquelles elle est le pilier principal de l'économie mauricienne, représentant toujours entre 11,7 à 12,1 % du PIB. Ces dernières années ont cependant été marquées par une période de régression, voire de récession, dont on ne peut prédire ni la durée ni l'ampleur.

### *La délocalisation des entreprises implantées à Maurice et le retour du chômage*

La zone franche est confrontée à de nouveaux problèmes: le secteur textile et habillement a enregistré en 2002 une baisse de croissance de 4 % qui constitue son premier recul depuis 1982, celui-ci faisant suite à dix années de croissance à des taux proches de 10 %. Les entreprises doivent désormais faire face à des difficultés à la fois structurelles et conjoncturelles<sup>11</sup>. À l'érosion de leur compétitivité s'ajoute la libéralisation du secteur textile dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Via la fin des quotas et une baisse généralisée des droits de douane<sup>12</sup>, l'OMC a démantelé l'accord multifibres à compter du 1er janvier 2005. Elle a ainsi supprimé un accord préférentiel grâce auquel le textile mauricien avait pu se développer à l'abri de ses concurrents asiatiques que sont la Malaisie, les Philippines, le Pakistan, la Chine et le Viêt-nam, pays dont les exportations vers l'Europe étaient jusqu'alors limitées par des quotas. Comme pour le sucre, qui va être frappé par la proposition de la Commission européenne de modifier, dès 2005, l'organisation commune du marché du sucre (OCM sucre), le textile mauricien n'aurait jamais connu le succès sans un tel accord. Son abolition pose donc un sérieux problème et met en difficulté près d'une entreprise sur deux. Certains groupes, dont le parc de machines est de plus en plus obsolète, ne se sont pas suffisamment préparés à cette libéralisation totale du commerce du textile et de l'habillement. Ils sont en péril, faute de n'avoir pas modernisé leur appareil productif ni redéployé leurs activités vers des secteurs moins concurrentiels que le bas de gamme. Ils risquent donc de devoir fermer

10. Si la main-d'œuvre est moins onéreuse à Madagascar, cet avantage est en partie grevé par le coût d'une corruption omniprésente, du transport plus onéreux qu'à Maurice et par des infrastructures moins performantes.

11. Le textile a perdu 9 911 emplois au cours de la période septembre 2002-2003, puis 900 au cours du premier trimestre 2004. À moyen terme, certains observateurs craignent que les effectifs du secteur ne diminuent de moitié.

12. Comme les autres pays ACP, Maurice n'acquiesce aucun droit de douane pour pénétrer les marchés américains et européens, alors que ses concurrents asiatiques y sont assujettis.

leurs portes, d'autant plus que leur capacité de financement a diminué: la zone franche serait endettée à hauteur de 5,8 milliards de roupies (environ 180 millions d'euros) en 2003 et souffre d'une sous-capitalisation dangereuse, en raison à la fois de la conjoncture internationale et d'une mauvaise gestion de certaines sociétés [Cardinaud, Noitakis, 2003].

Sachant qu'elles ne peuvent plus rivaliser sur les produits à faible valeur ajoutée (bas de gamme) en raison d'un coût de main-d'œuvre plus élevé qu'en Asie, certaines entreprises parviennent au contraire toujours à s'en sortir car elles ont investi dans des outils technologiques qui leur ont permis d'accroître leur productivité et la qualité de leur production. Ces entreprises se sont tournées vers des marchés encore protégés de leurs concurrents asiatiques comme le moyen et le haut de gamme. Parallèlement, elles ont exploré des marchés très ciblés comme celui des uniformes. Elles s'efforcent en outre de mettre en place une gestion moderne et de proposer à leurs clients un excellent rapport qualité/prix ainsi qu'une grande flexibilité. Par ailleurs, la CMT a mis l'accent sur son intégration verticale, faiblesse jusqu'à présent de la filière mauricienne qui s'est toujours contentée de confectionner des vêtements à partir de fils et de tissus importés d'Inde et de Chine (l'île importe 45000 tonnes de fil par an pour une valeur de 4 milliards de roupies en 2002). La CMT a donc mis en place une filature pour éviter ces importations [Marchés tropicaux et méditerranéens, 2003]. Elle va également investir 15,6 millions d'euros en Chine pour y installer une usine textile, après avoir connu une expérience malheureuse à Madagascar. Le groupe CIEL investira, quant à lui, sur le marché indien (il a aussi une filiale au Mozambique).

De leur côté, les entreprises hongkongaises quittent aujourd'hui Maurice pour regagner l'Asie: ainsi, Hong-Kong Garments et l'entreprise singapourienne Sentosa du groupe Gimmil-Ramatex (25000 employés à travers le monde), productrice de *t-shirts* et de shorts depuis 1988, ont fermé leurs usines et licencié leur personnel. Ces entreprises partent parce que les deux conditions qui les avaient attirées à Maurice, il y a trente ans, ont disparu: l'accès privilégié au marché européen et le faible coût du travail. Ces groupes émigrent en Chine, pays qui dispose d'une main-d'œuvre abondante et peu onéreuse, ainsi que d'un gigantesque marché intérieur. En outre, elles se rapprochent de leurs centres décisionnels et de leurs services commerciaux et financiers, dont le siège est à Hong-Kong ou à Singapour.

Dans ce contexte morose, le gouvernement a pris deux initiatives en 2003: le *Textile Emergency Support Team* (TEST) a été établi afin d'évaluer les performances des entreprises et d'identifier les actions à mener pour faciliter leur restructuration (42 entreprises sont ici concernées, celles-ci étant les plus importantes puisque représentant 60 % des exportations). Un *Policy Intervention Committee on Textile* (PICT), associant secteurs privé et public a également été créé pour réfléchir à la politique à mettre en place dans le secteur, dans le cadre du budget 2004/2005. Ces deux initiatives révèlent la crainte des autorités de voir apparaître des tensions sur le marché du travail (18000 emplois dans le textile-habillement

ont été supprimés jusqu'à présent, principalement dans le Sud de l'île)<sup>13</sup>. Les nouvelles règles du négoce international imposées par la mondialisation (abolition des accords spéciaux) sont néfastes au textile mauricien comme elles le seront au sucre. De plus, l'État ne peut plus, comme par le passé, jouer sur la dévaluation de la roupie pour accroître la compétitivité de l'industrie nationale<sup>14</sup>. Maurice, auparavant pays d'accueil pour les entreprises européennes et asiatiques de Hong-Kong et Singapour, est donc devenue une zone de départ, ses industries textiles émigrant à leur tour pour bénéficier du faible coût de la main-d'œuvre asiatique.

C'est peut-être un signe de développement, mais une époque s'achève, la mondialisation conduisant les entreprises à «nomadiser» pour être plus compétitives. Face aux importants allègements d'effectifs dans les filières sucrière et textile<sup>15</sup>, le spectre d'un retour du chômage hante l'île et ses gouvernants.

### L'emploi dans le secteur des nouvelles techniques de l'information et de la communication (TIC)

Considérées comme une alternative au textile et au sucre, le gouvernement veut faire des nouvelles techniques d'information et de communication le cinquième pilier de l'économie nationale (avec le sucre, la zone franche, le tourisme et le secteur financier offshore) en convertissant Maurice en une cyber île calquée sur le modèle des cités indiennes du troisième millénaire (l'Inde finance le projet par un prêt de 80 millions d'euros). Pour cela, l'État a mis en place un cadre législatif approprié en promulguant des lois facilitant l'implantation des sociétés mauriciennes et étrangères (*Copyrights Act 1997*, *Electronic Transactions Act 2000* et *ICT Act 2001*), puis a édifié sur le site d'Ebène une cyber tour dotée d'un réseau de télécommunications ultra-moderne. Selon le *Board of Investment* (BOI), guichet unique pour les investisseurs, ce secteur d'externalisation de services (*Business Process Outsourcing*, BPO) comprend 78 entreprises (février 2005) contre seulement 18 en 2002. Cette rapide augmentation du nombre de sociétés s'explique, d'une part, par la connexion de Maurice (juin 2002) au câble sous-marin en fibre optique SAFE (*South Asian Far East*) qui relie l'Afrique du Sud à la Malaisie et par là connecte l'île à l'Europe et à l'Amérique du Nord<sup>16</sup>. Cet accroissement est dû, d'autre part, à l'entrée en service de la cyber tour (printemps 2004), celle-ci étant occupée à 95 % en août 2005 (soit 1700 emplois).

13. Le taux de chômage est de 9,7 % en juillet 2005 (soit 52000 personnes) selon le *Central Statistics Office*.

14. Une dévaluation de la roupie n'est pas à l'ordre du jour car elle entraînerait un surenchérissement des importations et un retour de l'inflation. Toutefois, elle perd progressivement de sa valeur : un euro valait 26 roupies en mars 2001, 33,5 en août 2003 puis 37,5 en janvier 2005.

15. Dans un récent rapport (août 2005), le FMI envisage une baisse de croissance du secteur textile de 20 % en 2004-2005, 30 % en 2005-2006 et 10 % en 2006-2007.

16. Les entreprises estiment le prix des lignes dédiées facturées par *Mauritius Telecom* (12600 \$ par mois en 2004) excessif.

Les entreprises de *Back-Office* sont les plus nombreuses (46 %), suivies des centres d'appels (22 %), des sociétés de développement de logiciels (18 %), des entreprises multimédias (9 %), des centres de formation «*Online*» (3 %), des entreprises de développement de sites web (1 %) et des centres de recouvrement après désastre (1 % assuré par le géant indien Infosys). L'origine de ces entreprises est variée, avec une prépondérance toutefois des entreprises françaises (41 %) devant les sociétés mauriciennes (33 %). Viennent ensuite les firmes indiennes (8 %), britanniques, et originaires d'autres pays européens (7 % respectivement), les 4 % restantes étant des sociétés américaines et asiatiques autres qu'indiennes. Toutes ces entreprises représentaient 3 500 emplois à la fin de l'année 2004, contre seulement 14 en 1996, 125 en 1999, 842 en 2001 et 1 696 en 2003. Les centres d'appels sont les principaux employeurs (54 %), suivis des activités de *Back-Office* (32 %), de développement de logiciels (9 %) et des quatre autres domaines précédemment mentionnés (5 % confondus). Les investigations que nous avons menées sur place ont porté sur ces trois premiers secteurs qui représentent 95 % des emplois.

### *Les centres d'appels*

En forte croissance à travers le monde, ils sont présents à Maurice depuis quatre ans et dirigés vers la France, secondairement vers le Royaume-Uni mais l'île doit faire face ici à la redoutable concurrence de l'Inde. On distingue les appels entrants qui consistent en une assistance effectuée auprès des consommateurs, des appels sortants qui sont du démarchage par téléphone, des enquêtes de qualité ou du suivi de clientèle. Dans les deux cas, les centres d'appels demandent à leurs téléagents qu'ils parlent parfaitement bien la langue française ou anglaise, que ce soit au niveau de la diction (neutralisation de l'accent mauricien) que de l'expression orale (grammaire et vocabulaire). Dans le second cas, elles demandent en plus à leurs employés de bien maîtriser les techniques de vente par téléphone, autrement dit d'être de bons vendeurs alors que dans le premier cas, il s'agit plus simplement de savoir répondre à des questions presque toujours identiques. La motivation et la personnalité des candidats sont enfin un aspect très important pris en compte à l'embauche.

Les entretiens menés dans les entreprises ont unanimement montré qu'elles ne trouvent pas aisément la main-d'œuvre qu'elles souhaitent embaucher: si après parution d'une annonce dans la presse, les réponses sont très nombreuses (plusieurs centaines), les candidats jugés aptes à devenir téléagents sont peu nombreux (proportion de un sur dix). Ces candidats sont la plupart du temps des jeunes venant d'obtenir le HSC (*High School Certificate* soit le niveau BAC) ou disposant seulement du SC (*School Certificate* soit le niveau de la seconde) et qui veulent entrer dans la vie active. Aussi, les employés des centres d'appels ont le plus souvent entre 18 et 27 ans avec une moyenne autour de 22 ans. Les femmes sont plus nombreuses que les hommes, les entreprises les jugeant plus aimables et patientes au téléphone. Enfin, leurs cellules de recrutement souli-

gnent que le bilinguisme tant vanté des jeunes Mauriciens est très « théorique »<sup>17</sup>, que leur culture générale est insuffisante par rapport à tout ce qui a trait à l'Europe et principalement à la France (histoire, géographie, culture, actualité, etc.) où résident leurs clients et enfin que leur formation technique est quasi nulle et donc à effectuer entièrement en entreprise.

Dans ce contexte, le manque de formation de sa main-d'œuvre est un réel obstacle à l'expansion future des centres d'appels à Maurice et constitue un handicap par rapport à ses concurrents étrangers que sont le Maroc, la Tunisie ou l'Inde. Localement, elle a conduit à une situation de pénurie de personnel qualifié dans la mesure où les centres d'appels éprouvent de grosses difficultés à trouver les employés dont elles ont besoin. Aussi, les entreprises font de la surenchère sur les salaires. De nouveaux arrivants tentent de débaucher le personnel de leurs concurrents en leur proposant des salaires supérieurs car ils veulent qu'il soit immédiatement opérationnel et éviter de consacrer du temps à sa formation. Pour se prémunir de telles pratiques et diminuer la forte rotation de leur personnel, les entreprises s'efforcent de le fidéliser par l'octroi de primes d'assiduité, de commissions et d'avantages divers. Dans cette conjoncture très tendue, les données recueillies montrent que les salaires ont augmenté d'environ 25 % en un an: un téléagent débutant commence autour de 7500 à 8000 roupies par mois (215 à 230 euros) voire parfois 9000 roupies (260 euros) au lieu de 6000 à 6500 (175 à 188 euros) il y a un an (août 2004)<sup>18</sup>.

Si cette hausse des rémunérations se prolonge, elle finira par compromettre la compétitivité de Maurice à l'égard de pays francophones concurrents comme le Maroc, la Tunisie, le Sénégal, le Bénin et même Pondichéry où des sociétés françaises se sont installées. Pour le moment, elle ne fait qu'éroder les marges et augmenter un peu le prix des prestations. C'est pourquoi il est important de parvenir rapidement à une adéquation entre offre et demande de travail, cet objectif n'étant atteignable que par un gros effort de formation. L'État a donc un rôle important à jouer s'il souhaite que les centres d'appels génèrent 10000 à 20000 emplois dans l'avenir<sup>19</sup> comme il l'escompte (ils en représentent aujourd'hui environ 1800).

### *Les activités de Back-Office*

Cette appellation renvoie à des activités de bureau très diverses: saisie de données (*data capture*), traitement de chèques, d'impôts, établissement de fiches de paie, comptabilité d'entreprises, transcriptions médicales et légales, tenue d'agendas, rédaction de courriers, etc.

17. Ils font souvent des fautes de syntaxe, de genre et de conjugaison car le Créole s'immisce souvent dans leur façon de parler français. Par contre, leur maîtrise de l'Anglais est meilleure étant scolarisés dans cette langue.

18. En incluant les charges, un employé revient ici à moins de 300 euros par mois alors qu'un salarié français reviendrait à environ 1400 euros pour le même travail.

19. L'objectif est de former 1000 jeunes par an. Pour cela, l'État a intégré l'informatique dans le cursus scolaire depuis le primaire, mais seulement 4700 jeunes obtiennent le baccalauréat chaque année. L'effort à accomplir doit donc être réalisé beaucoup plus en profondeur et massivement.

Dans le cadre de leur recrutement, les entreprises demandent aux candidats d'avoir une bonne maîtrise de l'informatique et des principaux logiciels, mais le plus souvent elles ne les trouvent pas. Elles doivent donc embaucher de «la main-d'œuvre qu'on qualifie nous-même» comme l'a noté une chef d'entreprise. Outre ces aspects techniques, une bonne connaissance écrite du Français ou de l'Anglais – et non-orale comme pour les centres d'appels – est requise pour éviter les erreurs de retranscription ou de rédaction. Enfin, les entreprises insistent sur les nécessaires capacités intellectuelles et culturelles des candidats, leur motivation, leur célérité à saisir des données ainsi que leur conscience professionnelle, ces éléments étant évalués au cours du stage de formation. Le niveau scolaire exigé est le HSC même si le travail demandé n'est pas très compliqué, consistant souvent en du recopiage de simples données scannées. Mais, comme pour les centres d'appels, peu de jeunes Mauriciens répondent à ces critères: s'ils sont potentiellement nombreux à chercher du travail, leur compétence limitée et leur méconnaissance du monde de l'entreprise et de ses contraintes font que l'offre des entreprises n'est pas satisfaite. Il y a là un problème de fond qui renvoie aux carences du système éducatif mauricien qui ne privilégie pas assez la culture du travail et l'initiative individuelle. Cette situation peut s'expliquer par le fait que Maurice demeure un pays en voie de développement, malgré les gros progrès réalisés ces dernières années. Les jeunes attirés par les TIC sont en effet le plus souvent des fils de paysans ou d'ouvriers qui ont vécu dans un cadre familial et social peu favorable à l'apprentissage du risque, de la prise de responsabilités et du sens des affaires, d'où leurs lacunes.

Comme dans le cas des centres d'appels, le niveau des rémunérations est supérieur à celui des autres secteurs d'activités du pays. Le salaire moyen d'un agent débutant est d'environ 7000 roupies par mois soit 200 euros. Il augmente assez rapidement par la suite car les entreprises fidélisent leurs employés de peur de les voir débaucher par leurs concurrents car la main-d'œuvre compétente est, en ce domaine également, en quantité insuffisante. Toutefois, la concurrence à l'embauche est moins forte que pour les centres d'appels car les entreprises doivent faire une formation spécifique à leur activité, laquelle n'étant pas aussi facilement transférable que dans le cas des premiers. Enfin, les employés sont jeunes et surtout de sexe féminin.

### *Le développement de logiciels*

Activité à plus forte valeur ajoutée que les deux précédentes, le développement de logiciels consiste en une série de prestations fournies à des entreprises sous forme de mise au point de logiciels aux fonctions fort variées: traitements de moyens de paiements (chèques, cartes bleues), aide à la décision en termes de *marketing*, de gestion, etc., mise en place de sites internet, élaboration de logiciels de sauvegarde de données, de circulation et de classement de l'information etc.

Le problème relatif au manque de qualification de la main-d'œuvre locale se pose ici avec encore plus d'acuité étant donné les compétences requises. Si en

matière de centre d'appels ou de *Back-Office*, les employeurs recrutent au niveau HSC voire SC, les entreprises spécialisées dans le développement de logiciels exigent une main-d'œuvre ayant au minimum trois ou quatre années de formation universitaire, voire davantage, et des compétences bien précises, notamment en termes de programmation. Aussi, le vivier local est extrêmement réduit, les entreprises ayant beaucoup de difficultés à recruter sur place les agents dont elles ont besoin (la proportion de candidat valable est ici de un sur cent). Pour y remédier, quelques (rares) entreprises ont fait venir de la main-d'œuvre malgache sortant de l'institut polytechnique national de Tananarive qui forme environ 25 personnes par an aux différentes techniques de l'informatique<sup>20</sup>. D'autres ont installé une antenne à Madagascar où elles sous-traitent certaines opérations en profitant du faible coût du travail et de sa bonne qualification: les salaires sont en effet inférieurs de 50 % à ceux de Maurice, «un Malgache qui a dix ans d'expérience gagne ce que touche ici un débutant» a constaté un chef d'entreprise de Port-Louis. Toutefois, cette installation dans la «Grande île» relève plus de cas ponctuels que d'un mouvement général car l'investissement y est jugé trop risqué étant donné son instabilité politique comparée à la remarquable stabilité de Maurice. Ce facteur conjugué à l'insécurité juridique des investissements et à une corruption généralisée explique pourquoi des activités à forte intensité de main-d'œuvre comme les centres d'appels et le *Back-Office* ne s'implantent toujours pas à Madagascar, mais pour combien de temps encore? Ne finiront-ils pas par imiter l'industrie textile mauricienne avec les avantages que leur activité est aisément transférable en l'absence d'équipements lourds et que Tananarive (1,7 million d'habitants) offre à elle seule un bassin d'emplois supérieur et plus qualifié que celui de Maurice?

Comme dans les deux autres secteurs précédents, on assiste dans le développement des logiciels à une forte mobilité du personnel qualifié qui, sans cesse, négocie des conditions de rémunération meilleures, quitte à se livrer à diverses formes de chantage (absentéisme élevé). Pour conserver leurs agents, les entreprises n'ont d'autres solutions que d'augmenter les salaires, ce qui conduit à une situation de surenchère: un programmeur qualifié peut gagner jusqu'à 20000 à 25000 roupies par mois (580 à 725 euros) et jusqu'à 40000 (1160 euros) voire davantage pour un chef de projet, un jeune moins qualifié (niveau HSC plus deux ans) entre 10000 à 15000 roupies par mois (290 à 435 euros). Aussi, certains observateurs estiment que Maurice n'a aucun avenir dans ce secteur car le vivier de main-d'œuvre est inexistant. Ils avancent aussi que le pays ne pourra jamais refaire son retard en matière de formation car l'énorme effort à accomplir risque de s'espacer sur une demie voire une génération alors que des pays concurrents comme le Maroc et l'Inde dispose déjà du personnel nécessaire<sup>21</sup>. Signe révélateur, face au manque de programmeurs compétents, à leur forte volatilité

20. Si la formation est de bonne qualité à Madagascar, elle l'est aussi en Inde mais peu de Mauriciens s'y rend en raison de son coût élevé.

21. Dans le cas des centres d'appels et du *Back-Office*, il est, par contre, possible d'améliorer rapidement les compétences.

et à la hausse des salaires, une entreprise a cessé son activité sur certains produits pour la rapatrier en France.

Maurice possède de sérieux atouts pour permettre le bon développement de certaines branches des TIC: stabilité politique, laisser-faire étatique, code du travail souple, libre circulation des capitaux, système bancaire efficace, cadre de vie agréable, etc.. En outre, l'île dispose d'un potentiel de croissance car l'externalisation est encore peu répandue en France, son principal marché, en raison de la forte hostilité des syndicats et du gouvernement qui redoutent des suppressions massives d'emplois. Son talon d'Achille tient à ses insuffisances criantes en matière de formation, faute d'avoir anticipé les besoins des entreprises.

## Conclusion

L'installation de sociétés textiles européennes et asiatiques à Maurice et le développement de sociétés locales exclusivement tournées vers l'étranger s'est traduit par la création de milliers d'emplois et la résorption du chômage. Cette migration sectorielle des emplois à Maurice, comme dans de nombreux autres pays du Sud, s'est accompagnée, durant les années 1980 et 1990, de licenciements dans l'industrie textile des pays de l'OCDE, dont la France, qui a vu se multiplier les fermetures d'usines. Ce phénomène de transfert des emplois au Sud touche à présent le secteur des services, toujours pour les mêmes raisons à savoir des questions de coûts de production plus faibles et in fine de prix, ceux-ci étant au cœur de la mondialisation et de son corollaire, la libéralisation intégrale des échanges.

La zone franche a été un succès incontestable grâce à la conjonction de deux facteurs: le faible coût et la disponibilité de la main-d'œuvre locale, d'une part, et, d'autre part, l'accès privilégié de Maurice au marché européen en tant que signataire de la convention de Lomé. Si le secteur des TIC ne rencontre pas de problème en termes de débouchés, il faudrait que l'État forme deux à trois mille personnes pour faire déjà cesser les pressions actuelles sur les salaires et satisfaire la demande des entreprises présentes et prêtes à s'installer. Il faudrait un effort beaucoup plus important encore pour assurer un réel avenir dans les domaines des centres d'appels et du *Back-Office*, compte tenu que celui du développement des logiciels paraît très compromis. En cela, le pari de faire du pays une cyber île paraît audacieux voire risqué: comment développer un nouveau secteur sans avoir, au préalable, la main-d'œuvre adéquate? la zone franche n'a-t-elle pas connu le succès du fait d'une main-d'œuvre, certes peu onéreuse, mais aussi «prête à l'emploi» ce qui n'est pas le cas dans les TIC?

Si la fragilité du textile et du secteur sucrier fait peser de lourdes incertitudes sur l'avenir du marché du travail local, les TIC ne semblent pas, pour le moment, capables de constituer un véritable nouveau secteur d'activité. Finalement, la mondialisation a fait disparaître deux «niches» (accord multifibres et protocole sucre) qui ont assuré le succès du modèle de développement mauricien

sans les remplacer, même si le tourisme se substitue un peu à eux. Autrement dit, l'économie mondiale a induit une volatilité croissante des emplois qui se traduit à Maurice par une recrudescence du chômage et par un risque à moyen terme de paupérisation de la population. Les Créoles, déjà laissés pour compte du miracle mauricien, paraissent les plus vulnérables. La paix sociale et la fragile harmonie qui règnent entre les différentes communautés pourraient alors être d'autant plus menacées que les fruits du succès économique n'ont pas profité à tous les Mauriciens, mais ont, au contraire, creusé les inégalités.

### BIBLIOGRAPHIE

- ALLADIN I. [1993], *Economic Miracle in the Indian ocean, Can Mauritius show the way?*, Port-Louis, Éditions de l'Océan indien, 204 p.
- BARBIER J.-P. [1995], «Le rêve de Maurice: devenir "dragon"», *Afrique contemporaine*, n° 176, p. 29-41.
- BHEENICK R., SCHAPIRO M.O. [1989], «Mauritius: A Case Study of the Export Processing Zone», in *Successful Development in Africa*, Washington EDI Development Policy Case, Series n° 1, Economic Development Institute, World Bank.
- CARDINAUD A., NOITAKIS E. [2003], *Le textile mauricien: un secteur en danger*, Port-Louis, Ambassade de France à Maurice, Mission économique, 9 p.
- CHAZAN-GILLIG S. [1998], «Ethnicité et libre échange dans la société de l'île Maurice», *L'Homme et la Société*, n° 130, p. 93-104.
- DIMOU M., SCHAFFAR A. [2001], *Towards the end of an industrial pathway: the case of Mauritius, The Third Congress on Proximity «New Growth and Territories»*, University of Paris South and Institut national de la recherche agronomique.
- GENTIL DE A. [1997], *Les Franco-mauriciens: étude ethno-géographique, Évolution et transformation socio-économique de la communauté franco-mauricienne à l'île Maurice*, thèse de doctorat.
- GONZALVEZ P., RAFFRAY F. [1998], *Perspectives économiques et financières de l'île Maurice*, Port-Louis, Poste d'expansion économique de Port-Louis, Ambassade de France, 43 p.
- HEIN P. [1996], *L'économie de l'île Maurice*, Paris, L'Harmattan, coll. Sociétés et économies insulaires, 111 p.
- DURAND J. et J.-P. [1975], *L'île Maurice, quelle indépendance?*, Paris, Anthropos, 254 p.
- KOOP K. [2004], «L'île Maurice à l'ère de la mondialisation. Un modèle d'un développement de rattrapage?», *Autrepart*, n° 31, p. 109-132.
- KPMG-Peat-Marwick [1988], *La zone franche, l'âge de la majorité (18 ans)*, Port-Louis, 29 p.
- MARCHÉS TROPICAUX ET MÉDITERRANÉENS [1999], numéro hors série.
- MARCHÉS TROPICAUX ET MÉDITERRANÉENS [2003], n° 3024.
- MEADE J.E. et alii [1968], *Economic and social Structure of Mauritius*, London, Methuen, 1961. Reprinted, London Franck Cass.
- MEPZA [1998], *Annual Report and Directory*, Port-Louis, 59 p.
- MEPZA [2000], *Annual Report and Directory*, Port-Louis, 56 p.
- MEPZA [2003-2004], *Annual Report and Directory*, Port-Louis, 28 p.

- MISSIONS ÉCONOMIQUES-AMBASSADE DE FRANCE [2005], *Programme accéléré du secteur sucrier mauricien: l'Accelerated Action Plan (2005-2015)*, Port-Louis, Fiche de synthèse, 4 p.
- RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F. [1996], «Les entreprises franches à Madagascar: économie d'enclave ou promesse d'une nouvelle prospérité?», *Économie de Madagascar*, n° 2, Antananarivo, p. 217-248.
- WIDMER I. [1999], *Migration, emploi et développement: analyse comparée de l'île de la Réunion et de l'île Maurice*, thèse de doctorat de démographie, Université de Panthéon-Paris I-Sorbonne, 839 p.
- WILTON ASSOCIATES [1994], *Zone franche mauricienne, facteurs de succès, difficultés et avenir*, Port-Louis, Mission de coopération et d'action culturelle/Service commercial de l'ambassade de France/MEPZA, 37 p.

# Investissements directs étrangers, mondialisation et emploi au Viêt-nam<sup>1</sup>

*Nolwen Henaff\**

## Introduction

Le Viêt-nam, dont la croissance économique a été particulièrement soutenue au cours des dix dernières années, est souvent perçu comme une menace par les autres pays du Sud avec lesquels il est en concurrence directe, tant pour les exportations que pour l'attraction des investissements étrangers, et par les pays du Nord qui voient en lui une destination privilégiée des délocalisations en raison de ses faibles coûts de main-d'œuvre. Le Viêt-nam n'est pourtant apparu que récemment sur la scène internationale. Longtemps isolé pour des raisons politiques, le pays s'est lancé en 1986 dans une série de réformes dont les principales caractéristiques sont l'ouverture sur l'extérieur et aux opérateurs non étatiques. Cette ouverture a débouché en 1989 sur une loi autorisant les investissements directs étrangers, qui ont connu pendant les années 1990 une croissance rapide, renforcée par la levée de l'embargo américain en 1994. La crise financière asiatique, une crise interne, et un certain nombre de difficultés rencontrées par les investisseurs ont ralenti le rythme des investissements à la fin des années 1990, mais le poids des entreprises à capitaux étrangers dans l'économie reste important, même si leur contribution à l'emploi total reste modeste.

Le Viêt-nam bénéficie d'une main-d'œuvre dont le niveau d'éducation est particulièrement élevé par rapport à d'autres pays de même niveau de revenu, ce qui constitue un avantage comparatif important étant donné le faible niveau des salaires, mais l'intégration internationale passe par l'adaptation de la main-d'œuvre aux technologies modernes, ce qui impose un renouvellement de la structure des métiers. L'un des rôles dévolus aux entreprises étrangères est précisément de favoriser le passage de l'économie à un niveau technologique supérieur, en particulier à travers un appui aux entreprises d'État dans le cadre de joint-

---

\* Économiste, IRD, UR 105 «Savoirs et développement», Nolwen.Henaff@bondy.ird.fr.

1. Cet article s'appuiera principalement sur une enquête auprès de 300 entreprises – dont 55 à participation étrangère –, dans neuf provinces du Viêt-nam en octobre 1999 par l'IRD, l'IUED (Genève), le Ministère du Travail, des Invalides et des Affaires Sociales (Hanoï), et financée par la Banque mondiale.

ventures. Par ailleurs, la priorité accordée par la stratégie de développement du Viêt-nam à l'éducation et la formation a pour objectif de fournir des contingents croissants d'ouvriers qualifiés répondant aux besoins des entreprises.

Au regard des débats qui ont cours dans les pays du Nord sur l'impact des délocalisations sur l'emploi, sur le statut et la protection des salariés, nous nous proposons ici d'analyser la portée et la nature de l'impact des investissements directs étrangers et de l'intégration internationale sur l'emploi au Viêt-nam. Pour ce faire, nous analyserons successivement les tendances récentes en matière de création d'emploi, de contrat de travail, de rémunération, de recrutement, et de formation dans les entreprises opérant au Viêt-nam, en accordant une importance particulière aux entreprises à capitaux étrangers<sup>2</sup>.

### Ouverture, investissements étrangers et évolution de l'emploi

Il convient ici de rappeler que le Viêt-nam reste un pays pauvre, dont environ 60 % de la population active reste employée dans l'agriculture, qui représente, avec la pêche et l'aquaculture environ 13 % du PIB début des années 2000 et 26 % de la valeur des exportations du pays en 2002 [GSO, 2005b]. La part du secteur agricole dans les nouveaux emplois est décroissante, et le Viêt-nam enregistre une tendance à l'accroissement de la part du salariat dans la population active employée.

En 2002, les entreprises à capitaux étrangers représentent 14 % de la production totale et 42 % de la production industrielle [GSO, 2003a, p. 55, 300]. Le nombre d'employés dans les entreprises à capitaux étrangers est passé de 82000 en 1995 à 691000 en 2002, soit un taux de croissance moyen annuel supérieur à 35 %. À titre de comparaison, la croissance de l'emploi a été pendant la même période légèrement supérieure à 15 % dans le secteur d'État, à 21 % dans le secteur privé, de 36 % dans les sociétés de capitaux et de 4,6 % dans le secteur individuel et familial [GSO, 1996, p. 15, 121; 2003]. La progression de l'emploi dans les entreprises à capitaux étrangers s'est ralentie au cours de la deuxième moitié des années 1990, à cause des difficultés économiques rencontrées par le Viêt-nam dans un contexte régional globalement défavorable (crise financière asiatique). Au cours de cette période, le nombre de projets d'investissement s'accroît, mais la taille des projets se réduit de manière importante<sup>3</sup>.

2. Il est probable, comme le signale la littérature sur le sujet, que l'impact des IDE est différencié en fonction non seulement du secteur d'activité mais aussi du type d'investissement réalisé. La taille de l'échantillon ne permet cependant pas de distinguer de manière significative les différentes formes d'investissement direct étranger (IDE) au Viêt-nam que sont les *Build-Operate-Transfer* (BOT), les *Business Co-operation Contracts* (BCC), les co-entreprises ou joint-ventures, et l'implantation de filiales.

3. Le nombre de projets approuvés est multiplié par dix entre 1988 et 2000, malgré le ralentissement enregistré en 1997, 1998 et 1999 [GSO, 2005b], lié à la fois à la crise financière asiatique et à un essoufflement temporaire de la croissance sur le plan interne. La reprise se traduit par un doublement du nombre de projets d'investissement étranger entre 2000 et 2004. La tendance est la même du point de vue du montant des fonds investis, qui ne retrouvent cependant pas par la suite les montants record atteints en 1995 et 1996. Pour une vue d'ensemble des investissements étrangers au Viêt-nam, voir Le Dang Doanh [2002].

Elle s'est en revanche accélérée dans le secteur domestique<sup>4</sup>. La contribution des investissements directs étrangers à la croissance de l'emploi au Viêt-nam est donc positive, et est particulièrement significative si on la rapporte aux effectifs salariés. Le secteur étranger représente en effet en 2002 près de 15 % de l'emploi salarié, mais seulement 1,3 % de l'emploi total [GSO, 2003b; Molisa, 2004, p. 147]. Les entreprises à capitaux étrangers se distinguent de moins en moins des entreprises nationales opérant dans les mêmes secteurs et dans des conditions équivalentes, en matière de création d'emploi comme de recrutement et de gestion de la main-d'œuvre, comme nous le montrerons dans la suite de cet article.

Tab. 1 – Salaires horaires des travailleurs dans la production manufacturière en 2003 (USD)

Pays	Salaire horaire
Danemark	32,18
États Unis	21,97
France	21,13
Japon	20,09
Australie	20,05
Espagne	14,96
Nouvelle Zélande	11,13
Corée	10,28
Singapour	7,41
Taiwan	5,84
Hong Kong	5,54
République tchèque	4,71
Brésil	2,67
Mexique	2,48
Chine	0,56-0,67
Sri Lanka (2002)	0,49
Viêt-nam	0,20

\* Le chiffre présenté ici correspond à la moyenne sur le marché. Mais le coût de revient de la main-d'œuvre pour les entreprises étrangères au Viêt-nam est plus élevé (voir tab. 2).

Source : U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, November 2004 (<http://www.bls.gov>); pour la Chine, Banister J., 2004: 71; pour le Viêt-nam, CIEM, 2004: 61.

4. Voir MPDF [1999, p. 4].

L'essentiel de l'effort d'investissement direct étranger porte sur le secteur manufacturier. Le secteur représente 40 % de la production manufacturière en 1999 [GSO, 2000a], mais seulement 4,7 % de l'emploi dans le secteur manufacturier. Il a cependant attiré 64,5 % des projets d'investissement et 51 % des fonds étrangers approuvés entre 1988 et 2004 [GSO, 2005a] et concentre 85,5 % des employés des entreprises étrangères [GSO, 2000b]. L'emploi dans les entreprises à capitaux étrangers est très concentré. Quatre secteurs représentent en effet 70 % de l'emploi manufacturier dans ces entreprises (le cuir, la fourrure, le textile, et l'alimentation et les boissons). Il s'agit de secteurs intensifs en main-d'œuvre, dans lesquels les technologies de pointe restent marginales mais la valeur ajoutée peut être importante. Les entreprises vietnamiennes sont également très présentes sur ces secteurs. Dans le tertiaire, l'emploi est concentré dans le commerce, l'immobilier, et l'hôtellerie restauration, mais l'emploi est faible dans ce secteur et les entreprises étrangères globalement moins présentes que les entreprises domestiques. Le Viêt-nam est donc bien une destination pour les entreprises du secteur manufacturier qui se délocalisent. Le niveau relativement élevé d'éducation de sa main-d'œuvre par rapport à son coût (tab. 1) constitue un avantage important pour le pays, dont le marché intérieur est constitué de près de 80 millions de personnes dont le pouvoir d'achat s'est accru au cours des années récentes.

Les investissements étrangers au Viêt-nam sont réalisés, pour l'essentiel, par des pays de la région: le Japon, Singapour, Taiwan, la Corée, et Hong-Kong représentent près de 60 % des investissements étrangers au Viêt-nam sur la période 1988-2004 [Source: MPI], et si l'on ajoute la Malaisie, la Thaïlande, l'Indonésie, les Philippines, la Chine et le Laos, on atteint les deux tiers des investissements réalisés pendant la période. L'Europe occidentale représente un peu plus de 15 % des investissements directs au Viêt-nam, et l'Amérique du Nord 8,5 %. On note en particulier que des pays comme Maurice, l'Inde ou Israël, qui sont des concurrents directs du Viêt-nam dans la filière textile, investissent également dans ce pays. Les investissements étrangers au Viêt-nam, comme les exportations de main-d'œuvre, sont donc encore pour l'essentiel constitués de flux Sud-Sud. Parallèlement, selon le Département de gestion de la main-d'œuvre à l'étranger du pays du Ministère du Travail, des invalides et des Affaires Sociales, le nombre de travailleurs vietnamiens à l'étranger était de 55 548 à la fin octobre 2004, les destinations principales de ces travailleurs étant Taiwan, qui emploie à lui seul plus de la moitié des travailleurs vietnamiens à l'étranger, la Malaisie et le Laos, qui en emploient environ le tiers. Le Japon et la Corée emploient 8,5 % de ces travailleurs, et recrutent essentiellement de la main-d'œuvre qualifiée. Les exportations de main-d'œuvre vietnamienne se font donc essentiellement à destination des pays de la région, et restent principalement constituées de main-d'œuvre faiblement qualifiée.

## Le contrat de travail

L'établissement d'un contrat de travail avec chaque employé est en principe une obligation depuis l'entrée en vigueur du Code du travail en 1994. Il apparaît cependant que les situations des employés des entreprises vietnamiennes au regard du contrat de travail sont très diversifiées, d'une entreprise à l'autre, ou parfois au sein d'une même entreprise.

Le tableau 2 indique qu'un faible pourcentage de contrats de travail à durée indéterminée est la règle, à l'exception du secteur d'État, où cependant 45 % des entreprises emploient moins de la moitié de leurs employés sur une base permanente. Cela signifie que dans la plupart des entreprises, une majorité d'employés travaillent sur la base de contrats à durée déterminée ou verbaux. Le recours aux travailleurs saisonniers est particulièrement important dans les sociétés et dans les entreprises privées domestiques, qui font aussi appel à de la main d'œuvre temporaire.

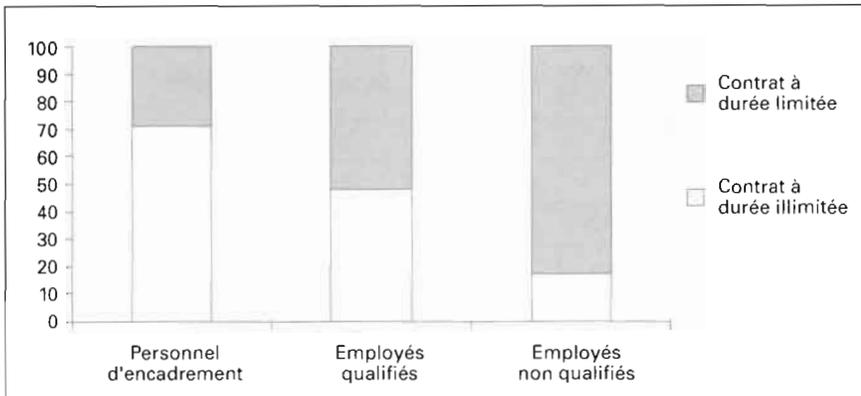
Tab. 2 – Répartition des salariés des entreprises en fonction du contrat de travail, 1998 (%)

	Contrat écrit				Contrat Verbal	Total
	à durée indéterminée	à durée déterminée	Saisonnier	temporaire		
Entreprises d'État	74,5	23,1	1,9	0,0	0,5	100,0
Sociétés	40,7	44,7	13,5	0,7	0,4	100,0
Coopératives	24,6	33,4	2,2	0,0	39,8	100,0
Entreprises à capitaux étrangers	8,6	88,7	2,6	0,0	0,1	100,0
Entreprises privées	6,1	77,1	11,7	1,1	4,0	100,0

D'une manière générale, la main-d'œuvre saisonnière est plutôt masculine tandis que la proportion de personnes employées sur contrats à durée déterminée est plus élevée chez les femmes que chez les hommes [Henaff, 2002]. Dans les entreprises étrangères, 99 % des femmes sont employées sur contrat à durée déterminée et 1 % sur contrat à durée indéterminée, contre 83 % et 14 % respectivement pour les hommes. En analysant les mouvements (arrivées et départs) au sein des entreprises, on constate que la part des contrats à durée déterminée a augmenté entre 1997 et 1999, en particulier les contrats à moins d'un an. Cette tendance peut être liée à une conjoncture défavorable pendant la période liée à la fois à une crise interne de la production et à la crise financière asiatique. Mais on peut également faire l'hypothèse qu'il s'agit d'une tendance plus structurelle, liée à l'impact de la mondialisation et à la recherche par les entreprises d'une

augmentation de la flexibilité du travail. Cette situation a attiré l'attention du gouvernement, et le Code du Travail amendé le 2 Avril 2002, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003, prévoit qu'à expiration d'un premier contrat à durée déterminée, un second contrat doit être signé dans les trente jours si l'employé continue à travailler pour l'employeur, faute de quoi le contrat est automatiquement transformé en contrat à durée indéterminée (Chapitre IV, article 27, Code du Travail de la République Socialiste du Viêt-nam, amendé le 2 avril 2002). La loi n'autorise par ailleurs plus la signature de plus de deux contrats à durée déterminée par les mêmes contractants. L'intention du législateur est louable au regard de la protection des travailleurs, mais ses dispositions sont faciles à contourner. Comme le montre la figure 1, et comme on pouvait s'y attendre, la nature de la relation contractuelle entre employeurs et employés dépend largement du poste occupé, et si la majorité des entreprises cherchent à retenir leur main-d'œuvre, en particulier les entreprises étrangères (82 %), il s'agit de la main-d'œuvre qualifiée et surtout du personnel d'encadrement (fig. 1).

*Fig. 1 – Répartition des salariés en fonction du poste occupé et du contrat de travail en 1997 (%)*



Source : Enquête réalisée auprès de 1200 ménages dans douze provinces en 1997 par l'IRD (N. Henaff, J.-Y. Martin) et le Molisa (ILSSA) dans le cadre du projet d'observatoire du travail, de l'emploi et des ressources humaines au Viêt-nam [Henaff, Martin, 1999].

## La rémunération

Le niveau de salaire minimum est prévu par la loi pour chaque catégorie d'employés et pour différentes localisations, et redéfini périodiquement. En 1998, le salaire minimum était de 35 USD dans les grandes villes comme Hanoi et Hô Chi Minh Ville, et de 30 USD ailleurs, et fixé en dollars américains (Circulaire n° 11/LD-TBXH-TT, II.2, 3 mai 1995 du Ministère du Travail, des Inva-

lides et des Affaires Sociales). À la même époque, le salaire minimum les entreprises domestiques était de 144000 VND (environ USD 10,4)<sup>5</sup>. L'écart est donc important entre les entreprises étrangères et les entreprises domestiques, mais se réduit. Le salaire minimum pour les entreprises domestiques est passé à 180000 dongs en décembre 1999, à 210000 dongs en décembre 2000, et à 219000 dongs en janvier 2003 (Décret 03.2003/ND-CP du 15.01.2003), tandis que le salaire minimum dans les entreprises étrangères a été fixé le 26 mars 1999 à 626000 VND (environ 45 USD) à Hanoi et Hô Chi Minh Ville, à 556000 VND (environ 40 USD) dans la banlieue de ces deux villes et à Hai Phong, Bien Hoa et Vung Tau, et à 487000 VND (environ 35 USD) ailleurs (Décision No. 53/1999/QD-TTg du Premier ministre, 26 mars 1999). Le gouvernement vietnamien a engagé une réforme des salaires et des prix qui vise à démanteler le système de double tarification, et devrait progressivement amener les entreprises étrangères et les entreprises vietnamiennes à opérer dans des conditions identiques.

Cependant, le niveau du salaire minimum n'est pas un obstacle aux investissements étrangers ni à la création d'emploi, étant donné son niveau très modeste, quel que soit l'employeur ou la localisation de l'entreprise. Les salaires sont en pratique nettement plus élevés en moyenne que les minima prescrits par la loi, ou la moyenne nationale (fig. 2)<sup>6</sup>. C'est dans les entreprises étrangères que les salaires sont les plus élevés, quel que soit le niveau de qualification du poste occupé. C'est aussi dans ces entreprises que les écarts sont les plus importants entre les différentes catégories d'employés. L'importance des salaires moyens des personnels qualifiés et d'encadrement dans les entreprises étrangères s'explique en partie par la présence, dans une majorité de ces entreprises, de personnels étrangers. Cependant, même dans les entreprises étrangères qui n'emploient aucun salarié étranger, l'écart avec les autres entreprises reste conséquent. Dans ce cas, le salaire moyen d'un cadre est d'environ 2000000 VND. Il s'agit donc bien d'une politique salariale et non pas seulement de l'incidence des salaires payés aux salariés étrangers, et cette politique différencie très clairement les différents types de salariés.

