

**LES CAHIERS DE
L'ASSOCIATION TIERS-MONDE**

N°27 - 2012

**XXVII^{es} JOURNÉES
SUR LE DÉVELOPPEMENT**

**LA CONSTRUCTION DES
SOCIÉTÉS CIVILES ET LE
DÉVELOPPEMENT**

ENTRE INNOVATION, SUBSIDIARITÉ ET ACTION POLITIQUE

**8-9-10 juin 2011
Université du Fribourg (Suisse)**

Sommaire

Jean-Jacques FRIBOULET et Jean BROT Présentation du XXVII ^e Cahier ATM	5
Pierre-Étienne FOURNIER Introduction aux XXVII ^{es} Journées par le Président de l'Association Tiers Monde	7
<i>Association Tiers-Monde</i>	11
<i>Mondes en Développement</i>	13
Michel FAUCON ONG, ASI et le mouvement de solidarité internationale	17
Bernard GUESNIER Société civile et excellence territoriale	23
Bernadette GROSHENY Les groupements Naam : de l'initiative locale à l'action politique	31
Sandra CONSTANTIN L'impact des migrations des paysans d'un bourg chinois, Danian, sur la socio-économie locale et sur les dynamiques de changement institutionnel	37
Camille LE MASNE Les sociétés civiles entre logiques locales et acteurs globaux : le cas des communautés mayas kekch'is de la frontière méridionale entre Belize et le Guatemala	47
Belaid ABRICA Rôle et formes de représentativité d'une société civile légitime : cas du mouvement citoyen de Kabylie de 2001	59
Jérôme NOTEBAERT, Vincent PLAUCHU, Nicolas SIORAK et Richard SIORAK Face à l'immobilisme des États, l'engagement résolu des villes durables pour une croissance intelligente	67
Dossa AGUEMON et Fabienne LELOUP Décentralisation, acteurs sociaux, ressources et place dans la structure du pouvoir communautaire : étude de cas de la commune de Sèmè-Podji, République du Bénin	77

Amandine MONTEIL Comités de résidents et "groupes vulnérables" : un espace social en construction en Chine urbaine	85
Xavier AUREGAN Analyse économique de la présence chinoise en Afrique de l'Ouest	95
Mohamed ACHIR La perspective d'émergence des institutions de microfinance à partir des envois de fonds des travailleurs migrants : cas de la Kabylie	109
Mathurin FOUNANOU et Maria TOMA Prêts participatifs et financement des ONG de développement en Afrique : une approche en termes de contrat de délégation	117
Gwendoline DEBÉTHUNE et Élodie GARDES L'(im) pertinence du concept de société civile dans le cadre d'États-Parti autoritaires : une étude comparative de la microfinance en République Populaire de Chine et en République Socialiste du Viêt Nam	127
Cyrille ONOMO et Gilles Célestin ETOUNDI ELOUNDOU Accord de coopération entre banques et institutions de microfinance en Afrique subsaharienne : les leçons tirées des retours d'expériences	135
Marie-Françoise DELAITE Les ONG face aux dérives de la finance mondialisée : l'exemple d'ATTAC	143
Nezha KHALLAF La capacité d'innovation des ONG et éthique : le débat médical amputation versus reconstruction	153
Gabriel BISSIRIOU, Francis KERN et Régis LARUE DE TOURNEMINE Contribution des ONG au développement de l'ethnopharmacologie : de l'innovation communautaire à l'innovation partenariale	163
Stéphane CALLENS et Lu SCHANG Haïti, ou les deux limites des ONG	175
Gaël LAGADEC Insularité et vie chère : faut-il produire ou importer ? Analyse politique du débat en Nouvelle-Calédonie	185
Tarik KASBAOUI et Abdelhamid NECHAD La migration du capital humain qualifié des pays en développement (le cas du Maroc) : réalités et perspectives	197

Cet ouvrage a été réalisé et coordonné par
Jean BROT, BETA Nancy Université CNRS,
pour le compte de l'ASSOCIATION TIERS-MONDE
Dépôt légal : 2^{ème} trimestre 2012
DLE-20120716-38933