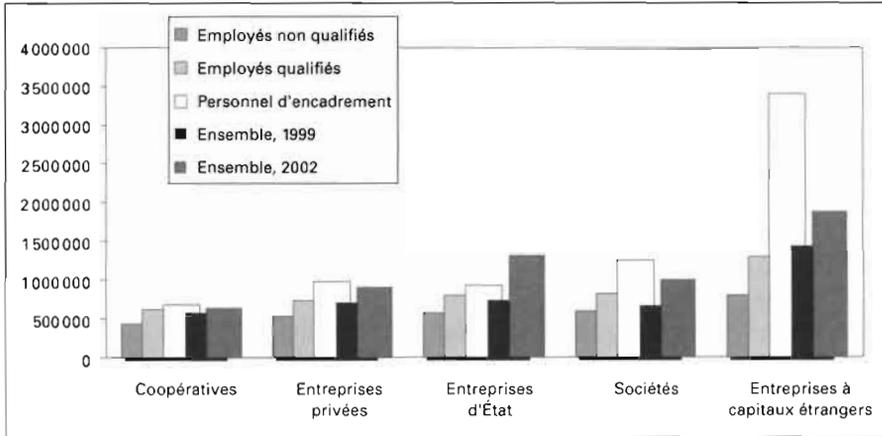
Parmi les différents éléments qui entrent dans la détermination du salaire d'embauche dans les entreprises, le niveau de formation du salarié est celui qui est le plus souvent mentionné par les entreprises. Il l'est par plus de la moitié des entreprises à capitaux étrangers et des sociétés, et par 62 % des entreprises

---

5. Le niveau du salaire minimum est fixé par décret du gouvernement.

6. Les chiffres obtenus à partir de l'enquête de 1999 sont assez différents de ceux obtenus dans le cadre de l'enquête VLSS de 1997-1998 de l'Office National de la Statistique et de la Banque mondiale [GSO, 2000c]. Cela tient probablement à deux facteurs. D'une part, l'enquête-entreprise de 1999 donne des moyennes par entreprises, alors que VLSS donne des moyennes par individu. Or la variance des salaires est élevée au sein des entreprises. D'autre part, l'écart est d'autant plus fort que l'effectif enquêté dans le cadre du VLSS est faible. C'est en particulier le cas pour les employés des entreprises étrangères. Or la variance entre les entreprises est élevée. Il nous semble donc qu'un petit échantillon d'individus est moins représentatif en matière de rémunération qu'un petit échantillon d'entreprises, qui emploient ici 51846 personnes en 1998, dont 7450 dans les entreprises étrangères.

Fig. 2 – Salaires moyens dans les entreprises au Viêt-nam, par type de personnel (%)



Source : Pour 2002, GSO, 2003b. Pour les autres chiffres, enquête entreprises IRD/Molisa.

d'État (tab. 3). Il y a donc une cohérence forte entre les critères de recrutement et la détermination du salaire de recrutement. En revanche, alors que l'expérience professionnelle ne joue pas un rôle déterminant dans le recrutement, elle est un élément déterminant du niveau de salaire d'embauche. On observe que dans les entreprises à capitaux étrangers, la nature du poste à pourvoir (niveau de responsabilité et qualification) est plus importante que les compétences spécifiques de la personne recrutée. C'est l'inverse dans les entreprises domestiques.

La qualification, la productivité individuelle et l'ancienneté sont les déterminants des augmentations de salaire les plus souvent mentionnés. Alors que ce n'est que rarement l'objectif de la formation, on constate que celle-ci est un facteur d'amélioration des rémunérations. L'écart initial entre employés formés et employés non formés, qui se traduit globalement dans l'entreprise par l'occupation de postes qualifiés et non qualifiés, est donc renforcée par la focalisation de la politique des entreprises sur les postes qualifiés et les postes d'encadrement en termes de formation, qui à son tour accroît encore les différentiels de salaire au sein des entreprises. D'autant que la vulnérabilité liée aux contrats de travail verbaux ou à durée déterminée permet aux entreprises de contenir la progression des salaires les plus bas. La productivité individuelle est plus souvent prise en compte pour les augmentations de salaire que la productivité collective, et ceci par tous les types d'entreprises. C'est en effet un élément déterminant de la motivation des travailleurs.

Si l'analyse à partir des salaires permet d'effectuer des comparaisons entre les entreprises, ceux-ci ne représentent qu'une partie de la rémunération. Le recours aux heures supplémentaires est relativement plus fréquent dans les entre-

Tab. 3 – Déterminants du salaire d'embauche  
et des augmentations de salaire, 1998 (%)

	Entreprises d'État	Sociétés	Entreprises privées	Coopéra- tives	Entreprises à capitaux étrangers
<b>Déterminants du salaire d'embauche</b>					
Niveau de formation du salarié	61,5	51,6	20,0	32,7	52,7
Niveau de responsabilité du poste	19,2	32,3	33,3	29,1	50,9
Expérience professionnelle	32,7	36,6	31,1	23,6	41,8
Niveau de qualification du poste	23,1	29,0	24,4	29,1	41,8
Compétences spécifiques de la personne recrutée	53,8	49,5	53,3	49,1	38,2
Type de formation reçu avant le recrutement	11,5	4,3	2,2	1,8	7,3
Institution de formation de provenance	1,9	1,1	0,0	1,8	3,6
Difficulté à recruter la personne compétente	0,0	1,1	0,0	0,0	1,8
Autres	0,0	5,4	6,7	7,3	1,8
<b>Déterminants des augmentations de salaire</b>					
Qualification	48,1	44,1	37,8	34,5	52,7
Productivité individuelle	40,4	45,2	57,8	47,3	49,1
Ancienneté	78,8	38,7	24,4	21,8	38,2
Promotion	17,3	10,8	2,2	3,6	18,2
Productivité collective	9,6	14,0	15,6	14,5	9,1
Inflation	0,0	0,0	0,0	0,0	5,5

prises étrangères (73 %) et les entreprises d'État (73 %) que dans les autres types d'entreprises, même si la majorité des entreprises y ont recours (respectivement 68, 60 et 69 % pour les sociétés, les entreprises privées et les coopératives). Le régime des primes est également encadré par le Code du travail, la Loi sur les investissements étrangers, et les textes légaux qui les précisent et en fixent les modalités d'application. La prime la plus répandue est la prime de nouvel an. Elle concerne presque tous les salariés des entreprises. Cette prime représente généralement environ un mois de salaire. Les primes de rendement viennent au deuxième rang des primes accordées pour le nombre d'entreprises concernées, mais ne touchent qu'une proportion très marginale des employés, les employés

des entreprises à capitaux étrangers étant proportionnellement les plus nombreux à en bénéficier. Leurs montants moyens sont généralement incitatifs au regard des niveaux moyens de salaires, sauf dans les coopératives qui n'accordent en dehors du têt que des primes modestes, pour une proportion encore plus modeste d'employés. Un certain nombre d'entreprises accordent des primes de responsabilité, en particulier parmi les sociétés domestiques et étrangères. Ces primes ne concernent qu'un petit nombre d'employés, et atteignent généralement des montants moyens plus élevés que les primes de rendement. On retrouve ici l'attention accordée à la motivation du personnel d'encadrement dans les entreprises étrangères. Les autres primes restent très exceptionnelles, même si elles peuvent parfois atteindre des montants importants.

On peut donc faire le constat que la précarité de l'emploi de la main-d'œuvre non qualifiée et sans formation est croissante dans tous les secteurs, et que cette précarité s'accompagne de faibles niveaux de rémunération et de possibilités marginales d'amélioration des statuts. C'est sur les employés qualifiés et le personnel d'encadrement que porte toute l'attention des entreprises en matière de progression professionnelle et de motivation. Cette tendance est plus marquée dans les sociétés domestiques et surtout, étrangères, mais est commune à tous les secteurs.

La croissance soutenue du Viêt-nam au cours des dix dernières années et les programmes de lutte contre la pauvreté ont permis d'accroître le niveau de vie des ménages vietnamiens, mais parallèlement, l'accroissement des importations, l'évolution du taux de change, et le retrait de l'État dans le financement de secteurs qui étaient auparavant fortement subventionnés comme l'éducation, la santé et le logement, ont contribué à un accroissement des coûts pour les ménages vietnamiens. Cet accroissement des coûts se traduit dans les attentes de la main-d'œuvre en termes de rémunération, en particulier la main-d'œuvre employée par les entreprises à capitaux étrangers, dans la mesure où le différentiel de salaire entre ce secteur et le secteur domestique reste élevé en moyenne. La montée du niveau d'éducation général de la population et ses besoins en termes de revenu entraînent une pression à la hausse des salaires. Parallèlement, les entreprises, domestiques et étrangères dont la compétitivité repose largement sur la faiblesse des salaires, notamment pour les ouvriers non qualifiés, cherchent à contenir la progression des salaires. On arrive à une situation de blocage dans certains secteurs, comme le textile et la confection. Largement implantée dans le Sud, dans les zones d'exportation, la branche a progressivement reculé les limites géographiques de son aire de recrutement vers les provinces les plus pauvres du delta du Mékong et du Sud. Mais le salaire proposé, qui est en moyenne de 600000 dongs aujourd'hui pour un emploi non qualifié, ne lui permet plus de satisfaire ses besoins en recrutement dans le Sud, et est jugé trop bas pour inciter les travailleurs d'autres provinces pauvres, comme les provinces du centre du pays, à effectuer une migration qui comporte des coûts. Il semble que la branche envisage actuellement de délocaliser ses unités de production vers les provinces dans lesquelles le salaire proposé est encore acceptable. Le Viêt-nam s'apprête

donc à connaître ses premières délocalisations, mais étant donné les coûts encore très faibles de main-d'œuvre dans le pays par rapport aux autres pays, c'est à l'intérieur du pays qu'auront lieu ces délocalisations.

### Critères et modalités de recrutement

Les entreprises étrangères, qui devaient autrefois passer, pour leurs recrutements, par des bureaux spécialisés ont désormais la possibilité de recruter sans passer par les agences d'État<sup>7</sup>. Mais l'application des règles du droit vietnamien est plus surveillée, et donc plus stricte dans les entreprises à capitaux étrangers que dans les entreprises vietnamiennes.

Les critères de recrutement dans les entreprises varient en fonction du type de postes à pourvoir, et des catégories d'entreprises. On note cependant des constantes pour les différentes catégories d'entreprises. Ainsi, pour les emplois non qualifiés, la santé, l'âge et le sexe sont des critères déterminants pour la plupart des entreprises. Les autres critères de recrutement, en particulier le curriculum vitae<sup>8</sup> et l'enregistrement permanent<sup>9</sup> arrivent en quatrième position pour les entreprises à capitaux étrangers. L'enregistrement permanent n'est un critère important que pour les entreprises publiques, le secteur coopératif, et les entreprises étrangères. Par ailleurs, bien que ce ne soit pas un critère déterminant pour la majorité des entreprises étrangères, la formation professionnelle est un critère plus souvent mentionné pour le recrutement d'employés non qualifiés dans ces entreprises que dans les autres types d'entreprises.

La santé et l'âge demeurent des critères déterminants pour pourvoir les emplois qualifiés dans une majorité d'entreprises, aussi bien nationales qu'étrangères. Les diplômes et le niveau d'éducation jouent également globalement un rôle plus important dans le recrutement que la formation professionnelle. Près des trois quart des entreprises étrangères tiennent compte du niveau d'éducation pour le recrutement. Alors que c'est pour les travailleurs qualifiés que les critères liés à la formation professionnelle sont les plus importants, ils n'apparaissent déterminants que dans la moitié des entreprises environ. Une proportion plus importante d'entreprises étrangères considère la formation spécialisée comme un critère de recrutement, les entreprises à capitaux domestiques accordant relativement plus d'importance à l'expérience professionnelle. C'est peut-être parce qu'une expérience professionnelle dans une entreprise vietnamienne n'est pas

7. Le décret gouvernemental n° 20/2000/ND-CP du 31 juillet 2000, entré en vigueur au 1er janvier 2003 et qui prévoit dans son article 83 que le délai imparti aux bureaux de placement pour présenter des employés aux employeurs étrangers est de quinze jours, au-delà desquels ces derniers sont libres de procéder au recrutement, mais doivent en informer le département provincial du travail ou tout autre organisme compétent, qui garde un droit de regard sur le recrutement (article 132 du Code du travail).

8. Le curriculum vitae, «*So yeu ly lich*» permet de situer le candidat sur les plans ethnique, social, politique, religieux, et professionnel.

9. L'enregistrement résidentiel, «*Ho khai*», est un permis de résidence dans un lieu donné. Le changement de résidence est en principe soumis à l'approbation du comité populaire de la commune d'origine et de la commune d'arrivée et accordée à titre temporaire ou permanent. L'application de ce principe, très rigide jusqu'à la fin des années 1980, s'est assouplie depuis.

nécessairement une garantie de compétence pour le travail à effectuer dans une entreprise étrangère. L'enregistrement permanent et le CV sont pris en compte par environ un tiers des entreprises étrangères.

Pour les postes d'encadrement, la santé n'arrive qu'en troisième position, mais concerne plus de la moitié des entreprises étrangères et 40 % des entreprises nationales interrogées. Ce sont le niveau d'éducation et le diplôme qui sont le plus fréquemment retenus comme critères de recrutement dans cette catégorie, l'expérience professionnelle arrivant en quatrième position. L'importance de l'enregistrement permanent et du CV est confirmée pour les joint-ventures État/étranger, tandis que l'expérience professionnelle est plus souvent prise en compte qu'une formation spécialisée.

La formation professionnelle a donc relativement peu d'importance. Cela peut s'expliquer par le niveau technologique des entreprises vietnamiennes. La plupart ont un niveau technologique faible et des besoins en qualification aisés à satisfaire. Les meilleures qualifications demeurent par conséquent la santé, l'âge, et le sexe. C'est en particulier le cas des petites entreprises du secteur privé. D'autres rencontrent des difficultés de recrutement parce que le système de formation vietnamien n'est pas en mesure de répondre à leurs besoins. Dans ce cas, un niveau d'éducation plus élevé, certifié par un diplôme, peut permettre une meilleure capacité à absorber des formations ad hoc. C'est le cas d'un certain nombre de sociétés domestiques et d'entreprises à capitaux étrangers.

Une caractéristique notable des méthodes de recrutement dans les entreprises étrangères est le recours aux parents, amis et relations des employés, qu'ils participent ou non directement au recrutement. 41 % des entreprises à capitaux étrangers interrogées déclarent utiliser ce canal pour le recrutement de la main-d'œuvre non qualifiée. Les pourcentages correspondants sont de 42 % pour la main-d'œuvre qualifiée et de 20 % pour la main-d'œuvre non qualifiée. Ce mode de recrutement reste le plus répandu au Viêt-nam, même si l'on a pu constater ces dernières années un recours croissant aux candidatures spontanées de la part des demandeurs d'emploi, aux annonces (journaux et internet), et aux services de placement. Les services de placement ont connu un développement très important à la suite de l'entrée dans le secteur d'entreprises non étatiques. Du fait de son développement récent, ce segment du marché connaît une forte instabilité qui rend difficile le contrôle de son activité en raison de la rapidité des créations et des disparitions d'entreprises, ce qui a provoqué à la fin 2004 le scandale des « centres de placement fantômes », créés dans le seul but d'escroquer les demandeurs d'emploi<sup>10</sup>.

22 % des entreprises enquêtées en 1999 ont déclaré avoir des problèmes de recrutement. C'est en particulier le cas des entreprises étrangères (36 %), des sociétés de capitaux (27 %) et du secteur d'État (21 %). 41 % des entreprises qui rencontrent des difficultés de recrutement doivent aussi faire face à une rotation

10. Une enquête IRD/IER (Institut de Recherche Économique d'Ho Chi Minh Ville) est actuellement en cours auprès des centres de placement à Hô Chi Minh Ville.

importante de la main-d'œuvre. Pour ces entreprises, les problèmes de recrutement peuvent être liés aux conditions de travail et d'emploi, y compris la rémunération, mais aussi aux niveaux et aux types de qualification requis. Les formations les plus recherchées, par les employeurs comme par les employés, sont les formations dans la gestion, les langues étrangères, en particulier l'anglais, et l'informatique. Cependant, en 1999, le taux de chômage des étudiants formés aux techniques informatiques atteint 6 % pour les détenteurs d'un diplôme secondaire professionnel, 46 % pour les sortants du premier cycle universitaire, et 17,2 % pour les sortants des autres cycles, pour un taux de chômage des travailleurs diplômés de 2,5 % au niveau national [Molisa, 2000, p. 579-582]. De la même manière, le taux de chômage des travailleurs formés en gestion est de 4,2 % au niveau secondaire professionnel, de 15,3 % au niveau du premier cycle universitaire, et de 7 % au-delà. Il existe donc un écart important entre les formations dispensées et les qualifications demandées sur le marché du travail dans ces domaines.

L'enquête menée en 1999 auprès des entreprises montre par ailleurs que les entreprises qui opèrent aux niveaux national et international rencontrent plus de difficultés de recrutement que celles qui opèrent au niveau des districts et des provinces. L'ouverture du pays et la concurrence sur les marchés étrangers ou des produits étrangers sur le marché national exercent une forte pression sur les besoins en qualifications. La croissance des investissements directs étrangers et celle des zones spéciales, industrielles et d'exportation ont accru la demande de qualification au cours des dernières années, mais le pays a jusqu'à présent été, pour l'essentiel, dans l'incapacité de répondre à cette demande. Chaque fois que le type de compétence nécessaire n'est pas disponible sur le marché, des employés étrangers peuvent être recrutés. Ce sont les entreprises étrangères qui ont le plus fréquemment recours à une main-d'œuvre étrangère. 49 entreprises étrangères sur 55 interrogées, soit près de 90 %, emploient entre 1 et 26 travailleurs étrangers, trois sociétés, soient un peu plus de 3 % emploient entre 1 et 50 travailleurs étrangers, principalement chinois ou originaires de différents pays de l'ASEAN. Le nombre de travailleurs étrangers employés dans les entreprises au Viêt-nam peut être relativement important. C'est ainsi que la province de Vung Tau comptait 1 500 étrangers employés dans ses zones spéciales en 2002 [voir aussi Duong Duc Lan, 2001]<sup>11</sup>.

L'analyse des données montre qu'il existe certaines différences entre les entreprises à capitaux étrangers et les entreprises à capitaux domestiques en matière de recrutement. Ces différences sont liées à la fois aux contraintes particulières imposées aux entreprises étrangères par la législation vietnamienne et aux méthodes et besoins spécifiques de ces entreprises en matière de recrutement. Deux éléments peuvent cependant relativiser ce constat. D'une part, les stratégies des entreprises étrangères sont largement dépendantes de celles des

---

11. Source: Département Provincial du Ministère du Travail, de Invalides et des Affaires Sociales, Province de Vung Tau.

partenaires, lorsqu'il y a partenariat. D'autre part, on constate que les entreprises étrangères tendent à vietnamiser leurs stratégies de recrutement, comme en témoigne l'importance du recours à la famille et aux amis des employés, alors que les entreprises domestiques, en particulier lorsqu'elles sont soumises à la concurrence extérieure, accordent une place croissante au marché, qui n'est pas toujours à même de leur fournir les qualifications dont elles ont besoin.

## Qualifications et formation

La structure de la main-d'œuvre par niveau de qualification reflète à la fois l'importance de la population non qualifiée dans la population active salariée au Viêt-nam, et l'importance relative qu'attachent les différents secteurs aux différents types de qualification. C'est dans le secteur d'État que la proportion de travailleurs sans formation initiale est la plus faible (tab. 4).

Tab. 4 – Répartition de la main d'œuvre par employeur, par poste et par niveau de qualification, 1998 (%)

	Sans formation institutionnelle	Formation post-primaire	Formation post-sec. de base	Formation post-sec. supérieur	Formation universitaire	Total	%
Entreprises d'État	28,8	0,1	23,4	33,1	14,6	100	100
Sociétés	43,1	1,9	10,0	28,9	16,1	100	100
Entreprises privées	72,9	0,0	9,9	6,7	10,5	100	100
Coopératives	52,6	2,7	11,1	20,5	13,1	100	100
Entreprises à capitaux étrangers	35,3	0,1	6,2	41,7	16,7	100	100

Comme on pouvait s'y attendre à partir des données sur le recrutement, la main-d'œuvre non qualifiée est essentiellement constituée de personnels sans formation institutionnelle. L'attention accordée par les entreprises étrangères à la formation est également confirmée. 87 % des personnels d'encadrement dans les entreprises étrangères ont suivi une formation universitaire, les deux tiers des personnels qualifiés ont reçu une formation professionnelle ou universitaire après leurs cursus scolaire secondaire, et un peu moins de 10 % des travailleurs non qualifiés ont une formation. Les pourcentages correspondants sont beaucoup plus faibles dans les entreprises domestiques, en particulier celles du secteur non étatique.

Près du quart de la main-d'œuvre employée dans les entreprises étrangères interrogées occupent des postes non qualifiés, pourcentage équivalent à celui observé dans les sociétés domestiques, mais nettement supérieur à celui que l'on

observe dans les autres types d'entreprises. Cela confirme le caractère intensif en travail d'une majorité d'entreprises étrangères. L'enquête menée en 1999 montre qu'un pourcentage important d'entreprises déclare avoir une stratégie d'introduction de nouvelles technologies. La proportion est cependant plus importante dans le secteur d'État que dans les entreprises à capitaux étrangers, et très faible dans les entreprises privées et les coopératives. La formation semble jouer un rôle important dans ces stratégies, même si elle n'a pour l'essentiel qu'un rôle d'accompagnement de l'acquisition de matériel, au même titre que le recrutement de personnel qualifié.

Tab. 5 – Les objectifs de la formation en 1998

	Entreprises d'État	Sociétés	Entreprises privées	Coopératives	Entreprises à capitaux étrangers
<b>% des entreprises qui ont formé des employés en 1998 et pour lesquelles</b>					
La formation joue un rôle dans l'introduction de nouvelles technologies	77,3	80,0	57,7	50,0	20,0
La formation ne joue aucun rôle dans l'introduction de nouvelles technologies	33,3	30,0	22,4	14,9	7,5
Total	51,9	43,6	32,3	20,0	8,9
<b>Objectifs de la formation en 1998</b>					
Élévation du niveau général	89,3	45,0	-	64,3	43,1
Adaptation à de nouvelles technologies	57,1	25,0	100,0	14,3	29,4
Amélioration des capacités en vue d'une promotion	14,3	11,7	-	7,1	9,8
Relève de cadres étrangers	-	-	-	-	9,8
Vérification des capacités	7,1	11,7	-	14,3	7,8
Amélioration des capacités pour augmentation de salaire	28,6	6,7	-	-	-

La formation de personnel comme l'un des moyens d'introduire de nouvelles technologies est moins souvent mentionnée par les entreprises étrangères que par les autres types d'entreprises, à l'exception des entreprises privées, qui préfèrent globalement recruter du personnel qualifié. Il existe cependant une liaison forte entre le rôle de la formation dans l'introduction de nouvelles technologies et la

formation dans les entreprises (tab. 5). Le pourcentage d'entreprises dont certains employés ont reçu une formation en 1998 est beaucoup plus élevé dans les entreprises pour lesquelles la formation est l'un des moyens d'introduire de nouvelles technologies que dans les autres entreprises. Pourtant, l'adaptation à de nouvelles technologies n'arrive qu'en seconde position dans les objectifs de la formation en 1998, après l'élévation du niveau général. Le rôle de la formation dans la promotion est beaucoup moins important dans les entreprises étrangères que dans les entreprises d'État, mais comparable à celui observé dans les sociétés. En revanche, alors que la formation joue un rôle important dans les augmentations de salaire dans le secteur d'État, ce n'est pas du tout le cas dans les entreprises étrangères. Le rôle de la formation dans la promotion et les augmentations de salaire dans les entreprises vietnamiennes sont un héritage du système de planification centralisée, dans lequel la grille des salaires était fixée et l'avancement d'indice ou d'échelon subordonné à une amélioration des compétences permise et attestée par la formation. Les amendements récents au Code du travail prévoient d'assouplir le régime de fixation des salaires dans les entreprises d'État en permettant à ces dernières de fixer leurs niveaux de salaire de manière plus autonome.

Moins de 10 % des entreprises étrangères ont eu des employés formés en 1998, alors que la proportion atteint 52 % pour les entreprises d'État et 44 % pour les sociétés. La formation concerne essentiellement les employés qualifiés et le personnel d'encadrement, alors qu'elle est très marginale pour les personnels non qualifiés, quel que soit le critère retenu (tab. 6). Cette observation renforce le constat effectué à partir de l'analyse des contrats de travail. À ceux qui n'ont pas bénéficié d'une formation initiale, les entreprises offrent peu de possibilités de formation autres que l'expérience professionnelle dans des emplois non qualifiés, et généralement précaires. Les entreprises sont donc peu susceptibles de participer à l'effort envisagé par la Stratégie de l'éducation et de la formation à l'horizon 2010, qui prévoit d'augmenter progressivement le niveau de qualification de la main-d'œuvre vietnamienne, en commençant par les niveaux les plus faibles [Trân Khan Duc, 2002].

Les employés qualifiés constituent l'essentiel des personnels formés en 1998, quel que soit le type d'entreprise, mais seule une faible partie d'entre eux a bénéficié d'une formation en 1998. L'effort de formation des entreprises étrangères est important par rapport à celui des autres entreprises, en particulier pour les employés qualifiés, tandis que l'importance du personnel d'encadrement est confirmée par l'attention qui est portée à sa formation. La formation est en effet le seul moyen de compenser les problèmes liés au recrutement. Les entreprises étrangères sont celles qui éprouvent le plus de difficultés à recruter sur le marché vietnamien les employés dont elles ont besoin, et leurs employés sont proportionnellement les plus nombreux à avoir bénéficié de formations en 1998, alors que la conjoncture économique était défavorable, en particulier pour les investisseurs asiatiques. Le comportement de ces investisseurs vietnamien, mais ces

Tab. 6 – Entreprises dont les employés ont reçu une formation en 1998, par type de personnel concerné par la formation (%)

	Entreprises (% des cas)			% des employés formés				% des employés			
	NQ	Q	E	NQ	Q	E	Total	NQ	Q	E	Total
Entreprises à capitaux étrangers	8,7	91,3	30,4	3,4	90,5	6,1	100	1,7	10,2	8,5	8,6
Entreprises d'État	7,7	84,6	15,4	4,8	82,5	12,7	100	3,2	6,0	12,5	6,2
Sociétés	7,4	88,9	44,4	1,8	92,5	5,7	100	0,4	5,7	5,5	4,6
Entreprises privées	0	100	0	0	100	0	100	0	2,9	0,0	2,2
Coopératives	0	80,0	20,0	0	96,3	3,8	100	0	1,1	1,2	1,0

NQ: Personnel non qualifié; Q: Personnel qualifié; E: Personnel d'encadrement.

résultats doivent être mesurés à l'aune du poids des entreprises étrangères dans l'emploi.

## Conclusion

L'analyse de la gestion des ressources humaines dans les entreprises opérant au Viêt-nam montre que les stratégies des entreprises sont finalement peu différenciées, et probablement de moins en moins, au fur et à mesure de l'apprentissage par les employeurs vietnamiens de leur nouvel environnement: une économie de marché ouverte. De ce point de vue, ce sont les entreprises domestiques qui sont les plus exposées à la concurrence internationale dont les stratégies se rapprochent le plus de celles des entreprises étrangères. D'un autre côté, on observe un phénomène de vietnamisation des entreprises étrangères, qui font, elles aussi, progressivement, l'apprentissage de l'environnement national dans lequel elles évoluent, et apprennent à l'utiliser au mieux de leurs besoins. Délocalisations, rachat et créations d'entreprises au Viêt-nam se traduisent par une création d'emploi à un rythme soutenu, mais cela n'est pas spécifique aux entreprises à capitaux étrangers. L'évolution de l'économie vietnamienne ne correspond pas à un modèle original, contrairement à ce qu'ont pu penser certains analystes au début de la transition. Le secteur individuel et familial, qui a permis d'absorber le choc des restructurations dans les années 1990 en termes d'emploi a toujours été constitué essentiellement d'emplois agricoles. Or l'emploi dans l'agriculture recule aujourd'hui en termes relatifs, et les activités de survie dans le commerce et les services disparaissent progressivement ou se structurent sous forme d'entreprises. La Loi sur les entreprises donne désormais à celles-ci un cadre de fonctionnement unifié, et les sociétés de capitaux (SARL et SA) se développent rapidement.

Cette évolution, propre au Viêt-nam, se produit dans un contexte de mondialisation, qui va se renforcer avec l'adhésion du pays à l'OMC, et l'on observe au Viêt-nam les mêmes phénomènes qu'ailleurs en ce qui concerne le statut des salariés. Un certain souci d'équité demeure dans le secteur d'État, mais la réforme est en cours, et l'autonomisation de la gestion de ces entreprises a pour conséquence un abandon progressif de ce souci d'équité au profit d'un objectif de rentabilité. La rentabilité des entreprises, publiques et privées, domestiques et étrangères, passe par une gestion différenciée des employés en fonction de leur profil. La main-d'œuvre sans formation professionnelle est nombreuse sur le marché, et possède en moyenne un bon niveau scolaire. La tendance est donc de la confiner dans des emplois non qualifiés sur des contrats de travail qui n'engagent pas l'entreprise sur la durée, et avec les niveaux de rémunération les plus bas possibles. La main-d'œuvre qualifiée est beaucoup plus difficile à recruter, moins sans doute par manque d'effectifs qu'à cause de l'inadéquation fréquente entre les qualifications proposées et les qualifications demandées. Alors que le secteur d'État continue à se reposer largement sur le système public de formation, le secteur privé, en particulier les sociétés domestiques et étrangères, doivent recourir à des formations *ad hoc* pour amener leurs employés qualifiés, et surtout leurs personnels d'encadrement, au niveau désiré. Le contrat de travail, la rémunération (salaires et primes), et la promotion sont des éléments sur lesquels jouent les entreprises pour tenter de retenir la main-d'œuvre dont elles estiment avoir besoin.

Le rôle que peuvent jouer les entreprises en matière de formation, et donc de modernisation par ce biais, apparaît très marginal. En revanche, leurs demandes ont un effet sur les stratégies d'éducation et de formation des familles et des individus au Viêt-nam. Ainsi, l'importance accordée par les entreprises aux formations universitaires pour les postes d'encadrement a-t-il déclenché une explosion de cette composante du système éducatif ces dernières années, explosion favorisée par la montée générale du niveau scolaire au fur et à mesure de la généralisation du secondaire de base, et par l'abandon du système de quotas à l'université. Parallèlement, de très nombreux jeunes vietnamiens se tournent vers les formations en gestion, langues étrangères et/ou informatique, en formation initiale ou continue. Cependant, pour que l'offre de qualifications rencontre la demande de qualification, il faut que le système de formation soit performant. Or ce système reste, dans sa composante publique, extrêmement rigide et peu apte à répondre aux demandes des entreprises, tandis qu'il est, dans sa composante privée ou associative, largement incontrôlé.

## BIBLIOGRAPHIE

- BANISTER J. [2004], *Manufacturing Employment and Compensation in China*, Beijing Javelin Investment Consulting Company, paper written under contract to the U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, (<http://www.bls.gov/fls/chinareport.pdf>).
- DEPARTMENT FOR ADMINISTRATION OF FOREIGN EMPLOYED LABOR FORCE (DAFEL), <http://www.dafel.gov.vn>.
- CIEM [2004], *Vietnam's Economy in 2003 (A Reference Book)*, Hanoi, National Political Publisher, 1239 p.
- DUONG DUC LAN [2001], «Vietnam Country paper on Human Resources Development in response to Advancement of Information Technology», presented by the Deputy Director General, General Department of Vocational Training, Ministry of Labour, Invalids and social affairs, APEC Forum on Human Resources Development, 10-12 Dec. 2001, <http://www.ovta.or.jp/english/apec2001/18Vietnam.pdf>.
- Thong cuc Thong kê [1996], *Ket qua tong dieu tra các cơ sở kinh tế, hành chính sự nghiệp năm 1995*, 4 tap, Hà Nội, Nhà Xuất bản Thong kê.
- GENERAL STATISTICAL OFFICE [2000a], *Statistical Yearbook 1999*, Hanoi, Statistical Publishing House, 483 p.
- GENERAL STATISTICAL OFFICE [2000b], *Completed Census results of the population and housing census 1.4.1999, (whole country)*, Hanoi (CD), Central Data Processing Center.
- GENERAL STATISTICAL OFFICE [2000c], *Vietnam Living Standards Survey 1997/98, VIE/95/043*, Hanoi, Statistical Publishing House, 448 p.
- GENERAL STATISTICAL OFFICE [2003a], *Statistical Yearbook 2002*, Hanoi, Statistical Publishing House, 725 p.
- GENERAL STATISTICAL OFFICE [2003b], *Results of Establishment Census of Vietnam 2002*, Hanoi, Statistical Publishing House, 3 vol.
- GENERAL STATISTICAL OFFICE [2005a], <http://www.gso.gov.vn/>, rubrique: Thuong mai và Giá cả, Tableau: Tri giá xuất khẩu phân theo danh mục tiêu chuẩn ngoại thương (SITC- Rev.3)
- GENERAL STATISTICAL OFFICE [2005b], <http://www.gso.gov.vn/>, rubrique: Đầu tư và Xây dựng, Tableaux: Đầu tư trực tiếp của nước ngoài được cấp giấy phép từ 1988 đến 2004 [Investissements privés étrangers direct approuvés entre 1988 et 2004] et Đầu tư trực tiếp của nước ngoài được cấp giấy phép từ 1988 đến 2004 theo ngành kinh tế [Investissements privés étrangers direct approuvés entre 1988 et 2004 par secteur économique].
- HENAFF N., MARTIN J.-Y. (éd.) [2003], *Travail, emploi et ressources humaines au Viêt-nam, 15 ans de Renouveau*, Paris, Karthala/IRD, 320 p.
- HENAFF N. [2002] «Entreprises and employment in Vietnam: towards globalization?», Communication présentée au colloque international *Euroviet V – Identités transitionnelles*, St Petersburg, Faculté des Études Orientales et Africaines, 28-30 mai 2002.
- HENAFF N., MARTIN J.-Y. [1999], *Observatoire du travail, de l'emploi et des ressources humaines*, Rapport de l'enquête auprès des ménages, 2<sup>nd</sup> passage, nov.-dec. 1997, Hanoi, Labour and Social Affairs Publishing House, 105 p.
- LE DANG DOANH [2002], *Foreign Direct Investment in Viet Nam: Results, Achievements, Challenges and prospect*, *International Monetary Fund*, Conference on Foreign Direct Investment, Hanoi, August 16-17, 2002, 16 p. [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2002/fdi/eng/pdf/doanh.pdf>].
- MINISTRY OF LABOUR, INVALIDS AND SOCIAL AFFAIRS [2004], *Statistical data of labour-employment in Vietnam 2003*, Hanoi, Labour-Social Publishing House, 465 p.
- MINISTRY OF PLANNING AND INVESTMENT (MPI), [http://www.mpi.gov.vn/fdi/Bangbieu/ACAB8\\_12\\_thang.xls](http://www.mpi.gov.vn/fdi/Bangbieu/ACAB8_12_thang.xls).

MPDF Private Sector Discussions n° 10 [1999], SMEs in Vietnam: On the road to prosperity, by Leila Webster, novembre, 95 p.

TRÂN KHANH DUC [2002], «Enseignement supérieur et professionnel et marché du travail», in N. Henaff, J.-Y. Martin (éd.), *Travail, emploi et ressources humaines au Viêt-nam: 15 ans de Renouveau*, Paris, Karthala, p. 153-174.

U.S. DEPARTMENT OF LABOR, BUREAU OF LABOR STATISTICS [2004], «Hourly compensation costs in US, dollars for production workers in manufacturing, 31 countries or areas and selected economic groups, selected years, 1975-2003», novembre. (<http://www.bls.gov>).

## Les réseaux d'ONG et la gouvernance en Amazonie

*Benjamin Buclet \**

### Introduction

La question de la gouvernance pour les pays du bassin amazonien est particulièrement complexe. Loin de l'image d'une forêt vierge et largement inexplorée que véhiculent les médias, cet espace géographique se caractérise par une grande diversité sociale, politique et économique [TCA, 1991; Aramburú, Bedoya Garland, 2003]. De fait, des préoccupations et intérêts très différents coexistent dans les arènes où se discutent les politiques publiques, qui intéressent autant les populations indigènes ou «traditionnelles» que les associations corporatives, les grandes entreprises et les organisations non gouvernementales (ONG).

En Amazonie, c'est dans les années 1990 que les ONG ont véritablement pris de l'importance en participant aux programmes de développement régionaux. Il s'agissait d'abord, dans un premier temps, d'une reconnaissance politique que d'une consolidation économique. Les organisations nées dans le contexte d'opposition aux dictatures militaires se trouvèrent en effet dans une situation financière difficile une fois la démocratie retrouvée (assèchement des sources de financements). Pour la plupart, elles durent redéfinir leur raison d'être dans la situation politique nouvelle. Ce ne fut qu'après une série de transformations que ces ONG trouvèrent un second souffle. Une plus grande professionnalisation, la technicisation de leurs activités, l'homogénéisation des thématiques de travail et une certaine prise de distance par rapport à leur insertion historique auprès des mouvements populaires leur ont permis de répondre aux exigences des organismes de financement et d'accéder au marché international du développement [Buclet, Leroy, 2002]. Cette dynamique a eu l'effet d'effacer en partie leur dimension politique: en devenant «partenaires» des pouvoirs publics, les ONG ont assumé une logique de tertiarisation des services collectifs. Cela leur est aujourd'hui largement reproché par les tenants d'une posture politique plus con-

---

\* Docteur en socio-économie du développement (EHESS), chercheur associé IRD/Universidade Federal do Rio de Janeiro, [bbuclet@ig.com.br](mailto:bbuclet@ig.com.br).

testataire. Au sein même des ONG, de nombreuses voix s'élèvent pour dénoncer l'asservissement de la « société civile organisée » par les gouvernements et les grandes entreprises, masqué par la rhétorique du « partenariat » et la promotion généralisée du concept, pourtant fort discutable, de « tiers-secteur » [Montaño, 2002; Buclet, 2004, p. 175-182]. Alors que les ONG les plus anciennes se sont, non sans difficultés idéologiques, converties au « tiers-secteur », l'apparition des plus récentes s'explique en grande partie par un effet d'opportunité lié à la naissance d'un marché en pleine expansion.

C'est également dans les années 1990 qu'apparut une nouvelle génération d'ONG, que l'on peut aujourd'hui raisonnablement qualifier de socio-environnementale<sup>1</sup>. Souvent nées au sein des universités ou des institutions publiques, les activités de ces ONG tournent autour de l'évaluation scientifique et la proposition de modèles de gestion durable des ressources naturelles tout en intégrant la dimension humaine du développement. Elles ont des liens forts avec le marché de l'expertise et des technologies « propres ». Elles sont proches des bureaux d'études internationaux, spécialisées dans des domaines d'expertise bien spécifiques et ont des liens avec les agences de coopération et les ONG nord-américaines. Au Brésil, elles sont parfois considérées comme les concurrentes déloyales des organismes publics de recherche : avec beaucoup de moyens, une taille réduite et des capacités de divulgation facilitées par leurs liens internationaux, elles ont acquis un prestige médiatique qui dépasse celui des institutions publiques de recherche, souvent considérées comme lourdes et inefficaces [Araújo, 2001].

Plusieurs éléments expliquent l'apparition de ces ONG. En particulier, les initiatives qui ont suivi le sommet de la terre de 1992 (Fonds pour l'environnement mondial – FEM et sa version française, le Fonds français pour l'environnement mondial – FFEM, conventions sur le changement climatique, la biodiversité et la désertification, Agenda 21) et le programme pilote du G7 pour la protection des forêts tropicales brésiliennes (PPG7) ont entraîné, outre une prise de conscience mondiale de l'importance des questions environnementales, un afflux de ressources humaines et financières vers la région amazonienne. On note également, en particulier pour le Brésil, le retour en force de la coopération bilatérale nord-américaine, à travers USAID et diverses fondations (comme Ford ou McArthur), dans le financement de ce nouveau type d'ONG. Par ailleurs, la promotion généralisée du « partenariat » entre les gouvernements et la société civile par les organisations multilatérales du développement a contribué à renforcer la place des ONG dans les processus de décisions collectifs.

Car c'est précisément cela qui nous intéresse au sujet de la gouvernance. Le fonctionnement de la société ne pouvant plus être envisagé à travers la dichotomie

1. Le débat entre les ONG « développementistes » et « préservationnistes » semble aujourd'hui dépassé, chacun s'accordant sur la nécessité d'aborder la question environnementale en intégrant l'humain dans les écosystèmes. Comme le notent Weber et Lateltin [2004, p. 75] : « la perception de la place des humains dans la nature a évolué en profondeur. La division classique entre "nature" et "culture" est remise en cause ».

État-marché, il semble essentiel de réfléchir à la façon dont se forment les choix collectifs [Linck, 2005]. En ce sens, la notion de gouvernance, entendue comme «une diversité possible de mécanismes de régulation des rapports entre acteurs pour mettre en œuvre le développement» [Piveteau, 2004, p. 2] est pertinente comme outil d'analyse. Étudier la gouvernance d'un espace géographique signifie comprendre le fonctionnement du champ du pouvoir, c'est-à-dire l'espace dans lequel se définissent les règles du jeu et le partage des capitaux entre les différents acteurs.

Partant du constat que «le bouleversement des représentations de la nature et de la place qu'y occupent les humains s'accompagne d'une évolution profonde de la division du travail de connaissance, entre scientifiques «académiques», militants d'ONG, politiques» [Weber, Lateltin, 2004, p. 76], il semble opportun d'analyser l'interaction entre les acteurs sociaux et l'environnement à travers la gouvernance. Plus précisément, on cherchera à comprendre les conséquences de l'existence des réseaux d'ONG sur la gouvernance. La première partie de l'article expose les dynamiques de la gouvernance en Amazonie. L'étude du contexte d'action et des organisations et institutions impliquées dans la gestion des questions socio-environnementales permet d'éclairer les récentes transformations des processus de définition des politiques publiques régionales. La deuxième partie montre le difficile positionnement des réseaux d'ONG, en accordant une attention particulière à leur organisation interne et à leur participation au marché du développement.

## Contexte et enjeux de la gouvernance en Amazonie

L'Amazonie est une région du monde où se concentrent des enjeux économiques, sociaux, environnementaux et géopolitiques de premier plan. Avec 1/5<sup>e</sup> des ressources terrestres en eau douce et 1/3 des forêts tropicales, une socio- et biodiversité sans égale, un potentiel économique énorme et une position géographique stratégique, cette région est, depuis un demi-siècle, l'objet de nombreux projets de développement. Entre l'approche productiviste de l'actuel gouvernement brésilien, les projets d'intégration de la Banque interaméricaine de développement (BID) et le processus de construction politique de l'Organisation du traité de coopération amazonienne (OTCA), la gouvernance régionale est en pleine transformation.

L'attraction qu'exerce l'Amazonie, espace de 7,3 millions de km<sup>2</sup> [Fontaine, 2004] répartis entre neuf pays<sup>2</sup>, n'est pas nouvelle. Ce territoire a longtemps encouragé explorateurs et aventuriers du monde entier, relayés (ou précédés) par les Églises et les agents économiques européens, à entreprendre toutes sortes d'affaires. À tel point que la thématique d'une «convoitise internationale» [Ferreira Reis, 1982] revient régulièrement dans les médias et les débats politiques et universi-

---

2. Le Brésil couvre environ 68 % de la superficie totale, devant le Pérou (13 %), la Bolivie (11,2 %), la Colombie (5,5 %), l'Équateur (1,7 %), le Venezuela (0,7 %), le Surinam, la Guyane Française et la Guyana (0,1 %).

taires portant sur l'Amazonie, sous une forme ou une autre (actuellement, la bio-piraterie).

C'est au moment de la République (première constitution en 1891) que le Brésil a pris conscience de l'importance géopolitique de la région. Le processus d'intégration au reste du pays se fit autour de l'extraction du latex et du développement des activités tertiaires, principalement d'importation et d'exportation. À l'apogée du cycle du caoutchouc, on se trouvait «dans une situation où les élites régionales, noyées sous les richesses tirées de l'extraction du latex et de sa commercialisation au niveau international, investirent dans le faste et le luxe, désireuses d'atteindre le niveau de vie de la civilisation européenne» [Maués, 1999, p. 90]. On parlait même de «Belle Époque» [Daou, 2000]. Mais l'extraction du latex, de faible productivité, était incapable de garantir une quelconque continuité du processus de croissance: la vulnérabilité relative à l'extérieur, l'instabilité du revenu, la dépendance vis-à-vis de l'économie mondiale et la concentration spatiale constituaient les caractéristiques classiques d'un modèle exportateur primaire. Entre 1911 et 1914, le système révéla ses faiblesses. Avec l'entrée sur le marché mondial du caoutchouc des pays d'Asie du Sud-est (en particulier d'Indonésie), l'Amazonie perdit son monopole, ce qui entraîna la fermeture des *seringais* (exploitations de latex) ainsi que de nombreuses faillites commerciales. Néanmoins, le boom du caoutchouc transforma le regard que l'on portait sur la région et marqua le début de la recherche des ressources agricoles et minières [Collin-Delavaud, 1988, p. 33].

L'intégration régionale de l'Amazonie s'accéléra considérablement dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, avec la mise en œuvre de grands projets de colonisation. Suivant une logique développementiste, l'idée générale était d'investir des espaces considérés comme inoccupés et caractérisés par un potentiel économique sans limite et, surtout, inexploité. Cela passait par le déplacement de populations et la promotion de l'agriculture et de l'élevage extensif. La *Carretera marginal de la selva* au Pérou [Gomez, 1988, p. 53-61], la construction des routes transamazoniennes au Brésil et le *Plano de integração nacional* (PIN) de 1970 furent probablement les initiatives les plus spectaculaires<sup>3</sup>. En outre, dès la fin des années 1960, les gisements pétrolifères du bassin amazonien, en parti-

3. Au Brésil, l'intégration de l'Amazonie était envisagée à travers une colonisation organisée et planifiée, représentative du «capitalisme autoritaire» [Velho, 1976] mis en œuvre par l'administration militaire. Dans ce cadre, le PIN était considéré comme «la conquête d'un nouveau pays, à l'intérieur de la nation brésilienne... Nous allons repousser la frontière pour conquérir un nouveau pays» [Delfim Netto, cité par Velho, 1976, p. 211]. Il était temps d'intégrer l'Amazonie pour ne pas la livrer aux étrangers (integrar para não entregar). Le projet de colonisation reposait principalement sur des incitations fiscales et sur la construction des «routes d'intégration nationale». Celles-ci furent prévues pour être parsemées d'«agrovillages» (tous les 5 à 10 km) et d'«agrovilles» (tous les 40 km) et ponctuées de «ruropôles» (centres industriels et commerciaux) destinés à accueillir les colons, arrivés du Nordeste, du Sud et du Sud-Est du pays, avides de bénéficier des promesses du gouvernement. Bien entendu, il faut voir derrière ce projet les dimensions géopolitiques et économiques: l'entreprise était un moyen de montrer la souveraineté du Brésil sur son territoire d'Amazonie et, par ailleurs, permettait de répondre aux pressions des sociétés de travaux publics, «les seules grandes firmes contrôlées uniquement par des capitaux nationaux, qui, après avoir construit Brasília et son réseau de dessertes, cherchaient de nouveaux marchés» [Théry, 1995, p. 141].

culier en Équateur, attirèrent de nouveau les multinationales américaines et européennes, qui les avaient délaissés dans les années 1950 pour ceux du Moyen Orient et de la Mer du Nord. Les deux chocs pétroliers des années 1970 facilitèrent le financement de la politique de colonisation de terres jusqu'alors peu accessibles.

L'accès aux marchés mondiaux des matières premières eut l'effet de renforcer la présence étrangère en Amazonie tout en consolidant les institutions publiques nationales chargées de l'administration régionale. Dans le contexte des gouvernements militaires, la crainte d'une internationalisation de l'Amazonie encouragea les pays de la région à signer le Traité de Coopération Amazonienne (TCA), en juillet 1978 à Brasilia, avec l'objectif déclaré de promouvoir le développement harmonieux de la région à travers des actions conjointes respectant la souveraineté nationale [Carrera de la Torre, 1993, p. 253-254]. La coopération régionale resta pourtant insignifiante, faute d'un cadre défini pour l'harmonisation des plans de développement et des conditions de cette coopération. Le TCA, qui ne disposait ni d'un budget opérationnel ni d'un secrétariat permanent, faisait face à la réaffirmation péremptoire de la souveraineté nationale des pays membres et à l'hégémonie du Brésil. De plus, la rivalité entre le Pérou (en guerre avec l'Équateur) et le Vénézuéla, ou encore le conflit interne en Colombie se posèrent comme autant d'obstacles à l'intégration des politiques des pays du TCA [Kremling, 1997, p. 21-22, 26; De Onis, 1992, p. 57].

La situation changea dans la deuxième moitié des années 1980, lorsque la BID et la Banque mondiale commencèrent à soumettre leurs prêts aux critères du développement durable, obligeant notamment le Brésil à reconsidérer sa politique de lutte contre la déforestation. En 1989, le Président Sarney organisa un sommet présidentiel à Manaus, où l'on discuta de l'institution de commissions permanentes spéciales, pour les ressources naturelles, l'environnement et les affaires indigènes. Cette proposition fut suivie d'effet et, simultanément, le rôle du secrétariat *pro tempore* et le poids de la Commission spéciale de l'environnement furent renforcés<sup>4</sup> [Castaño Uribe, 1993, p. 15]. Parallèlement, les pays du TCA intensifièrent leurs efforts pour adopter une position commune face aux organismes internationaux, jusqu'au Sommet de la Terre, mettant l'accent sur la « dette écologique des pays industrialisés » et la nécessité d'être soutenu financièrement par les pays riches dans leur politique de préservation de l'environnement.

La structure du TCA exclut toute participation significative de la « société civile », alors que les organismes financiers internationaux et quelques agences de développement et ONG internationales y jouissent d'un statut d'observateur et de coopérant dans l'élaboration des programmes d'action. L'influence de ces organismes, qui repose essentiellement sur leur capacité de financement, se traduit par une présence accrue dans les prises de décisions depuis 1990, alors que

4. Cette dernière fut chargée de sept programmes sur les 52 définis en 1992: zonification écologique et économique de l'Amazonie, écologie, biodiversité et populations, faune sylvestre, ressources hydrobiologiques, exploitation des ressources forestières, planification et gestion des espaces protégés, méthodologie d'évaluation des impacts écologiques et recherche appliquée à l'environnement.

la participation des ONG régionales reste symbolique [Kremling, 1997, p. 81-83]. La création de l'OTCA (effective depuis mars 2003), dotée d'une personnalité juridique internationale et d'un secrétariat permanent basé à Brasilia, ne modifie pas fondamentalement cet état de fait. Dans le plan stratégique 2004-2012, le chapitre «Intégration et compétitivité régionale» accorde une importance cruciale à l'Initiative pour l'intégration de l'infrastructure régionale d'Amérique du Sud (IIRSA), lancée en 2000 par 12 pays d'Amérique du Sud, avec l'appui de la BID, de la Corporation andine de développement (CAF) et du Fonds pour le développement du bassin du Plata (FONPLATA) [OTCA, 2004, p. 14]. Ce «couloir de développement» composé de sept axes routiers et deux fluviaux, est considéré par le secrétariat général de l'organisation comme un moyen d'intégrer le marché intra-amazonien, mais certains groupes écologistes y voient l'une des plus grandes menaces pour la conservation de la biodiversité de la région [Delgado Ramos, 2004, p. 10; Divers auteurs, s.d.].

Parallèlement, lors du sommet du G7 de 1990 à Houston, le Chancelier Helmut Kohl lança un appel pour monter un programme de réduction du taux de déforestation des forêts tropicales brésiliennes. Le gouvernement brésilien, l'Union européenne et la Banque mondiale travaillèrent alors à l'élaboration du programme, qui fut finalement approuvé en décembre 1991 par les délégués du G7 et l'Union européenne, sous le nom de Programme pilote pour la protection des forêts tropicales brésiliennes (PPG7). Les pays du G7, l'Union européenne et les Pays-Bas promirent de déboursier 250 millions de dollars, un premier fonds de 50 millions de dollars étant immédiatement créé. La Banque mondiale fut alors chargée de l'administration de ces ressources et les premiers projets, approuvés en 1994, débutèrent en 1995.

Le PPG7 avait pour mission officielle de «participer aux politiques de promotion de la conservation et du développement durable de la région amazonienne brésilienne et de la forêt atlantique, tout en incluant les populations locales». Il se concrétisa en une douzaine de sous-programmes<sup>5</sup> dont certains particulièrement tournés vers l'appui à la «société civile», représentée au sein même du PPG7 par le *Grupo de Trabalho Amazônico* (GTA)<sup>6</sup> et le réseau *Mata Atlântica* (RMA). Sur les 12 programmes mis en place, 10 furent réalisés en «partenariat» avec des ONG. En 1999, 110 d'entre elles avaient reçu environ 19 millions de dollars et les deux réseaux qui participent directement à la gestion du PPG7 avaient bénéficié de 700000 dollars destinés à leur renforcement institutionnel [Garrison, 2000, p. 58].

Ces diverses initiatives n'ont pas eu les effets escomptés. Selon les principaux indicateurs, la région amazonienne présente encore, dans son ensemble, les caractéristiques classiques du sous-développement. Par ailleurs, les effets sur

5. Pour plus de détails voir [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br).

6. Le Groupe de Travail de l'Amazonie (GTA), créé en 1992, est un réseau d'organisations localisées dans l'Amazonie Légale qui regroupe aujourd'hui 430 membres: ONG, syndicats de travailleurs ruraux, groupes communautaires, coopératives, organisations indigènes, mouvements sociaux de pêcheurs, collecteurs de latex, de noix et autres travailleurs extractivistes.

l'environnement ont été désastreux. Quelques 800000 km<sup>2</sup> des forêts du bassin amazonien avaient disparu en 1990, dont 68 % au profit de pâturages, sous l'effet conjugué de la colonisation massive, de l'exploitation commerciale du bois, de l'agriculture et l'élevage extensifs [Anderson, 1990, p. 3-23]. En outre, les forts taux de croissance urbaine [Becker, 1995], ajoutés à la mauvaise qualité des services publics, ont eu des conséquences dramatiques sur les niveaux de pollution des fleuves. Face à cet état de fait, et suite aux pressions internationales, une politique de délimitation d'aires protégées fut mise en place. À la veille du Sommet de la Terre, en 1992, le bassin amazonien comptait une centaine de parcs de ce type, totalisant 34 millions d'hectares [Castaño Uribe, 1993]. Ces politiques nationales de conservation eurent un succès limité, ce qui conduisit les États, par ailleurs encouragés par les organismes internationaux, à déléguer une bonne partie de leurs attributions dans le domaine de la protection de l'environnement à des ONG. La tendance fut renforcée par la création de systèmes de financement international des aires protégées, qui laissèrent espérer aux pays lourdement endettés la possibilité de capitaliser leur patrimoine naturel. Ainsi apparurent les fonds du *Global environment facility* (GEF), pour financer divers projets alternatifs à la déforestation ou de reboisement.

On voit bien ici que la gouvernance régionale s'articule autour d'acteurs très différents les uns des autres. Institutions publiques nationales, organismes multilatéraux régionaux et internationaux, ONG locales et internationales, corporations et regroupements identitaires se côtoient dans les espaces de négociations existants. C'est ici l'influence d'un nouveau genre d'acteur du « marché international du développement » sur la gestion des questions socio-environnementales qui nous intéresse: les réseaux d'ONG.

## Les réseaux d'ONG en Amazonie

Partant de la différenciation, opérée par Ballón et Valderrama [2004, p. 5], entre les ONG « missionnaires » et « militantes » des années 1970, les ONG luttant pour la démocratie, simultanément « militantes » et « professionnelles », des années 1980 et les ONG « professionnelles », voire « technocratiques » de la seconde moitié des années 1990, on distingue deux courants politiques dans les positions défendues par les ONG d'Amazonie. Tandis que certaines basent leur stratégie sur le lobbying institutionnel et les réformes légales, d'autres préfèrent les actions de boycott et les manifestations ou l'occupation de sites stratégiques [Fontaine, 2003, p. 322-332]. Un premier courant regroupe les ONG qui lancèrent le mouvement international pour la conservation des aires naturelles. Elles peuvent être qualifiées d'« institutionnelles », étant donné leurs sources de financement publiques et leurs relations avec les grandes entreprises, ONG ou fondations (comme Ford, Novib ou MacArthur). D'origine américaine (comme CI, TNC et le *Sierra club*) ou européenne (comme le WWF), elles travaillent avec des ONG locales comme la *Fundación natura* en Équateur et en Colombie, la *Fundación amigos de la naturaleza* (FAN) en Bolivie, la *Fundación peruana*

*para la conservación de la naturaleza* et la *Sociedad peruana de derecho ambiental* au Pérou, l'*Instituto do homem e meio ambiente da Amazônia* (IMAZON) au Brésil ou encore avec leurs représentations nationales (par exemple CI Brésil ou WWF Brésil).

Le second courant regroupe les ONG que l'on peut qualifier de «militantes», inspirées par l'écologie fondamentale ou la lutte pour les droits de l'homme, qui se sont multipliées à la suite du Sommet de la Terre en profitant de la dynamique associative générée par la préparation du contre-sommet ou «forum global», qui rassembla quelque 20000 participants en marge du sommet institutionnel [Buclet, 2004, p. 153-154; Fontaine, 2003, p. 311]. Parmi les plus importantes, il faut mentionner Oxfam America, Greenpeace ou les Amis de la Terre ainsi que leurs homologues locales, comme *Acción ecologica* et le *Centro de derechos económicos y sociales* en Équateur, le *Foro boliviano de medio ambiente y desarrollo* en Bolivie, la *Sociedad nacional del ambiente* au Pérou, l'*Associação gaúcha de proteção ao ambiente natural*, la *Sociedade de preservação dos recursos naturais da Amazônia* ou *Greenpeace* au Brésil<sup>7</sup>.

À mi-chemin entre les deux courants, il faut mentionner les ONG brésiliennes nées dans un contexte de résistance à la dictature militaire et qui se sont ensuite adaptées aux évolutions thématiques de la coopération internationale. Fortement empreintes d'une culture revendicatrice de gauche, elles ont développé des compétences spécifiques qui les ont rendues légitimes sur le marché de l'expertise. Elles sont généralement qualifiées de «socio-environnementales», ayant l'objectif assumé de faire le lien entre exigences sociales et écologiques. L'exemple le plus caractéristique est l'*Instituto socioambiental*, fondé en 1994 mais dont les origines remontent aux années 1970<sup>8</sup>. L'appellation «socio-environnementale» ne doit cependant pas faire illusion: de nombreuses ONG sont nées au début des années 1990, profitant de l'afflux de ressources qui suivit le Sommet de la Terre, la mise en œuvre du PPG7 et l'instauration du GEF en 1991; d'autres, plus anciennes, se sont transformées pour rester compétitives et ont souvent rajouté un volet environnemental à leurs activités, adhérant sans grand discernement à la promotion du «développement durable».

Tandis que l'approche «institutionnelle» cherche avant tout à influencer directement la gouvernance régionale, principalement à travers la participation, comme observateur, consultant et parfois comme prestataire de services, aux projets mis en œuvre par les pouvoirs publics (généralement avec l'appui des organisations internationales), la stratégie «militante» se base essentiellement sur le travail de terrain pour transformer la gouvernance régionale à travers la promotion de la participation sociale et de la vigilance citoyenne. Dans le cas des ONG «socio-

7. Il existe un bureau Greenpeace Amazonie, basé à Manaus, dépendant de Greenpeace international et non du bureau de Greenpeace au Brésil.

8. Cette ONG s'est constituée par la fusion entre le programme *Povos indígenas do Brasil* du *Centro ecumênico de documentação e informação* (CEDI), organisation montée en 1970 par des militants chrétiens alliés à des universitaires, notamment des anthropologues, soucieux de démarquer les terres indigènes, et du *Núcleo de direitos indígenas* (NDI), ONG montée en 1989 par un groupe d'avocats, anthropologues et leaders indiens qui avait accompagné la rédaction du chapitre de la constitution sur les droits indigènes.

environnementales» brésiliennes, on observe un subtil équilibre entre les deux tendances, même si le côté institutionnel a tendance à prendre le dessus. En particulier, on a vu récemment de nombreux militants de ce type d'ONG intégrer le ministère de l'environnement du gouvernement Lula [Buclet, 2006]<sup>9</sup>.

L'étude des ONG à l'échelle de l'Amazonie continentale ne doit pas masquer les différences entre les ONG brésiliennes et leurs homologues des pays andins. En particulier, les liens qui existent entre les ONG et les organisations représentatives<sup>10</sup> (souvent appelées «organisations de base») sont différents. Dans les pays andins, il semble que, jusqu'aux années 1990, les stratégies des ONG «institutionnelles» faisaient peu de cas des problèmes de pauvreté ou de distribution inégale des terres. Cela renforçait parfois les divisions entre les populations locales affectées par la délimitation d'aires protégées et les gouvernements, occasionnant des conflits agraires [Colchester, 1994, p. 20]. De leur côté, les ONG ayant une approche «militante» ont multiplié les alliances tactiques avec les organisations représentatives, en particulier indigénistes, pour, par exemple, lutter contre l'expansion des activités extractives dans la région. Par la suite, l'adaptation des ONG aux lois du marché ne fut pas sans conséquences sur leur vocation politique, de plus en plus questionnée, au sein même des organisations.

Au Brésil, la situation est différente. Les ONG socio-environnementales ont construit leur identité précisément sur leur capacité d'intermédiation entre les organisations représentatives et les institutions publiques ou les entreprises. Même s'il existe au Brésil des ONG que l'on peut qualifier de purement «militantes», il s'agit principalement d'organisations très proches d'associations représentatives (comme des ONG qui font la promotion de la culture afro-brésilienne ou bien qui militent pour le droit des séropositifs). Dans le domaine environnemental, les ONG «militantes» sont peu nombreuses et n'ont généralement pas de liens avec les associations représentatives. On citera comme exemple Greenpeace Brésil, qui agit principalement dans le registre de la dénonciation et de l'événementiel. Les ONG purement «institutionnelles», elles aussi peu nombreuses, tendent vers le bureau d'étude et ne sont pas particulièrement tournées vers les associations de base.

D'autre part, les associations représentatives ont peu à peu acquis des compétences de gestion qui leur permettent parfois de se passer des ONG pour monter leurs propres projets et capter des ressources. De plus, les grandes entreprises se sont elles aussi invitées sur le marché des ONG en lançant des campagnes de «marketing social» et en montant des projets sociaux à travers leurs fondations. Enfin, il faut noter la diminution générale des ressources issues de la coopération internationale dirigée vers l'Amérique latine avec la fin des dictatures mili-

9. Notamment João Paulo Capobianco (qui a fondé la fondation *SOS mata atlântica* – dont il a été directeur exécutif – et a été coordinateur et membre du Conseil directeur de l'ISA) et Muriel Saragoussi (*Fundação vitória amazônica*).

10. Associations représentant les intérêts de leurs membres, ceux-ci pouvant être unis par une même activité professionnelle, une identité sexuelle, ethnique ou raciale ou une appartenance géographique (région, quartier).

taires. En conséquence, les ONG traditionnelles ont subi une crise à la fois financière et identitaire au début des années 1990 [Buclet, Leroy, 2002] qui les a poussées à se positionner sur d'autres marchés, notamment celui de la tertiarisation des services publics<sup>11</sup>. Le côté «prestataire de service» apparaît souvent en contradiction avec les origines contestataires ou militantes des ONG plus anciennes. Les plus récentes basent leur légitimité sur leurs compétences techniques et scientifiques plutôt que sur leurs liens avec les mouvements populaires. En outre, le fait qu'elles disposent en général de ressources financières importantes – dues à leurs liens avec le monde universitaire et le marché de l'expertise nord-américain – et de techniques de marketing parfois très sophistiquées a tendance à agacer les membres des ONG plus anciennes. Elles furent souvent considérées comme les complices des promoteurs de l'idéologie néolibérale et notamment du désengagement de l'État des affaires sociales.

C'est dans ce cadre que la multiplication des réseaux a eu lieu. Depuis une dizaine d'années, les ONG amazoniennes s'organisent en réseau. Si la définition du «réseau» reste un objet de discussion, d'aucuns s'accordent à leur attribuer des caractéristiques communes, telles que la flexibilité des alliances ou coalitions et une logique horizontale des relations de pouvoir, en vue d'échanger des informations et d'accroître les ressources des membres [Colonos, 1995; Keck et Sikkin, 2000; Castells, 2002]. La multiplication des structures associatives ayant adopté ce nom (qui se décline en «articulation», «plateforme», «groupe», «forum», «comité» ou «alliance») est incontestable, en particulier dans le domaine de l'environnement. La nouveauté de l'organisation en réseau ne vient pas tant de la formation (souvent ponctuelle) d'alliances stratégiques entre ONG mais bien davantage de la formalisation de telles structures, c'est-à-dire le regroupement de ressources humaines et financières dans le but de créer des synergies et gagner du poids dans les espaces de négociation des politiques sectorielles.

On a récemment identifié 66 réseaux d'ONG, actifs dans le domaine de la gestion durable des ressources naturelles [GTZ/DED/UICN, 2004]. Comptant entre 5 et 3500 membres, ces réseaux sont très divers. Bien que généralement créés et souvent entretenus par des ONG, ils regroupent toutes sortes d'organisations collectives: associations communautaires, syndicats, associations professionnelles, organisations internationales, institutions publiques (parfois minis-tères) et individus isolés s'y côtoient, réunis autour d'objectifs communs. Les réseaux du bassin amazonien partagent certaines caractéristiques, telles que la dimension transnationale<sup>12</sup>, l'influence du milieu universitaire, une sensibilité écologique, l'objectif affiché de participer à la définition des politiques publiques et l'utilisation intensive des technologies de l'information et de la communication. Bien que

11. Cela culmine avec le programme *Comunidade Solidária* du gouvernement Cardoso et la qualification d'«organisation de la société civile d'intérêt public» (OSCIP) en 1999 [Buclet, 2004, p. 154, 185-188].

12. Cette tendance se renforce par la promotion, de la part de certains bailleurs de fonds présents dans plusieurs pays d'Amazonie, d'une approche pan-amazonienne du développement, dans l'espoir de renforcer, ou de faire naître, une identité culturelle liée à la région, qui permettrait de surmonter les différences nationales et ainsi faciliter la coopération régionale.

certains réseaux puissent atteindre des dimensions notables, un sur deux fonctionne avec moins de six personnes et la plupart n'ont pas de locaux propres.

Les réseaux sont nés, dans leur grande majorité, après le Sommet de la Terre, généralement avec l'objectif de mettre en commun des informations et de se renforcer collectivement, autour de l'organisation d'événements et la diffusion d'informations portant sur des thèmes comme la biodiversité, les savoirs traditionnels, les questions relatives aux populations indiennes, à la gestion de l'eau ou aux questions de genre. Pourtant, il semble que les principales avancées de leurs activités ne concernent pas tant la gestion de l'information que leur capacité d'influence politique et leur participation à la définition des politiques publiques.

On retrouve logiquement les mêmes tendances stratégiques que dans les ONG. Les réseaux de type «institutionnel», tels que la UICN-Sur, la *Red latino-americana de bosques* (Équateur), la *Bolsa Amazônia* (Brésil), la *Red ambiental peruana* ou la *Red de desarrollo y medio ambiente* (Bolivie), se sont créés selon le modèle de l'UICN, premier exemple du genre et aujourd'hui l'un des mieux structurés en Amérique latine. Ils ont une conception du développement durable centrée sur la conservation et la délimitation d'aires protégées, qui suivent en partie la stratégie de TNC, CI et WWF. Ils privilégient l'expertise de professionnels hautement spécialisés et les synergies de compétences pour répondre aux demandes du marché et participer au système institutionnel et à la planification des politiques publiques (le plus souvent comme consultant des institutions publiques). Dans ce contexte, le pragmatisme économique et la rationalité instrumentale sont des facteurs déterminants.

Ces réseaux se caractérisent par une grande spécialisation professionnelle, un compromis autour de la prestation de service aux organismes de coopération internationale, aux entreprises ou à l'administration publique, doublé d'un sens aigu des affaires. En contrepartie, les capacités d'influence sur les politiques publiques sont indéniables. Leur efficacité se mesure avant tout par leur capacité d'expression dans la sphère publique et leur solvabilité économique. Cependant, cette institutionnalisation entraîne parfois des tensions internes. À force de défendre une position de neutralité politique au nom de l'efficacité de gestion, ces réseaux finissent par adopter une position politique de fait, qui conforte l'architecture du système de gouvernance dominant. Tel est le cas, par exemple, des tensions entre la triade TNC-WWF-CI et la Coordination des organisations indigènes (COICA), nées des contradictions entre certains programmes de conservation et l'agenda politique des organisations de base, voire de l'attitude paternaliste de ces organisations millionnaires envers les acteurs locaux [Chapin, 2004].

Les réseaux de type «militant», comme *Oilwatch* (Équateur), la *Liga de defensa del medio ambiente* (Bolivie), le *Foro ecológico* (Pérou) ou des réseaux exogènes intervenant en Amazonie, comme *Rainforest action network* (États-Unis) et le *World rainforest movement* (Uruguay), ont une conception plus radicale du développement durable. Ils privilégient l'éthique de conviction et la solidarité, voire le bénévolat, la flexibilité et la polyvalence des rôles et respon-

sabilités et l'opposition au système institutionnel – en particulier contre les politiques d'inspiration néolibérale qui se sont généralisées en Amérique latine depuis la crise de la dette. Ils ont tendance à déclencher des conflits écologiques – notamment contre l'exploitation des ressources non renouvelables – sans offrir de solutions alternatives qui n'impliquent une rupture systémique. De ce fait, leur rôle dans la redéfinition des politiques publiques se limite souvent à la dénonciation et à l'apport d'information critique.

Les activités qui ont des conséquences directes sur la gouvernance régionale relèvent du militantisme politique et du lobbying. Il s'agit de la participation des réseaux à l'élaboration de lois ou de projets de lois nationaux, comme RLB dans la définition des codes forestiers équatorien et péruvien dans les années 1990, RAFE et la formulation du plan équatorien d'agro-foresterie en 1999 ou LIDEMA et les lois péruviennes environnementales de 1992 et forestières de 1996. Les réseaux influencent également la gouvernance régionale à travers leur participation aux espaces de négociations existants, nationaux et internationaux. Par exemple, c'est le cas de la présence du GTA au sein du PPG7, de la participation de l'UICN à l'OTCA, au Mercosur ou dans les négociations des conventions internationales, de la participation de la SNA au conseil consultatif de la BID, de la présence de la *Rede norte* dans les discussions sur un projet de loi sur l'accès aux ressources génétiques et la protection des connaissances traditionnelles ou encore de la participation du MAMA aux conférences internationales sur les femmes à Durban, Johannesburg ou au FSM.

La gouvernance est également influencée par des campagnes de sensibilisation, des activités de lobbying plus agressives ou par des dénonciations appuyées par des actions juridiques. C'est le cas des actions entreprises par la SNA et le *Foro ecológico* pour dénoncer l'anti-constitutionnalité de l'exploitation des réserves de gaz de Camisea au Pérou, les activités générales de Oilwatch ou de l'interdiction de l'usage des pesticides les plus dangereux obtenue par le RAAA. Dans le registre des campagnes de sensibilisation, on peut citer l'articulation, par le FAOR, des mouvements de protestation contre les exploitations de soja ou les mobilisations contre l'exploitation illégale de bois, la campagne nationale menée par le RAAA contre le lait contaminé par la bactérie «parathion éthilique», responsable de la mort de 29 enfants en 1999, les mobilisations de 2002 contre la réforme du code forestier brésilien (qui voulait faire passer de 50 à 80 % le taux de terres défrichables) ou la récente campagne pour la récupération de la marque *cupuaçu* (un fruit d'Amazonie) déposée au Japon.

Plus indirectement, les activités des réseaux liées à la diffusion et à la circulation d'information et celles visant le développement de compétences spécifiques et la prestation de services ont aussi une influence indéniable sur la gouvernance régionale. On note en particulier la grande visibilité des bulletins produits par REDESMA, les publications du FAOR ou du GTA, les activités de formation de RAFE, du PCTA, de la *Rede norte* ou de POEMA, l'aide juridique proposée par le *Foro ecológico* ou le PICCSA ou encore les bourses de recherche offertes par la RAAA.

De nouveau, il convient de faire une double distinction. D'une part, si l'on peut sans aucun doute classer les réseaux selon leur stratégie dominante, il est évident, et c'est là tout l'intérêt de travailler en réseau, que les postures des organisations affiliées sont diverses. La plupart des réseaux regroupe des ONG qui ont des stratégies d'action spécifiques, n'allant pas nécessairement dans le sens adopté collectivement, ce qui est source de conflits. D'autre part, il faut faire une distinction entre les réseaux brésiliens et ceux des pays andins, reflet des différences existant entre les ONG. Au Brésil, les réseaux semblent plus hétérogènes que ceux des pays andins. On peut expliquer cela par le nombre d'ONG affiliées, souvent très élevé, et par le grand dynamisme de la société civile brésilienne depuis le retour de la démocratie en 1985 [Léna, 2002]. Les réseaux brésiliens servent, globalement, de moyens d'expression politique pour les ONG et organisations représentatives. Ils leur permettent d'exprimer collectivement des positions qui seraient difficiles à assumer individuellement ou de mettre en commun des ressources pour réaliser des économies d'échelle.

Il serait cependant naïf de ne voir dans les réseaux que la solution miracle aux problèmes de représentation collective de la « société civile organisée ». En effet, l'étude de leur historique révèle que nombre d'entre eux doivent leur existence davantage à la volonté initiale de certaines agences de coopération qu'à un mouvement collectif spontané. Fréquemment, il s'avère que de grandes ONG ou agences de financement (*Brot für die welt* ou le WWF) ou des organisations internationales (l'ONU, l'Organisation mondiale de l'agriculture, le PNUD, la Banque mondiale, l'Organisation des États d'Amérique, le G7, USAID ou GTZ) ont joué un rôle de catalyseur dans la création des réseaux. Il arrive même que des bailleurs de fonds ou des ONG internationales financent purement et simplement la création d'un réseau, considéré dans ce cas comme un véritable projet, sans qu'il existe la moindre dynamique spontanée – c'est le cas de la *Red latinoamericana de bosques*, créée par le WWF.

L'idée que la création des réseaux est le fruit d'une volonté collective doit aussi être relativisée. Souvent, les réseaux naissent du désir d'un petit groupe de personnes ou d'organisations (parfois d'une seule). Dans tous les cas, on note le rôle fondamental d'un « noyau dur » lié à quelques ONG ou institutions. Enfin, les difficultés sont nombreuses et les moyens dont disposent les réseaux sont souvent limités et, dans tous les cas, semblent bien dérisoires par rapport aux ressources des groupes industriels auxquels ils se confrontent. Cela conduit parfois à de curieuses alliances, comme l'EBI (*Energy and biodiversity initiative*), accord entre quatre multinationales pétrolières et les cinq plus grandes ONG de conservation du monde pour financer des projets de conservation avec les revenus du pétrole, ou le « partenariat » entre les plus importantes ONG socio-environnementales brésiliennes et les industriels du soja: l'IPAM avec MAGGI, TNC avec Cargill, CI avec Bunge et le WWF avec un consortium d'entreprises (dont Fetrac-Sul, Maggi et Unilever), à travers le *Round table on responsible soy*.

L'une des grosses difficultés des réseaux est l'articulation d'une réflexion collective entre des acteurs ayant des intérêts spécifiques et parfois contradictoires. Respecter la diversité des participants tout en maintenant un fonctionnement en réseau (c'est-à-dire le plus horizontal possible) représente un véritable défi. Le manque de participation des membres, les problèmes logistiques de communication, la difficulté de systématiser l'information, les conflits entre les membres ou la centralisation du pouvoir sont autant de raisons qui relativisent l'idéal d'une représentation unique d'intérêts partagés. Ces difficultés compliquent considérablement la logique de fonctionnement en réseau et mettent à mal leur rôle politique. Elles doivent pourtant être surmontées pour éviter que le côté fonctionnel n'étouffe le processus collectif et que le réseau ne se transforme en une autre ONG, entrant peu à peu en compétition avec ses propres membres dans la captation de ressources auprès des bailleurs de fonds.

## Conclusion

Dans le contexte de la globalisation de l'Amazonie, l'organisation en réseau s'impose comme une manière de préserver (ou récupérer) une certaine autonomie politique par rapport aux organismes publics et aux bailleurs de fonds internationaux. On observe néanmoins la même dualité entre réseaux « militants » et réseaux « institutionnels », même s'ils se composent d'ONG ayant des stratégies politiques diverses, voire opposées. Tandis que les premiers ont un ancrage populaire indiscutable, les autres apparaissent souvent comme le fruit de la volonté des autorités nationales et internationales de tutelle, instigatrices de la gouvernance globale, voire des ONG transnationales (TNC, WWF ou CI). Entre construction d'une société civile aux contours flous, qui sert avant tout de caution aux politiques néolibérales, et mouvement spontané d'organisations collectives, les réseaux n'en constituent pas moins des espaces de circulation d'idées et d'informations qui participent de l'évolution de la gouvernance régionale.

Il apparaît sans ambiguïté que les réseaux modifient l'agenda des organisations publiques nationales et multilatérales mandatées pour gérer les questions socio-environnementales régionales. Qu'ils soient invités ou qu'ils fassent pression pour participer aux espaces de négociations, les réseaux formulent des propositions ou dénonciations qui sont nécessairement prises en compte dans les débats. Même si elles sont parfois méprisées, elles n'en restent pas moins formulées. Cela offre, au moins, l'avantage de rendre publiques des discussions qui auraient moins de visibilité (ou aucune) sans l'existence des réseaux. Très concrètement, l'influence des réseaux sur la gouvernance régionale se révèle de façon directe : modification de la législation, blocage de certains projets, actions juridiques, organisation de campagnes publiques de sensibilisation, contrôle et suivi de l'action publique, participation aux négociations internationales environnementales ou participation directe à l'évaluation et définition des projets des institutions publiques. Par ailleurs, il faut relever les effets indirects, relatifs au renforcement des capacités d'influence des membres des réseaux, à travers une

meilleure organisation collective (articulation entre les réseaux, approfondissement des discussions thématiques, accès aux espaces de discussion nationaux et internationaux et mise en commun des ressources), un effort incontestable dans la diffusion et l'échange d'information (travail commun, meilleure visibilité des débats thématiques, réalisation de séminaires et colloques, publications et circulation d'informations) et la propre consolidation des réseaux (augmentation du nombre de participants, amélioration des conditions de travail, diffusion de la culture de travail en réseau et consolidation structurelle). Ces éléments améliorent sans aucun doute les capacités réactives des membres, les rendant plus flexibles, mieux informés et ainsi plus efficaces pour influencer les politiques publiques.

D'autre part, il est essentiel de reconnaître la légitimité des réseaux d'ONG parmi les acteurs du développement en Amazonie. Si l'absence de légitimité démocratique des ONG est indéniable, ce n'est pas le cas pour les réseaux. Ils ne sont pas des «super-ONG», mais des structures collectives représentant les intérêts de leurs membres. Que le degré de représentation des ONG doive être questionné, c'est évident. Mais c'est un autre débat [voir Buclet, 2004, p. 298-344]. Les ONG, auto-proclamées représentantes de la «société civile» n'en restent pas moins des espaces de discussion dans lesquels se dessinent de nouvelles formes d'action et d'organisation collective. Certes, les individus responsables des ONG ont un profil comparable à ceux des institutions publiques [Dezalay, Garth, 2001; 2005]. Certes, les projets réalisés par les ONG reflètent les idéologies, quelles qu'elles soient, de leurs concepteurs, ceux-là même qui les ont montés, qui les dirigent et qui contrôlent la majeure partie des sources de financement. Il n'en reste pas moins que ces derniers sont en contact étroit, et fréquent, avec les organisations représentatives. Ils font partie de ceux, parmi les individus ayant du pouvoir sur la définition des politiques publiques, qui ont les connaissances les plus approfondies des questions socio-environnementales régionales. Il semble donc essentiel d'accorder un crédit aux initiatives entreprises par les ONG. Dans cette optique, les réseaux représentent des structures qui permettent de gommer le poids des caractéristiques individuelles et les contraintes des ONG liées au marché du développement. La participation des réseaux à la gouvernance régionale permet donc, dans une certaine mesure, d'inclure une variété d'intérêts et de sensibilités aux débats portant sur les décisions collectives.

La question la plus pertinente que pose l'étude des réseaux d'ONG est liée à leur articulation interne. De celle-ci dépend la façon dont les réseaux se constituent comme les porteurs des propositions et revendications représentatives de leurs membres. Les discussions collectives ayant lieu en leur sein, cherchant le consensus, ont nécessairement l'effet d'atténuer les positionnements les plus radicaux, ou les propositions les plus audacieuses, qui peuvent émaner des membres. Le risque est d'aboutir à un «consensus mou», facile à négocier et à intégrer dans les programmes publics, nationaux et internationaux. Dans cette optique, le rôle des agences de financement doit être questionné, le rôle fondamental des organismes de financement dans la création des réseaux ne laissant pas de doute sur leur qualité de «relais» des institutions internationales. L'influence des réseaux sur la

gouvernance régionale se trouve aussi dans le rapprochement entre l'espace local, ou régional et l'espace international. En d'autres termes, la restructuration du champ du pouvoir local passe par une reconfiguration des agendas liée à l'import-export des débats. Cela ramène une fois de plus la vieille question de la souveraineté nationale des pays d'Amazonie (mais est-ce très différent ailleurs?). Nous avons cherché à souligner, dans ce court texte, l'importance de l'organisation interne des réseaux sur la prise en compte de la pluralité des intérêts des membres, l'horizontalité de la communication interne et des prises de décision et le difficile équilibre entre une logique fonctionnelle et une logique politique.

### SIGLES

BID	Banque interaméricaine de développement
CI	Conservation internationale
COICA	Coordinadora de las organizaciones indígenas de la cuenca amazónica
EBI	The energy and biodiversity initiative
FAN	Fundación amigos de la naturaleza
FAOR	Fórum da Amazônia oriental
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FSM	Forum social mondial
GEF	Global environment facility
GTA	Grupo de trabalho amazônico
GTZ	Gesellschaft für technische zusammenarbeit
IIRSA	Iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramerica
IMAZON	Instituto do homem e meio ambiente da Amazônia
IPAM	Instituto de pesquisa ambiental da Amazônia
ISA	Instituto socioambiental
LIDEMA	Liga de defensa del medio ambiente
MAMA	Movimento articulado de mulheres da Amazônia
OTCA	Organisation du traité de coopération amazonienne
PCTA	Programa de capacitação de técnicos e agricultores da Amazônia
PICCSA	Plataforma interinstitucional de creación de consensos socio ambientales
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le développement
POEMA	Pobreza e meio ambiente
PPG7	Programme pilote pour la protection des forêts tropicales brésiliennes
RAAA	Red de acción en alternativas al uso de agroquímicos
RAFE	Red agroforestal ecuatoriana
REDESMA	Red de desarrollo sostenible y medio ambiente
RLB	Red latinoamericana de bosques
RMA	Rede mata atlântica
SNA	Sociedad nacional del ambiente
TCA	Traité de coopération amazonienne
TNC	The nature conservancy

UICN	União mundial para a natureza
USAID	United States agency for international development
WWF	World wildlife fund

## BIBLIOGRAPHIE

- ANDERSON ANTHONY B. [1990], «Deforestation in Amazonia: Dynamics, Causes and Alternatives», in B. Anderson Anthony (éd.), *Alternatives To Deforestation: Steps Toward Sustainable Use Of The Amazon Rain Forest*, New York, 1990, Columbia University Press, p. 3-23.
- ARAMBURU C.E., BEDOYA GARLAND E. (éd.) [2003], *Amazonia: procesos demográficos y ambientales*, Lima, Consorcio de Investigación económica y social.
- ARAUJO R. [2001], «Os pesquisadores e o desenvolvimento regional: no meio do redemoinho», in P. de Robert, L. Forline (coord.), *Dialogues amazoniens. Études indigénistes du Museu Paraense Emílio Goeldi (Brésil)*, Ateliers de Caravelle, Toulouse, IPEALT/UTM.
- BALLON E. et VALDERRAMA L.M. [2004], *Las relaciones de las ONGD de América latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización*, Chili, Fidamerica.
- BECKER B. [1995], «Undoing Myths: The Amazon – An Urbanized Forest», in M. Clüsener-Godt, I. Sachs, *Brazilian Perspective on Sustainable Développement of the Amazon Region*, UNESCO and the Parthenon Publishing Group, Man and the Biosphere Series, vol. 15.
- BUCKET B. [2006], «Biodiversité en Amazonie brésilienne: l'expertise non gouvernementale», *Cahiers du Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain*, MSH (à paraître).
- BUCKET B. [2004], *Le Marché International de la Solidarité: les Organisations non Gouvernementales en Amazonie Brésilienne*, Thèse de Doctorat, Paris, CRBC/EHESS, 445 p.
- BUCKET B., LEROY J.-P. [2002], «Entre movimento social e terceiro setor. As ONGs à busca de sua identidade», in I. Vieira, R. Murrieta, B. Buclet, R Araújo. (coord.), *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*, série Antropologia, volume temático 18(2): «Amazônia: Mercado e Globalização no Terceiro Milênio», Belém, MCT.
- CARRERA DE LA TORRE L. [1993], «Políticas y estrategias de desarrollo sustentable de la región amazónica adoptadas por los países del Tratado de cooperación amazónica», in L. Ruiz Mantilla (coord.), *Amazonia: escenarios y conflictos*, Quito, Cedime, Abya Yala, p. 251-290.
- CASTAÑO URIBE C. [1993], *Situación general de la conservación de la biodiversidad en la Región amazónica: evaluación de las áreas protegidas, propuestas y estrategias*, Quito, TCA, UICN, SURAPA, FAO, CEE, 112 p.
- CASTELLS M. [2002], *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura*, t. I.: La Sociedad Red, México D. F., siglo XXI Ed., p. 359-408.
- CHAPIN M. [2004], «A Challenge to Conservationists», *World Watch. Vision for a Sustainable World*, vol. XVII-6, 12/2004, p. 17-31.
- COLCHESTER M. [1994], *Salvaging Nature, Indigenous Peoples, Protected Areas And Biodiversity Conservation*, Genève, UNRISD Discussion paper, 78 p.
- COLLIN-DELAUVAUD, C. [1988], «Amazonies andines et géopolitique», *Cahiers des Amériques latines*, n° 7, IHEAL, p. 31-35.
- COLOMONOS A. [1995], «Emergence d'un objet et perspectives internationalistes», in A. Colomonos (dir.), *Sociologie des réseaux transnationaux. Communauté, entreprises et individus: lien social et système international*, Paris, L'Harmattan, p. 21-69.
- DAOU A.M. [2000], *A belle époque anazônica*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- DE ONIS J. [1992], *The Green Cathedral. Sustainable development of Amazonia*, New York/Oxford, Oxford University Press.

- DELGADO RAMOS G.C. [2004], «IIRSA y la ecología política del agua sudamericana», in *Enfoques Alternativos*, 07/2004, Buenos Aires.
- DEZALAY Y. et GARTH B. [2002], *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et «chicago boys»*, Paris, Le Seuil.
- DEZALAY Y., GARTH B. [2005], «Les ONG au service de la mondialisation? Connivence des élites internationalisées», Paris, *Le Monde Diplomatique*, juin.
- DIVERS AUTEURS [s.d.], *IIRSA. La iniciativa de los gobiernos y las instituciones financieras internacionales de la infraestructura regional de Sudamérica (IIRSA). Otra integración es posible y está en marcha, una perspectiva de la sociedad civil*, Bank Information Center, Coalición Ríos Vivos, Núcleo Amigos de la Tierra – Brasil.
- DUMOULIN D. [2003], «Les savoirs locaux dans le filet des réseaux transnationaux d'ONG: perspectives mexicaines», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 178, Paris, UNESCO, p. 653-664.
- FERREIRA REIS A.C. [1982], *A Amazônia e a coibiça internacional*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 5<sup>e</sup> éd.
- FONTAINE G. [2003], *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, Quito, FLACSO, IFEA, 530 p.
- FONTAINE G. [2004], «La globalisation de l'Amazonie: une perspective andine», in F. Bustamante, G. Fontaine, H. Ibará Crespo, M. Romero Cevallos, J. Sánchez Praga, J. Schuld, *Dépendance et démocratie en Amérique Andine*, Bruxelles, Colophon Éditions, p. 11-29.
- GARRISON J.W. [2000], *Do confronto à colaboração. Relação entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil*, Brasília, Banque Mondiale.
- GOMEZ J. [1998], «La Carretera Marginal de la Selva et le développement régional amazonien au Pérou», *Cahiers des Amériques latines*, n° 7, IHEAL, p. 53-63.
- GTZ/DED/UICN [2004], *A Amazônia em redes: Estudo panamazônico sobre as redes da sociedade civil na área da gestão sustentável dos recursos naturais*, Document de travail, disponible (octobre 2005) <http://www.gtz-amazonia.org/portugues/redes.htm>
- KECK M. et SIKKINK K. [2000], *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*, Mexico D.F., Siglo XXI, 304 p.
- KREMLING GOMEZ D. [1997], «El Desarrollo sustentable amazónico: una discusión a partir de las políticas del TCA», in D. Herrera (éd.), *La Cuenca Amazónica de cara al nuevo siglo*, Quito, FLACSO, p. 15-39.
- LÉNA P. [2002], «Les ONGs au Brésil, une histoire singulière», in *Lusotopie. «Les ONG en lusophonie. Terrains et débats»*, Paris, Karthala.
- LINCK T. [2005], *Quelques variations sur le thème de la gouvernance...* mimeo.
- MAUÉS R. [1999], *Uma outra «invenção» da Amazônia*, Belém, CEJUP.
- MONTAÑO C. [2002], *Terceiro Setor e questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social*, São Paulo, Cortez.
- OTCA [2004], *Plan estratégico de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica*, DOC/XII CCA-OTCA/04, Brasília.
- PIVETEAU A. [2004], *Les «nouveaux» avatars du développement aidé: décentralisation et gouvernance locale*, communication aux premières journées du développement «le concept de développement en débat», Bordeaux, Université Montesquieu-Bordeaux 4.
- TCA [1991], *Amazonia sin mitos. Informe de la Comisión sobre desarrollo y medio ambiente para Amazonia*, Washington D.C., TCA, BID, PNUD, 114 p.
- THÉRY H. [1995], *Le Brésil*, Paris, Masson, 3<sup>e</sup> éd.
- VELHO O. [1976], *Capitalismo autoritário e campesinato*, São Paulo, DIFEL.
- WEBER J., LATELTIN E. [2004], *Sciences sociales et biodiversité*, rapport INSU/CNRS «Prospective société et environnement», disponible (octobre 2005) sur <http://www.insu.cnrs.fr/pj/document/198.pdf>.

# **La «bonne gouvernance» à l'épreuve des contextes locaux <sup>1</sup>**

## **Un projet de gestion participative des ressources pastorales au Mali**

*Peter Hochet \**

*«Like association and indirect rule, participatory projects rely on administrative bodies to control the use of local labour and resources, legitimated by quasi-representative local appointed or "customary" authorities. Through these administrative means participatory projects are structured to micro-manage valuable resources and rural populations rather than to create an empowered inclusive autonomous local domain» [Ribot, 1999, p. 48].*

### **«Bonne gouvernance» et organisation de l'accès aux ressources naturelles**

Dans sa version normative la «bonne gouvernance» prônée par le FMI et la banque mondiale propose la réduction des prérogatives de l'État en les déléguant au marché, aux organisations de la société civile<sup>2</sup> et aux collectivités territoriales. Décentralisation et déconcentration de l'État en constituent la pierre angulaire.

La gestion des ressources naturelles au Mali est une entrée heuristique pour analyser des cas de mise en œuvre de ce modèle politique. Effectivement, au lendemain de la chute du gouvernement totalitaire de Moussa Traoré en 1991,

---

\* Doctorant en anthropologie sociale, EHESS-Marseille. Assistant de recherche au Laboratoire Citoyennetés/Recit (Ouagadougou), associé à l'UR 095-RÉFO de l'IRD et au GRET. peter.hochet@ird.bf.

1. Les analyses qui suivent ont été réalisées à partir de deux enquêtes ethnographiques en juin/août 2002 et juin/juillet 2003. Elles se sont déroulées dans le village de Kouri, chef-lieu de la commune éponyme située dans le cercle de Yorosso, région de Sikasso, au sud-est du Mali. Le village accueille la sous-Préfecture, la mairie, le poste de santé, le plus gros poste de douane du Mali dans ses frontières avec le Burkina-Faso. «Kouri» fait référence à un groupe de douze villages partageant une histoire commune depuis bien avant la colonisation, dont cinq ont été l'objet d'enquêtes. Elles ont porté sur l'histoire du peuplement; sur la description des systèmes d'activités et des pratiques d'accès aux ressources; sur la reconstitution de cas de conflits; sur une analyse (genèse, structure, impacts) des institutions de gestion des ressources pastorales des projets GDRN et Jékasy d'Intercoopération. Les deux séjours ont été financés par le GRET et Intercoopération dans le cadre de Inco-Claims. Je tiens à remercier Pierre-Yves Le Meur, Jean-Pierre Jacob, Lacinan Ivo, et le comité de lecture pour leurs remarques.

2. L'ambiguïté du terme [Comaroff, Comaroff, 1999, p. 1-43] ne permet pas de conclure à une vision particulière des développeurs, sauf peut-être pour caractériser de manière «métaphorique» ou «molle» les acteurs collectifs et individuels qui n'appartiennent pas aux structures de pouvoir formelles (État, administration, chefferie).

l'État malien a suivi les recommandations des bailleurs de fonds et s'est lancé dans un processus de décentralisation. Parallèlement, comme pour répondre aux revendications des paysans prônant un «retour du pouvoir au village» en matière de gestion des ressources, les ONG ont vu dans ce processus un cadre politique favorable, à la mise en place d'une gestion durable des ressources naturelles.