Présentation du XXVII^e Cahier ATM

Jean-Jacques FRIBOULET¹ et Jean BROT²

Pour la première fois de leur déjà longue histoire, les Journées ATM sur le développement se tinrent en Suisse. Chef lieu du canton portant le même nom, Fribourg et sa superbe université accueillent en juin 2011 notre XXVII^e manifestation ouverte par le Recteur G. VERGAUWEN. D'accès facile, les bâtiments mis à notre disposition pour ces trois journées par nos amis helvètes se révélèrent non seulement spacieux, et fonctionnels mais chaleureux et esthétiques. L'ensemble des participants, originaires de quatre continents, se plut à reconnaître la qualité paisible des lieux. Une esplanade piétonnière, jonchée de terrasses accueillantes, séparait l'aile où se déroulaient les ateliers de l'entrée du restaurant où nous prenions nos repas méridiens... C'est dire que l'organisation mise en place par nos partenaires locaux avait su éviter les pertes de temps liées aux déplacements ! Mieux, c'est à pied que l'ensemble des participants se rendit le premier soir à la réception dans le majestueux hall d'honneur de



Miséricorde où Monsieur Erwin JUTZET, Président du Conseil d'Etat de Fribourg, nous a accueilli avec beaucoup d'humour.

Doyen de la Faculté des sciences économiques et sociales, Jean-Jacques FRIBOULET, a ouvert les XXVII^e Journées puis Pierre-Etienne FOURNIER, Président de l'Association Tiers Monde, a prononcé le mot de bienvenue. Animée par Marc LABIE la séance plénière a réuni les professeurs Gautier PIROTTE (Université de Liège) et Barbara HARRISS-WHITE (Université d'Oxford). Le premier a présenté les sociétés civiles en construction dans le contexte du nouveau paradigme de l'aide internationale et la seconde a traité d'un aspect plus particulier : celui de la discrimination sociale dans les villes



indiennes. Le lendemain, lors d'une autre séance plénière, présidée par Olivier GRAEFE, Jean-Michel SERVET (IHEID, Genève) a brosse un large panorama des relations entre Etat, alternatives solidaires et risques ploutocratiques, puis Emmanuel NDIONE (secrétaire exécutif ENDA Graf Sahel, Dakar) s'est interrogé sur les contributions de la société civile au service public de l'éducation et de la formation au Sénégal. Le dernier jour, la table ronde, animée par

Bernard HOURS (IRD, France), réunissait trois responsables d'ONG qui ont témoigné de leurs engagements : Isabel CRUZ-HERNANDEZ (directrice de l'Association Mexicaine des Unions de Crédit du Secteur Social), Emmanuel NDIONE (secrétaire exécutif ENDA Graf Sahel, Dakar) et Michel FAUCON (consultant du Centre de Recherche et d'Informatique – CRID France).

Après avoir longtemps construit les programmes et les recherches, en matière de développement, dans un face à face entre secteur privé et administrations publiques, tous les acteurs du domaine mettent aujourd'hui l'accent sur le partenariat avec la société civile, que ce soit à travers les ONG, les associations en général, les groupements communautaires ou le tiers-secteur. Ces partenariats ne sont pas sans

¹ Université de Fribourg (CH). jean-jacques.friboulet@unifr.ch

² BETA-CNRS, Université de Lorraine. jean-brot@orange.fr

ambiguïté. Ils soulèvent toute une série de questions quant à leur légitimité, leur représentativité, leur financement et leur efficacité.

Dans les faits, les acteurs de la société civile sont porteurs d'innovations économiques et sociales ; ils agissent souvent en subsidiarité de l'action publique ou peuvent constituer un contre-pouvoir par le biais de leurs revendications et de leurs plaidoyers. Néanmoins, les frontières entre sociétés civiles, Etat (y compris les entreprises publiques) et secteur privé restent floues à un moment où les activités de celles-ci prennent de plus en plus d'importance, tant au niveau national qu'international. Les Objectifs du Millénaire du développement font à cette société civile une grande place, de même que les principes inscrits dans tous les programmes de développement, d'*ownership* et de participation. C'est donc son rôle dans les processus de développement que ces journées souhaitent interroger, l'idée étant de mieux saisir l'influence des sociétés civiles sur la production, la reproduction et la transformation des institutions.