Le télescopage de ces deux dynamiques a produit ce que j'appellerai un modèle normatif de «bonne gouvernance des ressources naturelles». Ce modèle est d'abord fondé sur la rhétorique de projet qui, en prolongeant les principes de l'*ownership* et de l'*empowerment*, prône la participation aux décisions, la promotion des organisations paysannes, la responsabilisation des communes nouvellement créées. Ensuite, la décentralisation y est présentée tel un outil de renforcement des capacités institutionnelles locales de régulation des conflits, de sécurisation des droits et de gestion de l'environnement. Enfin, la concertation des organisations paysannes avec les collectivités territoriales, les services techniques et l'administration y est vue comme un fondement de la gestion durable des ressources.

Ce modèle ne relève pas seulement du discours. Dans le cercle de Yorosso (sud-est du Mali), conseillers communaux, comités villageois et organisations paysannes sont invités à travailler sous la tutelle des autorités administratives, communales et villageoises dans le cadre du schéma d'aménagement pastoral soutenu par les projets GDRN puis Jékasy d'Intercoopération<sup>3</sup>. Ces projets disposent de moyens techniques, humains et financiers conséquents pour passer outre les ambiguïtés légales et politiques de la décentralisation des ressources naturelles au Mali [Barrière, Barrière, 2002, p. 271-273] et mettre en œuvre le modèle décrit. Légalement, les schémas d'aménagement pastoral devraient être réalisés selon les dispositions prévues par la charte pastorale du Mali de 2000. Or, malgré l'absence de décret d'application et donc de valeur juridique de la charte, les deux projets interviennent selon une logique d'anticipation de la loi<sup>4</sup>. D'une part, pensant que les législateurs ont un intérêt politique à accepter le texte de la charte mais des intérêts divers à ne pas en décréter l'application, les projets tentent d'appliquer les directives de la charte pour mettre les législateurs devant le fait accompli et les presser à décréter. D'autre part, ils pensent que l'inscription des directives de la charte dans des réalisations concrètes devrait orienter les législateurs vers la reconnaissance des pratiques locales. Le schéma pastoral du cercle de Yorosso a ainsi été conçu par le projet GDRN pour mettre en œuvre une «meilleure» gouvernance des ressources pastorales en anticipant

3. Intercoopération est une fondation suisse (Berne) regroupant 21 institutions. Elle met en œuvre certains projets de la coopération suisse. Présente dans une cinquantaine de pays, elle intervient dans la gestion des ressources naturelles, l'économie rurale et la gouvernance locale. Elle gère un budget annuel de 22012112 e (2003). Au Mali, l'axe central du programme GDRN était la gestion durable des ressources naturelles de 1995 à 2000. Jékasy a repris cette thématique en 2001, sous l'angle du soutien aux organisations paysannes dans la valorisation des ressources locales. Lors de mes dernières enquêtes en 2003, le projet Jékasy disposait d'un budget annuel de 1011703 e, avec une équipe de supervision à Sikasso et une équipe de terrain à Koutiala.

4. Sur l'imposition par les projets de leur temporalité propre sans prise en compte du rythme de l'État et des sociétés locales, voir Jacob [1998, p. 133] et Freudiger, Jacob, Naudet [1997].

le cadre politico-légal. Depuis le village jusqu'au cercle, l'évaluation des problèmes locaux et la proposition de solutions se sont déroulées selon une logique de concertation des usagers, sous la tutelle des différents niveaux d'administration du territoire. Les concertations ont débouché sur la mise en place de conventions, de chartes et de comités concernant essentiellement les pâturages, les points d'eau et les pistes pour le bétail.

En deçà de l'analyse macro des effets de cette anticipation de la loi par GDRN, je m'intéresserai plus particulièrement ici à son action au niveau local : à la fois dans ses analyses et ses modes d'intervention. De manière générale les projets ont des pratiques et des conceptions qui sont confrontées à celles – différentes – des sociétés paysannes auxquelles ils s'adressent. De ce point de vue GDRN s'est inscrit dans deux processus caractéristiques du développement.

L'appréciation de l'état de la régulation de l'accès aux ressources a été réévaluée de manière unilatérale et normative en termes de conflits ethniques, de surexploitation, de défaillance des systèmes coutumiers, conformément aux stéréotypes des observateurs extérieurs sur l'état des ressources naturelles en Afrique [Leach, Mearns, 1996]. Pour réduire l'écart entre cet état supposé des choses et le modèle normatif de « bonne gouvernance des ressources », GDRN a présenté les processus de concertation/négociation entre acteurs locaux et le couple instances décentralisées/organisations paysannes comme des opérateurs de changement efficaces. Ce qui revient à la tentative caractéristique des ONG de créer des espaces publics, au sens d'espaces de diffusion de l'information et de négociation des règles, qui reposent sur une vision négociée et réflexive de l'ordre social et un modèle d'organisation rationnel bureaucratique [voir Chauveau, 1996].

Ces deux processus sont largement biaisés par le fait que les ONG et leurs agents sont caractérisés par une ignorance structurelle des processus et des modèles d'organisation des sociétés paysannes [Lavigne Delville, 2000], et donc par une absence totale de prise en compte d'éventuels non recouvrements entre leurs pratiques et conceptions et celles des sociétés paysannes. En termes opérationnels, ce biais débouche sur des situations de flou institutionnel ouvrant la voie à des comportements opportunistes en matière d'accès aux ressources plutôt qu'à la « bonne gouvernance » visée [Ribot, 2005 ; Hochet, 2005b].

Selon cette double perspective, les enquêtes menées en 2002 et 2003 font ressortir que la pierre d'achoppement de l'application de ce modèle par GDRN est la problématisation et l'organisation des identités relatives à l'accès aux ressources pastorales. Nous verrons que si les agents de GDRN ont bien senti l'importance des appartenances dans l'organisation de l'accès aux ressources, ils ont toutefois problématisé la question de manière stéréotypée. En termes d'effets, mes observations m'ont permis de souligner trois grandes tendances que nous verrons en détail. Une tentative échouée de promotion d'une « citoyenneté de projet » ; le renforcement de dispositifs collectifs privés autour d'hommes de pouvoir ; la production involontaire de comportements opportunistes nouveaux.

Dans la première section je décrirai les analyses et les modalités d'intervention de GDRN. Ensuite nous verrons autour de trois études de cas les effets du décalage entre les pratiques et conceptions du projet et celles des ruraux. Je conclurai sur quelques enseignements théoriques et opérationnels.

## Un projet de gouvernance participative des ressources pastorales

Depuis les premières explorations européennes en Afrique de l'Ouest, la région du Minyankala est reconnue comme un terroir de production du coton [Jonckers, 1987; Fok, 1993]. Depuis 1975, la moitié du coton malien y est produite. Ce succès réside dans l'association de l'agriculture et de l'élevage. Quand les agropasteurs peuls ont fui les sécheresses des années soixante-dix et se sont installés dans le Minyankala, ils constatèrent l'intérêt des paysans pour les bœufs de labour. Peuls et Minyanka mirent en place un système selon lequel ils échangent encore aujourd'hui des droits d'accès aux ressources pour les premiers, contre des bœufs de labour pour les seconds. Un tel système a favorisé leur coordination autour des ressources selon un accès négocié [Hochet, à paraître].

Au fil des années, les agriculteurs ont acquis du cheptel à la fois pour les labours et selon une logique de thésaurisation. Ils se sont organisés en associations villageoises puissantes qui gèrent la production locale de coton, et en une chambre d'agriculture qui gère les relations avec l'administration et les entreprises publiques. De leur côté, les Peuls ont consolidé leur accès aux ressources et aux infrastructures pastorales. En 1982, suite à des difficultés d'obtention de sel, ils créent la coopérative *Weltaré* – «ce qui procure du bonheur». Elle est peule à tout point de vue: son nom, ses objectifs agropastoraux, la cotisation étalonnée en bœufs, l'organisation interne. Une succession d'aléas l'a conduite à élargir ses activités à l'approvisionnement en aliment pour le bétail, au paiement des amendes pour dégâts des champs, aux prêts pour les événements sociaux, et à la revendication d'infrastructures pastorales pérennes.

Au milieu des années quatre-vingt-dix, les projets d'Intercoopération présents au Mali depuis la fin des années quatre-vingt restructurent leurs activités autour de la gestion des ressources naturelles. Le programme Gestion durable des ressources naturelles (GDRN) est mis en place autour de plusieurs volets d'action, et deux niveaux d'organisation de la participation: un diagnostic participatif pour comprendre les enjeux locaux et y adapter les interventions des volets d'action; l'objectif de mettre en place un cadre institutionnel participatif propice à la construction d'un espace public, au sens d'espace de diffusion de l'information et de négociation des règles d'accès aux ressources. C'est à travers l'appui aux organisations paysannes qu'en 1995 le volet Environnement et développement paysan (EDP) de GDRN intervient dans le cercle de Yorosso et rencontre les représentants de *Weltaré*.

*La définition des problèmes et la proposition de solutions par le projet :  
une opération de réinterprétation et d'imposition du sens*

Comme nous allons le voir avec l'exemple de *Weltaré*, les processus de sélection et d'expertise des organisations paysannes par les intervenants d'EDP sont caractéristiques du modèle de décision que March et Olsen [1989] décrivent comme un « tri temporel » et qui semble un aspect structurel du développement [Marcussen et Arnfred, 1998; Naudet, 1999]. Selon ce modèle, les projets fonctionnent sur un système performatif d'imposition du sens prouvant aux paysans qu'ils ont des solutions à leurs problèmes – quels qu'ils soient, et sur un cycle cognitif autonome produisant des réponses standardisées, peu changeantes et préexistantes à l'analyse des problèmes [Jacob, Charmillot, 2000, p. 238-239].

Effectivement, l'expertise des problèmes de *Weltaré* par les intervenants d'EDP aboutit à la conclusion que la recherche d'aliment pour le bétail par les « éleveurs peuls » a son origine dans les tensions entre ces derniers et les « agriculteurs minyanka ». Selon les termes utilisés par les intervenants, ces tensions relèvent de quatre ordres. Elles sont d'ordre économique: le croît du cheptel associé à celui des superficies agricoles, et corrélatif à l'association généralisée de l'agriculture et de l'élevage, augmente la compétition sur les ressources. Elles concernent le politique, à travers ce qu'ils décrivent comme le « renforcement du pouvoir peul » mené par *Weltaré* grâce à ses accointances supposées avec l'administration, et à son « infiltration dans la chambre d'agriculture pour contrôler les quotas d'aliment bétail ». Elles se nourriraient par ailleurs des représentations stéréotypées selon lesquelles le Peul serait pour les Minyanka un « homme double auquel on ne peut faire confiance ». Enfin, ces tensions s'inscrivent dans des enjeux fonciers à travers la tentative par les Peuls de sécuriser leur accès aux ressources pastorales par des infrastructures (pistes, aménagements hydrauliques). Pour EDP, la combinaison de ces quatre aspects conduit à une insécurité des droits des Peuls sur les ressources qui explique leur recherche d'aliment pour le bétail. Le problème de *Weltaré* relèverait donc du caractère ambigu de l'intégration des Peuls à la société minyanka, dans un contexte de surexploitation des ressources.

La force d'imposition d'EDP tient d'après moi à trois facteurs. D'abord, ses intervenants sont en quelque sorte des « fils du pays » puisqu'ils viennent tous du Minyankala ou des régions voisines. Ils sont dans la position de courtiers dont les avis en termes d'organisation et de gestion sont écoutés et acceptés, au titre de leur capacité à orienter les flux de l'aide vers le village [voir Bierschenk, Chauveau, Olivier de Sardan, 2000]. Ensuite, EDP est dirigé par un Peul considéré comme un parent par les Peuls bendugu, et notamment par le numéro deux de *Weltaré*. Ce dernier est totalement dévoué au projet (moyennant formation, *per diem* et occasions de supplanter le numéro un). Enfin, les intervenants du projet ont un savoir-faire certain dans la conduite de concertations participatives. La description *a posteriori* de ces réunions par les membres de *Weltaré* laisse entrevoir qu'ils les ont vécus comme des séances de persuasion, plutôt utilisées par les développeurs pour convaincre les participants de leurs décisions et solutions, en leur donnant l'illusion qu'elles émanent de la concertation.

Au terme du processus, la sélection de *Weltaré* par EDP a fonctionné comme une réinterprétation de ses enjeux pour imposer des solutions d'appui organisationnel préétablies: alors que la préoccupation des Peuls était l'obtention d'aliment pour le bétail, les intervenants du projet les ont persuadés de réformer leur association. Toute la logique du projet est ensuite mise en œuvre selon deux grandes phases: la réforme interne de *Weltaré* et la programmation d'un schéma pastoral.

### *Un postulat: façonner les identités pour structurer la société civile*

Il ressort des rapports du projet que la solution envisagée – et imposée – par EDP est fondée sur deux niveaux d'interprétation. Un niveau d'analyse qui réduit les relations agriculteurs/éleveurs à des relations ethniques potentiellement conflictuelles, et qui établit un «court-circuit analytique» en constituant des représentations locales en analyses objectives de la réalité: le stéréotype du caractère «double» des Peuls alimente la description de *Weltaré* comme une organisation au service du «pouvoir peul». Puis un niveau «d'opérationnalisation» fondé sur l'idée selon laquelle l'organisation bureaucratique est une solution efficace aux problèmes sociaux<sup>5</sup>, et les relations socioprofessionnelles des relations universellement pertinentes et structurantes.

De ce dernier niveau découle le postulat qui fonde toute l'intervention d'EDP et selon lequel – dans les termes des intervenants: en adhérant à une organisation socioprofessionnelle d'agroéleveurs, les paysans minyanka et peuls mettraient de côté leurs différences. EDP propose alors de transformer *Weltaré* en une nouvelle coopérative, qui fonctionnerait comme un espace de concertation des paysans réunis sous une identité professionnelle commune pour valoriser les ressources pastorales. La réforme organisationnelle de *Weltaré* est donc une sorte de «réforme identitaire» en quatre étapes:

- l'abaissement des cotisations de 25000 à 2500 francs CFA (un taux convenable pour les agriculteurs);
- la recomposition du bureau de *Weltaré* pour former une nouvelle organisation (le président peul de *Weltaré* conserve son poste, tandis que les trente et un autres membres sont élus en alternant Peuls et Minyanka);
- la participation des autorités villageoises locales (chef de village, premier conseiller, chef des chasseurs) et des membres de la chambre d'agriculture au bureau de la nouvelle coopérative;
- le remplacement du nom *Weltaré* par «Coopérative des agroéleveurs du cercle de Yorosso»<sup>6</sup>.

5. «... la composante de la culture du développement fondée sur l'idéal-type bureaucratique semble... se renforcer et étendre son influence. L'auto-organisation de la société civile que les tenants du «désengagement» de l'État appellent de leurs vœux ne semble pas traduire autre chose que la diffusion du modèle «rationnel» d'organisation bureaucratique hors de la sphère de l'État...» [Chauveau, 1996, p. 43].

6. Dans le langage quotidien des intervenants et des paysans, le nom de la nouvelle coopérative est peu stabilisé. Ils emploient indifféremment: «Coopérative des agroéleveurs», «Association des agroéleveurs», «la coopérative», «l'ex-*Weltaré*». Je désignerai la nouvelle organisation par «la coopérative».

Dans la logique d'EDP, la réforme organisationnelle de *Weltaré* devait contribuer à restructurer la société civile, grâce à la définition d'un niveau d'intégration supérieur qui permet de dépasser les clivages entre Peuls et Minyanka. Ce travail a effectivement été mené dans une perspective d'intégration des Peuls à la société minyanka. Elle devait se faire par le vecteur de la reconnaissance mutuelle d'une commune pratique de l'agroélevage, et par l'élection de représentants de la chefferie au bureau de la nouvelle coopérative. Ainsi conçue et articulée aux collectivités territoriales, la coopérative devait permettre d'organiser la participation des acteurs à la définition des aménagements pastoraux et des procédures d'arbitrage des conflits.

Au final, l'intervention d'EDP a consisté à faire d'une association de soutien à l'activité économique pastorale une organisation charnière dans la mise en œuvre d'une « bonne gouvernance des ressources pastorales ». Nous verrons plus loin que cette restructuration est problématique.

### *Une coopérative comme outil de gouvernance participative des ressources pastorales*

Pour rendre la coopérative effective, les intervenants d'EDP ont programmé un schéma d'aménagement pastoral du cercle de Yorosso. Ils présentent la coopérative comme un outil de gouvernance participative des ressources selon une logique que je résumerai ainsi: le schéma pastoral est programmé par la coopérative; la coopérative est un noyau de représentation de tous les paysans; donc les réalisations du schéma pastoral sont le fruit des usagers concernés. Ceci alors que le tout est le produit des solutions préétablies d'EDP. Par ailleurs, la vision bureaucratique des intervenants contribue à les laisser croire que la coordination des différents niveaux d'autorité et l'organisation formelle des paysans devraient suffire à réorienter les pratiques d'accès aux ressources.

Ainsi, des fora ont été organisés au nom de la coopérative dans chacune des neuf communes du cercle de Yorosso. Les acteurs devaient formuler un diagnostic des ressources locales, proposer des mécanismes d'accès et de contrôle, identifier les pistes pastorales, les points d'eau, les pâturages, et proposer une gestion locale des conflits. Les résultats ont été consolidés au niveau intercommunal, selon le découpage des ex-arrondissements<sup>7</sup>.

Suite à cette consultation, trois outils ont été mis en place: les comités de surveillance pastoraux aux niveaux villageois et communaux; la programmation des aménagements de chaque commune et village (points d'eau, pistes); un « cadre de concertation » sous la tutelle du Préfet de Yorosso, regroupant les élus, l'Administration, les représentants de l'État, les différentes organisations paysannes du cercle, et dont le rôle est de mettre les résultats des fora en cohérence avec la loi, et de renforcer le consensus organisationnel et les responsabilités des acteurs.

7. Ancienne circonscription coloniale qui n'a plus cours dans l'Administration, mais qui structure encore les représentations locales du territoire. En règle générale les sous-Préfectures actuelles réunissent deux à trois ex-arrondissements.

En somme, l'intervention du projet a consisté à articuler la redéfinition identitaire de *Weltaré* aux différentes collectivités territoriales et aux villages pour constituer un cadre institutionnel favorable à la négociation d'aménagements et à la régulation des tensions entre «agroéleveurs». L'ensemble coopérative/schéma pastoral constitue ainsi une structure de «gouvernementalité»<sup>8</sup> qui repose sur une forme de citoyenneté et la coordination des différentes autorités. Tout un système d'institutions a donc été créé par EDP pour remplacer les institutions et les pratiques préexistantes.

Une telle substitution ne peut se réaliser que selon une logique de confrontation entre deux modèles différents d'organisation de l'accès aux ressources. Il s'agit effectivement de remplacer ou de compléter les institutions du modèle villageois par celles du modèle de «bonne gouvernance des ressources». Or, ces deux modèles sont chacun porteurs de conceptions de l'organisation social et politique de l'accès aux ressources qui définissent, entre autres, la nature des appartenances pertinentes, leurs modalités de coordination et de participation aux décisions. Il s'agit donc de savoir si, à propos de la gouvernance des ressources pastorales, les interventions d'EDP contribuent effectivement à produire un espace public permettant aux acteurs de participer à la définition des politiques locales en matière d'accès aux ressources. Or, c'est généralement l'inverse qui est constaté dans les projets, et que l'anthropologie politique allemande appelle *Strukturen von Nichtöffentlichkeit*, c'est-à-dire des espaces de «non-publicisation» et de «non-négociation» [Bierschenk, Elwert, Kohnert, 1993, p. 32-33; Olivier de Sardan, 1999].

### **La rencontre équivoque de la «bonne gouvernance des ressources» et du modèle villageois d'accès aux ressources**

Nous allons voir que la tentative de substitution du modèle participatif au modèle villageois d'accès aux ressources, réalisée de manière normative, ne favorise pas la mise en place d'un espace public, et cristallise des dispositifs politiques privés fondés sur l'exclusion et la sujétion [Le Meur, 2003; Chauveau, Lavigne Delville, 2004]. Effectivement, le projet politique participatif d'EDP a peu en commun avec le modèle politique de la société lignagère minyanka, au cœur duquel une dimension autoritaire coexiste avec des principes moraux collectifs et dont, à l'instar d'autres sociétés paysannes africaines [Bierschenk, Olivier de Sardan, 1999], l'espace politique est structurellement polycéphale [Jonckers, 1987; Hochet, 2005a]. À Kouri, la définition contradictoire de la citoyenneté, l'inscription non contrôlée dans les structures locales de pouvoir, et les tentatives de production réflexive des règles sont autant de points qui contribuent à un dispositif politique ne favorisant guère le partage du pouvoir en matière d'organisation de l'accès aux ressources pastorales.

8. Au sens de Foucault [2001], c'est-à-dire une organisation simultanée de la production et de la reproduction du corps biologique et du corps social. L'organisation de l'accès aux ressources participe ainsi à la fondation d'un ordre politique et social.

*Une « citoyenneté de projet » socialement déconnectée  
et productrice de défiance*

La réflexion d'EDP sur les identités pour envisager l'accès aux ressources ne manque pas de pertinence. Mais les analyses, la réponse apportée et les résultats qui en découlent sont problématiques.

Suite à l'analyse des tensions entre éleveurs et agriculteurs, le premier mouvement des intervenants d'EDP a été de prévenir de potentiels conflits ethniques en proposant de fusionner de manière « républicaine » les différences entre les acteurs sous une même identité. Tout comme la reconnaissance de l'appartenance à la République devait gommer les différences et les conflits<sup>9</sup>, l'allégeance de tous les paysans à l'identité socioprofessionnelle « agroéleveur » devait gommer les conflits autour des ressources. Cette logique n'est pas en adéquation avec les relations politiques locales fondées sur l'articulation productive des différences et l'absence de prise en compte de l'identité professionnelle dans la coordination des activités.

Divers travaux d'anthropologie du foncier dans certaines sociétés rurales lignagères d'Afrique de l'Ouest [par exemple Chauveau *et alii*, 2004] montrent que la formation des projets de société – ou « cité politique et économique » [Jacob, à paraître, p. 111-128; emprunté à Boltanski et Thévenot, 1991] – repose sur la reconnaissance et l'articulation du statut d'étranger. En effet, il ressort nettement que la « grandeur » de la cité est fondée sur l'accueil d'étrangers considérés comme « utiles », c'est-à-dire susceptibles de renforcer la communauté par un apport technique ou démographique, et en mesure d'en reconnaître les valeurs et les institutions. À Kouri, les éleveurs peuls ont été accueillis dans le cadre d'un besoin technique en bœufs de labour régulé par un système d'échange qui, dans un premier temps, a garanti leur accès aux ressources au niveau supra-villageois [Hochet, à paraître].

La proposition d'une identité socioprofessionnelle commune est déconnectée des identités en jeu dans la coordination des paysans autour des ressources naturelles. L'organisation de l'accès aux ressources pastorales à Kouri est liée à des niveaux concentriques d'appartenance : les relations de voisinage entre bergers et exploitants, les relations privilégiées avec le village d'accueil, l'entente entre villages [Hochet, *ibid.*]. L'organisation de l'accès aux ressources selon ces niveaux d'appartenance permet de construire la coopération entre les deux communautés. Or, là où les relations politiques sont fondées sur l'articulation productive des différences, le projet propose l'effacement de celles-ci. Si bien que l'identité de remplacement proposée ne correspond aucunement à celles pertinentes dans la coordination quotidienne des usagers des ressources.

Par ailleurs, l'intervention d'EDP aboutit à un chevauchement des bureaux de la coopérative et de la chambre d'agriculture : certains membres d'un des

9. À titre comparatif, sur cet aspect téléologique de la rhétorique républicaine et sa mise en œuvre politique en France, voir Weber [1983, p. 351-402] et Agulhon [1970].

deux bureaux sont aussi membres de l'autre. Or, les agriculteurs demeurent peu présents au sein de la coopérative. En premier lieu, la mise en avant de la coopérative par le projet au détriment de la chambre d'agriculture produit chez les membres de la chambre un sentiment de frustration. Comme nous l'avons vu, les agriculteurs se sont investis dans celle-ci pour s'opposer aux abus de l'Administration. Bien que la coopérative utilise le même argument, elle est perçue comme faisant l'objet de toutes les attentions des pouvoirs publics et du projet, au détriment de la chambre. Les agriculteurs ont le sentiment que leur organisation n'est plus digne d'intérêt. Ce qui ne les incite pas à s'investir dans le fonctionnement de la coopérative. En second lieu, dès lors qu'il faut payer une cotisation pour bénéficier de ses services, les agriculteurs perçoivent la coopérative comme une organisation qui n'est « pas faite pour tous ». Ils soulignent volontiers que la chambre offre les mêmes services sans demander de cotisation. Bien qu'ils aient perçu que l'évolution de *Weltaré* allait dans leur sens, la sélection économique établie par la cotisation et la préférence de l'Administration pour la coopérative au détriment de leur propre organisation laisse les agriculteurs sceptiques et méfiants.

De leur côté, les éleveurs ne se reconnaissent plus dans les objets et le fonctionnement de la coopérative pour deux raisons. L'abandon de la fourniture d'aliment pour le bétail et du paiement des amendes est perçu par les éleveurs peuls comme une perte de légitimité de la coopérative en laquelle ils ne sauraient placer leur confiance pour résoudre leurs problèmes. Également, la complexification des activités du bureau de la coopérative, qui demande des formations spécifiques et la maîtrise des codes du développement, participe à l'élitisation du bureau par rapport aux membres de base <sup>10</sup>. Les éleveurs expriment cette évolution et le sentiment d'être mal représentés en disant du numéro deux de la coopérative qu'« il n'est plus un Peul ». La conjonction de ces deux processus est comprise par les éleveurs comme une sorte de compromission de la coopérative par rapport à ses objectifs initiaux. En cela ils tendent à ne plus trouver leur intérêt dans la nouvelle coopérative.

En somme, la réforme de *Weltaré* et de ses relations avec la chambre d'agriculture pour gommer des différences perçues comme potentiellement conflictuelles au profit d'une citoyenneté fondée sur l'activité professionnelle ne produit pas de sens chez les ruraux. Elle produit au contraire de la méfiance, de la déception, et le sentiment qu'elle n'a profité qu'aux quelques hommes forts du bureau.

10. Ce processus est une hybridation entre des positions sociales et politiques déjà dominantes et la maîtrise exclusive des nouvelles ressources introduites par le projet. La maîtrise de ces ressources est ici encadrée par le projet, qui fait bénéficier les hommes perçus comme les plus dynamiques, de formations en français et en gestion d'association. Par ailleurs, ces hommes contrôlent l'information liée au projet. Si bien que les membres se plaignent de n'être au courant de rien et que les affaires sont menées, selon leurs termes, par la « bande » constituée par le numéro deux de la coopérative (Peul Bendugu), le premier conseiller villageois (substitut au chef de village et chef de terre), le chef des chasseurs, aussi président de la chambre d'agriculture, et le président de la coopérative des emboucheurs de bétail (peul de Ségou).

*Une consultation technique plutôt qu'une participation aux prises de décision: le cas d'une piste à bétail*

Les aspects politiques auxquels aboutit le dispositif de gouvernance imaginé par EDP sont particulièrement visibles au moment des fora du schéma pastoral et à l'occasion de l'aménagement du couloir à bétail principal traversant le village de Kouri du nord au sud.

Tous deux sont présentés comme participatifs. Dans le cadre de la consultation des populations lors des fora de 1997, les aménagements ont été définis au niveau local. Au cours des fora de l'ex-arrondissement de Kouri du 13 au 15 octobre 1997, le rapport du consultant mandaté pour les organiser mentionne la présence de 26 participants. Parmi eux, sont présents une dizaine de Peuls, deux services techniques, le chef de ZAER de la CMDT <sup>11</sup>, le sous-Préfet, neuf conseillers villageois, le chef des chasseurs de Kouri, trois membres de la chambre d'agriculture. Une question se pose: qui parmi les participants est en mesure de peser sur la définition des aménagements, et de mettre ces derniers en œuvre?

Il ressort des enquêtes qu'à côté des intervenants d'EDP, les acteurs locaux qui ont participé à la définition des aménagements sont: le sous-Préfet, en tant que représentant de la force de l'État veillant à l'application des décisions du schéma pastoral; les «représentants» des Peuls (cf. *supra*), en tant que chefs des premiers campements installés dans la région; le premier conseiller villageois, en tant que substitut au chef de village et chef de terre; le chef des chasseurs, aussi président de la chambre. Les opérateurs du schéma pastoral sont donc des hommes de pouvoir qui agissent au nom de la population du fait de leur position sociale et politique.

Ce qui est présenté comme un processus de concertation et de participation des paysans s'avère plutôt une consultation technique. Les acteurs qui ont participé aux fora ont été consultés pour dresser un bilan de la situation et proposer des solutions. Mais le tracé des pistes, la définition des aménagements, de leur cadre légal (les règles de gestion et d'usage, la nature des sanctions) et politique (la responsabilité des autorités et des usagers, les niveaux de tutelle) ont été décidés et entérinés au niveau des ex-arrondissements et du cercle, et non à l'échelle des villages et des patrimoines lignagers qui sont les espaces concrets d'accès aux ressources.

D'après moi, les aménagements ne relèvent pas tant d'une concertation entre les paysans que d'une coordination des autorités des différents niveaux d'administration du territoire. La réhabilitation du couloir à bétail principal de Kouri illustre bien ce mécanisme. Effectivement, son tracé avait été préalablement défini par la chambre d'agriculture en concertation avec *Weltaré*. Mais au fil des années, il a été l'objet d'empiétements réguliers de la part des agriculteurs qui n'hésitaient pas à couper les arbres faisant office de limites et à cultiver au

11. Zone d'animation et d'expansion rurales (ZAER) de la Compagnie malienne des textiles (CMDT). Les chefs ZAER sont chargés de l'encadrement des producteurs de coton (taille d'exploitation, intrants, crédits, organisation en association villageoise, commercialisation, etc.) selon les objectifs de la CMDT.

milieu. Il y avait donc des règles et des autorités pour les garantir, qui imposaient aux agriculteurs de ne pas défricher le tracé du couloir. Puis l'évolution du contexte local a favorisé la remise en cause de ces règles. L'enjeu majeur était donc la réhabilitation de l'exécution politique (*enforcement*) de règles garantissant la soustraction du couloir à l'emprise agricole. Suite aux fora de concertation de 1997, la réhabilitation du couloir a été présentée comme nécessaire. C'est au cours de ces fora que toutes les autorités concernées, depuis les chefs de village jusqu'au Préfet, et les acteurs clés ont été sensibilisés à la question et qu'ils se sont accordés sur son importance. Cela a débouché sur la garantie d'une exécution politique des règles de soustraction du couloir à l'emprise agricole, puisque la coordination des autorités autour de l'aménagement ne laisse aucune voie de recours à qui contesterait son existence. La réussite du projet a reposé sur: la sensibilisation des acteurs clés et des autorités à la nécessité de mettre en place des pistes pastorales en les consultant sur leurs problèmes et les solutions à apporter; la réhabilitation d'un couloir à bétail déjà existant dans le paysage local; une coordination de toutes les autorités autour de l'exécution politique des règles concernant le couloir à bétail.

Cependant, la description de la situation que donnent les exploitants ayant leurs champs au bord du couloir montre que l'aménagement leur apparaît comme imposé par une force – l'Administration, la mairie – et une volonté – le projet – toutes deux extérieures. Les représentants ont agi au nom de la population sans que celle-ci soit véritablement au courant de ce qui avait été décidé, sans même parler de son association à la définition concrète de l'aménagement et de ses règles. S'il y a bel et bien eu une consultation technique efficace de la population qui aboutit à la mise en place d'aménagements, il est cependant hasardeux de parler d'une participation populaire à la définition des politiques locales de gestion des ressources. Dans le cas précis de cette piste, la participation s'est limitée à celle des autorités. Les usagers ont été relégués dans une fonction consultative. Ainsi, il me semble que, sur la base d'un diagnostic participatif technique qui leur donne une sorte de légitimité, les autorités imposent les aménagements du territoire aux paysans.

À travers son mode d'intervention, le projet a largement contribué à renforcer le pouvoir des autorités locales sans favoriser l'émergence d'un espace public. Selon moi, une telle démarche s'inscrit particulièrement dans une culture politique villageoise plutôt fondée sur la force et la crainte du pouvoir. Dans ce processus, les ruraux sont constitués en «sujets» sans rupture avec les modes de fonctionnement de la cité politique du village, au sein de laquelle les acteurs peuvent se prévaloir de droits mais doivent se soumettre à un pouvoir; ils ne sont pas devenus des citoyens participant aux processus par lesquels la société se réfléchit et se construit. En cela, le projet d'une «bonne gouvernance des ressources» de GDRN/EDP contribue largement au renforcement des dispositifs collectifs privés et du caractère «autoritaire» du modèle politique villageois.

*Négociation, rapports de force et réflexivité: le cas de la charte sur l'ouverture des champs au pacage*

L'espace public proposé par le projet est fondé sur un rapport réflexif à la pratique. On demande aux paysans d'analyser leur situation et de produire des règles en conséquence. Or, nous allons voir que, d'une part, tout n'est pas l'objet d'une régulation explicite mais aussi d'une régulation de fait, et que, d'autre part, ce type de rapport est issu d'un modèle politique différent du modèle villageois.

Suite à la mésentente entre un agropasteur peul et un agroéleveur minyanka à propos de résidus de récolte, la coopérative mobilise les autorités administratives et communales pour mettre en place une charte sur l'ouverture des champs au pacage. Elle est établie en invitant dix-sept chefs de village accompagnés des représentants villageois des agroéleveurs et des agropasteurs<sup>12</sup>. Estimant en commun que quatre mois sont suffisants pour récolter les céréales et le coton, la date du 31 décembre est arrêtée pour ouvrir les champs au pacage. Après cette date, les exploitants qui ont besoin de leurs résidus doivent les mettre en tas, sinon ils sont *de facto* constitués en ressource commune pour les animaux.

Les agropasteurs ont besoin de faire pâturer leurs animaux sur les résidus de récolte dès septembre, avant de partir en transhumance fin décembre. Selon les dates de la convention, les champs sont donc ouverts aux éleveurs de Kouri au moment même où ils ont majoritairement quitté le terroir. Également, les transhumants qui viennent du Nord quittent leur région vers le mois d'octobre pour traverser Kouri au plus tard à la fin de ce mois, et trouver les agriculteurs en pleine récolte et les champs fermés. Au regard de l'organisation de l'agropastoralisme peul, les dispositions de la charte permettent aux agroéleveurs de se réserver l'accès aux résidus. Au cours des concertations le rapport de force s'est exprimé en nombre et socialement: dix-sept chefs de village doublés des représentants villageois des agroéleveurs contre les seuls représentants des agropasteurs; dans leur grande majorité les agroéleveurs sont socialement dominants car ce sont des autochtones, alors que les agropasteurs sont des étrangers. De telles différences sociales s'expriment toujours dans les négociations publiques: «... *stakeholder approaches that bring everyone to the same table are not sufficient because some actors are not willing or able to engage in the process... Society is highly differentiated and access to accountability measures is also unequally distributed. Marginal groups are less able to take advantage of accountability mechanisms than more privileged groups*» [Ribot, 2004, p. 39]. La date arrêtée laisse donc supposer que ces négociations se sont déroulées dans un cadre favorable aux agriculteurs/agroéleveurs.

Cependant, lorsque je demande aux agropasteurs comment ils font pour pâturer les résidus de récolte en janvier, ils me répondent par des rires

12. Les agroéleveurs sont des agriculteurs qui se mirent à l'élevage dans le cadre de l'économie cotonnière. Ils sont d'ethnies diverses. Les agropasteurs sont exclusivement des groupes peuls qui se mirent à l'agriculture suite aux sécheresses des années soixante-dix. Seuls les Peuls Gimballa sont de purs éleveurs.

explicites : à cette date bien chanceux celui qui trouvera des résidus sur lesquels faire brouter ses animaux. Le pacage sur les résidus de récolte se fait durant toute la période des récoltes selon des négociations informelles qui rendent la charte marginale.

Cette charte communale est une institution de régulation qui ne détermine pas les conduites escomptées à propos des résidus de récolte. Il ne s'agit pas de lui nier toute effectivité puisque la date d'ouverture des champs à l'agriculture régule les dégâts des champs en période de croissance des plants. Cependant, elle sert de recours opportuniste à certains exploitants. Un exploitant qui s'est entendu de manière informelle avec un agropasteur sur l'accès aux résidus durant la période interdite peut en effet le renvoyer devant la charte communale et lui demander des indemnités.

Suite à cet exemple, mon hypothèse est qu'en proposant des cadres de négociation sur des objets à propos desquels le mode de coordination des usagers n'est pas l'objet d'un discours réflexif, le processus de définition de la charte et son application contiennent une dimension favorable à des comportements opportunistes nouveaux. Effectivement, l'accès aux résidus de récolte est l'objet d'interactions sociales fluides dans le cadre de références morales communes et de procédures intériorisées, relatif au principe d'accueil des étrangers utiles. Or, le projet a proposée un cadre réflexif pour produire une régulation. Certains agroéleveurs y ont bien vu leur avantage et ont utilisé le projet pour renforcer leur emprise sur une ressource stratégique au détriment des agropasteurs.

### *La mise en œuvre de la gestion participative des ressources : enseignements théoriques et opérationnels*

Le type de mise en œuvre de la «bonne gouvernance des ressources» proposé par EDP dans le cercle de Yorosso a donc des limites. Dans une mise en perspective politique des processus de décentralisation et de développement local, Pierre-Yves Le Meur [2003] montre que les projets et les États échouent à favoriser la constitution d'espaces publics participatifs, faute d'une prise en compte des caractéristiques locales du modèle politique villageois. Par rapport à cette hypothèse j'ai relevé deux points qui limitent l'émergence de tels espaces publics dans les sociétés lignagères paysannes.

Le modèle politique participatif propose ce que j'appellerai une «citoyenneté réflexive», c'est-à-dire un niveau d'appartenance politique fondé sur des mécanismes donnant une certaine capacité à peser sur les processus de construction de la société. Cette démarche se confronte à deux composantes du modèle politique villageois. D'une part, la distinction/articulation du statut d'étranger est fondamentale dans l'organisation de l'accès aux ressources, et peut être rapprochée de ce que la sociologie des conventions [Boltanski, Thévenot, 1991] décrit comme des principes supérieurs qui fondent la construction de la cité politique et économique. Si bien que le gommage formel de ce principe conduit à un sentiment de défiance, bouleverse les relations politiques et contribue au final à

une forte coupure entre représentés et représentants. D'autre part, à propos de certains objets, les acteurs ne se coordonnent pas selon des règles objectives et des autorités définies, mais selon des conventions sociales et des procédures intériorisées. Nous avons vu, avec la convention communale sur les résidus de récolte, que la production de la règle s'est déroulée selon un rapport de force qui, sans remplacer les pratiques préexistantes, permet des stratégies opportunistes de la part de certains acteurs.

La description de l'intervention d'EDP à Kouri laisse supposer que lorsque les aménagements définis selon un processus participatif sont effectifs, ce n'est pas du fait de ce processus. Leur effectivité relève d'une inscription dans les modes locaux de gouvernement, qui fonctionnent selon des modalités formelles peu participatives. À Kouri, la mise en œuvre du couloir à bétail est inscrite dans un mode « autoritaire » d'imposition des règles aux « sujets-paysans ». La crainte du pouvoir et la force sont ici davantage à l'œuvre que la définition participative des politiques locales. Se pose ici clairement la question de la publicité participative et de ses rapports avec les modes concrets de gouvernement. L'anthropologie politique africaniste montre bien que l'espace politique villageois en contexte africain est partagé entre des dispositifs privés exécutant des principes moraux d'organisation sociale de manière autoritaire (chefferie, aînés des lignages, recours aux génies). La négation d'une telle caractéristique conduit à l'inscription non contrôlée des projets dans un des dispositifs, au renforcement de celui-ci et, éventuellement, à des tentatives de domination sur l'espace politique, ne laissant ainsi plus la place au partage du pouvoir ; partage qui est pourtant au fondement des démarches de promotion d'une « bonne gouvernance des ressources ».

Ainsi, l'émergence d'espaces publics que la « bonne gouvernance » est supposée favoriser est façonnée par la situation d'interface entre modèles politiques que créent les interventions. Cette rencontre ne va pas de soi : elle n'est pas naturelle – la participation politique comme téléologie – elle est encore moins mécanique – au sens d'un ajustement sociopolitique prévisible. Elle demande une problématisation qui prend au sérieux les caractéristiques des modèles politiques locaux et les relations entre État, pouvoirs locaux et secteur associatif. Elle engage en définitive une réflexion sur les modèles politiques sous-jacents aux projets, et sur les conditions de leur rencontre avec les conditions locales de partage du pouvoir.

## BIBLIOGRAPHIE

- AGULHON M. [1970], *La République au village*, Paris, Gallimard.  
 BARRIERE O., BARRIERE C. [2002], *Un droit à inventer*, Paris, IRD Éditions.  
 BIERSCHENK T., ELWERT G., KOHNERT D. [1993], « Einleitung: Entwicklungshilfe und ihre Folgen », in *Entwicklungshilfe und ihre Folgen. Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika*, Frankfurt/New-York, Campus Verlag, p. 7-39.

- BIERSCHENK T., OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1998], *Les pouvoirs au village*, Paris, Karthala.
- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P., OLIVIER DE SARDAN J.-P. [2000], *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, APAD/Karthala.
- BOLTANSKI L., THÉVENOT L. [1991], *De la justification: les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- CHAUVEAU J.-P. [1996], «Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement», in *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, Paris, APAS/Karthala/IUED, p. 25-60.
- CHAUVEAU J.-P., LAVIGNE DELVILLE Ph. [2004], «Politiques foncières intermédiaires en Afrique de l'Ouest francophone», in *Comment réduire pauvreté et inégalités?* Paris, Karthala, p. 211-240.
- CHAUVEAU J.-P., JACOB J.-P., LE MEUR P.-Y. (éd.) [2004], «Gouverner les hommes et les ressources. Dynamiques de la frontière interne», *Autrepart*, n° 30, n° spécial.
- COMAROFF, J., COMAROFF J. [1999], *Civil Society and the Political Imagination in Africa. Critical Perspectives*, Chicago/London, The University of Chicago Press.
- FOK M. A.C. [1993], *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions. Les acteurs et la crise de 1895 à nos jours*, Unité de Recherche Économie des Filières, Département des cultures annuelles, Montpellier-Agropolis, CIRAD.
- FOUCAULT M. [2001], «La gouvernementalité», in *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Gallimard, p. 635-657.
- FREUDIGER M., JACOB J.-P., NAUDET J.-D. [1997], *Les interventions de développement à l'échelle locale: le point sur les démarches et quelques recommandations à propos du cas burkinabè*, Genève, IUED/Secrétariat d'État à la coopération et à la francophonie.
- HOCHET P. [2005a], *La gestion décentralisée des ressources pastorales de la commune de Kouri: association agriculture/élevage, organisation paysanne et négociation*, Paris, GRET.
- HOCHET P. [2005b], «Institutional Choices and Local Custom in Minyankala, Southeastern Mali», contribution au colloque IASCP, Bali, 19-23 juin 2006, WRI Panel Series: Institutional Choice and Recognition in Natural Resource Management: Effects on the Formation and Consolidation of Local Democracy, Panel III: Institutional Choice and Recognition in Natural Resource Management: The Re-Emergence of Customary Authority, mimeo.
- HOCHET P. [à paraître], «“L'étranger utile”. L'émergence de l'association agriculture/élevage dans le Minyankala (sud-est du Mali)», *Cahiers d'études africaines*, mimeo.
- JACOB J.-P. [1998], «L'enlèvement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les États et les intervenants extérieurs», *Bulletins de l'Apad*, n° 15, Münster, Lit-Verlag, p. 119-137.
- JACOB J.-P. [à paraître], *Gouvernement de la nature et gouvernement des hommes. Logique de la possession foncière chez les Wynie de la région de Boromo (centre-ouest Burkina Faso)*, Montpellier, IRD, mimeo.
- JACOB J.-P., CHARMILLOT M. [2000], «Approches de la connaissance et de l'ignorance selon quelques ouvrages consacrés au développement», *Les nouveaux cahiers de l'IUED*, n° 10, Genève, IUED/PUF, p. 225-244.
- JONCKERS D. [1987], *Les Minyanka du Mali*, Paris, L'harmattan.
- LAVIGNE DELVILLE Ph. [2005], «Impasses cognitives et expertise en sciences sociales. Réflexions à propos du développement rural en Afrique», in «Sciences sociales et coopération en Afrique: les rendez-vous manqués», *Nouveaux cahiers de l'IUED*, Genève, IUED/PUF, p. 69-100.

- LAVIGNE DELVILLE Ph., HOCHET P. [2005], *Construire une gestion négociée et durable des ressources naturelles renouvelables en Afrique de l'Ouest. Diagnostic et outils pour l'action*, Rapport AFD/GRET.
- LEACH M., MEARNS R. [1996], *The Lie of the Land, Challenging Received Wisdom on the African Environment*, Oxford/Portsmouth, James Currey/Heinemann.
- LE MEUR P.-Y. [2003], «Décentralisation et développement local. Espace public, légitimité et contrôle des ressources», *Coopérer aujourd'hui*, n° 34, Paris, GRET.
- MARCH J.G., OLSEN J.P. [1989], *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of politics*, New York, The Free Press.
- MARCUSSEN H.S., ARNFRED S. [1998], «Concepts and Metaphors: Ideologies, Narratives and Myths in Development Discourse», *Occasional Paper*, n° 19, Roskilde, International Development Studies, Roskilde University.
- NAUDET J.-D. [1999], *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, Club du Sahel/Éditions de l'OCDE.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1999], «L'espace public introuvable. Chefs et projets au Niger», *Revue Tiers-Monde*, vol. XL, n° 157, p. 139-167.
- RIBOT J. [1999], «Decentralization, Participation and Accountability in Sahelian Forestry», *Africa*, vol. 69, n° 1, p. 23-65.
- RIBOT J. [2005], *Institutional Choice and Recognition: Effects on the Formation and Consolidation of Local Democracy. A Natural Resource and Democracy Research Concept Paper and Call for Research Proposals*, Washington, WRI, mimeo.
- WEBER E. [1983], *La fin des terroirs, la modernisation de la France rurale, 1870-1914*, Paris, Fayard.



## L'instrumentalisation des ONG au Mexique en situation indienne et non indienne

Éric Mollard \*, Eduardo Lopez \*\*

«Celui qui éprouve de l'aversion pour les danseurs et veut les dénigrer se heurtera toujours à un obstacle infranchissable: leur honnêteté; car en s'exposant constamment au public, le danseur se condamne à être irréprochable; il n'a pas conclu comme Faust un contrat avec le Diable, il l'a conclu avec l'Ange: il veut faire de sa vie une œuvre d'art et c'est dans ce travail que l'Ange l'aide; car, n'oublie pas, la danse est un art! C'est dans cette obsession de voir en sa propre vie la matière d'une œuvre d'art que se trouve la vraie essence du danseur; il ne prêche pas la morale, il la danse!» (M. Kundera, *La lenteur*).

### Introduction

Le Club des Croqueurs de Chocolat n'est pas une ONG; pourtant, un rien suffirait pour qu'il en devienne une. Son extrême spécificité, des membres cooptés, une création en 1981 et une indépendance affirmée<sup>1</sup> le rendent représentatif des relations sociales microscopiques qui, selon Gilles Lipovetski (1983), sont la marque de la post modernité. Cette «spécificité représentative» n'est d'ailleurs pas le moindre des paradoxes puisqu'une étincelle conduirait à projeter l'association dans le monde de la solidarité. Aussi quel épicurien ne culpabilise-t-il pas devant l'image d'un enfant affamé? De plus, l'expertise ès chocolats pourrait bénéficier à quelques coopératives ou PME du Sud pour créer un label ou une filière à haute valeur ajoutée. Enfin, un réseau ancré dans le monde du spectacle et de la restauration fournirait les bonnes volontés prêtes à assumer le lien intercontinental.

Cette amitié fondatrice dans une région productrice de cacao conduirait le croqueur impénitent à conjuguer plaisirs et solidarité, amitié dont témoignent les créateurs d'ONG [par exemple: Jaffré, 2004]. Elle concrétise des moteurs psychologiques jamais loin de l'hédonisme social et de la culpabilité humanitariste,

---

\* IRD, UR Dynamique sociale de l'irrigation, Programme IRD-IMTA. Eric.Mollard@ird.fr.

\*\* Département de Participation Sociale, IMTA, elopez@tlaloc.imta.mx.

1. <http://www.croqueurschocolat.com/>.

que cette dernière soit d'origine coloniale ou culturelle. Aussi le vécu virtuel d'une ONG souligne-t-il la facilité des projets, leur labilité éventuelle, un potentiel créatif dans des secteurs inexplorés et l'intimité avec le monde associatif. Cette ONG qui s'ignore signale par conséquent l'insuffisance des définitions coupées de la base sociale et indifférentes aux éléments psychosociaux qui alimentent, aujourd'hui encore, le succès des ONG.

Le plaisir hédoniste n'est pas la seule force qui lance les militants sur des fronts variés, parfois difficiles. Il illustre néanmoins l'enracinement des ONG dans le terreau social. De la même manière, la difficulté de définitions qui ne figent pas les ONG hors du processus social se pose dans les pays du Sud. Il en découle la question du parallélisme entre Nord et Sud ou bien de la dépendance du Sud envers le Nord. Sa position intermédiaire entre les pays les plus riches et les plus pauvres fait que le Mexique se prête au test du parallélisme. La densité de son tissu associatif est forte avec, cependant, un retard notoire en termes d'ONG. Ce décalage, qui montre le lien non univoque entre monde associatif et ONG, traduit l'enjeu d'une société civile en formation. La seconde question conduit à évaluer dans quelle mesure les ONG sont des pions dans un jeu où les acteurs sont historiquement instrumentalisés et instrumentalisants.

Afin de dégager les relations tissées entre ONG, société locale et institutions, nous détaillons deux situations de crise environnementale. La première situation concerne une agriculture paysanne relativement commerciale et la seconde une région d'agriculture indienne plus tournée vers l'autosubsistance. Ayant constaté que les initiatives locales étaient traitées politiquement dans la première situation, nous sommes amenés à supposer que des manipulations similaires ont cours dans la seconde, en particulier concernant les ONG, alors que ces dernières prétendent qu'elles viennent simplement combler le vide institutionnel sans s'ingérer dans la vie politique. La seconde hypothèse repose sur l'idée d'ONG peu soucieuses de politique, voire innocentes pour les plus techniques d'entre elles, qui peuvent devenir les proies de l'instrumentalisation. Le jeu d'autres ONG est au contraire plus nuancé sans toutefois parvenir à infléchir le contrôle politique traditionnel. Nous présentons en préalable la place des ONG dans l'histoire du pays.

## **Organisations civiles et participation sociale au Mexique**

Alors que l'ONG du Nord est définie par la solidarité en taisant tout caractère politique [Ryfman, 2004], au Mexique, sa relation avec le gouvernement est ancienne, que l'association soit avec ou contre lui. L'incorporation explicite de la composante politique ne conduit pas pour autant à aplanir les difficultés. Définir une ONG au Mexique est une affaire délicate non seulement pour les instances officielles, mais aussi pour les chercheurs qui l'assimilent soit au monde associatif en général soit au seul secteur à gauche de l'échiquier politique [Mollard, 2005].

Quoi qu'il en soit, les ONG du Sud et du Nord partagent de nombreux éléments, mais leurs différences sont significatives. Dans les deux cas, elles s'enra-

cinent dans l'assistance relancée par le concile de Vatican II en 1965 et, du côté laïc, par la re-mobilisation des militants de mai 1968. On y rencontre la même crise envers l'autorité, de nature postmoderne au Nord et pro-démocratique au Mexique, crise qui a conduit les associations à revendiquer un rôle accru dans les décisions publiques. La différence est d'ordre psychosocial et politique: au Nord, la diversité du monde associatif reflète celle de l'opinion alors que, au Mexique, l'ouverture du régime autoritaire a été le facteur décisif, plus que la pauvreté ou les attentes sociales.

### *Décentralisation et participation sociale*

La période qui suit la Révolution mexicaine se caractérise par de nombreux troubles civils jusqu'à la création du Parti National Révolutionnaire en 1929<sup>2</sup>. Les demandes sociales sont alors de plus en plus canalisées par trois organisations corporatives<sup>3</sup> contrôlées par le parti hégémonique alors que le pétrole, nationalisé dans les années trente, fournit l'essentiel des revenus de l'État. La réforme agraire massive des années trente contribue également à contrôler les masses paysannes pendant des décennies<sup>4</sup>. Dans les années soixante-dix le boom pétrolier suivi par la chute des prix et un endettement record constituent un tournant pour le parti unique. Les classes moyennes demandent à être entendues alors que l'idéologie révolutionnaire se fissure avec les mouvements paysans et la guérilla urbaine. Dans les années quatre-vingt, le parti unique se maintient au pouvoir par la fraude électorale et le contrôle des organisations syndicales. La corruption et le clientélisme minent la légitimité d'un régime qui, faute de moyens financiers et de la crédibilité nécessaire pour appliquer la loi, devient, par exemple, incapable de réguler la perforation des puits agricoles ou la pollution croissante.

Le libéralisme qu'impose le président Salinas de Gortari (1988-1993) accentue la crise du régime autoritaire. La signature d'un accord de libre commerce avec le Canada et les USA, l'abrogation de la réforme agraire et l'ouverture à la participation visent à accroître les financements privés et à re-légitimer l'action publique [Olvera, 2002]. La petite paysannerie en crise et l'abandon partiel des plus pauvres, deux secteurs que contrôlait le parti hégémonique, alimentent les migrations aux USA alors que les classes possédantes s'enrichissent, payant peu d'impôts et rétribuant de manière miséreuse le personnel selon un droit du travail et une protection sociale insignifiants.

L'autorité réelle, puis la légitimité et enfin l'autorité formelle du pouvoir révolutionnaire ont été successivement ébranlées. L'opposition s'organise et gagne des postes de gouverneurs puis la présidence en 2000. L'aboutissement du

2. Le Parti National Révolutionnaire devient le Parti de la Révolution Mexicaine en 1939 et enfin le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) en 1946.

3. Confédération Nationale Paysanne (CNC), Confédération des Travailleurs du Mexique (CTM) et Confédération Nationale des Organisations Populaires (CNOP).

4. Pour l'économie mexicaine entre les années trente et soixante-dix, voir: Bartra, Otero [1988]; Córdova [1986]; Rello [1986]; Warman [1985].

processus est, de fait, un changement de régime vers ce qu'on appelle, faute d'une orientation claire, la transition politique. Témoins des avatars du lien entre la société et ses dirigeants, les ONG se développent au gré des ruptures des dernières décennies [Cortés Ruiz, 1994; Gordon, 1997].

### *Les ONG dans la politique mexicaine*

Le monde associatif mexicain manque cruellement de fonds et il recrute principalement dans le monde universitaire [Gordon, 1997]. La faiblesse de son assise populaire accroît sa dépendance envers les ONG internationales pourtant soucieuses d'apolitisme et envers le gouvernement. Leur instrumentalisation est inéluctable, que ce soit lors d'une loi fiscale ou lorsqu'une personnalité nationale crée une association dominante en termes de collecte financière qui peut marginaliser les ONG jugées moins fiables, inopportunes ou carrément subversives. Faute de confiance de la population dans les actions collectives, l'indépendance des ONG n'est pas acquise.

La transition politique n'a pas mis un terme au marquage politique. Jusqu'aux années soixante-dix, le monde associatif était partagé entre les Églises et le PRI, le parti hégémonique dotant les associations de quartiers et les corporations contre une promesse électorale. La flambée du prix du pétrole bouleverse le consensus, la non-gouvernementalité des nouvelles ONG traduisant moins l'indépendance vis-à-vis du gouvernement que le combat pour la démocratie. Arborant toutes les couleurs de l'opposition, les ONG se consolident dans les années quatre-vingt avec la crise économique, la gauche y ajoutant la lutte contre le libéralisme. Malgré la solidarité nationale après le séisme de Mexico en 1985, le regain de lutte au moment des présidentielles controversées de 1988 et l'émergence du mouvement zapatiste en 1994 dans le Chiapas, la politisation associative ne parvient pas à se concilier une opinion publique élargie alors que, dans le même temps, le parti hégémonique continuait à remplir l'espace social d'associations de toutes sortes [Jelin, 1994]. Ce double mouvement contradictoire entre opposition politique en construction et parti populiste omniprésent, stimulant et entravant en même temps le mouvement associatif, ne permet pas de restaurer la confiance de la population envers une quelconque forme d'action collective malgré des succès notoires en matière de surveillance électorale et de respect des droits de l'homme. De nos jours, l'assistance reste du domaine religieux et l'environnement n'a toujours pas produit de solidarité collective malgré une opinion sensibilisée [Mollard et Vargas, 2004].

Si le monde associatif reste circonscrit, son rôle de levier est pourtant essentiel dans la mobilisation sociale. Il explique en particulier le résultat chaotique des élections en période de transition. En effet, le multipartisme récent est loin de reposer sur des idéologies tranchées et des électorats captifs. Aussi États, municipalités, congrès locaux et gouverneurs sont-ils passés brutalement de la dominance du PRI à un parti de gauche pour aujourd'hui appartenir à la droite (ou dans un ordre différent), le parti actuellement au pouvoir voyant sa gestion

critiquée à l'extrême<sup>5</sup>. Dans l'État du Morelos par exemple, les associations, dont certaines viennent de Mexico tout proche, ont eu un rôle bref mais capital dans ces ruptures. La société s'est mobilisée en masse derrière des causes symboliques comme au temps de l'Indépendance et de la Révolution. L'opposition a capitalisé ces «jacqueries» urbaines [Quero, 2003], d'abord quand une communauté indienne s'est constituée en municipalité libre. Mais ces mouvements se sont aussi soudainement dégonflés quand les politiciens (de gauche) ont repris la situation en main. Depuis, les errements de gestion de la gauche ont accru les déceptions désormais capitalisées par la droite. Ces poussées de fièvre cycliques semblent incarner une transition durable sans générer plus de confiance envers les élus, les institutions et même les associations que sous l'ancien régime.

Curieusement, la victoire de la droite aux présidentielles de 2000 n'a pas amélioré le sort du monde associatif malgré les bonnes intentions. La volonté du nouveau président d'inclure les ONG dans l'action publique visait un double objectif: vassaliser une capacité évidente de mobilisation et concrétiser un lien social quand le nouveau pouvoir cherche désespérément à rompre avec le populisme. Malgré la loi sur la promotion des activités des organisations de la société civile votée en janvier 2004 ainsi que la disposition de la haute administration à ouvrir ses portes, l'absence de ressources a finalement conduit les ONG invitées à se démettre [Butcher, 2002].

La société civile n'est pas prête à apporter sa caution aux associations plus ou moins politisées. Ces dernières ne peuvent s'appuyer que sur le rejet populaire de l'autorité; elles ne peuvent revendiquer la légitimité de l'opinion publique même si l'aspiration démocratique et la sensibilité environnementale sont démontrées respectivement par les mobilisations et les enquêtes d'opinion. Le multipartisme a probablement exaspéré la méfiance populaire au niveau national. Il en va de même au niveau local avec la récupération politique de l'action associative.

## **Le monde associatif dans l'agriculture irriguée**

La société civile demeure méfiante mais ses espoirs ne sont pas complètement déçus. Le désengagement de l'État amorcé dans les années quatre-vingt a en effet renouvelé les initiatives sociales qui, toutes, prétendent à l'indépendance. Sans être contrôlées comme autrefois, elles ne sont pourtant pas exemptes de récupération, non plus par le pouvoir fédéral mais par les acteurs issus de la décentralisation et de l'opposition.

### *Les initiatives locales*

Sur les cinq États que compte le bassin du Lerma Chapala, deux sont en conflit ouvert depuis que le lac Chapala a atteint un stade critique. Le développement de l'agriculture irriguée principalement dans le Guanajuato participe au

5. Plusieurs gouverneurs ont été l'objet de motions de défiance de la part des congrès locaux.

déséquilibre hydrologique alors que le lac se situe dans le Jalisco. Or, les nombreuses commissions où débattent usagers, gouvernements locaux et administration fédérale n'ont pu parvenir à une solution effective. Si l'enjeu des économies d'eau sert de toile de fond, la transition politique a favorisé les initiatives à tous les niveaux <sup>6</sup>. Dans le secteur de l'eau, nous distinguons 4 types : organisationnelles, revendicatives, gouvernementales et ONG <sup>7</sup>.

Les initiatives organisationnelles sans interférence du gouvernement se sont multipliées dans les années quatre-vingt-dix. Dans le domaine de l'eau agricole, la loi de 1992 a ratifié la création d'associations d'irrigants autonomes en lieu et place de l'administration. Elles sont autorisées à se regrouper en unions qui autorisent endettement et vente de services. En 1996, le plus grand district d'irrigation du centre du pays crée son Union d'Associations <sup>8</sup> pour reprendre à son compte l'infrastructure primaire et diminuer la redevance versée à l'administration. Faute d'appuis politiques et industriels, d'autres districts d'irrigation n'ont pas créé ce type de rapprochement [Romero *et alii*, 2003].

L'Union d'Associations a rapidement gagné une réputation d'efficacité grâce à un personnel qualifié, une gestion sous le contrôle d'un directoire d'agriculteurs élus et des prestations opportunes à base de location de matériel aux associations. Elle sert aussi de relais pour négocier les projets avec les fonds d'aménagement régionaux. Sur le plan pratique, cette réputation résulte de la considération qu'elle concède aux associations membres. Aussi ne réhabilite-t-on plus un canal d'alimentation en commençant par l'amont et en s'arrêtant quand il n'y a plus d'argent, mais en pointillé pour que chaque association se rende compte de l'usage de son argent. La consécration régionale eut lieu quand le président de l'Union fut élu comme représentant de l'usage agricole de l'eau au conseil de bassin.

L'Union prétend au statut de chambre d'agriculture régionale et, à ce titre, elle appuie d'autres initiatives. Aussi est-elle membre fondateur de l'Association pour l'Agriculture Durable et le Semis Direct (Asosid) dans le but de vulgariser une technique de semis sans labour qui économise l'eau d'irrigation. Ce type d'alliance où chacun des adhérents a un rôle parfaitement délimité est inédit au Mexique (tab. 1).

---

6. Au niveau national, petits commerçants et agriculteurs ont créé un mouvement pour renégocier leurs dettes suite à la dévaluation du peso. Le mouvement «Les Agriculteurs n'en Peuvent Plus» (*El Campo no aguanta más*) cherche à renégocier la politique agricole du Mexique au sein du Traité de Libre Commerce (signé avec les USA et le Canada) sans récupération par les partis ou les syndicats officiels [Torres, 1998; Grammont, 2001].

7. Certaines associations professionnelles revendiquent le label ONG. Nous les avons incluses parmi les initiatives organisationnelles.

8. Société à Responsabilité Limitée.

Tab. 1 – Composition de l'Asosid

Membre	Mandat	Adhésion formelle	Rôle dans Asosid	Personnel affecté à plein temps
Secrétariat du Développement Agricole Guanajuato	Politiques de Développement agricole	NON	Leader Financement	1 (Gérant)
Union des Associations d'Irrigation	Gestion de l'eau Services agricoles	OUI	Vulgarisation et gestion du matériel de semis direct	9
Cimmyt/Cirad	Recherche agronomique internationale	OUI	Recherche participative	5
Inifap	Recherche agronomique nationale	NON	Évaluation des rotations agricoles	0,2
FIRA	Fonds de Développement Rural	NON	Personnel de vulgarisation via la SRL	0
Fondation Guanajuato Produce	Financement de la recherche agronomique et de la valorisation	OUI	Financement	0
Compagnie Monsanto	Produits agricoles et assistance technique	OUI	Co-parrainage de la diffusion	0

Source: Triomphe *et alii*, 2003.

Une troisième association, le Groupe Technique de Planification Agricole Intégrale (GTPAI), a été créée à l'instigation d'un agriculteur résidant à l'aval du bassin. La région souffrant davantage de la sécheresse, le groupe promeut des cultures moins exigeantes en eau d'irrigation. Le projet est original à maints égards: il s'adresse à l'ensemble du bassin et rompt avec la vulgarisation classique pour garantir d'abord les débouchés. Pour négocier avec les acheteurs de l'agroalimentaire, le groupe s'est allié avec l'administration de l'agriculture qui facilitait l'accès aux entrepreneurs et négociait des prix garantis pour ce type de productions. On notera que l'Asosid et le GTPAI se sont mis en place dans les nouveaux lieux de la convivialité rurale que sont respectivement l'Union et le Conseil de Bassin. Les liens qui en résultent ne sont pas sans rapport avec la politique locale.

Les initiatives gouvernementales sont aussi nombreuses que sous l'ancien régime, le label devenant plus «citoyen» ou «participatif». Dans le domaine de l'eau, ce type inclut les Mouvements Citoyens pour l'Eau, les Comités de Gestion des Eaux Souterraines ainsi que les Conseils de Bassin. Par ces trois créations, le gouvernement fédéral souhaitait instaurer un partenariat local avec le grand public et les usagers. Le Mouvement Citoyen pour l'Eau de la ville de Salamanca, que préside le gérant de l'Union, rassemble ONG, industriels, opérateurs d'eau potable et agriculteurs. Chaque nappe phréatique est dotée d'un

Comité de Gestion des Eaux Souterraines qui dispose, dans certains États, de ressources substantielles pour acquitter le salaire d'un gérant technique et d'une secrétaire, ainsi que les frais d'un véhicule et d'une location de bureau. Quant aux conseils de bassin, les rares qui fonctionnent sont largement politisés, cette politisation contribuant justement à leur visibilité et à leur fonctionnement [Mollard, Vargas, 2002]. Malheureusement, le manque de projets identifiés et d'indépendance, ainsi que l'immédiate opposition d'intérêts lors des réunions inaugurales, ont bloqué ces initiatives pilotées. À plus long terme, la multiplication des innovations officielles pour consulter la population perpétue la méfiance dans l'opinion et bloque les demandes quand la crise environnementale pousserait les citoyens à agir.

Les mouvements revendicatifs confirment l'usage politique d'initiatives sociales pourtant jalouses de leur indépendance. Ainsi, le président de l'Union d'Associations fut contraint de prendre la tête d'une occupation de barrage car sa base exigeait une action concrète pour s'opposer aux lâchers d'eau destinés à restaurer le lac Chapala en 2003. Inversement, quand d'autres agriculteurs affrontèrent la police pour empêcher qu'une ville de la région puise dans les nappes phréatiques surexploitées, ce mouvement ne reçut nul appui de l'Union. On va voir que cette différence d'attitude révèle les liens qu'a développés l'Union avec le gouvernement local.

Le dernier type d'initiative concerne les ONG que nous traitons plus loin car elles présentent une certaine autonomie par rapport aux 3 premiers types qui sont partiellement interconnectés. On a vu que le président de l'Union a été forcé de conduire un mouvement de revendication classique et que le gérant de l'Union était le président du Mouvement Citoyen pour l'Eau de Salamanca. On assiste donc à un mélange de pratiques nouvelles et anciennes qui résultent de l'ancien régime corporatiste et de la transition. Il demeure une constante: la récupération politique des initiatives selon, toutefois, des principes moins corporatistes et davantage liés aux nouveaux acteurs issus de la décentralisation.

### *La récupération des initiatives*

Le «capital social» considéré comme une capacité à développer des associations opportunes, indépendantes et durables se manifeste davantage lors d'un désengagement institutionnel. Au Mexique, les associations ont rompu avec l'assistance et le contrôle de l'ancien régime, mais leur succès suscite toujours la convoitise.

Les nouvelles initiatives sont soumises à la politique selon un mode inédit. Si le GTPAI et les mouvements revendicatifs locaux<sup>9</sup> n'ont pas été récupérés, c'est que le succès a été trop rapide pour susciter un intérêt à long terme de la part de la politique locale. En revanche, l'État de Guanajuato a réussi deux récupérations. Pour l'Asosid, le gouvernement de l'État, en tant que membre fondateur, a

9. Le mouvement Pour l'Amélioration de l'Agriculture a obtenu auprès du Congrès des subventions pour l'électricité agricole, le diesel agricole et les engrais.

conduit une «OPA» en prenant en charge les dépenses de l'association. Cet intérêt était de nature politique pour afficher un succès notoire dans le bilan du gouvernement et capter l'électorat agricole. Malheureusement, cette stratégie marginalisait la recherche agronomique participative pour revenir à une vision classique fondée sur la diffusion d'information technique plus rentable en terme électoral.

De la même manière, le succès croissant de l'Union a attisé l'intérêt de la classe politique. Nous avons signalé l'intervention du gouvernement local et des industriels au moment de sa formation, immixtion jamais démentie depuis. D'une part, le gouvernement local acquis à l'opposition au début des années quatre-vingt-dix avait besoin d'un relais parmi les petits agriculteurs et, d'autre part, les compagnies exportant des produits maraîchers y voyaient un double avantage: substituer l'eau souterraine avec l'eau de barrages meilleur marché<sup>10</sup> et utiliser l'Union comme tremplin pour les candidats défendant les grands propriétaires. Aussi n'est-il pas surprenant que le président de l'Union soit devenu un proche du gouverneur et des gros producteurs<sup>11</sup> et comprend-on alors sa réticence à soutenir l'occupation du barrage ou encore les agriculteurs qui refusaient les pompes urbaines dans une nappe surexploitée.

Qu'elles s'appellent ONG ou pas, ces associations sont devenues des entités représentant les intérêts des usagers qui assurent leur financement et, pour partie, leur indépendance. Le succès, qui résulte de projets explicites, suscite des convoitises qui peuvent en modifier la dynamique. Parallèlement, les «coquilles vides» pilotées par le gouvernement, sans financement pour des projets parfois absents ne sont pas durables. Un quatrième type d'interventions concerne les ONG environnementales dont l'analyse complète le panorama de l'instrumentalisation politique.

### *Le jeu des ONG environnementalistes*

Les ONG environnementalistes se situent entre instrumentalisation et marginalisation. Parmi les trois réseaux d'ONG identifiés dans la même région du Lerma Chapala, le premier promeut des petits ouvrages anti-érosifs dans le haut bassin. Présidée par une étrangère, une ONG pivot redistribue des fonds en provenance des USA. L'approche, de nature communautariste, repose sur les mérites supposés des communautés que formerait chaque village. Les présidents des municipalités bénéficiaires sont clairement intéressés par l'aspect financier des projets alors que d'autres ont carrément refusé toute coopération. Ce réseau a cherché à élargir son influence en participant au Mouvement Citoyen de l'Eau.

Un second groupe d'ONG concerne la protection du lac Chapala. Bien que le lac soit à moins de vingt kilomètres de Guadalajara, la deuxième ville du pays, l'effectif de militants est réduit. Il s'agit moins d'un refus que d'une méfiance

10. L'association décide ou non de faciliter cette substitution, les grands propriétaires utilisant d'ailleurs l'eau souterraine.

11. Au point de se faire promettre le poste de secrétaire du département d'agriculture de l'État.

envers la manipulation et la personnalisation de ces groupes [Ramirez *et alii*, 2003]. En effet, plusieurs associations défendent le point de vue du gouverneur du Jalisco et la presse locale a annoncé des avis de marche pour la défense du lac sans que les mouvements déclenchés soient importants.

La configuration associative est loin d'être claire. Les contestataires sont issus du cercle universitaire auxquels s'adjoignent les inévitables *nimby*<sup>12</sup>, c'est-à-dire la population directement affectée par les projets ou les riverains du lac. La lutte est parfois feutrée car les universitaires peuvent toujours être licenciés sous la pression du gouverneur. Chaque groupe cherche alors à se concilier les ONG internationales. Dans ces alliances ponctuées de retournements inattendus, les compromis provisoires sont mis à profit par le gouvernement de l'État pour afficher sa détermination lors des grandes manifestations écologiques<sup>13</sup>. Pour ne pas être en reste, l'État voisin du Guanajuato, qui refuse les lâchers pour le lac Chapala, a opté pour une autre stratégie internationale en s'appuyant sur la protection Ramsar des lieux humides. Finalement, l'Église a eu le dernier mot en matière d'environnement car les pluies, même exceptionnelles, sont plus sûres que les négociations: le pèlerinage inédit de la Vierge de Zapopan sur les bords du lac a produit le miracle escompté en 2003 même s'il s'est soldé par des inondations exceptionnelles (il est vrai qu'elles se sont produites dans le Guanajuato à l'amont).

Sans être totalement politisée, la défense du lac est l'objet de manœuvres et de rumeurs qui finissent par éroder la légitimité des associations. Tout autre est le troisième groupe d'ONG qui gravitent autour de la Société Audubon de protection des oiseaux. La pollution chronique par les tanneries de la ville de León a produit, en 1995, une hécatombe chez les canards migrateurs. La nouvelle serait passée inaperçue sans la dénonciation par cette société, au côté de deux ONG nationales, auprès de la commission environnementale internationale<sup>14</sup>. Les instances gouvernementales sont alors intervenues massivement<sup>15</sup>: l'administration fédérale de l'eau<sup>16</sup> réalisa les analyses alors que l'État du Guanajuato demandait ultérieurement l'expertise de la société pour décontaminer la retenue d'eau incriminée. Si la société civile ne s'est pas sentie concernée, les dirigeants ont déployé une hypersensibilité explicable: c'était le prix à payer pour éviter de se mettre en contradiction avec les discours formels de protection de l'environnement. La dénonciation a donc joué un rôle de catalyseur et l'ONG n'a pas été instrumentalisée directement; tout au plus fut-elle sollicitée pour donner une expertise même si la cause de la pollution n'est toujours pas éradiquée neuf ans après.

12. «*Not in my backyard*».

13. Pourtant, l'État du Jalisco est celui qui dépense le moins en matière environnementale [Institut National d'Écologie, 2003].

14. Créée pour éviter les effets du Traité de Libre Commerce sur l'environnement.

15. Un autre facteur s'est ajouté à cette hypersensibilité. En effet, la municipalité concernée par la pollution, San Francisco del Rincón, était celle du gouverneur du Guanajuato de l'époque devenu depuis président du Mexique.

16. Commission Nationale de l'Eau.

En conclusion, le terrain d'une agriculture commerciale révèle la nature politique des actions menées autour de l'eau. Si le jeu est simple, son résultat est difficilement prévisible du fait des ressources mobilisées par les acteurs auprès d'institutions plus ou moins réceptives. En revanche, la lecture du jeu *a posteriori* ne laisse aucun doute quant aux objectifs poursuivis: défense d'intérêts locaux à court terme pour les groupes de pression traditionnels et opportunité politique pour les gouvernements, les élus locaux et les administrations, y compris les candidats non encore déclarés avec, parfois pour les nouveaux acteurs, une dose d'utopie qui peut déboucher sur des réalisations remarquables. Dans un contexte où l'opinion publique est «environnementalement» sensible mais politiquement inexistante, les décideurs officiels, engagés dans des luttes intestines, ne s'engagent guère dans les causes d'intérêt public au-delà des échéances électorales. À plus long terme, l'inexistence de cette opinion publique et la faiblesse des ONG qui en sont le bras séculier expliquent l'oubli des promesses. D'un régime à l'autre, la politisation fait partie du jeu social et, en bien ou en mal, les initiatives sociales n'en sortent pas indemnes. On peut s'interroger s'il en va de même pour les ONG typiques qui interviennent en région indienne.

### **Le rôle politique des ONG dans le contexte indien: utopie universitaire et clientélisme communautaire**

La vallée de Patzcuaro réunit les ingrédients du haut lieu touristique: un lac mythique avec son île symbolique dans un écrin forestier parsemé de villages typiques purépécha. Les mêmes ingrédients sont à l'origine d'une grave crise environnementale qui perdure malgré les interventions croisées des autorités et des ONG: l'écrin forestier est percé de toutes parts entraînant une dégradation des versants; l'île devient presqu'île par comblement et rétrécissement du lac; les villages sont pollués par les eaux usées et les restaurants touristiques ne proposent plus de poisson pour cause de surexploitation du lac [Lopez *et alii*, 2000; Reyes, 2003].

La crise environnementale à Patzcuaro repose sur des facteurs structureaux comme la pauvreté, l'éducation et «l'insolvabilité» gouvernementale. Il en résulte une émigration croissante, l'exploitation forestière clandestine, la surexploitation des ressources du lac, l'ignorance de la loi ou encore la déficience des équipements d'assainissement [Lopez, 2000; Nuñez, 1989]. Plus curieuse est l'absence d'information qu'allèguent les auteurs de certains diagnostics environnementaux. Les témoignages sont certes poignants avec, par exemple, des pêcheurs ignorant la réglementation sur les mailles de filet et les périodes de fermeture de la pêche. Pourtant, plusieurs centaines d'ateliers éducatifs ont été organisés dans les villages depuis 20 ans. Le contexte était donc fertile pour les ONG qui ont rapidement obtenu une clientèle parmi les communautés<sup>17</sup> au point d'envisager une «symbiose»: les acteurs se connaissent, ils se justifient sans renouvellement

17. Pour la socio-anthropologie de la zone purépécha, voir: Vázquez, León [1986]; De la Peña *et alii* [1987]; Espin, Jaime [1985].

et leurs programmes sont devenus routiniers. Si la surdose en ateliers participatifs conduit au classique symptôme des 3 attitudes: apathie, refus ou sympathie, l'assistance aux réunions est assurée grâce à l'en-cas, voire le repas complet, qui est devenu un rituel. Dans ce socio-système fermé, les relations institutionnelles sont cruciales.

### *Interventions d'ONG et demande sociale*

Les ONG actuelles s'installent dans la vallée de Patzcuaro en 1980 et, aujourd'hui, quatre d'entre elles se partagent la plupart des interventions (tab. 2). S'y ajoutent des micro-ONG, comme le Groupe Huari, et des interventions extérieures ponctuelles. Les 4 ONG n'occupent donc pas un monopole et ne sont concurrentes ni pour les thèmes d'actions ni pour les financements.

Deux événements majeurs ont conditionné leur pérennité dans la vallée. Ce fut d'abord l'opposition au projet d'une centrale nucléaire qui est à l'origine de CESE et d'ORCA, qui ont évolué vers l'éducation environnementale. Plus tard, ce fut l'intérêt porté par le ministère de l'environnement à quelques lieux symboliques dans le pays au début des années quatre-vingt-dix. Autour d'un groupe d'universitaires de Mexico, est lancé un ambitieux projet de diagnostic intégral qui débouche en 1996 sur le Plan Patzcuaro 2000. Celui-ci ambitionne de contribuer «au sauvetage écologique et socioculturel, à l'autosuffisance régionale et locale, à la participation démocratique (...), au renforcement des instances locales et régionales et à l'autogestion politique et sociale» [Toledo *et alii*, 1992]. L'alliance entre ONG et ministère est facilitée puisque tous officient dans la même université. Ultérieurement, l'application du Plan est financée par le PNUD dans le cadre d'une Coordination Sociale pour le Développement Durable du Lac de Patzcuaro qui réunit un noyau composé du ministère, des ONG, des municipalités et de l'université, ainsi que d'une périphérie formée par les représentants d'autres ministères (agriculture, Commission Nationale de l'Eau...) et des agences de l'État du Michoacán (eau, forêt, agriculture). Les nouvelles formes de travail ciblent la conscientisation plus que les incitations économiques, considérées comme le terreau du paternalisme, de la dépendance et de l'inefficacité<sup>18</sup>.

### *Instrumentalisation ou vide institutionnel?*

Les critiques classiques ont été adressées au collectif: faible efficacité, évaluation déficiente, indifférence envers les demandes sociales pourtant explicites (développement de la floriculture, généralisation de l'accès à l'eau potable, écotourisme) ou encore ONG personnalisées à la limite de l'entreprise privée. De plus, un conflit léger mais portant sur une question de fond les a opposées au ministère de l'environnement quand le gouverneur de l'État, avec l'appui du président de la République, décida en 2002 de lever l'interdiction d'usage des

18. <http://tariacuri.crefal.edu.mx>.

Tab. 2 – Le partage des tâches entre les ONG à Patzcuaro

ONG	Date	Fondateurs	Thème initial	Évolution thématique	Derniers financements	Liens avec gouvernement	Liens avec communautés
CESE (Centre d'Études Sociales et Écologiques)	1983	Universitaires de Mexico (UNAM)	Contre usine nucléaire	Atelier et diplômes (public spécialisé) de formation environnementale	PNUMA Ministère de l'Environnement (Semarnat)	Ministère de l'Environnement (Semarnat - Patzcuaro 2000)	Quelques communautés et leaders locaux
ORCA (Organisation riveraine contre la pollution du lac de Patzcuaro)	1980	3 autodidactes	Contre usine nucléaire	Protection des ressources naturelles et formation	IMTA	IMTA	Grande capacité de convocation régionale
GIRA (Groupe Interdisciplinaire de Technologie Rurale Appropriée)	1985	Universitaires de Mexico (UNAM)	Technologie appropriée pour l'utilisation des ressources naturelles	Cuisinière économe en bois Énergie	Shell Expertise Commission forestière locale	International national et État	50 communautés
SAED (Services Alternatifs pour l'Éducation et le Développement)		Universitaires de Mexico (UNAM et Chapingo)	Organisation des producteurs pour l'usage des ressources naturelles	Aménagement et organisation communautaire	Expertise auprès des communautés PNUD	États du Michoacán et du Guanajuato	Quelques communautés
Fondation Gonzalo Rio Arronte		Donation privée	Santé, Eau et Protection de l'Environnement		Donation privée	Contrat avec Institut Fédéral de Technologie de l'Eau	NON
Huari	1989	Une fonctionnaire administrative d'État	Information et organisation des femmes	Projets pour l'administration locale (SedeSo)	Belgique	Administration locale (SedeSo)	Une communauté

filets illégaux et gracia les auteurs ayant séquestré les fonctionnaires fédéraux qui les avaient confisqués.

Au vu des pratiques d'interventions et du fait de leur indépendance financière, il est exclu que les ONG servent directement des objectifs cachés au profit des institutions, en particulier le gouvernement de l'État du Michoacán. Il est également exclu que les ONG pallient le vide institutionnel et l'absence de moyens financiers et humains de la part des gouvernements car les institutions publiques sont omniprésentes au Mexique, comme on l'a vu dans l'analyse précédente. En fait, l'instrumentalisation a bien lieu, mais elle n'est pas directe comme celle pratiquée dans l'État du Guanajuato (voir chapitre précédent). Cela expliquerait pourquoi le gouvernement du Michoacán laisse opérer les ONG sans tenter de récupérer leurs succès. Pour le démontrer, nous précisons d'abord les relations internes aux ONG pour ensuite aborder leurs rapports avec les instances gouvernementales.

Le paternalisme a envahi la scène, non pas du fait de la personnalité des intervenants, mais à cause des relations tissées entre les bailleurs, les militants et les ONG<sup>19</sup>. Ce monde fermé vit au gré des financements obtenus par les universitaires. Ce groupe partage une vision du monde, une utopie sans que ce terme ait une connotation péjorative, qu'il essaye de pratiquer dans une région symbolique. Le contact avec la réalité n'a changé ni l'idéal ni la manière d'aborder les problèmes: les résultats non conformes à ceux escomptés ont conduit à déplacer les stratégies, mais pas les présupposés qui résultent de (et conditionnent) la méconnaissance de la société *purépécha* dans le cadre politique des institutions officielles. Comme il est hors de question de culpabiliser les communautés, fondement du dogme, la stratégie de développement s'adapte aux orientations et financements internationaux pour viser l'approche intégrale et l'éducation. Bien évidemment, l'approche intégrale ne pouvant jamais être appliquée en intégralité, la justification des échecs futurs est déjà inscrite dans le concept.

Le financement récent d'une opération «intégrale» est symptomatique des routines produites dans ce monde clos. En 2004, une fondation philanthropique a voulu mettre un terme aux échecs chroniques tels qu'elle les percevait. Les maîtres mots furent «professionnaliser» et «intégraliser» avec ce qui se fait de mieux en la matière. Mettant en concurrence les candidats, elle choisissait un institut fédéral de recherche spécialisé sur l'eau. Le million de dollars annuel sur cinq ans étant alléchant, l'institut mobilisa les compétences de ses chercheurs, mais, dès le démarrage de l'opération, l'évaluation est déjà compromise. En effet, l'institut a proposé un programme détaillé de chantiers à la fondation qui, l'ayant agréé, redevient responsable de l'efficacité des opérations menées par un tiers. Or, l'argent de la fondation est à dépenser sans engagements vis-à-vis de la société *purépécha* ni de feu le donateur du legs. Au mieux, elle peut prendre acte que les actions ont été convenablement menées. De plus, les chantiers ont repris les routines des ONG avec ateliers participatifs et éducatifs. Les demandes locales

19. Nous excluons de cette liste les communautés considérées comme de simples bénéficiaires.

restent ignorées car elles sortent du programme fixé et des compétences de l'institut. On aurait pu imaginer que l'expertise des ONG issue du plan Patzcuaro 2000 allait être mise à profit. En fait, la seule qui fut consultée l'a été pour sa capacité de convocation, c'est-à-dire par un agenda de contacts en mesure de faciliter le rapprochement avec les communautés<sup>20</sup>.

L'institut de recherche ne se distingue des ONG ni pour les programmes ni en ce qui concerne leur évaluation. L'utopie est certes d'une autre nature avec l'absence d'ancrage local, mais les supposés scientifiques et communitaristes sont identiques. La même distance envers les communautés et les financiers conduit à des errements analogues qui rappellent d'ailleurs la grande époque du développement orchestré par la Banque mondiale ou par les gouvernements. Cette intervention intégrale illustre les difficultés pour sortir des schémas préconçus dans la matrice des relations institutionnelles sans coordination autre que le réseau des amitiés préexistantes et de financements impressionnistes. L'indépendance des ONG, qui est un leurre sur le plan politique (voir plus loin), condamne toute possibilité d'évaluation extérieure et toute coordination. La seule autorité qui a été reconnue, et qui fut partielle car la solidarité fut provisoire, résulta du plan Patzcuaro 2000: elle reposait sur la hiérarchie issue du moule universitaire.

Malgré les apparences de monde clos, les relations avec les organismes gouvernementaux ont été décisives. Ce fut le financement fourni par le ministère de l'environnement, puis les compétences mobilisées par l'institut de recherche. Il convient toutefois de revenir sur les autres administrations, présentes aux réunions mais sans réelle implication. Ce défaut d'intervention résulte de plusieurs éléments. D'abord, la prudence des fonctionnaires est évidente quand l'incohérence règne, comme en témoigne la remise des peines. Cette prudence souligne, ensuite, l'absence de pouvoir réel du ministère de l'environnement au sein de l'administration et cette faiblesse est la conséquence du traitement politique des programmes réalisés par les autres administrations auprès des municipalités.

La réalisation du plan Patzcuaro 2000 a été facilitée par l'affiliation politique du gouverneur et du gouvernement fédéral de l'époque. Aujourd'hui, les partis sont différents et une méfiance mutuelle conduirait probablement à accuser une intervention fédérale d'ingérence. Or, comme les ONG ont confirmé leur apolitisme, leur pérennité est assurée. Il y a donc instrumentalisation par l'autorisation donnée aux ONG d'intervenir sous la condition expresse de ne pas interférer avec les processus de contrôle politique de la région *purépécha*, la politique indigéniste étant prise au sérieux au Mexique bien avant les événements du Chiapas. L'innocence des ONG explique leur inefficacité et leur pérennité.

L'acceptation des ONG résulte du pragmatisme du gouvernement local. Non seulement le thème de l'environnement ne gêne pas son action, mais encore un refus le placerait en contradiction avec un discours lourdement environnementa-

20. Autres curiosités: l'institut redéployait le fourneau économiseur de bois alors que le GIRA en est le spécialiste depuis des années: les experts refusaient aussi l'expérience des ONG pour définir les critères de durabilité du bassin.

liste. Par ailleurs, la responsabilité des échecs est reportée sur les ONG. Certes, les succès échappent au gouvernement, mais ils semblent peu probants. Finalement, le gouverneur a trouvé des alliés quand il a levé l'interdiction sur les filets destructeurs. En contrepartie, les ONG ne doivent pas interférer avec la filière politique qui gère aides, programmes et comités via les municipalités.

Le petit monde de Patzcuaro inclut les institutions qui surveillent les ONG et cadrent leurs interventions techniques et écologiques. Il leur est impossible de prendre en compte les demandes locales qui font l'objet du traitement politique. Les deux mondes sont parallèles, l'apolitisme revendiqué de l'un étant sous le contrôle de l'autre. À titre d'exemple, un conseil de bassin est actuellement en cours de discussion pour la vallée. Le gouvernement local préconise un comité sur la base des municipalités, c'est-à-dire sur les leaders traditionnels sans prise en compte des usagers. Il ne faut donc pas s'étonner que, là non plus, l'expertise des ONG ne soit pas jugée opportune.

L'instrumentalisation existe mais elle est indirecte. Ce type de problèmes qualifié de pervers dans la littérature (*wicked problems*), dont font état planificateurs et médiateurs, n'est pas le seul. Ainsi les pêcheurs feignent l'ignorance quand l'administration confisque les filets car ils savent compter sur des ONG paternalistes qui ne peuvent que les défendre sous peine de se contredire. Un troisième problème pervers tient au fait que les ONG sont devenues le confident de la population qui ne trouve pas d'oreilles attentives au sein de la politique locale. Or, ce second clientélisme bride les initiatives locales puisque la médiation ne se concrétise jamais. Cela expliquerait que, dans une vallée dont la crise est aussi aiguë que dans le bassin Lerma Chapala, la transition politique ne se concrétise pas en associations.

## Définir une ONG au Mexique

La variété des relations, directes et indirectes, tissées entre le monde associatif et les acteurs traditionnels conduit à identifier leur nature psychosociale et politique. Aussi le premier débat concerne-t-il la définition des ONG au Mexique, définition qui doit envisager non pas la seule période en cours, mais le potentiel «toutes choses égales par ailleurs» qu'évoquait en introduction le club de croqueurs de chocolat. Quant au second débat, il renvoie à la contradiction dans laquelle se débattent les ONG: doivent-elles rester honnêtes jusqu'à l'innocence pour continuer à revendiquer la légitimité de l'opinion, comme l'incarne le danseur de Milan Kundera, ou bien doivent-elles passer au prêche, à la morale et donc afficher leur volonté d'ingérence?

### *La psychosociologie du croqueur de chocolat*

Le parcours dans le monde associatif mexicain ne prétend pas à l'exhaustivité, bien difficile à capter au demeurant. La variété de l'échantillon est toutefois suffisante pour contredire les catégories figées par les instances internationales

qui recherchent les ONG visibles, instrumentales et «instrumentalisables» et qui perdent de vue la ramification des réseaux, ainsi que la spécificité, les difficultés et la dynamique des ONG du Sud. Les essais de caractérisation formelle omettent le fait que le monde participatif suit les lois classiques du jeu social avec des acteurs qui, en première instance, visent la défense d'intérêts, l'utopie idéologique et le calcul politique et, en seconde instance, sont animés par le désir, lequel commande largement les perceptions. Politique et représentations sociales sont deux facteurs nécessaires pour définir les ONG.

Étant donné que la gourmandise est universelle, l'indicateur de cette «psychopolitique» pourrait être la présence des clubs de croqueurs de chocolat. Au Mexique, la composante psychologique est moindre faute d'épaisseur de l'opinion, et les ONG résultent plus des ruptures politiques que de la recherche de nouvelles sociabilités ou de l'acuité des urgences sociales. S'ensuivent des tentatives de récupération par les entreprises, par les gouvernements et par les autres ONG, reproduisant au niveau national les processus régionaux et internationaux. Or, la réduction des règles générales à quelques présupposés aboutit à une confusion dommageable. Par exemple, l'incompréhension de la perméabilité des catégories: gouvernementales, privées et associatives conduit à la renvoyer au rang de l'exception. L'incompréhension devient opacité quand on oppose les ONG du Nord et du Sud sur des critères formels. La définition d'une ONG doit être de nature ontogénétique en l'inscrivant dans les moteurs et les règles classiques du jeu social, même si ce jeu présente des variantes inédites.

Les quatre ONG de la vallée de Patzcuaro illustrent le cadrage de leurs interventions et leur alliance de fait avec le gouvernement local. La symbiose est un gage d'immobilité. Comme le bassin Lerma Chapala présente une configuration inverse dans un contexte environnemental aussi alarmant et une transition politique aussi prometteuse, cette divergence permet de préciser le rapport qui prévaut entre le succès associatif et la politique, même si les critères du succès restent à définir.

C'est ainsi que, dans les débats internationaux<sup>21</sup>, la politisation, définie comme la prise en compte et la résolution des problèmes collectifs dans le débat public traditionnel, redevient la voie qui peut prétendre à une certaine efficacité. Les exemples analysés tendent à confirmer cette relation entre politique et succès, la relation étant d'ailleurs à double sens. Ainsi, des associations comme Asosid ou l'Union des associations d'arrosants, dès lors qu'elles connaissent un certain succès, sont l'objet d'une récupération par les gouvernements locaux. Inversement, le succès de la société Audubon tient à la médiatisation, aux implications politiques, d'une dénonciation auprès de la célèbre Commission de Coopération Environnementale de l'Amérique du Nord.