Aussi dans cette vingt-septième livraison des Cahiers de l'ATM figurent des contributions qui précisent le rôle spécifique des sociétés civiles dans l'évolution des règles et des normes formelles et informelles dans trois domaines principaux : les libertés économiques et les droits sociaux, l'appropriation du territoire et les migrations et, enfin, les libertés culturelles confrontées à la recherche de normes universelles de justice. Outre ces vingt articles, sept vont trouver leur place dans la revue *Mondes en Développement* classée CNRS et AERES et indexée Econlit. Par ailleurs, plus d'une vingtaine de textes ont été retenus dans différentes revues françaises ou étrangères. Enfin, l'ouvrage collectif prévu pour 2013 devrait en incorporer une quinzaine d'autres. Ce sont, dans l'état actuel des informations dont nous disposons, plus de soixante communications qui ont été, ou seront, valorisées. Une fois encore, ce bilan d'étape témoigne de la qualité des travaux présentés lors de nos Journées.

Deux bus ont transporté les participants pour le diner de gala dans la Gruyère. Hormis nos hôtes, la plupart d'entre nous avons découvert le minuscule village de Gruyères, perché sur sa colline ceinturée par la Sarine, qui a conservé son aspect moyenâgeux et son magnifique château. En prélude à la dégustation des spécialités régionales une aubade a capella nous a été offerte par quatre choristes dont le programme particulièrement bien sélectionné ne pouvait que mettre l'eau à la bouche de l'ensemble des participants... qui, le lendemain, après la tenue de l'Assemblée générale de l'ATM, surent prendre le temps de faire ample provision d'une des production emblématique de Fribourg :



chocolat ! Avant de repartir, beaucoup de participants ont visité la chocolaterie délicieusement odorante et idéalement située à côté de l'Université...

Comment ne pas évoquer, parmi bien d'autres curiosités, la cathédrale Saint-Nicolas, l'espace Jean Tinguely-Niki de Saint Phalle, le musée d'art et d'histoire, les ponts de Berne et du Milieu dans la Basse-Ville, la fameuse fontaine Jo Siffert de Jean Tinguely dans le parc des Grands-Places... et le gouleyant vin blanc de Vully ! Enfin, car sans elles ces Journées n'auraient pas été ce qu'elles furent, un hommage appuyé doit être rendu à nos souriantes, infatigables, disponibles et toujours attentives Margot, Nicole, Solène, Alice et Arbesa... qui nous quitta précipitamment le vendredi matin vers 9h30 pour aller donner naissance à Yves à 12h20 ! Nous conserverons tous le beau souvenir de cette simultanéité : la clôture de nos XXVII^e Journées et la venue au monde de ce petit garçon. L'avenir est assuré...



Introduction aux XXVII^{es} Journées par le Président de l'Association Tiers Monde

Pierre-Étienne FOURNIER

Monsieur le Recteur,
Monsieur le Conseiller Culturel,
Mesdames et Messieurs les Professeurs,
Mesdames et Messieurs
et Chers Amis de l'Université de Fribourg et de l'Association Tiers-Monde,

Jamais peut-être un concept aussi en vogue et consacré depuis la précédente décennie par la science politique sous le terme de "Société Civile" n'a-t-il présenté plus d'ambiguïté fondamentale qu'aujourd'hui. C'est sans doute la juste raison pour laquelle des équipes responsables au sein de cette Université et leurs homologues du Comité Scientifique de l'ATM ont voulu s'en saisir et en approfondir le contenu.

J'aimerais commencer par tenter de justifier un a priori prudent avant de procéder brièvement à des encouragements sincères et chaleureux à tous ceux, dont je suis, qui ont décidé de s'attacher à une tâche ardue mais nécessaire.

1. La Société Civile a trait à l'ensemble des acteurs de la sphère sociale et économique d'un pays donné ou d'une collectivité internationale d'individus vivant en communauté de fait sinon d'intention. Elle s'oppose, ipso facto, à l'hydre souvent nébuleuse mais singulièrement prégnante que représentent les "pouvoirs publics". D'où viennent à l'esprit quelques questions préalables.