Inversement, l'instrumentalisation indirecte des ONG à Patzcuaro montre que leur apolitisme est politique et que la politique non assumée produit de l'ineffi-

21. Dans le domaine de l'eau, voir: [www.worldwatercouncil.org](http://www.worldwatercouncil.org).

cacité, ne serait-ce que pour relayer les demandes locales. Toutefois, considérer les ONG de manière isolée conduit à oublier leur efficacité globale. En effet, les ONG ne refont pas le monde sur le terrain, mais ont besoin du terrain pour refaire le monde. L'honnêteté des quatre ONG à Patzcuaro produit de la légitimité dans l'opinion pour l'ensemble des ONG. Dans ce jeu de miroirs entre le local et l'international et entre réalités et désirs, l'apolitisme des ONG, inefficace sur le terrain, ne l'est pas nécessairement sur le plan des perceptions globales dans l'opinion publique. Il conduit à s'interroger si elles doivent entrer ou non dans l'arène politique.

### *La contradiction politique du danseur*

Au sein des associations, le monde des ONG prend en écharpe la gouvernance mondiale depuis les micro-chantiers jusqu'à l'influence acquise auprès des gouvernements nationaux et dans les forums internationaux, ce que n'ont jamais pu réaliser les internationales du travail par exemple. Curieusement, les bateaux véhiculent une charge symbolique dotée d'une efficacité redoutable, avec GreenPeace en premier lieu. L'actualité récente a mis en exergue le bateau de l'organisation néerlandaise *Women on Waves*: un bateau devait mouiller au Portugal pour «seulement» informer des possibilités de planning familial. Les promoteurs de l'opération ont ravivé un douloureux débat national et peut-être fait pencher la balance du côté des défenseurs de la liberté individuelle. L'approche microscopique ne peut donc se comprendre sans référence aux propriétés macroscopiques des ONG. L'effet de tenaille, qu'illustrent autant la société Audubon que le navire néerlandais, est de faire de la politique sans en avoir l'air. C'est la contradiction du danseur de Kundera: entre honnêteté comme sauvegarde ou prêche comme source d'efficacité.

L'alternative du danseur déplace l'analyse des acteurs dans le jeu mondial. Cette perspective souligne deux contradictions et donc deux sources d'incompréhension entre le Nord et le Sud. La première concerne les moteurs sociaux qui animent la dynamique des ONG. Au Nord, la démocratie a engendré la post modernité, qui a fait exploser le nombre d'associations en changeant leur nature, lesquelles ont produit les ONG dont la force est l'effet de tenaille évoqué. Même si on récusé l'importance de la postmodernité, le raccourci devient le suivant: de la Démocratie vers les ONG. Au Mexique, la causalité est inverse car les ONG luttent d'abord contre un régime autoritaire: des ONG vers la Démocratie.

Tab. 3 – Le partage des tâches entre ONG

	Apolitique	Politique
International		NORD
National	NORD	SUD
Local	NORD et SUD	SUD

Cette première incompréhension en entraîne une seconde sur le partage des tâches entre le Nord et le Sud. En effet, les ONG du Nord conduisent des actions politiques au niveau international et apolitiques sur le terrain. Sans coordination préalable, les ONG au Mexique occupent le niveau politique national et éventuellement local (tab. 3). Or, les ONG nationales manquent de fonds par méfiance dans le pays et par l'apolitisme national des ONG internationales. Contradictions et non-dits mériteraient une révision pour relancer la réflexion sur le rôle du danseur: il peut être efficace comme tout saltimbanque dont l'art repose sur les émotions, mais cette efficacité est hasardeuse. Faire prêcher les ONG au Nord auprès de l'opinion et au Sud auprès des gouvernements serait plus efficace, mais aurait pour prix un changement de paradigme.

### BIBLIOGRAPHIE

- ALATORRE G., AGUILAR J. [1994], «La identidad y el papel de las ONG's en el ámbito rural», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 56, n° 2, p. 159-163.
- BARTRA R., OTERO G. [1988], «Crisis agraria y diferenciación social en México», *Revista Mexicana de Sociología*, Año L, n° 1, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- BUTCHER J. [2002], «A new perspective of voluntarism and citizen participation in México: Recreating civil society/government relationships», in *Transforming Civil Society, Citizenship and Governance: The Third Sector in an Era of Global (Dis)Order*, Cape Town, South Africa ISTR Fifth International Conference.
- CÓRDOVA A. [1986], *La política de masas del cardenismo, Era, serie popular*, Octava edición.
- CORTÉS RUIZ C. [1994], «Las organizaciones no gubernamentales: un nuevo actor social», *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2, abril-junio, IIS-UNAM, México.
- DE LA PEÑA G. et alii, *Antropología Social de la región purépecha*, Zamaora, El colegio de Michoacán.
- DEL MAR DÁVILA M. [1999], «La filantropía», *Revista Equis*, n° 18, octubre, México (Dossier: Cara y cruz de las ONG).
- ESPIN J. [1985], *Tierra fría, tierra de conflictos*, Zamora, El Colegio de Michoacán.
- FOY C., HELMICH H. (dir.) [1996], *L'opinion publique et le développement international*, Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), France.
- GORDON RAPAPORT S. [1997], «La cultura política de las ONG en México», *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, n° 1, enero-marzo, IIS-UNAM, México.
- GRAMMONT HUBERT C. de [2001], *El Barzón: clase media, ciudadanía y democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Plaza y Valdés, 295 p.
- GUERRA RODRÍGUEZ C. [1994], «Democracia y participación ciudadana: ¿en busca de la equidad o de nuevos recursos?», *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVI, n° 3, julio-septiembre, IIS-UNAM, México.
- HERNÁNDEZ NAVARRO L. [1995], «Notas sobre las ONG, la democracia y el desarrollo», *El Cotidiano*, n° 71, septiembre, UAM-A, México.
- INSTITUT NATIONAL D'ÉCOLOGIE [2003], *Diagnóstico bio-físico y socio-económico de la cuenca Lerma-Chapala*, [www.ine.gob.mx/dgoece/cuencas/download/res\\_ejecutivo.pdf](http://www.ine.gob.mx/dgoece/cuencas/download/res_ejecutivo.pdf).
- JAFFRÉ B. [2004], «CSDPTT, Une ONG dans le monde des Télécoms: Un espace immense pour une marge de manœuvre étroite», <http://www.csdptt.org/article301.html>.

- JELIN E. [1994], «¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONGs en los años noventa», *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVI, n° 4, octubre-diciembre, IIS-UNAM, México.
- LIPOVETSKI G. [1983], *L'ère du vide. Essai sur l'individualisme contemporain*, Paris, Gallimard.
- LÓPEZ E., VARGAS S., SOARES D. [2000], *Diagnóstico socioambiental de la cuenca del lago de pátzcuaro*, México, IMTA.
- MOLLARD E. [2005], «Les ambiguïtés du rapprochement gouvernement-ONG. Similitudes et divergences au Nord et au Sud», Rapport non publié IMTA-IRD.
- MOLLARD E., VARGAS VELÁSQUEZ S. [2004], «Valores ambientales en la población rural y urbana: implicaciones políticas en el caso del lago Chapala», III Encuentro Chapala.
- MOLLARD E., VARGAS VELÁSQUEZ S. [2002], «“Que se seque el pinche lago!” Las asociaciones de usuarios de riego ante los retos ambientales (México)», Porto Alegre Alasru.
- MONSIVÁIS C. [1986], *Entrada libre. Crónica de la sociedad que se organiza*, México, Ediciones Era.
- NUÑEZ M.A. [1989], *La agricultura tradicional de la cuenca de Pátzcuaro, Michoacán*, Pátzcuaro, Centro de Estudios Sociales y Ecológicos.
- OLVERA A. (coord). [2003], *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, CFE.
- OLVERA A. [2002], «Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas», *Revista Comercio Exterior*, vol. 52, n° 5, Mayo, México.
- QUERO MORGAN [2003], «El Arte de la asociación – o una periferia que puede ser centro. Sociedad civil y gobernabilidad en Morelos», in A. Olvera, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, CFE, p. 149-204
- RAMÍREZ J.M., DE LA TORRE R. [2003], «Conservadurismo, sociedad civil y gobernabilidad. Nuevas grupalidades en Guadalajara», in A. Olvera, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, CFE, p. 284-348
- RELLO F. [1986], *El campo en la encrucijada nacional*, SEP.
- REYES JAVIER Y ESTEVA J. [2003], *El desarrollo social y ambiental en la región de Pátzcuaro*, in <http://tariacuri.crefal.edu.mx/sigapatz/sigapatz/general/marcoconceptual/joquinesteva/1.html>.
- RIEUNIER G. [2001], *Les associations de solidarités internationales face aux médias*, Institut d'Études Politiques Lille II, Rapport.
- ROMERO PÉREZ R., MOLLARD E. [2003], «Las sociedades de responsabilidad limitada. ¿Un espacio de representación de interés agroempresarial?», Coloquio ANEIH, Zacatecas.
- RYFMAN P. [2004], *Les ONG*, Paris, La Découverte.
- SALAMON L.M., ANHEIR HELMUT K. [1995], «En busca del sector no lucrativo I: la cuestión de las definiciones», *Umbral XXI*, número especial, marzo, Universidad Iberoamericana Santa Fe, México.
- TERRE DES HOMMES FRANCE [1997], *El derecho a la equidad*, Barcelona, Icaria editorial.
- TOLEDO VICTOR M. et alii, [1992], *Plan Patzcuaro 2000. Investigación multidisciplinaria para el desarrollo sostenido*, Morelia, Mexico, Friedrich Ebert Stiftung.
- TORRES G. [1998], «Las siete vidas de El Barzón: tensiones en la construcción de una fuerza política nacional», in E. Gutiérrez (coord.), *El debate nacional*, t. 4: Los actores sociales, México, U. De Guadalajara – Editorial Diana, p. 315-340.
- TRIOMPHE B., ROCHA J.R., HOCDÉ H., CHIA E. [2003], «Partnerships, farmer participation and conservation agriculture: Initial experiences and lessons from the Bajío (Mexico)», in *Proceedings, 2nd World Congress on Conservation Agriculture*, Iguacu, Brasil.
- VÁZQUEZ L. [1986], *Antropología de la comunidad indígena en Michoacán*, Morelia.
- WARMAN A. [1985], *Ensayos sobre el campesinado en México*, Nueva Imagen, Cuarta edición.

## **Conflit de couleurs. Enjeux géopolitiques autour de la naturalisation de sportifs africains**

*Raffaele Poli \**

### **Introduction**

Le sport de compétition est structurellement organisé selon une logique binaire dans laquelle les victoires ne peuvent bénéficier qu'à une partie au détriment de l'autre. Selon Alain Calmat, au niveau international, en ajoutant «à la performance sportive, ou à son auteur, une étiquette d'origine», la finalité du sport moderne «est souvent de servir des intérêts politiques, économiques, voire hégémoniques» [1992, p. 51]. De ce point de vue, il est aisément compréhensible que sport et politique fassent bon ménage. Depuis les années 1920, le sport est devenu «un instrument de propagande» dans les mains des gouvernants étatiques, comme le souligne Pierre Arnaud [1999, p. 15].

Aujourd'hui, dans un monde évoluant vers une globalisation économique et culturelle de plus en plus accentuée, où le brassage des populations est très important, les compétitions sportives opposant des sélections ou des athlètes représentant symboliquement des États-nation dont la souveraineté est mise à mal, permettent justement de réactiver le sens de ces derniers. Dans une optique de valorisation de la patrie, il devient alors encore plus primordial qu'autrefois de s'approprier le talent des meilleurs sportifs. Ces derniers, s'ils peuvent posséder plusieurs nationalités, n'ont aucunement le droit de représenter deux pays simultanément. Dès lors, un nombre grandissant de pays s'engage dans une guerre qui se joue à coups de naturalisations et d'intégration de l'Autre au corps de la nation. Dans le cadre de cette lutte, les responsables étatiques du monde sportif et politique n'hésitent pas à s'éloigner d'une conception ethnique de la nation comme entité culturelle homogène [Schnapper, 2001]. La promotion «par le haut» d'un «nationalisme d'État» de matrice politique [Hutchinson, Smith 1994] tend alors à tourner à l'avantage des pays riches, qui peuvent offrir aux sportifs convoités de meilleures conditions d'existence.

---

\* Centre International d'Étude du Sport (CIES), Institut de géographie (IGG), Université de Neuchâtel (Suisse); Centre d'Étude et de Recherche sur le Sport et l'Olympisme (CERSO), Université de Franche-Comté (France), raffaele.poli@unine.ch.

Notre étude se concentre sur le cas des athlètes africains naturalisés au bénéfice de pays européens ou du Golfe Persique, ainsi que sur les joueurs de football d'origine africaine évoluant dans des clubs professionnels européens. Il ne s'agit pas seulement de présenter les politiques mises en place par les États du Nord afin d'intégrer ces sportifs dans leurs sélections ou équipes nationales, mais également de montrer les stratégies des États du Sud adoptées en réaction à la perte de leurs jeunes sportifs. Pour ce faire, nous nous sommes basés sur un dépouillement systématique de la presse écrite. Les informations tirées de cette source ont été complétées par une vingtaine d'entretiens avec des informateurs privilégiés, tels que des journalistes et des dirigeants sportifs, des entraîneurs ou des joueurs africains évoluant pour des clubs européens.

### La naturalisation de sportifs africains

Le changement de nationalité opéré par l'athlète kenyan Stephen Cherono à la veille des Mondiaux d'athlétisme qui se sont déroulés au mois d'août 2003 à Paris a fait couler beaucoup d'encre. Le meilleur spécialiste mondial des 3000 mètres haies a accepté de devenir qatari et de changer son nom en Saif Saïd Shaheen. Dans le cas de cette naturalisation, l'opinion publique a été choquée par le manque total d'enracinement ou de lien culturel de l'athlète dans son nouveau pays. Pour la première fois, il s'agissait explicitement d'un transfert purement commercial, réalisé en échange d'une pension à vie de 1000 dollars mensuels et de la promesse de la construction d'une piste d'entraînement pour le Centre national du Kenya. Jusqu'à ce cas, si les changements de nationalité étaient relativement fréquents en athlétisme, ils étaient le plus souvent accompagnés de l'intégration de l'athlète dans son nouveau pays. Les naturalisations du Kenyan Wilson Kipketer ou de la Sierra-léonaise Eunice Barber au bénéfice du Danemark et de la France, par exemple, avaient été décidées suite à un mariage ou à la résidence dans le pays des athlètes mentionnés. C'est aussi le cas des athlètes nigériens Glorie Alozie, qui représente l'Espagne, et Francis Obikwelu, qui défend désormais les couleurs portugaises. Dans le cas de Cherono, par contre, son agent, le Britannique Ricky Simms, affirmait que son protégé «continuera de vivre entre Londres et le Kenya, même si la fédération qatarie met une maison à sa disposition» (*Le Monde*, 17-18.08.2003).

Au début de l'année 2005, l'athlète éthiopienne Zanebech Tola, dans l'impossibilité de courir en dehors de la Suisse du fait de son statut de requérante d'asile, a accepté la naturalisation proposée par le Bahreïn, État qu'elle représentera désormais lors des grandes compétitions internationales. Le 26 janvier, un émissaire du ministre national de la jeunesse et des sports est venu la chercher sur le tarmac de l'aéroport de Genève en lui promettant un salaire mensuel de 1100 euros et une «prime» de transfert d'environ 80000 euros, versée sur cinq ans. Lors du «Forum Mondial du Sport» organisé à l'occasion des Championnats du monde d'athlétisme de Paris, l'Algérien Zoubir Boukkari, membre du Conseil supérieur des sports africains, dénonçait le «trafic humain» s'organisant autour

des sportifs africains et le fait que «les retours sur la «vente» d'athlètes au bénéfice des fédérations nationales sont dérisoires et insignifiants par rapport aux besoins de développement qu'elles connaissent» (*La Libération*, 27.08.2003).

Dans le football aussi, plusieurs joueurs formés en Afrique ont été intégrés à l'équipe d'un pays étranger, comme dans le cas des «Maltais» Orosco Anonam, Chuks Nwoko, Christopher Okoh, Digger Okonkwo, du «Hongrois» Thomas Sowunmi ou encore du «Polonais» Emmanuel Olisadebe. Tous ces joueurs sont originaires du Nigeria. Fin 2004, après avoir marqué de nombreux buts pour Feyenoord Rotterdam, Salomon Kalou, transféré très jeune aux Pays-Bas en compagnie de son grand frère Bonaventure, a manifesté sa volonté d'obtenir le passeport néerlandais et de jouer pour l'équipe nationale hollandaise. Jusqu'à ce jour, il a ainsi refusé d'endosser le maillot ivoirien. Il faut souligner que, s'il répond à une convocation de la sélection ivoirienne, il perd le droit de jouer pour le pays pour lequel il déclare vouloir évoluer. La démarche de Kalou n'a pour l'instant pas abouti, la ministre néerlandaise de l'immigration et de l'intégration, Rita Verdonk, ayant jusqu'ici refusé de le faire bénéficier du droit à une procédure de naturalisation accélérée.

Nombre de joueurs africains ayant migré en Europe dans le cadre d'un recrutement effectué par un club de football ont été naturalisés, sans qu'ils aient toutefois décidé d'évoluer pour la sélection nationale du pays d'accueil. Pour eux, l'intérêt premier de la naturalisation réside dans le fait qu'obtenir le statut de joueurs «communautaires» leur permet de ne plus être comptabilisés dans les quotas appliqués pour les joueurs ne possédant pas le passeport d'un pays membre de l'Union européenne. Au niveau législatif, c'est la Belgique qui offre les conditions de naturalisation les plus avantageuses. En effet, un séjour ininterrompu de trois ans dans le pays suffit pour prétendre à l'acquisition du passeport national. En France, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, en Irlande, en Grèce, en Finlande et en Suède, il faut avoir résidé cinq ans dans le pays avant de pouvoir en acquérir la nationalité. Cette période est de sept ans pour le Danemark, de huit ans pour l'Allemagne et de dix ans pour l'Autriche, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et le Luxembourg. En Suisse, il faut attendre douze ans avant de postuler pour le passeport helvétique [Clarke et *alii*, 1998; Weil, 2002].

Dans l'ensemble des États mentionnés, le mariage avec une personne disposant de la nationalité du pays réduit considérablement le délai d'attente, ce qui donne lieu à un certain nombre d'abus. En Italie, à la fin de l'année 2003, le joueur nigérian Ousman Mohamed, alors âgé de 19 ans, a marié une Italienne de 33 ans en échange de 5000 euros afin de trouver plus facilement un employeur. Finalement, l'affaire a été découverte et le footballeur impliqué a été expulsé du pays.

Le fait d'être né ou d'être arrivé dans le pays d'accueil en étant mineur facilite également les procédures de naturalisation. Le footballeur camerounais Frédéric Ayangma, parti en France à l'âge de 14 ans pour rallier le centre de formation du *HSC Montpellier*, a par exemple pu bénéficier de la règle stipulant

que trois ans dans l'Hexagone en tant qu'étudiant âgé de moins de 18 ans suffisent pour être naturalisé. Le joueur, actuellement au chômage, affirmait que le choix de devenir Français a été motivé par des raisons de facilité d'accès au marché de l'emploi et non pas par des motifs identitaires: «au départ ça ne me disait pas grand-chose de devenir Français, mais dans le monde du football c'est très important. Avant même de voir tes capacités sur le terrain, on te demande si tu es Européen et on te juge sur ça. C'est pourquoi j'ai fait cette demande, sinon je n'y trouvais pas réellement d'exigences»<sup>1</sup>. En 2004, un autre joueur formé à Montpellier, Fodé Mansaré, a introduit une demande de naturalisation afin d'obtenir le passeport français, une initiative qu'il avait entreprise suite à l'offre de transfert reçue par les dirigeants du club italien de *Brescia Calcio*, intéressés par ses services à condition qu'il soit en possession d'un passeport européen.

Afin de contourner les quotas limitant la présence de footballeurs non-communautaires, de nombreux clubs français intègrent de très jeunes joueurs africains dans leurs filières sport-études de manière à ce qu'ils puissent obtenir le passeport tricolore avant qu'ils deviennent opérationnels pour jouer au plus haut niveau. Les plus importants clubs anglais – *Chelsea*, *Manchester United* et *Arsenal* – sont également à l'origine du transfert de jeunes joueurs africains qu'ils placent dans des clubs belges – *Westerlo*, *Anvers*, *Beveren* – afin qu'ils acquièrent non seulement de l'expérience mais aussi le précieux sésame du passeport national leur permettant ensuite de rejoindre l'Angleterre sans aucun frein juridique au niveau de l'obtention d'un permis de travail.

La naturalisation de sportifs africains par des pays riches répond ainsi principalement à deux objectifs: s'appropriier le talent de l'athlète afin qu'il représente ses nouvelles couleurs lors des grandes compétitions internationales (Championnats du monde, Jeux olympiques) ou recruter plus librement des footballeurs pour contourner les règles limitant la présence de non-communautaires dans les clubs qui, bien qu'à des degrés de sévérité différents, sont toujours en vigueur dans les pays de l'Union européenne.

Du point de vue du sportif, la naturalisation constitue à la fois un moyen pour acquérir une plus grande stabilité dans le marché du travail dans lequel il est inséré et un gage d'avenir. Sa carrière professionnelle étant très courte et comportant de gros risques en terme de blessures, le fait de rentrer en possession du passeport du pays dans lequel il a migré, notamment au niveau de l'Union européenne, lui permet d'envisager plus sereinement un futur dans lequel il pourra plus facilement franchir les frontières.

## La contre-offensive des États africains

Les États africains ne subissent pas passivement la naturalisation de sportifs au profit de pays plus riches. Ils accueillent eux aussi des athlètes naturalisés. Huit joueurs d'origine indienne avaient par exemple participé aux Jeux Olym-

1. Entretien effectué par l'auteur en août 2003.

piques de 1960 au sein de la sélection kenyane de hockey sur gazon. Plus récemment, lors des Jeux d'Athènes en 2004, la Cubaine Yamilé Aldama, spécialiste du triple saut, a pris part aux compétitions sous les couleurs du Soudan, pays dont elle a obtenu la nationalité par l'intermédiaire de son entraîneur, le Britannique d'origine soudanaise Frank Attoh.

Dans le football aussi, des États africains ont naturalisé des joueurs aux origines étrangères. Le Brésilien José Clayton, par exemple, recruté par *l'Étoile du Sahel*, a obtenu le passeport tunisien à la veille de la Coupe du Monde de 1998, qu'il a ainsi disputé dans les rangs de la sélection maghrébine. Clayton a été de nouveau sélectionné pour la Coupe du Monde de 2002. En 2003, un autre Brésilien, l'attaquant du *FC Sochaux* Francileudo Dos Santos Silva, lui aussi ancien joueur de *l'Étoile du Sahel*, où il était resté deux ans, a reçu la nationalité tunisienne et a contribué de manière décisive à la victoire de la Tunisie lors de la Coupe d'Afrique des Nations en 2004. L'exemple le plus spectaculaire de naturalisations de footballeurs opérées par un pays africain est celui du Togo, dont la sélection nationale, lors de la campagne de qualification pour la Coupe d'Afrique des Nations de 2004, a vu défiler treize joueurs brésiliens recrutés par l'intermédiaire de l'entraîneur d'origine brésilienne de la sélection Antonio Dimas. Ce dernier n'était pas à son coup d'essai, ayant pratiqué une politique similaire lorsqu'il était à la tête de la sélection nationale gabonaise. À peine nommé à la tête de la Mauritanie, l'entraîneur français Noël Tosi a recruté des joueurs désireux de se mettre en évidence avec la sélection nationale africaine. C'est ainsi que les Français Dominique Gourville et Antonio Tavares ont été naturalisés.

Des changements de nationalité ont également eu lieu entre différents pays africains. Par exemple, des joueurs ivoiriens ont été employés par l'entraîneur de Côte d'Ivoire Yéo Martial lorsqu'il entraînant la sélection nationale du Niger. De même, neuf joueurs originaires de différents pays africains ont disputé la Coupe d'Afrique des Nations de 2004 avec le Rwanda, recrutés par le capitaine de la sélection Désiré Mbonabucya. À l'image de ce dernier, tous ces footballeurs, provenant de Tanzanie, d'Angola, de République Démocratique du Congo, du Burundi ou encore du Cameroun, évoluaient dans des ligues belges de différents niveaux. L'Angolais João Elias justifiait sa décision d'accepter l'offre du Rwanda par le fait que, étant âgé de 30 ans déjà, il ne pouvait pas «renoncer à l'opportunité de jouer au niveau international et de participer à la Coupe d'Afrique des Nations» (*World Soccer*, mars 2004). En effet, les compétitions internationales offrent aux joueurs qui y participent une importante vitrine, du moment qu'elles attirent de nombreux observateurs et recruteurs travaillant pour les plus importants clubs européens. Un autre joueur naturalisé par le Rwanda pour l'occasion, le Congolais Said Abed Makasi, est allé jusqu'à inscrire le but de la victoire dans le match disputé contre son pays d'origine !

Contrairement à la situation européenne, où la naturalisation de sportifs s'inscrit non seulement dans le cadre d'une stratégie visant à renforcer les sélections nationales mais également dans l'optique de disposer d'un plus grand nombre de joueurs non-communautaires, ces procédures en Afrique relèvent exclusivement

des plus hautes instances étatiques et sont entreprises dans l'unique but de valoriser la patrie en obtenant de bonnes performances dans les grandes compétitions internationales. Les pays africains, cependant, contrairement aux États du Golfe Persique en ce qui concerne l'athlétisme, ne parviennent à naturaliser que des footballeurs dont le niveau les empêche d'être sélectionnés dans les équipes nationales de leur pays d'origine.

### Les eurafricains dans les sélections européennes de football

La grande partie des joueurs d'origine africaine évoluant dans les représentations nationales européennes ont migré, pour des raisons extra-footballistiques, dès leur plus jeune âge et ont bénéficié des différents cadres réglementaires concernant l'acquisition de la nationalité du pays d'accueil décrits plus haut. Parmi ces migrants, on trouve plusieurs fils d'anciens joueurs de sélections nationales africaines, qui, ayant grandi en France, ont préféré rallier l'équipe française et ne pourront ainsi jamais défendre les couleurs portées par leur père. C'est le cas de Djibril Cissé, dont le père Mangué a joué pour la Côte d'Ivoire, d'Ibou Ba, dont le père Ibrahima a porté les couleurs du Sénégal, ou encore de Pegguy Luyindula, Claude Makélélé et Rio Mavuba, dont les pères Makiady, André et Ricky ont joué pour le Zaïre. Dans le cas de Mavuba, qui a grandi en France avec le statut de réfugié politique angolais, pays au large duquel il a vu le jour, l'obtention du passeport tricolore est intervenue après que le joueur ait déjà débuté dans la sélection française. Lors de la cérémonie organisée pour l'occasion, Mavuba a déclaré avoir eu «la chance de bénéficier d'appuis officiels qui ont accéléré le processus» (*Agence France Presse*, 04.02.2005).

Si depuis bien longtemps la France n'a pas hésité à intégrer les joueurs aux origines africaines dans ses différentes sélections nationales [Poli, 2004], la même stratégie est aujourd'hui poursuivie par un nombre croissant de pays européens. En effet, la Belgique, l'Italie, le Portugal, la Suède, la Norvège, l'Angleterre, le Danemark, la Suisse, l'Allemagne et les Pays-Bas ont utilisé ou utilisent à leur tour des footballeurs ayant des origines africaines. En Belgique, pays où les ressortissants des anciennes colonies africaines ont longtemps été exclus des sélections nationales, une politique visant à leur intégration a été désormais mise en place. Par conséquent, les Belgo-congolais, appelés les «Belgicains», sont de plus en plus nombreux dans les sélections nationales belges, surtout au niveau des jeunes. À cet égard, le responsable des sélections de jeunes belges, Mark van Geerson, soulignait que: «plus on descend en âge, plus leur proportion est élevée. Des *Diablotins* à l'ancienne appellation *Scolaires*, leur représentativité est plus flagrante encore, dans la mesure où la base de la pyramide repose chaque année sur un nombre plus important de ces footballeurs originaires de notre ancienne colonie» (*Sport/Foot Magazine*, 05.11.2003).

En Suisse aussi, pays possédant pourtant un code de nationalité des plus fermés, des jeunes d'origine africaine sont régulièrement convoqués dans les sélections nationales. Le centre de pré-formation de l'Association Suisse de Football

accepte désormais des jeunes ne possédant pas le passeport helvétique, dans la mesure où ils ouvrent une procédure de naturalisation. C'est ainsi que l'Ivoiro-suisse Johann Djourou, qui évolue désormais à Londres dans l'équipe d'*Arsenal*, a accepté de porter le maillot rouge à croix blanche. Selon Bernard Challandes, entraîneur de l'équipe suisse des joueurs de moins de 21 ans, au lieu de discriminer les joueurs aux origines étrangères, il s'agit désormais de «valoriser ceux qu'on appelle les «secondos» et de faire en sorte qu'ils choisissent de jouer pour l'équipe suisse»<sup>2</sup>. Début 2005, Mobulu M'Futi, un des meilleurs attaquants du championnat helvétique, résidant en Suisse depuis l'âge de huit ans avec un statut d'admission provisoire, a reçu la nationalité helvétique et, comme dans le cas de Rio Mavuba pour la France, sera ainsi à même de défendre les couleurs de son pays d'adoption.

L'intégration croissante de joueurs aux origines étrangères dans les sélections européennes de football a paradoxalement lieu alors que le continent se replie sur lui-même en renforçant ses frontières extérieures [Wihtol de Wenden, 2004] et que dans les stades les actes racistes se multiplient. Nous pouvons voir dans ces processus en apparence contradictoires l'expression du décalage existant entre la conception dominante de la nation comme entité ethniquement homogène et la réalité d'un cosmopolitisme lié aux migrations de plus en plus accentué. En rendant visible ce décalage, le stade de football devient à la fois un lieu de «résistance» pour les ultranationalistes et un site où développer une vision moins ethniciste et stéréotypée de la nation [Poli, 2005].

### Stratégies de réintégration d'expatriés africains

Depuis le début des années 1980, les pays africains ont progressivement mis en place une politique visant à réintégrer dans leurs sélections les membres de la diaspora évoluant en Europe, même lorsqu'ils y étaient nés et qu'ils y avaient grandi. La sélection nationale camerounaise ayant disputé la Coupe du Monde de 1982 était composée de plusieurs joueurs nés en dehors de leur pays d'origine. La présence de ces derniers était encore plus importante dans les rangs algériens. Aujourd'hui, l'Algérie demeure le pays africain puisant le plus dans ses joueurs émigrés. En effet, parmi les joueurs encore en activité, nés en Europe de parents algériens, vingt ont connu l'honneur d'une convocation dans la sélection nationale algérienne. Dix-huit de ces joueurs évoluent dans des clubs français et dix-neuf d'entre eux sont nés en France. Cette extrême perméabilité entre la sélection nationale algérienne et les émigrés algériens en France s'explique non seulement par leur forte présence, mais aussi par l'accord conclu entre les deux pays après l'indépendance de 1962, selon lequel les enfants nés en France de parents algériens possèdent automatiquement la double-nationalité [Lanfranchi, Taylor, 2001, p. 187].

2. Entretien effectué par l'auteur en février 2003. Le terme «secondos» qualifie les immigrés de deuxième génération. Pour une étude à ce sujet se référer à C. Bolzman *et alii* [2002].

À l'image de l'Algérie, de nombreux autres pays africains mettent en place des politiques transnationales afin de renforcer leurs sélections en intégrant des joueurs nés en Europe ou partis pour le vieux continent lorsqu'ils étaient encore enfants. C'est notamment le cas du Mali, du Sénégal, du Maroc, du Ghana, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Bénin, de la Guinée, de la Tunisie, du Togo, du Nigeria, de l'Angola ou encore du Gabon. Au total, les équipes nationales de ces pays ont utilisé une soixantaine d'eurafricains lors des cinq dernières années. Le président de la Fédération ivoirienne de football (FIF) Jacques Anouma a fait du recrutement et du rapatriement au sein des sélections nationales locales des footballeurs ivoiriens expatriés une ligne politique. En effet, au moment de son entrée en fonction, en février 2002, il s'est engagé «à traquer tous les Ivoiriens évoluant dans les championnats européens et asiatiques» et, avec ses collaborateurs, il a décidé de «sillonner tous les continents afin de dénicher tous les talents cachés et leur faire porter le maillot orange, blanc et vert» (*Le Nouveau Réveil*, 27.03.2003). De même, la Fédération congolaise, en grande partie aidée par des mécènes, a mis sur pied, en Belgique, une équipe du Congo Espoirs réunissant les meilleurs footballeurs congolais ayant émigré en Europe et âgés de 16 à 23 ans. La sélection est entraînée par Christian Nsengi, un immigré de deuxième génération arrivé en Belgique en 1963 à l'âge d'un an en compagnie de son père politicien.

Les politiques transnationales mises en place par les dirigeants du football africains sont devenues encore plus intéressantes après la décision prise par la FIFA lors du congrès extraordinaire de Doha le 19 octobre 2003. En effet, l'article 15 traitant de la qualification en sélection nationale de joueurs ayant la double nationalité a été amendé dans le sens d'une plus grande ouverture. Désormais, un joueur ayant représenté un pays dans une sélection nationale des jeunes, garde la possibilité de représenter l'autre pays dont il dispose de la nationalité une fois passé à la catégorie supérieure, ce qui n'était pas le cas jusque-là. De cette façon, les nombreux joueurs d'origine africaine qui avaient répondu à une convocation dans une sélection des jeunes d'un pays européen, ont réacquis le droit de répondre à une éventuelle convocation d'une sélection nationale majeure africaine. Ainsi, moins d'un mois après l'entrée en vigueur de la nouvelle règle sur les double-nationaux, désireux de disputer la Coupe d'Afrique des Nations de 2004, sept joueurs africains ayant déjà disputé des matchs avec une sélection des jeunes française, avaient fait valoir la nouvelle clause en choisissant de représenter définitivement au plus haut niveau leur pays d'origine<sup>3</sup>.

Comme nous l'avons déjà mentionné dans le cas des sportifs naturalisés, le choix opéré par ces footballeurs n'est cependant pas à interpréter comme le signe avant-coureur d'un renversement des rapports de pouvoir entre les pays riches et les pays pauvres. Bien au contraire, ces exemples reflètent la domination des premiers sur les deuxièmes. En effet, si les joueurs choisissant de repré-

3. Il s'agissait des Algériens Anther Yahia, Abdenasser Ouadah et Samir Beloufa, des Maliens Frédéric Kanouté et Mohamed Sissoko, ainsi que du Tunisien Adel Chedly et du Sénégalais Lamine Sakho.

senter un pays riche font généralement partie de l'élite mondiale (Zidane, Desailly, Vieira, Cissé,...), leurs collègues parcourant le chemin inverse tendent à se situer à des niveaux de performance plus modestes.

### Le dilemme du choix de l'équipe nationale

Le choix de représenter l'un ou l'autre pays dont le double-national possède le passeport n'est le plus souvent pas simple. En effet, des critères très divergents rentrent en ligne de compte. À un opposé, il y a le critère purement opportuniste qui se base sur un calcul concernant les possibilités de promotion pour la carrière individuelle offertes par les différentes sélections que le joueur est à même de représenter. D'un point de vue purement utilitaire, si le joueur a la possibilité de jouer dans la sélection nationale d'un pays européen, il lui est souvent préférable de prendre cette option, dans la mesure où, d'une part, sa valeur marchande se trouve renforcée, et d'autre part, il évite des déplacements en Afrique qui déplaisent au club qui l'emploie. Par exemple, dans le cas de Salomon Kalou, selon les déclarations effectuées par son père dans la presse ivoirienne, la volonté d'acquérir le passeport néerlandais et de représenter la sélection des Pays-Bas est liée à la proposition du club de *Feyenoord Rotterdam* de revoir son contrat à la hausse au cas où ces options étaient prises.

Les déclarations de trois eurafricains quant aux critères de leur choix reflètent la prépondérance de raisons instrumentales. Interpellé sur la décision de rallier la sélection française des moins de 21 ans, le gardien franco-camerounais du *RC Lens* Charles Itandje déclarait, par exemple, avoir «fait un choix sportif (...). Je crois que c'est bien de pouvoir se mesurer aux meilleurs, et c'est en France que je veux le faire» (*France Football*, 28.03.2003). Un autre Franco-camerounais, Valéry Mezague, a par contre opté pour la sélection camerounaise plutôt que pour l'équipe française des joueurs de moins de 21 ans, du moment qu'«en réfléchissant, je suis arrivé à la conclusion que faire partie du groupe France me demanderait plus de temps» (*France Football*, 24.06.2003). L'attaquant franco-sénégalais de *Manchester United FC*, David Bellion, qui n'a, pour le moment, choisi aucune des deux sélections nationales qu'il pourrait représenter, affirmait quant à lui attendre «l'offre des deux pays» afin «de voir ce qui est le mieux pour moi» (*Afrique Football*, mai-juin 2003).

À l'autre opposé, plus que des raisons liées aux perspectives de carrière, les joueurs invoquent des critères de choix d'ordre identitaire. Dans ce cas aussi, nous avons sélectionné dans la presse trois citations reflétant l'importance du sentiment d'appartenance à l'une ou l'autre patrie. Zinédine Zidane, par exemple, dont le père a émigré de Kabylie à Marseille, indiquait mal connaître son pays d'origine et affirmait que son choix de répondre à l'appel de l'équipe de France a été «tout naturel. La France est mon pays. Ma vie est ici. On m'a appelé en sélection cadets et je n'ai pas hésité» (*Foot Hebdo*, 03.11.1993). De même, le Belgo-congolais Gabriel Ngalula Mbuyi justifiait son choix de répondre à l'appel de la sélection belge par le fait que «je me sens belge, même si mes

racines sont congolaises et que je ne renierai jamais mon passé» (*Sport/Foot Magazine*, 22.10.2003). Le Belgo-marocain Rachid Belabed, par contre, a choisi de représenter son pays d'origine parce que, bien qu'étant né en Belgique «mon cœur reste au Maroc» (*Sport/Foot Magazine*, 18.12.2002).

Souvent, les eurafricains se situent à cheval entre les modèles «instrumental» ou «identitaire» proposés, qui ne sont donc à considérer que comme les pôles extrêmes d'un continuum. Dans l'état des choses, cependant, les meilleurs joueurs tendent à répondre favorablement à l'appel des sélections européennes et les sélections africaines doivent souvent se contenter de réintégrer dans leurs rangs des joueurs dont le talent les empêche de trouver place dans les meilleures nations de football européennes. À cet égard, le recruteur pour la République Démocratique du Congo en Belgique Christian Nsengi précisait qu'«il est difficile de persuader les bons joueurs d'opter pour le Congo» (*Sport/Foot Magazine*, 29.10.2003).

### Les conflits entre internationaux africains et les clubs européens

La question du choix d'une sélection nationale européenne ou africaine doit également être analysée du point de vue de la pression exercée sur les joueurs par les clubs qui les emploient. Selon le directeur technique de l'Association des Comités nationaux olympiques africains (ACNOA) Gustavo Conceição, si des réglementations obligeant à libérer les sportifs dans le cadre des matchs de leurs équipes nationales existent dans tous les sports, «ces textes ne sont pas appliqués. Les sportifs africains subissent souvent des pressions de leurs clubs américains et européens pour jouer des matchs importants ou pour récupérer des efforts physiques de leur saison». Ainsi, «seuls les joueurs exceptionnels peuvent s'affirmer face aux pressions des clubs»<sup>4</sup>.

Intégré tardivement à l'équipe du Cameroun, le défenseur de l'*AJ Auxerre* Jean-Joël Perrier-Doumbié, affirmait par exemple qu'il avait toujours désiré évoluer pour le pays africain, mais que l'entraîneur de son club avait posé son veto. Guy Roux n'est de loin pas le seul technicien européen à faire pression afin que ses joueurs africains ne répondent pas aux convocations des équipes nationales. Tirillés entre la volonté de participer à une compétition internationale avec l'équipe nationale de leur pays et la pression exercée par les clubs d'où ils tirent leur revenu, de nombreux joueurs africains vont jusqu'à refuser de répondre à une convocation pourtant parfois fortement souhaitée. En 2000, après avoir opté pour la sélection nationale congolaise au détriment de celle burundaise pour participer à la Coupe d'Afrique des Nations (CAN), Shabani Nonda avait décidé de rentrer en urgence en France pour participer à un match du *Stade Rennais*. De même, le milieu de terrain sénégalais Aliou Cissé avait choisi de rester avec son club, le *Paris Saint-Germain* afin de sauvegarder son poste. Le gardien de but camerounais Jacques Songo'o, alors au *Deportivo La Coruña*, avait lui aussi

4. *Revue Juridique et Économique du Sport*, n° 66, supplément, mars 2003, p. 2.

décliné la sélection pour la CAN 2000 parce que menacé de non-renouvellement de contrat en cas de départ pour l'Afrique.

En 2003, sept joueurs ivoiriens (Emmanuel Eboué, Étienne Boka, Arsène Né, Yaya Touré, Constant Kipré, Mohamed Diallo, Marco Né) qui évoluaient alors dans le club belge du *KSK Beveren* ont choisi de ne pas défendre les couleurs de la Côte d'Ivoire lors des matchs éliminatoires en vue des Jeux Olympiques de 2004. Pour sa part, l'attaquant de l'*Inter Milan* Obafemi Martins a refusé à plusieurs reprises une convocation dans la sélection nigériane. Après son refus de jouer pour son pays, lors de la Coupe d'Afrique des Nations de 2004, Martins déclarait que «le fait de participer à cette Coupe d'Afrique pourrait porter préjudice à ma carrière» (*La Gazzetta dello Sport*, 04.01.2004).

Les matchs qualificatifs pour les Jeux Olympiques n'étant pas inscrits dans le calendrier international, les clubs ne sont pas obligés de libérer leurs joueurs. C'est ainsi que le Franco-ivoirien du *AS Nancy* François Zoko, dans un premier temps parti à Abidjan avec l'équipe olympique de Côte d'Ivoire sans l'aval de son club, a été sommé de rebrousser chemin sous peine de sanctions. Dans des circonstances similaires, quelques mois auparavant, l'*AS Nancy* avait également empêché le Marocain Moncef Zerka et le Sénégalais Pape Diakhité de répondre à des convocations dans leurs pays respectifs pour des matchs non inscrits dans le calendrier international. Dans ce dernier cas, Diakhité, qui était parti sans le consentement du club, avait été relégué pendant quelques rencontres dans l'équipe réserve. Dans ces conditions, il devient difficile pour un footballeur africain de participer aux matchs de son équipe nationale.

## Conclusion

Les différents exemples passés en revue indiquent à quel point l'appropriation de talents sportifs par les États-nation est un enjeu de taille géopolitique. En effet, les performances sportives constituent un extraordinaire moyen pour véhiculer un imaginaire de puissance. En Afrique, où les États-nation sont récents, le sport, et le football en particulier, contribuent à créer un sentiment d'appartenance nationale souvent encore mal établi. En ce sens, Jean-Pierre Augustin soulignait que «le sport, en raison de ses capacités symboliques, est une ressource importante de toute politique étrangère et il contribue à exprimer et à affirmer l'identité politique, économique et sociale des nouvelles nations indépendantes» [1999, p. 17].

Les pays européens continuent également de s'appuyer sur le sport pour donner corps à la nation. En France, selon Alfred Wahl [2004], le stade tend aujourd'hui à remplacer le monument aux morts dans son rôle d'unification de la patrie. La présence de joueurs aux origines diverses ne semble pas poser problème dans un pays «qui parie sur l'universel» [Tribalat, cité par Perotti, 1998, p. 117] dont le code de la nationalité est basé à la fois sur le droit du sol que sur le droit du sang. De la même manière, l'incorporation de footballeurs d'origine africaine est désormais aussi pratiquée par des pays uniquement basés sur le

droit du sang, comme la Suisse. Les prospères États pétroliers du Golfe Persique vont encore plus loin dans le processus de « marchandisation des identités » [Bourgeois, Whitson, 1995], en payant des sportifs pour qu'ils acceptent d'être naturalisés.

Si elles permettent d'atténuer le phénomène, les stratégies mises en place par les dirigeants sportifs africains pour récupérer des membres de la diaspora ou pour englober dans les sélections nationales de football des joueurs étrangers ne changent pas radicalement la donne. En effet, les meilleurs footballeurs aux origines africaines continuent à répondre prioritairement aux appels de sélections du Nord et les pays africains ne récupèrent généralement que des joueurs dont les qualités les empêchent de trouver place dans une équipe nationale européenne ou latino-américaine. Dès lors, comme dans le domaine scientifique avec la « fuite des cerveaux », sur le terrain sportif aussi, les États africains subissent une importante perte de compétences sous forme de « fuite des muscles » [Bale, 1991 ; Bale, Sang, 1996].

Si la réappropriation par des pays riches de sportifs nés en Afrique rend plus difficile le renversement symbolique dans la compétition sportive des rapports de force existant dans le système économique mondial, le stade, en tant qu'espace hautement médiatisé, reste le lieu par excellence dans lequel un tel processus peut se réaliser et s'afficher au monde entier. Ainsi, la victoire du Sénégal sur la France lors de la Coupe du Monde de football en 2002 a été saluée dans tous les anciens territoires de l'Afrique occidentale française (AOF). Et peu importe si, parmi les Sénégalais, plusieurs joueurs étaient nés sur le sol français. De la même manière, si Stephen Cheronno gagne aujourd'hui pour le Qatar, les Kenyans peuvent continuer d'être fiers de lui.

## BIBLIOGRAPHIE

- ARNAUD P. [1999], « Sport et relations internationales. La nouvelle donne géopolitique (1919-1939) », *Géopolitique*, n° 66, p. 15-24.
- AUGUSTIN J.-P. [1999], « Les enjeux sociaux et politiques du sport », in *Sport et Politique. Politiques du Sport*, Neuchâtel, CIES, p. 11-25.
- BALE J. [1991], *The Brawn Drain. Foreign Student-Athletes in American Universities*, Illinois, Urbana 226 p.
- BALE J., SANG J. [1996], *Kenyan Running. Movement Culture, Geography and Global Change*, London, F. Cass, 209 p.
- BOLZMAN C., FIBBI R., VIAL M. [2002], *Secondas-Secondos. Les processus d'intégration des jeunes issus de la migration espagnole et italienne en Suisse*, Zurich, Seismo, 240 p.
- BOURGOIS N., WHITSON D. [1999], « Le sport, les médias et la marchandisation des identités », *Sociologie et sociétés*, vol. 27, n° 1, p. 151-163.
- CALMAT A. [1992], « Sport et nationalisme », *Pouvoirs*, n° 61, p. 51-56.
- CLARKE J., VAN DAM E., GOOSTER L. [1998], « New Europeans: Naturalisation and Citizenship in Europe », *Citizenship Studies*, vol. 2, n° 1, p. 43-68.