- Tout d'abord et si l'on range sous l'appellation de "Société Civile" des entités aussi diverses que, par exemple, les ONG, les associations à but non lucratif, les syndicats, les fondations et leurs nombreux dérivés ou démembrements, on conviendra aisément du caractère incertain et vague de ce rassemblement. Ceci pose la question de l'authenticité du modèle sous le double aspect de sa structure originelle et de son mode de fonctionnement. S'agissant de la structure et de l'organisation, on remarquera l'absence d'originalité par rapport aux institutions publiques traditionnelles quant à la hiérarchie des fonctions et à la nature des responsabilités exercées. En ce qui concerne, par ailleurs, le mode de fonctionnement, il n'apparaît pas de véritable saut qualitatif dans l'exercice du pouvoir comme dans la recherche du consensus, même si la démocratisation singulièrement plus nette de la concertation préalable semble y imposer davantage de cohésion et moins d'arbitraire.

- Ensuite et en complément du constat de l'hétérogénéité de ses constituants, se pose la question de l'efficacité des modes d'action de la Société Civile. La somme de ces divers éléments suffit-elle à lui conférer une unité assez puissante pour gommer une dispersion probable de son influence ? Il y a une sorte de pesanteur et de viscosité dans l'avènement possible des requêtes ou des exigences de la Société Civile qui ne peuvent manquer de brouiller la vision que l'on en peut avoir.

- Enfin, et plus fondamentalement, doit-on croire à une indépendance de cette même Société Civile à l'égard des pouvoirs publics dès lors qu'elle s'inscrit, par principe, dans un contexte relationnel dont elle est indéniablement partie prenante, ne serait-ce que par le biais des votations démocratiques auxquelles ses membres participent pour la désignation des responsables politiques qui les représentent ? Je songe ici à une réflexion du philosophe Alain qui, dans ses "Propos sur les Pouvoirs", formule ainsi ses doutes quant à la liberté de jugement du citoyen : « L'Union, écrit-il, fait la force... mais la force de qui ? L'exécutant n'est point libre ; le chef n'est point libre... Petit parti ou grand parti, petit journal ou grand journal, ligue ou nation, église ou association, tous les êtres collectifs perdent l'esprit pour chercher l'union. Un corps fait d'une multitude d'hommes n'a jamais qu'une toute petite tête, assez occupée d'être la tête. »

2. Ces remarques préalables étant faites dans un souci d'objectivité, comment justifier la démarche qui a présidé au choix du thème des XXVII^{es} Journées de l'ATM ?

- Il est clair qu'à une époque où chacun cherche à retisser une sorte de "lien social" dans une société dévorée par l'individualisme, la "Société Civile" devient un refuge pour ceux qui refusent d'exister en se satisfaisant de la magie du verbe sans pouvoir vérifier si ce dernier sera respecté dans les faits tant que l'occasion ne se produit pas.

Le pouvoir d'innovation s'ouvre alors un chemin à travers les progrès sensibles de la technologie qui fournit un outil redouté par les partis politiques et les autorités gouvernementales confrontées à la perte de confiance de populations conscientes des déficiences du pouvoir exécutif mais aussi par les détenteurs de la puissance législative, judiciaire et même médiatique. L'avènement de ce cinquième pouvoir va provoquer une espèce de "retour de flamme" paradoxal vis-à-vis de l'Etat protecteur, parangon d'un système d'assistance généralisée, qui cherche à colmater les brèches d'une gestion imprévoyante sur laquelle il a bâti son imperium, à commencer par sa soumission consentie à la dure loi de la mondialisation.

- Or, cette dernière a déjà commencé de se "détricoter" sous les coups de boutoir du surendettement des États occidentaux. On en veut pour preuve les mesures prises par de nombreuses économies émergentes (Brésil et Inde en tête mais aussi Israël, Russie et bientôt Chine) pour contrôler les mouvements de capitaux spéculatifs envahissant leurs pays et pour renationaliser en quelque sorte leurs politiques commerciales et revenir à un certain mercantilisme étatique.

Il s'agit d'un phénomène inverse de celui résultant des vieilles antennes des années 1990 relatives au caractère incontournable et triomphant de la liberté absolue des échanges et d'une rationalité induite des marchés au service d'une allocation optimale des ressources en capital et en emploi.