- LANFRANCHI P., TAYLOR M. [2001], *Moving with the Ball: the Migration of Professional Footballers*, New York, Oxford, Berg, 273 p.
- HUTCHINSON J., SMITH A.D. (éd) [1994], *Nationalism*, Oxford/New York, Oxford University Press, 378 p.
- PEROTTI A. [1998], «L'intégration des immigrés par le foot», *Migrations Société*, n° 60, p. 115-124.
- POLI R. [2004], «L'Europe à travers le prisme du football. Nouvelles frontières circulatoires et redéfinition de la nation», *Cybergéo*, n° 294, p. 1-10 (<http://193.55.107.45/articles/294.pdf>).
- POLI R. [2005], «Football et identités. Entre ancrage spatial et reterritorialisation», in *Football et identités. Les sentiments d'appartenance en question*, Neuchâtel, CIES, p. 13-34.
- SCHNAPPER D. [2001], «De l'État-nation au monde transnational. Du sens et de l'utilité du concept de diaspora», *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 17, n° 2, p. 9-36.
- WAHL A. [2004], «FIFA, Nation et État (1904-2004)», communication présentée au congrès «Un siècle de football» organisé par le Centre International d'Étude du Sport au Musée olympique de Lausanne, décembre 2004.
- WEIL P. [2002], «L'accès à la citoyenneté. Une comparaison de vingt-cinq lois sur la nationalité», *Travaux du centre d'études et de prévision du Ministère de l'Intérieur*, n° 5, p. 9-28.
- WIHTOL DE WENDEN C. [2004], «Les frontières de la mobilité», [http://portal.unesco.org/shs/fr/file\\_download.php/3663bb5634586f3807b9faf06659fd73MWB+de+wenden.pdf](http://portal.unesco.org/shs/fr/file_download.php/3663bb5634586f3807b9faf06659fd73MWB+de+wenden.pdf).



## **Le risque négocié. Conflits et ajustements autour de la reconstruction de Vargas (Venezuela)**

*Sandrine Revet* \*

Comme l'ouragan Katrina et le tremblement de terre au Pakistan l'ont confirmé en septembre 2005, les catastrophes dites «naturelles» sont de puissants révélateurs des fonctionnements et dysfonctionnements des sociétés qu'elles frappent <sup>1</sup>. Au-delà de leur caractère destructeur et de leurs bilans toujours plus lourds, les catastrophes sont aussi des déclencheurs: elles donnent lieu à des transformations, enclenchent de nouvelles dynamiques et favorisent l'émergence de nouveaux discours. Le temps de l'après-désastre, qui va de l'urgence à la reconstruction, est un moment particulièrement propice pour observer ces phénomènes, dans la mesure où il permet la rencontre d'acteurs aux stratégies différemment ancrées, du niveau micro local au niveau global.

Au Venezuela le 15 décembre 1999, un phénomène naturel d'une force considérable a provoqué des inondations et des coulées de boue sur toute la région Nord du pays. L'État de Vargas, situé sur le littoral central, fut le plus éprouvé. Le bilan national de la catastrophe établi par le PNUD est de 273000 personnes touchées et une estimation du coût des pertes s'élevant à 1,9 milliard de dollars, dont 80 % correspond à l'État de Vargas [PNUD, 2000]. Aucun bilan officiel du nombre de morts n'a été donné, les chiffres oscillant entre 500 et 50000 [Altez, Revet, 2005 <sup>2</sup>]. La force et l'impact de la catastrophe de 1999 furent tellement importants dans la société vénézuélienne que, juste après l'événement, l'ensemble du pays eut du mal à imaginer comment l'on pourrait reconstruire sur ce champ de ruines et si l'on pourrait même un jour envisager de vivre de nouveau à Vargas.

---

\* Doctorante en anthropologie, IHEAL (Paris III, Sorbonne Nouvelle). sandrine.revet@free.fr.

1. Nous parlons de «catastrophe dite "naturelle"» comme on le fait généralement aujourd'hui dans les sciences sociales qui travaillent sur ce thème, pour mettre l'accent sur le fait que ce qui cause une catastrophe est la rencontre d'un phénomène naturel et de la vulnérabilité d'une société.

2. Une recherche effectuée à partir des registres des morgues, de ceux des cimetières et des institutions qui ont enregistré les disparitions signalées par les familles nous a permis d'estimer à 852 le nombre de morts et de disparus.

Entre 50000 et 80000 personnes ont quitté Vargas suite aux inondations. Les déplacements et les tentatives de réinstallation des familles sinistrées dans d'autres régions du pays se sont heurtés à d'importantes difficultés. La faible capacité des régions d'accueil à intégrer une population dont les besoins en termes d'emploi, de soins et d'éducation étaient élevés a été amplifiée par des phénomènes de rejet et de stigmatisation de la part des habitants de ces régions envers les nouveaux arrivants [Revet, 2002; Rengifo, Yanez, 2003]. Face à ces difficultés, la grande majorité des familles n'est pas restée sur les lieux où elles avaient été déplacées. Les retours des habitants dans la zone dévastée se sont effectués assez rapidement dans le courant des années 2000 et 2001. Dès la fin 2001, la question n'était plus de savoir *si* l'on pourrait à nouveau vivre à Vargas, mais *comment* on allait y vivre.

Je souhaite proposer ici une réflexion sur les dynamiques sociales qui surgissent de la période de la reconstruction, à partir de ce qui se passe dans un quartier populaire du littoral de Vargas. Détruit partiellement par les coulées de boue de 1999, le quartier de La Veguita à Macuto ne devait pas être réhabilité. Sur les plans élaborés en 2000 et 2001 par le département d'urbanisme de l'Université Métropolitaine, à la demande de l'Autorité Unique de Vargas<sup>3</sup>, le quartier apparaît comme une «zone de protection et de récréation». Aucun logement ne devait y être reconstruit, le secteur ayant été jugé trop dangereux. Pourtant, cinq ans après la catastrophe, sur la zone basse de ce quartier, trois nouveaux immeubles sont en train d'être édifiés, et un «plan de réhabilitation» est en cours pour la partie haute. Que s'est-il passé depuis les premiers plans? Le risque auquel La Veguita était soumis en 2000 aurait-il à ce point diminué voire disparu, que la reconstruction du quartier puisse être officiellement envisagée aujourd'hui? Ou bien la notion de risque a-t-elle entre temps changé de signification?

### Vargas: un territoire vulnérable

Le champ des études sur le risque est très vaste, tout comme celui qui traite des désastres ou des catastrophes dites «naturelles». Les inondations de 1999 ont à leur tour donné lieu à la production de nombreux travaux qui ont permis de souligner des éléments essentiels à la compréhension du phénomène.

De nombreuses études se sont interrogées sur les facteurs ayant déclenché les coulées de boue: facteurs météorologiques, géologiques, géomorphologiques, hydrologiques ou encore géotechniques [UCV, 2000; PNUD, 2000]. Ensuite – et sans que le cas de Vargas soit une exception dans ce domaine – l'ampleur et les effets des coulées de boue ont mis en relief la vulnérabilité du littoral.

Celle-ci est d'abord due aux caractéristiques géographiques de cette étroite bande de terre située au pied de la montagne El Ávila, dont le sommet le plus haut atteint 2765 mètres, avec une distance horizontale à la mer qui n'est parfois

3. *Autoridad Única de Área para el Estado Vargas*, instance chargée de coordonner les différents aspects de la reconstruction.

que de 8 kilomètres. Les 120 kilomètres de terre qui vont du Rio Maya, à l'ouest, au rio Chuspa, à l'est, sont caractérisés par de fortes pentes que parcourent 22 fleuves et 30 *quebradas* (ravines) (photo 1).

Mais la vulnérabilité du littoral est aussi produite socialement par les modes d'urbanisation et d'occupation du territoire, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Amérique latine [Thouret, 2003].

En effet, d'une part, on trouve à Vargas des *barrios*, ces quartiers populaires construits de façon précaire par les habitants les plus pauvres sur des pentes fortes et dans les *quebradas* elles-mêmes. Ces *barrios* étaient un objet de préoccupation pour certains spécialistes de la ville, et en particulier de Caracas, bien avant la catastrophe de 1999<sup>4</sup>. Le fait que cette urbanisation incontrôlée et non planifiée ait pu se développer a été expliqué par Negron [2000] comme une «non-politique» de la part des différents gouvernements qui, depuis les années 1960, ont cru que le fait de ne pas équiper ces quartiers des infrastructures minimales aurait pour résultat d'empêcher les migrants ruraux de continuer à s'y installer. Pour d'autres, la tolérance pour ces constructions a été analysée comme un moyen d'exercer un certain «prosélytisme politique» et de récolter les voix de leurs habitants [Bolívar, 1995]. Plus généralement, les *barrios* sont considérés comme le reflet de «l'incapacité de l'État à gérer la croissance urbaine» [Baby-Collin, 2001].

D'autre part, les nombreuses rivières qui se jettent dans la mer ont donné naissance à des cônes de déjection qui ont permis le développement des meilleures plages de la région. Sur ces amas de sédiments, parfois élargis par de précédents désastres, ont été construits des ensembles résidentiels et des aires de loisirs. La vulnérabilité a donc parfois été accentuée non par le caractère informel et précaire des constructions, mais par la planification urbaine elle-même. C'est le cas de la ville de Carmen de Uria, bâtie dans les années 1950 dans le cadre d'un projet d'urbanisation qui a consisté à détourner le cours du fleuve. Totalement rasée, en 1999, par le torrent qui a cherché et retrouvé son lit original, Carmen de Uria est un exemple emblématique de cette vulnérabilité planifiée [Lopez *et alii*, 2003] (photo 1).

La vulnérabilité de Vargas est donc le produit d'un ensemble de facteurs historiques, géographiques, sociaux et politiques, ce qui n'en fait pas un cas exceptionnel, mais vient corroborer ce qu'ont déjà souligné de nombreux auteurs en se basant sur d'autres études de cas [Wilches-Chaux, 1993; Blaikie *et alii*, 1996; Thouret, d'Ercole, 1996; Rodriguez, Lavell, 2002].

4. On citera en particulier les nombreux travaux de Teolinda Bolívar [1995, 1996, 1998] et de son «école» au sein de la Faculté d'Architecture et d'Urbanisme de la Universidad Central de Caracas – notamment T. Ontiveros [1989]. Ces recherches ont permis de comprendre les dynamiques urbaines, sociales et politiques à l'œuvre dans ces quartiers, ainsi que les limites et les dangers de leur développement incontrôlé. Par ailleurs, Baldó et Villanueva [1995, 1998] ont élaboré des propositions pour insérer les *barrios* dans la ville et résoudre leurs carences en termes d'urbanisation. Pourtant, dans toutes ces études, les spécificités des *barrios* de Vargas sont peu étudiées. Vargas, qui faisait partie jusqu'en 1998 de l'Aire Métropolitaine de Caracas, est longtemps resté en marge des programmes et des projets urbains de la capitale.

*Photo 1 – Les fortes pentes du littoral central vénézuélien et les constructions dans les lits des rivières et sur les cônes de déjection. Ici, la ville de Carmen de Uria, après les coulées de boue de 1999*



Source: UCV, 2000.

Grâce à l'ensemble de ces études, le phénomène des coulées de boue de 1999 et ses causes ont pu être amplement analysés. Moins nombreux sont en revanche les travaux qui se penchent sur la phase de récupération<sup>5</sup> et sur les impacts à plus long terme de la catastrophe. C'est sur cette phase que je proposerai ici quelques données et réflexions, à partir d'un travail de terrain qui m'a permis d'être présente à Vargas dès le lendemain de la catastrophe<sup>6</sup>. J'ai ainsi pu assister à la rencontre de différents acteurs autour de la problématique de la reconstruction et remarquer l'émergence de la notion de risque ainsi que son utilisation de plus en plus généralisée. Cette notion est devenue centrale à partir

5. Da Cruz [2003] désigne sous le terme générique de «récupération» les trois étapes de l'après-désastre qui sont classiquement analysées: l'urgence, la restauration, la reconstruction.

6. La présence sur le terrain s'est déroulée en plusieurs temps: 8 mois en 2000 en tant que chef de projet d'une ONG française pour mettre en place un projet d'appui psychosocial auprès des sinistrés, 2 mois en 2001 pour l'enquête de terrain de mon DEA sur les déplacements de populations liés à la catastrophe et enfin 8 mois (entre 2002 et 2004) pour la réalisation de la recherche en cours sur les dynamiques sociales de l'après-catastrophe. Le matériau récolté repose sur une approche ethnographique du terrain, fondée sur la présence sur place, l'observation et de nombreux entretiens, plus particulièrement dans le quartier de La Veguita.

de 1999, alors que le risque, dans sa dimension technique, existait bien avant cette date<sup>7</sup>. Il paraît dès lors possible et justifié d'ajouter aux domaines d'étude déjà signalés, une enquête anthropologique sur la construction et les usages de la notion de risque dans un contexte local durement frappé par la catastrophe.

### Le risque comme culture

Le risque est l'objet de nombreuses définitions en fonction des contextes et des disciplines qui s'en saisissent<sup>8</sup>. Notion statistique, le risque permet d'évaluer la probabilité d'occurrence d'un événement dommageable. Pour les sciences sociales, il est entendu comme la rencontre d'un aléa et de la vulnérabilité de la société qu'il touche [Wilches-Chaux, 1993]. La vulnérabilité étant désormais reconnue comme le produit des options de développement prises par les sociétés, il en découle une vision du risque comme une «construction sociale» entendue comme «le produit des actions conscientes ou inconscientes d'acteurs sociaux, organisationnels, institutionnels ou individuels» [Rodriguez, Lavell, 2002, p. 69].

Les sociologues et anthropologues ont, depuis quelques années, souligné l'importance de prendre en compte sa «perception». Cependant, Peretti-Watel va plus loin en précisant que l'expression *perception sociale du risque* renvoie à «un lieu commun des études sur le risque qui opposent les points de vue de l'expert, du politique et du citoyen, les perceptions de ce dernier s'avérant un obstacle aux actions concertées des deux premiers parce qu'elles sont sociales, c'est-à-dire inadéquates, instables, truffées de croyances irrationnelles» [2003, p. 199]. Pour tenter de dépasser cette opposition, je parlerai pour ma part des *représentations* du risque [Coanus *et alii*, 2004] que les différents acteurs construisent et des usages qu'ils font de cette notion.

La notion de risque, qui arrive à Vargas avec les plans de la reconstruction, est un élément d'une culture à la fois normative, globale et contemporaine. En parlant du risque comme d'une culture, je ne me situe pas pour autant dans la lignée de Douglas et Wildavsky [1982] qui tentent de comprendre comment les individus appréhendent les risques en fonction de leurs «valeurs» ou de leurs «croyances». Je ne cherche pas à développer une perspective «culturaliste» de la perception du risque. Je considère par contre le risque en tant que culture au sens d'un «système imbriqué de signes interprétables» [Geertz, 1998, p. 85]. Cette culture possède sa propre langue (qu'on appellera ici la «rhétorique du risque»), son système de valeurs (la mémoire, la prévision, la prévention) et même ses rituels (actes de commémoration des catastrophes, inaugurations des ouvrages de réduction du risque). Dans la mesure où elle définit de nouvelles règles, c'est une culture normative, une nouvelle autorité qui se construit en

7. Ne serait-ce qu'au XX<sup>e</sup> siècle, on recense sur le littoral au moins cinq catastrophes «naturelles» qui ont provoqué d'importants dommages: deux tremblements de terre (1900 et 1967) et trois inondations accompagnées de coulées de boue (1938, 1948, 1951).

8. Pour une approche critique et réflexive des tentatives de définition de la notion, voir Luhmann [1993, p. 1-31].

partie sur le savoir technique. Je propose d'observer ici l'émergence de cette culture à Vargas après 1999 et sa diffusion auprès de différents acteurs.

À La Veguita, autour de la reconstruction, interagissent les habitants, une organisation de quartier et l'institution en charge de la reconstruction (Corpo-Vargas), trois niveaux auxquels nous nous situerons successivement. Nous verrons ainsi qu'à chaque niveau correspondent des enjeux différents qui donnent lieu à des représentations du risque et de la reconstruction. Malgré ces écarts, il s'avère qu'un espace de négociation se crée autour de la notion de risque, qui aboutit finalement à la reconstruction de La Veguita cinq ans après sa qualification de zone à risque et non constructible.

## Le décor: une ville, un quartier

### *Macuto*

«... et Macuto, Cristina, c'est notre plage élégante, notre station balnéaire à la mode, c'est un peu le Deauville ou le San Sebastien du Venezuela»<sup>9</sup>.

La petite ville de Macuto est connue dans le pays pour avoir joué, à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, le rôle d'un lieu de refuge pour les élites de Caracas qui venaient s'y reposer. C'est également une ville qui symbolise la «modernité» arrivée sur le littoral avec le chemin de fer et les bains de mer, édifiés sur le modèle de ceux de la Côte d'Azur française. C'est enfin une des premières villes au Venezuela ayant fait l'objet d'un aménagement urbanistique planifié [Silva Contreras, 1999].

Les rues de Macuto abritent de nombreuses villas construites à cette époque et certains lieux comme *La Plaza de las Palomas*, *La Guzmania*, maison de vacances du président Guzman Blanco de 1884 à 1889, ou encore le *Paseo*, boulevard piéton qui s'étend le long de la plage, symbolisent une certaine façon de vivre empreinte de la douceur du bord de mer et de l'influence de la «modernité» européenne du début du XX<sup>e</sup> siècle.

Ce n'est qu'à partir des années 1950 que l'on a vu apparaître à Macuto, comme sur l'ensemble du littoral, des *barrios* construits sur les flancs de la montagne El Ávila par une population qui croissait avec l'attraction que constituait Vargas, par sa situation proche de la capitale et comme pourvoyeur d'emploi grâce à l'aéroport international, le port et plus tard le développement de l'industrie touristique. Avant la catastrophe, Macuto comptait 14 628 habitants, le recensement effectué quelques mois après les coulées de boue faisait état de 8 521 personnes et celui d'octobre 2001 dénombrait 14 370 habitants. Macuto avait donc retrouvé, deux ans après l'événement, une population équivalente à celle d'avant 1999 [OCEI, 1990; OCEI, 2000; INE, 2001].

9. «...y Macuto, Cristina, es nuestra playa elegante, nuestro balneario de moda, es como si dijéramos el Deauville o el San Sebastián de Venezuela». Teresa de la Parra [1996, p. 52]. (notre traduction)

### *La Veguita*

La Veguita est l'un des *barrios* de Macuto. C'est aussi un des secteurs de la ville qui a été le plus affecté lors de la catastrophe de 1999 (photo 2).

Construit à la fois sur les flancs de la montagne et sur les bords du fleuve, La Veguita s'organise selon des logiques que l'on rencontre fréquemment dans les villes latino-américaines, à savoir une organisation spatiale verticale. Les parties planes y sont valorisées et construites par les couches sociales les plus aisées et une corrélation presque systématique s'instaure entre la situation en altitude et la situation sociale. Pour le dire autrement, moins on a de ressources, plus on vit en hauteur.

*Photo 2 – La Veguita, décembre 1999*



Photo prise par un habitant. Cette image témoigne d'abord du degré de destruction du quartier. Elle atteste aussi de la nécessité pour le photographe de mémoriser ce moment, d'en témoigner, en fixant le découragement de cette personne sur les ruines de sa maison. Sentiment qui est proportionnellement équivalent à la fierté actuelle des habitants vis-à-vis du travail de récupération qu'ils ont accompli dans le quartier.

## Les acteurs

### *Les habitants*

Le quartier comptabilisait, en décembre 2004, 200 familles et 650 personnes, ce qui représenterait entre la moitié et le tiers du nombre de personnes qui y vivaient avant la catastrophe de 1999. Selon une étude réalisée dans le quartier en décembre 2004<sup>10</sup>, 38,54 % des familles y perçoivent des revenus mensuels inférieurs au salaire minimum<sup>11</sup>, ce qui les place dans une situation caractérisée de «pauvreté extrême», les revenus de 39,11 % des habitants sont compris entre le salaire minimum et 600 000 bolivars, situation qualifiée de «pauvreté critique». 78 % des familles du quartier perçoivent donc des revenus inférieurs au coût de la «Canasta Básica»<sup>12</sup>. Il s'agit aussi d'un quartier dont la moyenne d'âge est assez élevée, puisqu'elle y est de 45 ans. Le niveau d'éducation s'y distribue ainsi : 2,31 % n'ont pas fait d'études ; 38,13 % ont un niveau d'études primaires ; 53,54 % un niveau d'études secondaires, 5,34 % ont effectué des études techniques et seulement 0,69 % des études universitaires.

La plupart des habitants sont partis de La Veguita juste après les inondations. Seul un petit groupe est resté, occupant les maisons qui n'avaient pas été arrachées par la boue et remettant petit à petit le quartier en service. Quand ils se remémorent cette période, ces téméraires utilisent des termes guerriers. Ils parlent de «lutte», d'«odyssée», de «chemin de croix». Ils évoquent aussi – parfois non sans une certaine nostalgie – l'«organisation», l'«union» et la force de la «communauté». Deux faits «héroïques» sont très souvent relatés : la réinstallation de l'eau et le branchement de l'électricité. L'eau a été ramenée par les hommes du quartier grâce à un système de captage installé dans la rivière à plusieurs kilomètres en amont. Alors que sur l'ensemble du littoral, la distribution de l'eau s'est faite pendant presque toute l'année 2000 à l'aide des camions citernes de l'aide humanitaire, les habitants de La Veguita, eux, la recevaient «au robinet» grâce à leur système. Quant à l'électricité, ils ont été la chercher en se «branchant» sur le poteau électrique le plus proche du quartier dès qu'elle a été rétablie par la compagnie d'électricité. Ils ont tiré un câble depuis le bâtiment de la Préfecture situé à quelques 500 mètres de là, et ont éclairé La Veguita.

Avec l'eau et l'électricité, le quartier redevenait habitable pour d'autres familles qui commencèrent à revenir dès les mois de février et mars 2000. La boue avait surélevé le niveau du sol de quelques mètres et transformé la configuration spatiale de toute la partie basse de La Veguita. Les petites ruelles avaient disparu, la boue et les pierres avaient tout envahi, et l'on voyait parfois sortir de la terre des tiges de métal attestant que l'on marchait sur les ruines

10. Étude «Percepción de riesgo», nov.-déc. 2004, Techniproject/CorpoVargas.

11. Établi au 30.04.2004 à 321 235 bolivars, soit environ 125 euros.

12. Indicateur calculé à partir de l'ensemble des biens et services qui couvrent les nécessités matérielles définies comme fondamentales. La *Canasta Básica* était fixée, en octobre 2004, à 671 919 bolivars soit environ 261 euros.

d'une maison aujourd'hui enterrée. Pourtant, les familles qui revenaient s'installèrent aux premiers étages des maisons dont le rez-de-chaussée était rempli de boue, bricolant des escaliers et des portes pour s'adapter aux nouvelles formes du quartier. Elles ont ainsi reconstruit sur les ruines et ont réoccupé La Veguita.

Les formes de la reconstruction ne semblent pas adopter de modifications particulières suite aux coulées de boue de 1999. Les nouvelles constructions paraissaient à l'observatrice que j'étais – certes peu compétente en la matière mais néanmoins curieuse et préoccupée – aussi précaires que celles qui précédaient. Pour répondre à mes questions sur le «danger» ou le «risque» que ces bricolages pouvaient représenter pour leur vie, certains, bienveillants et cherchant à apaiser mon appréhension, m'expliquèrent qu'il leur fallait bien «vivre avec la nature» et qu'un désastre comme celui qui venait de se produire ne se reverrait pas avant «au moins 50 ans». C'est ce qu'auraient prévu les experts, me disaient-ils.

J'avais par ailleurs été frappée au cours de mes premiers séjours, et alors que je sondais le sentiment des habitants sur la future destruction du quartier par CorpoVargas, par le fait que certains en relativisaient la probabilité. «Aujourd'hui – me répondait-on – ils disent qu'ils vont détruire, mais après les élections, on verra ce qu'ils vont faire<sup>13</sup>». La présence du politique derrière l'expertise était perçue par eux comme une évidence, ce qui tendait, pour le moins, à relativiser, voire ôter sa légitimité absolue et strictement technique au discours expert.

Les experts représentaient pourtant pour les habitants un danger réel. Assimilée à l'une d'eux au cours de mes premières visites dans le quartier, je suscitai la méfiance et l'agressivité. Que venais-je voir qui me permettrait de les déloger? Après moi, comme après les nombreux autres experts qui étaient venus se promener dans le quartier en prenant des notes et en posant des questions, allait-on raser La Veguita pour ne jamais la reconstruire? Et là, oui, le risque et le danger faisaient leur apparition dans les discussions. Mais il s'agissait du risque de voir sa maison démolie, de devoir quitter le secteur où l'on avait grandi, de perdre le réseau d'amis et de connaissances qui assurent du travail au jour le jour ou de devoir aller habiter dans un quartier «dangereux» rongé par la délinquance et la drogue.

Et puis, me disait-on, que savaient-ils du danger, ces experts, qui n'étaient pas là pendant la catastrophe? Les habitants, eux, avaient vu quelles maisons étaient tombées, quelles autres avaient résisté, quelle *quebrada* s'était «bien comportée», dans quelle zone ils s'étaient réfugiés. Ils disaient avoir retenu les signes annonciateurs du drame: l'odeur du fleuve qui sent la terre ou la couleur de l'eau chargée de sédiments. Ils avaient vu que l'on pouvait se sauver par la montagne et étaient prêts à courir à la première alerte. D'ailleurs, le seul signe perceptible de la prise en compte par les habitants du risque d'inondation dans

13. Les deux échéances électorales attendues alors étaient le référendum révocatoire sur la destitution du Président Chávez, le 15 août 2004, et les élections régionales du 31 octobre 2004.

les modalités de la reconstruction, était les modifications de la logique d'organisation sociale de l'espace: les zones situées en hauteur avaient acquis depuis l'événement une valeur foncière plus grande, associée à leur éloignement du fleuve. Les loyers des maisons situées dans les hauteurs de La Veguita avaient doublé entre 1999 et 2003 et, dans ces maisons, vivaient désormais les familles les moins pauvres du quartier qui, avant la catastrophe, se concentraient dans la partie basse, près du fleuve.

Le savoir des habitants est construit sur leur expérience. Le fait d'avoir vécu la catastrophe légitime, selon eux, leur connaissance du risque. Mais de fait, ce savoir ne concerne que le danger expérimenté et ne leur permet pas la prise en compte d'autres facteurs de risque.

D'autre part, de leur point de vue, le risque unique, central et paralysant n'existe pas. Il est en revanche diversifié et appréhendé de façon plus large. Le risque de voir sa maison emportée une nouvelle fois par le fleuve est à resituer sur une échelle qui prend en compte d'autres menaces dont la probabilité est perçue comme plus importante, ce que Rodriguez et Lavell [2002, p. 71] appellent des «risques quotidiens» – se référant aux risques de maladie, de violence, de chômage ou d'accident. D'Ercole [1996, p. 451] évoque, pour rendre compte de ce phénomène, la «concurrence des autres risques sociaux». Quelques années avant les inondations de 1999, Panza et Wiesenfeld [1997] avaient montré l'existence de cette «hiérarchisation des risques» au Venezuela et souligné que la peur de perdre sa maison n'était pas uniquement liée aux catastrophes naturelles mais aussi à l'expropriation ou au délogement. Les stratégies des habitants consistent donc à répondre en priorité aux menaces dont la probabilité semble la plus élevée et la plus imminente. L'information qui évoque une récurrence de l'événement à 50 ans est mobilisée dans ce sens et permet de repousser cette échéance.

Finalement, les habitants démontrent qu'ils se représentent le risque comme une variable «négociable», que les élections ou leurs propres actions – comme le fait de reconstruire malgré tout – ont la capacité d'influencer.

Dans cette perspective, vivre et reconstruire à La Veguita n'est donc pas ressenti comme dangereux. Le risque est ailleurs, il réside justement dans la possibilité de ne plus pouvoir vivre là. Quant à la reconstruction, elle se fait en intégrant les traces de la catastrophe.

#### *L'Organización Comunitaria de Vivienda*<sup>14</sup> (OCV)

L'Organización Comunitaria de Vivienda (OCV) est une association qui a vu le jour en 2003. Ses fondateurs sont des personnes qui vivaient à La Veguita avant la catastrophe, qui ont perdu la maison qu'ils y possédaient, ont été recensées comme «sinistrées» de ce fait, et souhaitent redevenir propriétaires d'un logement dans le quartier. L'objectif annoncé dans les statuts de l'association, qu'ils ont eux-mêmes élaborés, est de faire construire sur la partie plane du

14. Organisation Communautaire de Logement.

quartier un ensemble de trois immeubles totalisant 96 appartements pour reloger 96 familles dans cette même situation.

À la suite de la catastrophe de 1999, de nombreuses OCV ont vu le jour à Vargas. Dans la seule ville de Macuto, on en comptait 22 en 2003. Cette forme d'organisation, née dans la foulée de la nouvelle loi de Politique du Logement de 1990 est basée sur le principe de l'autogestion des familles qui intègrent l'association et sur la mise en commun des ressources liées à la construction. Les OCV ont été fermement encouragées par le gouvernement de Hugo Chávez afin de favoriser les modes locaux de résolution de la problématique du logement dans les quartiers populaires. Sans être une forme nouvelle d'organisation, les OCV correspondent, dans leur objectif et dans leur forme juridique, aux figures de la «démocratie participative» que le gouvernement actuel affirme vouloir appuyer.

Le projet d'immeubles a conduit l'association à entreprendre des démarches auprès de plusieurs institutions. Il a fallu obtenir que le terrain soit enregistré au cadastre, faire réaliser les plans des immeubles par un architecte, contacter les institutions de logement et les impliquer dans le projet. Mais le nœud du problème résidait dans le statut de la zone. Les plans initiaux ayant décrété l'ensemble du quartier inconstructible, il fallait, pour que le projet puisse voir le jour, obtenir de CorpoVargas la transformation de l'usage de «zone de protection et récréation» en un usage apte à la construction de logements. En juin 2004, un rapport technique de CorpoVargas entérinait cette modification<sup>15</sup>. Les visites répétées des membres de l'OCV auprès de CorpoVargas, la détermination dont ils ont fait preuve et les avancées obtenues auprès des autres institutions ont certainement joué un rôle important dans cette décision, venant s'ajouter aux diverses pressions auxquelles CorpoVargas était alors soumise, comme nous allons le voir. Dans ce rapport, le quartier de La Veguita est divisé en trois types de zones: les «zones utilisables pour des logements», les «zones utilisables pour des services» et les «zones non utilisables».

La notion de risque ne représente donc pour les membres de l'OCV qu'une limitation qu'il s'agit de dépasser. Elle n'apparaît qu'à partir du moment où CorpoVargas la brandit en argumentant que la zone n'est pas constructible. Par ailleurs, si la catastrophe de 1999 constitue un point de référence, ce n'est pas parce qu'elle permet de «percevoir» le risque qui caractérise la situation du quartier, mais parce qu'elle donne naissance au statut de *sinistré* au nom duquel l'association voit le jour.

Pour comprendre les enjeux de la reconstruction pour les membres de l'OCV, on peut revenir quelques mois en arrière, en décembre 2003, au moment où les statuts allaient être déposés. Les fondateurs de l'association avaient alors réuni les familles concernées par le projet, dans le but de faire une liste définitive des 96 familles bénéficiaires. Selon le président, si les statuts étaient

15. *Informe técnico. Evaluación de la UA-6- La Veguita Macuto. Programa de rehabilitación física integral de barrios, sector la Veguita, Montesuma y El Infiernito.*

déposés sans cette liste, les membres de l'OCV couraient un «risque majeur»<sup>16</sup>, celui de se voir «envahir» par de nouvelles familles que le gouvernement allait «infiltrer» en les relogant dans les futurs appartements. Il était donc nécessaire de se dépêcher de fournir les papiers demandés, sous peine de se voir «imposer une nouvelle façon de vivre» par des «étrangers» ne comprenant rien à «notre idiosyncrasie de secteur».

Ce qui se joue dans la reconstruction, pour les membres de l'OCV, dont la moitié environ n'habite plus le quartier, c'est la possibilité d'un retour à La Veguita. La légitimité de ce projet se fonde, selon eux, sur des critères qui définissent une appartenance bâtie sur trois piliers: le fait de vivre dans le quartier depuis plus de cinq ans, de faire partie de la «communauté» et de partager une «idiosyncrasie de secteur». Reconstruire, dans le discours des fondateurs de l'OCV, c'est donc rétablir des formes connues du «vivre ensemble», c'est garantir un «retour à la normale» qui justifie que l'on se défende des tentatives éventuelles d'intrusion. La «communauté» sur laquelle se base l'OCV se construit face à une nouvelle menace: la présence d'«étrangers» dans le quartier.

Dans la perspective de l'OCV, la notion de risque est une limitation qu'il est nécessaire de dépasser et la reconstruction, une tentative de retour à la situation d'avant la catastrophe.

### *CorpoVargas*

CorpoVargas est une institution créée dans le courant de l'année 2000 pour exécuter les travaux de la reconstruction à Vargas. Il s'agit d'une instance technique, qui agit sous la tutelle d'une entité politique: la Autoridad Única de Área del Estado Vargas (AUAEV), mise en place en janvier 2000<sup>17</sup>. Pour CorpoVargas, la reconstruction et le risque sont au cœur d'enjeux multiples. On peut les observer en dissociant le niveau technique du niveau politique.

D'un point de vue technique, les coulées de boue de 1999 mettent en lumière le manque de planification urbaine. Avant de reconstruire, il est donc devenu indispensable de planifier. Une étude pour réaliser un nouveau Plan d'Organisation du Territoire (POTEV) est commandée par le Ministère de l'Environnement et des Ressources Naturelles, sous financement de la Banque Mondiale. Ce plan place la «variable risque» au centre de ses préoccupations et coïncide avec deux autres projets, financés par des bailleurs de fonds internationaux: le projet PREDERES<sup>18</sup>

16. Tous les termes entre guillemets dans la suite de ce paragraphe proviennent des interventions du président de l'OCV au cours de cette réunion.

17. Un bref rappel de la situation de Vargas au moment de la catastrophe est ici nécessaire. Vargas faisait, jusqu'en 1986, partie du District Fédéral de Caracas sous la forme d'un département. En 1986, il devient un Municipio, puis un Territoire Fédéral en 1997. Ayant acquis le statut d'État le 31 décembre 1998, ses structures administratives, juridiques et politiques étaient, en décembre 1999, encore naissantes. La catastrophe a déclenché, au niveau régional, un affrontement politique entre le gouverneur régional et le président Hugo Chávez. Un des enjeux de cette lutte était justement les modalités de la reconstruction. Pour s'assurer le pouvoir de décision à ce sujet et évincer le gouverneur régional, le président Chávez a instauré l'AUAEV, institution sous tutelle du gouvernement central.

18. Prévention des Désastres et Reconstruction sociale.

de la Commission européenne et un projet technique de diminution du risque sur le fleuve San Julian, du gouvernement espagnol. Dans les 17 objectifs que fixe le POTEV, trois abordent clairement le thème du risque. La gestion du risque y est définie comme la prise en considération des «menaces d'origines naturelles et technologiques auxquelles la population et ses activités productives sont exposées et (la réduction) des conditions de vulnérabilité actuelles» (p. 41).

Du point de vue politique, CorpoVargas est une entité exécutrice du projet du gouvernement de Hugo Chávez. Dans ses considérants, le projet de décret d'application du POTEV spécifie que le plan se doit d'«être un instrument de concertation et de consensus suffisamment large pour prendre en compte les propositions de tous les acteurs sociaux». Les lignes directrices du plan soulignent également l'importance de la «participation sociale, entendue non seulement dans le sens classique de la consultation publique mais également dans le sens de l'approbation et de la co-gestion de l'exécution du suivi et de la reformulation permanente» (p. 35).

Cette déclaration d'intention politique se confronte concrètement à la difficulté qu'elle représente sur le terrain. La responsable du secteur social de CorpoVargas m'avait fait part de ces difficultés en novembre 2003. M'expliquant le processus qui avait été mis en place pour présenter le POTEV aux différents niveaux de l'organisation locale (habitants, associations de voisins, etc.), elle évoquait une «vision à grande échelle, incluant la variable «risque», une vision partagée». Je lui demandai alors par qui cette vision était partagée. Elle me répondit: «la communauté, elle, ne la partage pas»<sup>19</sup>.

Quant à la directrice de l'AUEAV, quelques mois plus tard, elle me racontait comment se passaient les réunions avec les habitants:

«On leur a expliqué que toute la planification est basée sur la variable risque. Il faut qu'ils comprennent que quand on dit que dans un secteur précis, il ne doit pas y avoir de nouvelles maisons, c'est parce que nous sommes en train de penser à la variable risque»<sup>20</sup>.

On assiste ici à la difficulté de faire face à un double enjeu. D'une part, un enjeu de diminution du risque, celui-ci étant défini à partir des critères techniques qui limitent les secteurs constructibles. La pression internationale à ce sujet est importante et le fait que des bailleurs tels que la Banque mondiale ou la Commission européenne financent ces projets renforce le poids de la demande de «réduction du risque». Il est en effet indispensable de resituer l'événement de Vargas dans le contexte mondial. En 1999, se termine la Décennie pour la Réduction des Risques Naturels (DIRDN) déclarée par l'ONU. Ces dix années ont aussi été marquées, au niveau international, par l'organisation d'un grand nombre de conférences plaçant l'environnement, le développement durable, la ville durable et la réduction de la vulnérabilité urbaine au centre des préoccupations. Du «Sommet de la terre» de Rio, en 1992, à la conférence mondiale sur la

19. Entretien, CorpoVargas, 01.04.2003.

20. Entretien, AUEAV, 06.07.2004.

Réduction des Désastres Naturels de Yokohama, en 1994, et de la conférence mondiale sur les établissements humains d'Istanbul, en 1996 (Habitat II), à la conférence de Genève de juillet 1999 qui conclut la DIRDN, le souci de réduire les coûts engendrés par la vulnérabilité humaine en milieu urbain acquiert une importance centrale. Diminuer le risque à Vargas fait donc partie d'une problématique globale qui trouve localement les vecteurs de sa réalisation: CorpoVargas et le POTEV en sont deux essentiels, qui se déclinent ensuite avec le «Programme d'aménagement des zones de *barrios*», le «Programme d'ouvrages pour la diminution du risque», la «Commission Présidentielle pour la gestion des risques» ou encore l'«École de gestion des risques».

D'autre part, CorpoVargas doit faire face à un enjeu politique. Il s'agit de mettre en place localement les structures d'une «démocratie participative» qui prenne en compte les différents niveaux (habitants, commerçants, associations...) et qui permette de faire adhérer la population concernée au méga-projet de la reconstruction de Vargas. Dans ce cas, c'est à la pression nationale que CorpoVargas est confrontée. Celle-ci vient, en premier lieu, du Président de la République dont le projet se construit autour de formes d'action qui tolèrent mal de ne pas répondre aux attentes du «peuple». La pression nationale est également exercée par une opinion publique qui s'impatiente de voir se régler la question du relogement des sinistrés.

Comment faire pour que la «communauté partage la vision» comme le souhaitait cette responsable de CorpoVargas, quand la vision est construite à partir de données et de critères qui diffèrent selon les acteurs? Car, pour les habitants, l'enjeu majeur est de rester dans le quartier, pour l'OCV, il s'agit de faire construire les immeubles et pour CorpoVargas, il faut réduire le risque, reloger les sinistrés, et obtenir la participation de la population. Et le risque prend, pour les uns, la figure des experts qui peuvent décider de la destruction du quartier, pour les autres, celle de l'institution qui empêchera la construction des immeubles et pour les troisièmes, celle des menaces naturelles et technologiques, amplifiées par leur propre incapacité à faire adhérer la population à leur projet de reconstruction.

Bien que poursuivant des objectifs qui paraissent distincts, ces différents acteurs interagissent dans un même lieu et dans un même moment. Ils ouvrent dès lors les possibilités d'un espace de négociation.

## Le risque négocié

C'est la tension entre les différents objectifs qu'elle poursuit qui conduit CorpoVargas à reconsidérer la décision de détruire le quartier. Le rapport technique du mois de juin 2004, qui délimite des zones constructibles et des zones dangereuses, est à la fois le premier signe de la prise en compte de critères qui ne sont pas uniquement techniques et la reconnaissance que le risque, en plus d'être une réalité tangible, est une variable négociable. En refaisant la carte de

La Veguita, les techniciens de CorpoVargas acceptent implicitement que l'absence de risque n'existe pas et que le quartier est soumis à un ensemble de menaces que l'on ne peut éradiquer totalement. Il est alors question de définir quels sont les seuils de risque que le quartier, ses habitants et l'institution qui en assumera la responsabilité sont prêts à accepter.

La priorité pour les responsables de l'institution devient alors de comprendre les logiques des habitants du quartier. C'est dans cette perspective qu'ils commandent, en décembre 2004, la réalisation d'une étude sur «la perception du risque à La Veguita»<sup>21</sup>. Techniproject, la société qui réalise l'étude, complète les données quantitatives recueillies par questionnaire, en organisant un «focus group» qui réunit sept habitants sélectionnés en fonction du rôle qu'ils jouent dans le quartier<sup>22</sup>. Au cours de cette réunion, il est d'abord demandé aux participants de définir les variables «risque» et «menace», avant d'aborder ensuite les notions de «sécurité» et de «prévention».

Le risque est défini par les habitants, successivement, comme la présence d'un danger ainsi énoncé: «que la maison s'écroule», «tout ce qui cause de la peur», «l'insécurité» ou encore «un pompier qui risque sa vie pour éteindre un feu». À plusieurs reprises, certains précisent que le risque fait partie de la vie, qu'il est partout et que «sans risque on ne peut pas vivre». Dans son rapport, Techniproject analysera cette perception du risque comme «fataliste» (p. 27) et l'expliquera par le fait d'avoir vécu le traumatisme de la catastrophe.

Cette analyse révèle les différences de représentations entre les habitants et les experts. Pour Techniproject en effet, le risque évoqué est essentiellement celui d'une catastrophe «naturelle» et il s'agit d'un risque subi. Considérer qu'il est omniprésent est, d'après les experts, le signe d'une vision fataliste qui démontre l'impuissance dans laquelle les habitants se perçoivent, suite au désastre de 1999. Pourtant, les habitants ont une autre vision du risque. Ils le considèrent comme un phénomène large qui ne touche pas seulement les catastrophes «naturelles» et se sentent, à l'inverse, capables de l'affronter. Le risque est perçu comme un pari. L'exemple du pompier éclaire cette vision: le risque peut être pris dans l'espoir d'obtenir un résultat et non pas seulement subi comme un danger. Ce sont là deux attitudes différentes face au risque qui se rencontrent: le risque subi et le risque affronté.

La «menace», elle, est définie par les habitants au cours de la réunion comme quelque chose qui avertit du risque. Cela peut être par exemple le brouillard qui annonce la pluie. Mais la menace est également définie comme une action humaine: quand une personne en menace une autre avant de l'attaquer par exemple, ou les menaces de mort. La «sécurité» renvoie, pour les habitants, à l'absence de délinquance qui caractérise leur quartier. Certaines zones et

21. *Estudio «Percepción de riesgo»*, nov.-déc. 2004, Techni-Project/CorpoVargas.

22. Trois membres de l'OCV, le président et la vice-présidente de l'association des habitants, un membre de la *Junta Parroquial* et un membre d'une association civile du quartier. Les données qui suivent proviennent de l'observation effectuée lors de cette réunion.

maisons de la Veguita sont également signalées comme des zones sûres, pour avoir servi d'abri pendant les inondations. Toutes ces définitions renvoient à des réalités multiples parmi lesquelles la situation de catastrophe «naturelle» n'est pas centrale, même si elle est présente.

Quant à la «prévention», un des participants, fondateur et membre de l'OCV – et, par conséquent, mobilisé en faveur du projet de construction des immeubles – l'a abordée ainsi :

«On peut aussi être en situation de risque et en minimisant la situation, on peut l'éviter, parce que je vois comment dans d'autres pays du monde qui vivent en situation de risque, même pire que ce qu'on a vécu, ils vivent avec la nature. Maintenant, je crois que sachant que le risque existe, la prévention peut aussi exister, et la prévention est importante pour le contrôler».

Dans son rapport, Techniproject analysera cette phrase en signalant que «toutes les conditions sont réunies pour développer une culture de prévention des risques dans la zone de Macuto» (p. 30).

Ce point est central pour comprendre les logiques en cours à ce moment précis. La déclaration que fait ce leader est une preuve de la négociation qui est en train d'être menée. Les expressions «situation de risque», «minimiser», «le risque existe» et «prévention» sont clairement issues du vocabulaire que les habitants de La Veguita entendent depuis la catastrophe de 1999. Ces termes appartiennent à la rhétorique du risque et apparaissent dans chaque rapport technique, dans chaque réunion avec un architecte ou un ingénieur, ils sont dans la bouche de tous les experts qui visitent le quartier depuis cinq ans. Poursuivant son objectif, qui est de revenir vivre à La Veguita, et parlant au nom des membres de l'OCV, ce leader montre qu'il sait intégrer cette rhétorique et la manier. La référence à la «prévention» lui sert de sésame pour faire ouvrir les portes de son projet : construire les immeubles à La Veguita.

Cette stratégie fonctionne parfaitement puisque le rapport mentionne que la «culture de prévention des risques» peut désormais se diffuser à Macuto.

Au cours de la même réunion, il est ensuite proposé aux participants de signaler eux-mêmes les «zones à risque» du quartier, ce qui suscite une vive réaction de la part du président de l'association des habitants. L'animatrice cherche en effet à lui faire désigner des maisons dont la destruction est nécessaire, arguant de sa meilleure connaissance du terrain. Le leader local s'en remet alors à la décision institutionnelle : «Ces maisons-là – dit-il – n'ont pas été endommagées en 1999, pour moi il n'y a pas de nécessité de les démolir... mais si les études démontrent qu'il s'agit d'une zone à haut risque, je m'inclinerai».

Dans ce cas, la démarche de l'animatrice consiste à montrer qu'elle reconnaît les formes de savoir acquis par les habitants à travers leur l'expérience. Avec cette question, elle transfère pour un temps au leader local le statut d'expert. Ce qui n'est pas sans causer de réaction. En effet, cette situation provoque un renversement des rôles que le président de l'association des habitants ne souhaite pas assumer. Sa réponse montre son besoin que le rapport de force se

maintienne en l'état. Il ne jouera donc pas le jeu qui consiste à désigner «les mauvaises maisons».

La négociation qui est en cours doit aboutir à la résolution d'une partie ou de toute la problématique de chacun des acteurs. Elle se cristallise autour de la notion de risque et consiste pour chacun à adopter un langage et une attitude qui signifient à l'autre que l'on prend en compte sa vision. Au fond, l'objectif de chacune des parties est d'obtenir gain de cause. Rester à La Veguita pour les habitants, construire ses immeubles pour l'OCV, diminuer le risque tout en construisant des logements et en justifiant de la participation de la population pour CorpoVargas.

La notion de risque catalyse tous ces enjeux et est assez souple pour permettre des ajustements de la part de chacun. Ces ajustements, négociations et rapports de force aboutissent aujourd'hui à la construction des immeubles, à la réhabilitation de la partie haute de la Veguita ainsi qu'à la mise en œuvre d'actions pour diminuer le risque d'éboulement et d'inondation: canalisation de la *quebrada* qui traverse le quartier, élargissement du fleuve et destruction de certaines maisons.

## Conclusion

En parlant de «notion de risque» et non de «risque», nous avons voulu rappeler que le succès de cette notion est à resituer dans un contexte global qui accompagne son développement depuis la fin des années 1980 jusqu'à en faire un concept central de la compréhension du monde contemporain. Chaque nouvelle catastrophe naturelle ou technologique vient confirmer, pour ses penseurs, l'avènement de la «société du risque» [Beck, 2001] dans laquelle s'affrontent experts et profanes. La culture dont est issue cette notion, en produisant un savoir qui se voudrait objectif, reconnu et incontestable, se révèle aussi un formidable instrument de pouvoir [Soulière, 2005]. La communauté que créerait cette culture, dans une vision paroxystique, serait une communauté organisée autour de la peur, une communauté de victimes potentielles. L'idéal de sécurité y remplacerait l'idéal d'égalité qui caractérisait les sociétés modernes [Beck, 2001].

Pourtant, les conflits et ajustements autour de la reconstruction de La Veguita mettent en relief un aspect important de la discussion sur le risque, qu'illustre la notion de «risque négocié» [Charlier, Decrop, 1997]. «La négociation (...) commence très en amont, dès la définition du risque, supposée être un acte scientifique pur. Le risque fait donc l'objet d'une mise en débat, (...) d'une élaboration à laquelle plusieurs types d'acteurs vont participer» [Decrop, 2004, p. 10]. Pour les habitants de La Veguita, le risque est partout, il est omniprésent. Vivre, c'est prendre le risque de mourir. Pour les techniciens de CorpoVargas, le risque est cartographié, cerné, et il est possible de le diminuer. Négocier les seuils de risque acceptables à la fois pour les habitants et pour l'institution qui en assumera

la responsabilité, c'est créer un espace commun entre ces deux systèmes de représentations. C'est prendre en considération les priorités, les demandes, les propositions de chacun des acteurs concernés en fonction des enjeux qu'il poursuit. C'est introduire du politique – en tant qu'espace où s'exprime la dissension – au cœur d'une intervention présentée d'abord comme purement technique et consensuelle.

### BIBLIOGRAPHIE

- ALTEZ R., REVET S. [2005], «Contar los muertos para contar la muerte: discusión en torno al número de fallecidos en la tragedia de 1999 en el estado Vargas-Venezuela», *Revista Geográfica Venezolana*, número especial, p. 21-43.
- BABY-COLLIN V. [2001], «Les barrios de Caracas ou le paradoxe de la métropole», *Cahiers des Amériques latines*, n° 35, p. 109-128.
- BALDÓ J., VILLANUEVA BRANDT F. [1995], «Tendencias de crecimiento en las zonas de barrios del AMC y sector Panamericana-Los Teques de la Región Capital», *Urbana*, n° 16-17, p. 13-52.
- BALDÓ J., VILLANUEVA BRANDT F. [1998], *Un plan para los barrios de Caracas*, Ministerio de Desarrollo Urbano/CONAVI, 414 p.
- BECK U. [2001], *La société du risque: sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Champs Flammarion, 521 p. (1<sup>re</sup> éd. 1986).
- BLAIKIE P. et alii [1996], *Vulnerabilidad: el entorno político, económico y social de los desastres*, La RED, Bogota, Tercer Mundo Editores.
- BOLÍVAR, T. [1995], «Construction et reconnaissance des barrios urbains du Venezuela», *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 66, p. 80-89.
- BOLÍVAR T. [1996], «Rehabilitación y reconocimiento de los barrios urbanos. Su necesidad y riesgos», in *La cuestión de los barrios*, Monte Ávila Editores Fundación Polar/UCV, p. 73-81.
- BOLÍVAR T. [1998], «Contribución al análisis de los territorios autoproducidos en la metrópoli capital venezolana y la fragmentación urbana», *Urbana*, n° 23, p. 53-74.
- CHARLIER C., DECROP G. [1997], *De l'expertise scientifique au risque négocié: le cas du risque en montagne*, CEMAGREF, 102 p.
- COANUS T. et alii [2004], «Risque territoire et longue durée: vers une "société du risque"?», *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 95, p. 19-25.
- DA CRUZ J. [2003], *Ecología social de los desastres*, Montevideo, Coscoroba/CLAES, 165p.
- DECROP G. [2004], «Temps de crise et temps ordinaire. Itinéraire d'une sociologue du risque aux côtés des institutions», Contribution au séminaire INRA-MONA *Posture et cheminement du chercheur*.
- D'ERCOLE R. [1996], «La catastrophe et son impact à moyen terme: l'exemple de Popayan (Colombie), dix ans après le séisme du 31 mars 1983», *Cahier Sciences Humaines*, vol. 32, n° 2, p. 445-470.
- DOUGLAS M., WILDAVSKY A. [1982], *Risk and culture*, University of California Press, 221p.
- GEERTZ C. [1998], «La description dense. Vers une théorie interprétative de la culture», *Enquête*, n° 6, p. 73-105.
- INE [2001], *Síntesis estadística, XII Censo General de población y Vivienda*.

- LOPEZ J.L. *et alii*, [2003], «Lecciones aprendidas de la Tragedia de Vargas: El caso de Carmen de Uria», *Acta Científica Venezolana*, vol. 54, n° 1, p. 49-62.
- LUHMANN N. [1993], *Risk: A Sociological Theory*, Berlin, Walter de Gruyter, 236 p.
- NEGRON M. [2000], «La catástrofe del estado Vargas. O sobre la construcción de los desastres», *Nueva Sociedad*, n° 167, p. 37-46.
- ONTIVEROS T. [1989], *La casa de barrio. Aproximación socioantropológica a la memoria espacial urbana. Doce estudios de caso. Caracas*, Conicit-Facultad de Arquitectura y Urbanismo, t. I, 174 p., t. II, 374 p.
- OCEI [1990], *Censo Nacional de Población y Vivienda*.
- OCEI [2000], *Censo de estructuras, viviendas y personas afectadas del Estado Vargas*.
- PANZA R., WIESENFELD E. [1997], «La tres caras de los desastres», *Desastres y Sociedad*, n° 8, p. 52-68.
- DE LA PARRA T. [1996], *Ifigenia*, Monte Avila Editores (1<sup>re</sup> éd. 1924), t. I, 294 p.
- PERETTI-WATEL P. [2003], *Sociologie du risque*, Paris, Armand Colin, 286 p.
- PNUD [2000], *Efectos de las lluvias caídas en Venezuela en diciembre de 1999*, PNUD-CAF-CDB Publicaciones, 224 p.
- RENGIFO F., YÁNEZ P. [2003], «Contraimagen de los efectos de la catástrofe del Estado Vargas. Elementos para sustentar una política de desarrollo social», *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. IX, n° 2, p. 165-205.
- REVET S. [2002], «Qui suis-je? Qui sommes-nous? Entre catégorisation et stigmatisme. Comment les damnificados vénézuéliens négocient-ils leurs appartenances?», *Cahiers des Amériques latines*, n° 40, p. 159-176.
- RODRIGUEZ M.A., LAVELL A. [2002] «Internacionalización y Globalización: Notas sobre su Incidencia en las Condiciones y Expresiones del Riesgo en América latina», *Quorum*, n° 3, p. 67-80.
- SILVA CONTRERAS M. [1999], *Temperar en Macuto, Seis villas centenarias en Guzmanía*, Fundación Museo Armando Reverón, 59 p.
- SOULIÈRE M. [2005], «Introduction à la table ronde: La rhétorique du risque et les cycles de vie», Congrès ACFAS, Montréal, (à paraître).
- THOURET J.-C., D'ERCOLE R. [1996], «Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain: effets, facteurs et réponses sociales», *Cahier Sciences Humaines*, vol. 32, n° 2, p. 407-422.
- THOURET J.-C. [2003], «Évaluation, prévention et gestion des risques naturels dans les villes d'Amérique latine», in *Les risques*, Paris, SEDES, p. 63-87.
- UCV [2000], CD-Rom «Los aludes torrenciales de diciembre 1999 en Venezuela», Seminario Internacional, UCV-Facultad de Ingeniería Instituto de Mecánica de Fluidos.
- WILCHES-CHAUX G. [1993], «La Vulnerabilidad global», in *Los desastres no son naturales*, La RED, p. 11-44.



## Notes de lecture

---

Valeria RIBEIRO COROSSACZ  
***Identité nationale et procréation au Brésil.***  
***Sexe, classe, race et stérilisation féminine***  
Paris, L'Harmattan, coll. Bibliothèque  
du féminisme, 2004

---

Le sujet de ce livre est fort intéressant: «...étudier la manière dont l'État organise et gère la reproduction et, dans une perspective anthropologique de la question, de déterminer comment le racisme, en tant que système d'idées et de pratiques d'exclusion, interfère dans les dimensions nationale et individuelle de la reproduction» (p. 21-22). En effet, au Brésil, la question de la reproduction humaine joue un rôle central dans l'identité nationale à travers le métissage. «Ce parcours m'a amenée à privilégier une modalité spécifique du contrôle de la reproduction: la stérilisation féminine qui est un modèle de contraception définitive et un champ discursif sur les destinées de la nation et sur la définition des conditions optimales pour la reproduction... S'agissant d'une méthode extrême et définitive, la stérilisation permet d'appréhender et de comprendre les nombreux facteurs qui règlent la reproduction, les valeurs et les choix des différents acteurs impliqués» (p. 25). Pour ce faire, Valeria Ribeiro Corossacz met en perspective la nombreuse littérature anthropologique, sociologique et démographique sur la question. Elle a également mené une enquête dans deux hôpitaux de la périphérie de Rio de Janeiro lors de neuf mois de terrain en 2000 et 2001.

La première partie «Le Brésil entre racisme et démocratie raciale», expose la complexité de la situation dans ce pays où la valorisation du métissage et de la démocratie raciale côtoie un profond racisme. «Vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les élites politiques et culturelles brésiliennes, acceptaient les théories sur l'inégalité des races développées en Europe.

Cependant, celles-ci discréditaient la société brésilienne et son avenir en tant que nation civilisée et moderne. La solution à cette contradiction trouvera son expression dans la thèse du *branqueamiento* (blanchissement), selon laquelle le métissage n'était plus considéré comme la manifestation de la dégénérescence de la population, mais comme le processus qui permettait de blanchir». Des subventions ont donc cherché à favoriser l'entrée d'immigrés blancs. Dans les années 1930, l'idée de métissage subit une transformation radicale, avec notamment Gilberto Freyre, qui fait une lecture très idéalisée de l'histoire coloniale. Le métissage devient l'expression d'une société qui a su intégrer au lieu d'exclure, donnant le jour à une communauté exceptionnellement homogène et riche en termes culturels et physiques. Le métissage devient LA caractéristique historique du Brésil en tant que nation. Roberto de Matta parle de fable des «trois races» pour décrire ce mythe fondateur de la nation brésilienne, où la dimension de l'intégration côtoie celle de la subordination. Il représente l'articulation des rapports sociaux à travers l'image du triangle, où le blanc se trouve au sommet, et le Noir et l'Indien à la base. Cependant, ce processus n'a pas entraîné la valorisation de l'individu métis: ses probabilités d'ascension sociale sont les mêmes que celle d'un Noir. De plus, si les unions sexuelles entre personnes de différentes origines n'ont jamais été condamnées, les mariages exogamiques restent rares. Enfin, la race reste considérée comme une donnée naturelle sur laquelle intervenir au moyen de pratiques sociales. Aussi les institutions collectent des données sur la race: selon le recensement de 2000, il y aurait 53 % de blancs, 6 % de Noirs, 39 % de métis et à 0,4 % d'Indiens. Alors que cette classification a été vivement condamnée en France, notamment par des démographes, elle est revendiquée au Brésil par le mouvement

noir, comme un moyen de mettre à jour les discriminations qui touchent les Métis. Par exemple, une recherche menée à Rio de Janeiro auprès de dix mille femmes admises dans des services de maternité a montré que les femmes blanches sont mieux suivies que les femmes noires.

Puis l'auteure expose les conditions du développement de la ligature comme méthode privilégiée de contraception: en 1996, 40 % des femmes en union stable sont stérilisées. Le Brésil a eu depuis la charte constitutionnelle de 1934 une politique plutôt nataliste dans une vue d'expansion territoriale, cependant les militaires laissaient fonctionner des associations privées de planning familial. La ligature a commencé à se répandre au Brésil pendant les années 1970 chez les femmes des classes moyennes puis au cours des années 1980 chez les femmes des classes populaires. À cette époque, elle était encore perçue comme contraire à la morale religieuse. Dans les années 1980, la perspective néo-malthusienne a été acceptée par les élites, qui ont vu dans la stérilisation féminine une solution au problème démographique et donc une solution réelle aux problèmes du Brésil. La stérilisation féminine n'a jamais été présentée comme une méthode imposée de l'extérieur du pays. Cependant, les féministes et les femmes du mouvement noir ont engagé un débat public sur les conditions dans lesquelles s'effectuaient les stérilisations en milieu populaire. En effet, si la prévalence de cette méthode n'est pas différente selon la couleur des utilisatrices, la stérilisation représente 63 % de la pratique contraceptive dans le Nord Est, majoritairement noir, et seulement 31 % à Sao Paulo. Les travaux d'une Commission Mixte d'Enquête Parlementaire dont les travaux, conclus en 1992, ont abouti à l'élaboration d'une loi approuvée en 1997, qui permet la stérilisation après 23 ans et deux césariennes mais aussi après le suivi de quatre cours sur les méthodes de planification familiale.

L'enquête consiste essentiellement en des observations, notamment de séances d'explication des méthodes de planification familiale, et des entretiens. Ceux-ci ont montré que pour les patientes, la stérilisation «permet de mettre fin aux difficultés et compromis et ce, non seulement avec le partenaire, mais aussi à leur désir de maternité». D'après l'auteure, les difficultés d'accès aux autres méthodes de planification jouent peu, contrairement au

point de vue de nombreux spécialistes (p. 49) mais aussi à certains extraits d'entretiens. En revanche, les médecins – ainsi que de nombreuses autres personnes – voient dans la fécondité incontrôlée des classes populaires la cause des problèmes économiques du Brésil. Selon un ouvrier, il faudrait une loi qui empêche les Brésiliens d'avoir plus de deux enfants. Par ailleurs, la comparaison des histoires reproductives des médecins et de leurs patientes manifeste que, contrairement à ce que les médecins prétendent, les valeurs des patients et des médecins sont plutôt proches. La vraie différence résiderait dans le fait que les premiers dissocient la sexualité de la reproduction et pratiquent la contraception pour espacer les naissances et les seconds pour ne plus avoir d'enfant. En fait, derrière le discours rigide des médecins on remarquerait de vraies différences entre les sexes: les femmes vivent la fécondité comme limitante alors que les hommes exigent souvent des enfants. Seules quelques femmes médecins parlent des rapports de genre dans le couple comme facteur d'une forte fécondité.

L'auteure conclut donc p. 130: «La *ligadura* acquiert une double valeur. Pour les médecins, c'est une manière de limiter, dans une perspective collective et nationale, une reproduction considérée comme incontrôlée et, pour les femmes, un moyen d'interrompre le travail reproductif. C'est dans la jonction entre ces deux points de vue que s'est enracinée la culture de la stérilisation». Par rapport à sa question initiale, elle note que médecins et patientes ont toujours décrit la réalité en termes de classe sociale et non de couleur et manifestent une faible identité raciale à cause de la censure opérée par l'idéologie de la démocratie raciale, ce qui n'empêcherait pas l'introjection du principe hiérarchique. Cette conclusion est bien abrupte et peu développée alors qu'elle semble contredire l'objectif même de cette recherche. Toute l'exposition de la problématique paraît alors assez disconnectée de l'enquête. On peut se demander si la méthode de recherche était bien adaptée à la question posée et si l'utilisation d'une méthodologie réellement ethnographique, fondée sur l'observation des interactions patients-médecins n'aurait pas été plus efficace. Cette méthodologie a permis à Hopkins<sup>1</sup> de mon-

1. K. Hopkins, «Are Brazilian women really choosing to deliver by cesarean?», *Social Science & Medicine*, vol. 51, n° 5, 2000, p. 725-740.

trer comment les obstétriciens influençaient les femmes pour qu'elles «choisissent» la césarienne. Or, selon l'idéologie médicale américaine, une femme ne peut pas avoir plus de trois césariennes. On peut, par ailleurs regretter certains choix terminologiques. Ainsi l'auteure utilise toujours le terme «lier» au lieu de ligaturer, ce qui n'est justifié nulle part. D'autre part, elle parle des «médecins», même lorsqu'il s'agit d'infirmiers ou d'aides-soignantes, ce qui paraît abusif. Enfin, la forme d'exposition choisie n'est pas sans redondance et enlève un peu de l'intérêt à la lecture.

Arlette Gautier

---

Pierre JANIN, Alain MARIE (éd.)

*Violences ordinaires*

Paris, Karthala, coll. Politique africaine,  
2003, 213 p.

---

Ce dossier de la revue *Politique africaine* consacré à la violence sous ses aspects *ordinaires*, quotidiens, a le mérite de rompre avec la manière dont la violence en Afrique est généralement abordée: sous l'angle des violences politiques, des répressions, des rébellions, des guerres civiles ou ethniques. Pierre Janin et Alain Marie qui voient la violence comme «une coercition morale ou physique "légitimée" par le droit du plus fort», (p. 5) soulignent dans leur introduction au thème, que la violence dont se chargent les relations politiques au sens strict, n'est pas dissociable de celle qui imprègne l'ensemble des rapports sociaux. Il est ainsi nécessaire de porter l'attention sur des «microprocédures» de pouvoir, donc de violence, dont on peut soutenir qu'elles sont enracinées dans la longue durée historique et donc dans la culture.

L'espace domestique, lieu de la vie quotidienne dans toute sa banalité, et les structures familiales, se présentent dès lors comme champ où se déploient ces microdispositifs ou microprocédures qui participent à la construction de ces systèmes de prédispositions structurées-structurantes déterminant des styles de conduites transposables dans des champs sociaux tels que celui de la politique stricto sensu et de ses violences spécifiques.

Les violences ordinaires, si souvent cachées dans un espace social comme la famille, doivent parfois être cherchées, débusquées, dans

des pratiques devenues banales, tant l'on y est habitué. Là, elles s'expriment de manière tantôt larvées, tantôt explicites. La famille, généralement vue comme un espace de solidarité, n'assure pas toujours ses fonctions protectrices, ni dans les rapports de ses membres avec l'extérieur, ni dans leurs interrelations. Pierre Janin se pose d'ailleurs la question de savoir, comment la communauté familiale – microcosme de production du «social» de la société globale – peut générer autant de violence normée ou anomique tout en la banalisant, à moins que la violence ne soit une forme d'intensification concurrentielle des relations sociales? (p. 35).

En dehors de l'espace domestique, il y a aussi des violences ordinaires, que l'on peut trouver dans des rapports de voisinage, professionnels, d'affinité, etc. Des affrontements ordinaires, les violences ordinaires des gens ordinaires, peuvent parfois être des visages pris en temps de paix, comme c'est le cas pour le Tchad, de relations d'hostilité ayant opposé des sociétés étatiques et des sociétés segmentaires tout au long d'une histoire où la guerre et l'esclavage ont laissé des traces profondes dans les mentalités et les comportements, quel que soit le niveau d'éducation ou le statut social des protagonistes (Arditi, p. 66). Une telle violence, a son enracinement dans la longue durée historique. Elle peut produire des antagonismes et se banaliser au point que certaines de ses manifestations, soient perçues par beaucoup, comme relevant du fonctionnement ordinaire de la société (p. 52).

Mais l'enracinement dans la longue durée historique atteint aussi la logique communautaire des rapports sociaux, encore prégnante et présente dans beaucoup de sociétés urbaines ou rurales d'Afrique. Le principe totalitaire qui gouverne les sociétés communautaires, se décline en violences permanentes faites à l'individu (Marie, p. 14). Le microcosme villageois donne à percevoir dans la longue durée une violence ordinairement silencieuse des relations sociales les plus ordinaires: entre les hommes et les femmes et les aînés et les cadets. En milieu urbain, on observe qu'elle tend à devenir réciproque et à s'extérioriser, lorsque les individus réagissent par la violence à la violence supposée de leur communauté (p. 14-15). Cette forme d'autoritarisme sociétal qui régule les relations dans les sociétés de type communautaire et l'exercice d'une violence coercitive –

qui ne requiert pas l'adhésion explicite des dominés, mais au besoin les contraint par l'usage de la force brute ou des pouvoirs occultes – peuvent permettre de comprendre que les sociétés africaines soient des sociétés violentes, animées en permanence par des rapports de force sous-jacents aux hiérarchies instituées, traduit fidèlement dans l'idiome de la sorcellerie (p. 8).

L'ordre communautaire, qu'il soit de type traditionnel ou moderne, fabrique de la violence réactive en chaque individu, le prédisposant aussi bien à subir la violence du groupe qu'à y concourir (Marie, p. 31). À son tour, chacun est abuseur et abusé; il n'y a pas de responsabilité établie une fois pour toutes dans la répartition et la diffusion de la violence, puisqu'il n'y a pas de position dominante unilatérale et irréversible (Janin, p. 49). L'usage que les femmes font de la nouvelle loi sur les violences domestiques à Westbury à Johannesburg en est une bonne illustration (Hornberger).

Dépassant le cadre marital traditionnel et incluant les relations occasionnelles et toutes les formes de liens familiaux, cette loi élargit le champ de la violence domestique et permet aux victimes de déposer des plaintes pour des faits pouvant aller de l'entrée non autorisée, passant par le harcèlement sexuel, le viol, les blessures corporelles graves, à la violence psychologique et l'intimidation (p. 84-85). En portant plainte et en retirant la plainte avant que le dossier ne soit transmis au tribunal, il s'agit vraisemblablement pour les femmes de faire peur aux maris afin de les dissuader d'exercer la violence sur elles. La réinterprétation qu'elles font de cette loi, leur permet de s'en servir comme d'une véritable arme de dissuasion contre les violences, en utilisant les policiers comme des travailleurs sociaux pour essayer de diminuer les tensions domestiques.

Les relations dominants-dominés, en dehors de l'espace domestique, peuvent prendre plusieurs visages, comme les rapports propriétaires/locataires dans les quartiers urbains, tels les bidonvilles de Nairobi. Des propriétaires, souvent très puissants et liés aux milices armés, étouffent les protestations des locataires, contraints d'accepter toute augmentation de loyer, dégradation des locaux et densification du bâti, sans aucune possibilité de recours (Goux, p. 71-72). Avec en arrière fonds des tensions ethniques et des rivalités politiques, la récupération de ces conflits par

les politiciens se présentant en défenseurs des locataires, débouche sur des affrontements sanglants des bandes armées. L'analyse de Marie-Ange Goux illustre comment la violence d'essence communautaire peut être cet invariant anthropologique universel utilisé fort bien par la volonté de puissance du politique «moderne» à ses fins propres (Marie, p. 31).

Les contributions de ce dossier sont très riches, mais laissent un peu le lecteur sur sa soif. Sans doute n'était-il pas possible de traiter en un seul dossier les contours multiples et tentaculaires d'une question comme celle des violences ordinaires. D'ailleurs, les éditeurs eux mêmes appellent à poursuivre cette œuvre d'exploration dans une optique pluridisciplinaire. En dépit du fait que les contributions ont porté sur diverses régions de l'Afrique, de nouvelles études de cas permettraient certainement, d'explorer et/ou d'approfondir d'autres facettes des violences ordinaires, telle l'épineuse question explorée dans ce dossier: celle du rapport des violences ordinaires aux violences politiques.

Sylvie Ayimpam

## Résumés

Youssef EL WAZANI, Malika SOUAF,  
**La création d'emplois par les investissements directs étrangers au Maroc : un apport limité à la réduction du chômage et des flux migratoires**

Les pays du Sud ont commencé depuis les années 1990 à pratiquer des politiques de communication et d'attraction des investissements étrangers. Ces investissements devaient contribuer au développement de leurs économies et à la résolution des problèmes liés à la population et à l'emploi. Malgré les efforts déployés par ces pays, notamment le Maroc, en matière de communication et de promotion des investissements et malgré les multiples réformes entamées dans les divers domaines et secteurs de l'économie, la portée et l'impact des investissements étrangers sur l'emploi restent limités, en particulier au regard des flux d'émigrants marocains vers les pays du Nord. Cet article se propose d'analyser l'impact des investissements directs étrangers au Maroc sur la création d'emploi et les tendances récentes en matière d'émigration.

• Mots-clés : investissement étranger – emploi – chômage – immigration – migration.

Binod KHADRIA Éric LECLERC, **Exode des emplois contre exode des cerveaux, les deux faces d'une même pièce ?**

Suite à la très vive polémique de la campagne présidentielle américaine autour de la dénonciation de la délocalisation des emplois de services, l'Inde s'est retrouvée en première ligne dans cette bataille pour l'emploi entre pays du Nord et du Sud. Alors qu'en Inde, le gouvernement commençait à célébrer le retour des cerveaux, il était accusé de favoriser l'exode des emplois depuis les États-Unis. L'analyse de cette migration du travail doit être contextualisée afin d'en percevoir les enjeux tant au Nord qu'au Sud.

L'étude du développement des nouvelles technologies entre les deux pays, permet non seulement de comparer les représentations actuelles, mais aussi de les relier à l'étape précédente, l'exode des cerveaux et la constitution d'une communauté indienne modèle. À partir de ce cas d'école, en élargissant à la catégorie des travailleurs de la connaissance, on peut souligner les risques du nouveau régime migratoire émergent, masqués par le discours sur l'exode des emplois.

• Mots-clés : exode – migration – délocalisation – NTIC – Inde – États-Unis – emploi – qualification – service – professionnel.

Emmanuel GRÉGOIRE, **La migration des emplois à l'île Maurice : la filière textile et les « TIC »**

En 1970, l'île Maurice créa une zone franche industrielle pour affranchir son économie de sa dépendance à l'égard de la monoculture sucrière. Dominée par le textile, elle fut une réussite puisqu'elle devint, en l'espace de dix ans, un des piliers de l'économie, parvenant même à résorber le chômage. Cette situation de plein emploi entraîna une hausse des salaires qui finit par compromettre la compétitivité de la filière. À cela, s'ajoute la libéralisation intégrale du secteur textile dans le cadre de l'OMC qui a démantelé l'accord multifibres (1<sup>er</sup> janvier 2005). Or, celui-ci préservait, depuis 1974, le textile mauricien de la concurrence asiatique dont les exportations vers l'Europe étaient limitées par des quotas. Auparavant pays d'accueil pour des entreprises étrangères, celles-ci émigrent à présent vers la Chine et l'Inde pour bénéficier d'une main-d'œuvre moins onéreuse qu'à Maurice. Pour pallier les défaillances du textile et du sucre touché par la prochaine abolition du protocole sucre de la convention de Lomé, le gouvernement développe les nouvelles techniques d'information et de communication (TIC). Par là, il espère offrir

du travail aux jeunes Mauriciens, sans cesse plus nombreux à sortir de l'enseignement secondaire et de l'université. Le pari est audacieux car le succès n'est pas garanti.

• Mots-clés : migration des emplois – chômage – salaire – industrie textile – TICs – Maurice.

**Nolwen HENAFF, Investissements directs étrangers, mondialisation et emploi au Viêt-nam**

Le Viêt-nam, dont la croissance économique a été particulièrement soutenue au cours des dix dernières années, est souvent perçu comme une menace par les autres pays du Sud avec lesquels il est en concurrence directe, tant pour les exportations que pour l'attraction des investissements étrangers et par les pays du Nord qui voient en lui une destination privilégiée des délocalisations en raison de ses faibles coûts de main d'œuvre. Au regard des débats qui ont cours dans les pays du Nord sur l'impact des délocalisations sur l'emploi, sur le statut et la protection des salariés, cet article se propose d'analyser la portée et la nature de l'impact des investissements directs étrangers et de l'intégration internationale sur l'emploi au Viêt-nam à travers les tendances récentes en matière de création d'emploi, de contrat de travail, de rémunération, de recrutement, et de formation dans les entreprises opérant au Viêt-nam, en accordant une importance particulière aux entreprises à capitaux étrangers.

• Mots-clés : investissements étrangers – emploi – mondialisation – Viêt-nam.

**Benjamin BUCLET, Les réseaux d'ONG et la gouvernance en Amazonie**

En Amazonie, les ONG écologistes misent, depuis une quinzaine d'années, sur l'organisation en réseau pour gagner du poids dans la définition des politiques publiques. Il s'agit, pour l'essentiel, de permettre l'expression de positionnements collectifs difficiles à assumer individuellement. Mais s'il est vrai que l'organisation en réseau représente le moyen de récupérer le côté politique des ONG, de nombreux réseaux sont autant le fruit de regroupements spontanés que la réponse à des appels d'offres issus de bailleurs de fonds internationaux. Il s'agit alors de déterminer comment se décline

l'influence des réseaux sur la gouvernance régionale. L'article présente, dans une première partie, les dynamiques de la gouvernance en Amazonie. L'étude du contexte d'action et des organisations et institutions impliquées dans la gestion des questions socio-environnementales permet d'éclaircir les récentes transformations des processus de définition des politiques publiques régionales. La deuxième partie montre le difficile positionnement des réseaux d'ONG, en accordant une attention particulière à leur organisation interne et à leur participation au marché du développement.

• Mots-clés : ONG – gouvernance – Amazonie – réseaux – société civile.

**Peter HOCHET, La « bonne gouvernance » à l'épreuve des contextes locaux. Un projet de gestion participative des ressources pastorales au Mali**

Au Mali, le télescopage du processus de décentralisation au titre de la « bonne gouvernance » et des projets de gestion participative des ressources naturelles conduit à un modèle de « bonne gouvernance des ressources » dont la vocation est de remplacer ou de compléter le modèle villageois d'organisation de l'accès aux ressources. Cet article montre que la tentative non contrôlée d'un projet de mettre en place cette logique a été confronté au fait que les modèles politiques sous-jacents ont peu en commun. Ne prenant pas en compte les caractéristiques de la société locale, fonctionnant sur des modèles d'interprétation stéréotypés et des solutions préétablies, l'intervention du projet ne contribuera pas à mettre en place un espace public de diffusion et de négociation des règles. Elle favorisera plutôt le renforcement de rapports politiques autoritaires, et l'émergence de comportements opportunistes nouveaux.

• Mots-clés : Mali, Peuls – Minyanka – pouvoirs locaux – décentralisation – projets participatifs – ressources pastorales – espace public – bonne gouvernance.

**Éric MOLLARD, Eduardo LOPEZ, L'instrumentalisation des ONG au Mexique en situation indienne et non indienne**

Au Mexique, l'action publique s'est ouverte au monde associatif pour la gestion des res-

sources naturelles. Il ressort que la participation des ONG s'inscrit dans la récupération traditionnelle politique, comme le montre l'analyse de deux crises environnementales en contextes indien et non indien. Au plan local, les ONG sont instrumentalisées malgré leur affichage apolitique. Toutefois, leur efficacité globale résulte d'un effet de tenaille depuis l'intervention sur le terrain jusqu'aux plaidoyers internationaux. En conséquence, le champ « d'efficacité » et donc la définition des ONG ne se limitent pas aux interventions locales. C'est une configuration verticale qui implique l'instrumentalisation réciproque avec les politiciens et une lutte avec ceux-ci pour être le dépositaire de la légitimité auprès de l'opinion publique. La question qui se pose concerne alors l'apolitisme affiché des ONG. La communication présentée tente de circonscrire une dimension politique assumée sans pour autant renier l'image « virginale » des ONG dans l'opinion publique.

- Mots-clés : transition politique – décentralisation – participation sociale – opinion publique.

**Raffaele POLI, Conflit de couleurs.  
Enjeux géopolitiques autour de la naturalisation de sportifs africains**

En analysant les processus de naturalisation de sportifs et d'intégration de footballeurs doubles nationaux au sein de sélections nationales dans une perspective géopolitique, l'article met en exergue l'inégalité des rapports de force entre pays riches, tant en Europe que dans le Golfe Persique, et pays défavorisés, en Afrique. Différents exemples illustrent les enjeux sous-jacents aux changements de nationalité opérés par des sportifs africains au bénéfice de pays à même de leur offrir de meilleures conditions de vie. Il apparaît ainsi que si les pays africains ne subissent pas passivement cette « fuite des muscles », ils tendent à sortir perdants dans la lutte entre États pour l'appropriation du talent des meilleurs sportifs.

- Mots-clés : sport – États-nation, Afrique – fuite des muscles – géopolitique – *naturalisation* – doubles nationaux.

**Sandrine REVET, Le risque négocié.  
Conflits et ajustements autour de  
la reconstruction de Vargas (Venezuela)**

À partir des matériaux ethnographiques récoltés à Vargas (Venezuela) à la suite des coulées de boue de 1999, cet article se propose d'analyser l'émergence, la diffusion et les usages de la notion de risque dans le contexte de l'après-catastrophe. En se situant successivement au niveau des habitants, d'une association de quartier et de l'institution chargée de reconstruire, l'objectif est de comprendre les enjeux qui accompagnent la reconstruction et les différentes représentations que chacun de ces acteurs se fait du risque.

- Mots-clés : désastre urbain – vulnérabilité – *barrios* – notion de risque.

## Abstracts

Youssef EL WAZANI, Malika SOUAF,  
**Job creation by direct foreign investment  
in Morocco: a limited contribution  
to reduction of unemployment and migratory  
flows**

Since the 1990s, the countries of the South have been starting to adopt policies of communication and strategies to attract foreign investments. Such investments were deemed to contribute to the development of their economies and to help solve population – and employment-related problems. The scope and impact of foreign investments on employment remain limited, in spite of the strong efforts made by these countries, including Morocco, in running communication programmes and investment promotion campaigns and despite a series of reforms initiated in the diverse fields and sectors of the economy. This is particularly true with regard to the migratory flow of Moroccans who leave the country to live and work in the industrialized countries. This article examines the impact of direct foreign investments in Morocco on job creation and the recent trends in emigration.

• Key-words : foreign investments – employment – unemployment – immigration – migration.

Binod KHADRIA, Éric LECLERC, **Job drain  
versus brain drain: two sides of the same  
coin?**

Following the lively controversy during the USA presidential election campaign over relocation of jobs in the service sector, India has found itself in the front line in the battle for employment between the industrialized countries and the countries of the South. Whereas in India, the government is starting to celebrate the return of some of its talented people, it has been accused of encouraging the exodus of jobs from the United States.

Analysis of this migration of work should closely examine the context of the phenomenon in order to capture the major issues involved for countries of both North and South. Study of the development of new technology between the two countries allows comparison of current representations regarding this question and links to be made with the previous stage, the exodus of brain-power and the building-up of a model Indian community. Starting from this case, and broadening it to cover the overall category of knowledge-based workers, the dangers can be brought out of the new migration regime that is emerging, masked by the arguments used about the draining away of jobs.

• Key-words : exodus – migration – relocation – NICT – India – United States – employment – qualifications – service – professional.

Emmanuel GRÉGOIRE, **Job migration  
in Mauritius: the textile industry and ICT**

In 1970, Mauritius created a free industrial zone in order to release its economy from a complete dependency on the sugar production monoculture. This venture was dominated by textiles. It was highly successful, as it became, in ten years, one of the major elements of the economy, succeeding even in bringing down unemployment. This situation of full employment was to lead to a rise in salaries which in the end jeopardized the competitiveness of the sector. Combined with this trend was the complete opening up of the textile industry to the free market in the context of WTO measures which dismantled the multifibre agreement (1 January 2005). The latter convention had, since 1974, protected Mauritian textiles from Asian competition whose exports to Europe were restricted by quotas. Therefore Mauritius, formerly a choice country for foreign company emplacements, now sees such firms “emi-

grating" to China and India to take advantage of a cheaper workforce than can be found on the island. In order to alleviate the difficulties, not only of textiles but also of sugar, hit by the forthcoming abolition of the Lomé convention sugar protocol, the government is developing new information and communication technologies (ICT). The hope is that in this way it can create jobs for young Mauritians, ever-increasing numbers of whom are coming out with qualifications from secondary education and universities. The gamble is a bold one because there is no guarantee of success.

• Key-words : job migration – unemployment – salaries – textile industry – ICTs – Mauritius.

**Nolwen HENAFF, Direct foreign investments, globalization and employment in Vietnam**

Vietnam's economic growth has been particularly strong over the past ten years. Other countries of the South with which Vietnam is in direct competition often see it as a threat, in terms of exports and with regard to attracting foreign investments. Industrialized countries too are concerned because they see it as a favoured destination for industrial relocation because of its less costly workforce. Running debates are taking place in industrialized countries about the impact of relocations on employment, on working status and the protection of pay structures. In the light of this context, this article examines the scope and nature of the effects of direct foreign investments and international integration on employment in Vietnam indicated by recent trends in job creation, work contracts, pay, recruitment, and training in the companies operating in Vietnam, focusing on companies with foreign capital.

• Key-words : foreign investments – employment – globalization – Vietnam.

**Benjamin BUCLET, NGO networks and governance in the Amazon region**

The environmental NGOs in the Amazon region have, for the past 15 years, been organizing themselves into networks, in order to carry more weight when public policies are being defined. Essentially, it is a question of creating channels for expressing positions collectively that are difficult to take on indi-

vidually. However, although this network building is the way towards a harnessing of the political dimension of the NGOs, many networks are as much the fruit of spontaneous rallying together as responses to calls for tender issued by international sponsors. What is needed is an appreciation of the range of ways these networks exert their influence on regional governance. The first part of the article deals with the dynamics of governance in the Amazon Basin. Study of the background to actions carried out and the organizations and institutions involved in treating questions with social and environmental implications sheds new light on recent changes in the determination of regional public policies. The second part shows the difficulties encountered in positioning NGO networks, and focuses especially on their internal organization and on their contribution to the market for development.

• Key-words : NGO – governance – Amazon region – networks – civil society.

**Peter HOCHET, "Good governance" put to the test in local situations. A participatory pastoral resources management project in Mali**

In Mali, the close association being made between decentralization as an element of "good governance" and participatory projects in natural resources management is leading to a model of "good governance of resources" that is apparently destined to replace or complement the village-based organization of access to resources. An un-monitored attempt of a project to apply this concept has been confronted with its incompatibility with the underlying political models. The project cannot contribute to the establishment of a public space for communicating and negotiating the rules if it does not take into account the characteristics of the local society and if it works according to stereotyped interpretation models and pre-established solutions. Unless such aspects are considered, it will tend to reinforce authoritarian political relationships, and to favour the emergence of new opportunist behaviour.

• Key-words : Mali, Peuls – Minyanka – local powers – decentralization – participatory projects – pastoral resources – public space – good governance.

Éric MOLLARD, Eduardo LOPEZ, **The instrumentalization of the NGOs in Mexico in Indian and non-Indian affairs**

Government action in Mexico has opened out to the world of the associations concerned with natural resources management. It emerges that the NGOs' involvement falls in with the traditional political tactic of bringing them into line. This is shown by examination of two environmental crises, one in the context of Indian affairs, one of non-Indian affairs. At local level, the NGOs are instrumentalized in spite of their declared non-political stance. Nevertheless, their effectiveness at global level results from a pincer effect from their intervention in the field right up to their passionate advocacy on the international scene. Consequently, the NGO's domain of effectiveness and therefore the way they define themselves are not restricted to local actions. They operate in a vertical set-up which entails the mutual instrumentalization with the politicians and a tussle with them to win over public opinion as the legitimate force. The question that arises therefore concerns the non-political stand that the NGOs display. The paper attempts to delimit a political dimension these organizations take on, without in any way repudiating the image of non-political purity NGOs have in the eyes of the public.

• Key-words : political transition – decentralization – social participation – public opinion.

Raffaele POLI, **Conflict in team colours. Geopolitical issues in the naturalization of African sports talents**

The geopolitical implications of the process of naturalization of sports men and women and of integration of double-nationality footballers in national squads are examined. A high degree of inequality influences the attendant power struggles between the rich European or Persian Gulf states and the poor countries of Africa. Various examples illustrate the issues underlying the changes of nationality undertaken by African sports talents to the benefit of countries able to offer a better living. It transpires that although African countries do not submit passively to this kind of "muscle drain", they end up losing out in the struggle between the different States to grab hold of the best sporting talents.

• Key-words : sport – nation-states, Africa – muscle drain – geopolitics – naturalization – double nationality.

Sandrine REVET, **Negotiated risk. Conflicts and adjustments around the reconstruction of Vargas (Venezuela)**

Ethnographic material collected from Vargas (Venezuela) after the catastrophic mudslides of 1999, was the basis for examination of the emergence, communication and usages of the notion of risk in a post-disaster situation. The objective was to gain an understanding of the issues involved in the reconstruction and of the different representations that the people concerned make of risk. To do that, the study investigated perceptions each in turn of inhabitants, a neighbourhood association and an institution responsible for reconstruction.

• Key-words : urban disaster – vulnerability – *barrios* – notion of risk.

## CONDITIONS DE PUBLICATION

Les manuscrits sont publiés en français et exceptionnellement en anglais. Toutefois, le Comité de rédaction accepte les manuscrits rédigés en espagnol et portugais, à charge pour l'auteur, quand le manuscrit est retenu pour publication, d'en assurer la traduction. Les manuscrits sont soumis à l'appréciation de deux référés anonymes. Les propositions de corrections sont transmises à l'auteur par le Comité de rédaction.

### Recommandations générales

Tous les manuscrits doivent être adressés en triple exemplaire (photocopies lisibles). Ils doivent impérativement comporter: le nom de l'auteur; une adresse précise pour la correspondance; un numéro de téléphone.

### Présentation des manuscrits

Le titre est suivi des nom, prénom, qualité, affiliation et adresse professionnelle de l'auteur.

Les articles ne doivent pas excéder 50 000 signes (caractères + espaces) incluant: l'espace des figures (en moyenne 1 500 signes), les notes de bas de page, la bibliographie, un résumé (1 000 signes maximum), des mots clés (10 maximum).

Le nombre de notes infrapaginales maximum est de 20.

### Illustrations

Les figures (cartes, graphiques et tableaux) sont numérotées en continu et, dans la mesure du possible, elles sont présentées sous forme de fichiers informatiques (préciser le logiciel utilisé) si possible dans les formats Excell (tableaux), Illustrator (graphiques schémas, etc.), Photoshop (photographies, résolution à 300 dpi), à défaut dans les formats de fichier: tiff, eps. De manière générale il est demandé que les figures soient fournies achevées et sous leur forme finale dès le premier envoi du manuscrit. Par ailleurs il ne faut pas oublier de faire figurer sur les cartes ou croquis géographiques: l'orientation géographique (Nord-Sud), l'échelle géographique, et le titre de la carte, la légende éventuelle, la provenance éventuelle des données de base (source).

### Bibliographie

Les appels bibliographiques apparaissent dans le texte entre crochets avec le nom de l'auteur en minuscules, l'année de parution et, dans le cas d'une citation, la page concernée. Exemple [Vidal, 1996, p. 72].

Ne pas inscrire les références bibliographiques en notes infrapaginales mais les regrouper en fin de manuscrit selon un classement alphabétique par noms d'auteurs en respectant la présentation suivante:

Benoît M. [1988], « Les Bowébés du Kantoora (Sénégal): à propos de l'état pastoral », *Cahiers des Sciences humaines*, vol. 24, n° 3, p. 379-384.

Garry G. et Grassin J. [1994], « La prise en compte du risque d'inondation dans l'urbanisme », in *Crises et inondations dans le paysage français*, Paris, SHF, p. 763-880.

Savignac E. [1996], *La Crise dans les ports*, Paris, La Documentation française, 200 p.

## Abonnements et vente au numéro

Armand Colin

11-15, rue Pierre Rigaud 94207 Ivry-sur-Seine cedex

Tél. (indigo) : 0 820 065 095 — étranger +33 (0)1 40 64 89 02

Fax: 01 40 64 89 92

Internet: [www.editions-sedes.com](http://www.editions-sedes.com) / [abonnement@editions-sedes.com](mailto:abonnement@editions-sedes.com)

Chaque abonnement donne droit à la livraison des 4 numéros annuels d'*Autrepart*

et à l'accès en ligne aux articles en texte intégral aux conditions prévues par l'accord de licence disponible sur le site [www.editions-sedes.com](http://www.editions-sedes.com)

## Vente aux libraires

Numéros de l'année/Current issues

U.P. Diffusion/D.G.Sc.H.

5, rue Laramiguière

75005 Paris

Tél.: 01 40 46 49 20

Fax: 01 40 46 49 90

Les progrès réalisés dans le domaine des transports, de l'information et de la communication ont permis de diversifier les stratégies d'implantation des entreprises et se traduisent par des mouvements de création et de suppression d'emplois dans des lieux différents. Ce phénomène, qui suscite de nombreuses inquiétudes dans les pays industrialisés, est beaucoup plus complexe que ne le laisse supposer le débat politique et social en référence auquel a été retenu ici le terme de migration des emplois, en écho à un débat non moins médiatisé, sur les migrations internationales.

Si l'évaluation des conséquences sur le travail et l'emploi au Nord a suscité de nombreux travaux, cette question est mal connue dans les pays du Sud. Les études de cas présentées ici, qui portent sur le Maroc, l'Inde, l'île Maurice et le Viêt-nam, contribuent à l'enrichir. Au-delà des spécificités propres à chaque cas, elles se rejoignent, sur un certain nombre de constats, dans leur analyse des effets des stratégies des entreprises étrangères sur le travail et l'emploi.

## LA MIGRATION DES EMPLOIS VERS LE SUD

Éditrice scientifique: Nolwen Henaff

Youssef El Wazani, Malika Souaf

**La création d'emplois par les investissements directs étrangers au Maroc: un apport limité à la réduction du chômage et des flux migratoires**

Binod Khadria, Éric Leclerc

**Exode des emplois contre exode des cerveaux, les deux faces d'une même pièce ?**

Emmanuel Grégoire

**La migration des emplois à l'île Maurice: la filière textile et les « TIC »**

Nolwen Henaff

**Investissements directs étrangers, mondialisation et emploi au Viêt-nam**

## VARIATIONS

Benjamin Buclet

**Les réseaux d'ONG et la gouvernance en Amazonie**

Peter Hochet

**La « bonne gouvernance » à l'épreuve des contextes locaux**

Éric Mollard, Eduardo Lopez

**L'instrumentalisation des ONG au Mexique en situation indienne et non indienne**

Raffaele Poli

**Conflit de couleurs. Enjeux géopolitiques autour de la naturalisation de sportifs africains**

Sandrine Revet

**Le risque négocié. Conflits et ajustements autour de la reconstruction de Vargas (Venezuela)**

Sommaire

ISBN 2200-92126-8



9 782200 921262