- C'est donc dans cette dimension spécifique, internationale plus encore que nationale qu'il convient de chercher la subsidiarité des actions conduites par la Société Civile ; celle-ci se conçoit comme une quête de normes nouvelles : subsidiarité en amont pour les autorités politiques qui doivent en tenir compte dans la conception de leur gouvernance au quotidien mais aussi subsidiarité en aval pour l'infléchissement des décisions antérieurement adoptées et la reconnaissance au moins partielle de certaines autres aux fins d'amendement ou d'ajustement. On

assiste donc à un "tricotage" mondialisé, via le Web, en ce qu'il s'opère sans frontières dans un contexte de quasi-immédiateté de l'information. Ici encore la subsidiarité trouve une nouvelle application du fait de cette vertu mimétique qui, de proche en proche, va inspirer, sous des couleurs et avec des contenus spécifiques, les réflexions sur une évolution des institutions, normes et règles de chacune des Sociétés Civiles concernées.

L'essor de l'information par l'usage intensif des NTIC a aussi sous-tendu des mouvements dits de "libération" dans des pays aussi éloignés les uns des autres que le sont la Tunisie, l'Égypte et la Lybie ou la Syrie et le Yémen, d'une part, et la Grèce et l'Espagne, d'autre part, où se font jour des protestations de grande ampleur pour des motifs différents mais toujours concertés.

3. En conclusion, je souhaite présenter quelques remarques qui vont dans le sens d'une exhortation à la prudence quant à l'appréciation que l'on peut porter sur certains instruments d'expression de la Société Civile mais aussi une conviction personnelle au sujet d'une approche heuristique de la construction de celle-ci.

- À mon sens, la Société Civile ne mérite nullement le blanc-seing qu'on lui accorde parfois en la parant d'avantages excessifs. Pour ne citer qu'un exemple, peut-on prétendre à son propos à une sérieuse compatibilité de l'innovation et de l'éthique ? Ainsi, les réseaux sociaux, tout en constituant un outil de mobilisation politique au sens large de cette expression, comportent malheureusement un appendice redoutable en ce qu'ils peuvent violer la vie privée via l'usage des nouvelles technologies. Hors l'usage inconsidéré de "Face book" et autres pièges médiatiques, les spécialistes de l'intelligence économique savent bien que le "*Social engineering*" constitue un des moyens privilégiés pour approcher une cible industrielle et obtenir des renseignements essentiels sur les secrets de fabrication de nombreuses firmes notamment, sans parler des "secrets-défense".

- S'agissant de l'approche heuristique des implications du concept de Société Civile, mon sentiment est que l'on pourrait utilement porter une attention particulière à la notion de "territorialité". Si l'on a pu prétendre, en effet, que le territoire est un "catalyseur de processus cognitifs" collectifs, c'est sans doute qu'il est un des maillons des "échelles de gouvernabilité plurielle" qui semble en mesure de compléter l'État-Nation, sinon de se substituer à lui. De ce point de vue, l'enracinement des acteurs locaux faciliterait dans un sens inductif l'efficacité prêtée aux membres de la Société Civile sur les processus de développement potentiel des innovations dans des domaines aussi divers mais connexes que le social, l'économique, le politique ou le culturel.

Par là même, le problème des migrations pourrait être recadré dans une perspective double : celle d'un renforcement de l'intérêt des populations éduquées à demeurer dans leur pays d'origine et celle d'une contribution encore plus efficace qu'actuellement des expatriés d'Afrique notamment, via les transferts d'économie, au développement économique et humain de leur nation en s'inspirant d'un modèle dès longtemps utilisé par des pays comme Israël ou la Turquie.

Les « pays pauvres, a écrit Francis Fukuyama, professeur de science politique à Stanford dans son ouvrage intitulé "*Les origines de l'ordre politique*", le sont non pas par manque de ressources mais parce qu'ils n'ont pas d'institutions politiques efficaces ». L'absence d'un Etat de droit fort est « l'une des principales raisons pour lesquelles ces nations n'atteignent pas des taux de croissance plus importants. »

Comment concilier dès lors les apports de la Société Civile avec ce besoin d'institutions robustes au sein d'un État de droit ? À cet égard, la réponse de Francis Fukuyama est dénuée d'ambiguïté : « Nous acceptons les institutions sans poser de question, écrit-il, mais nous ignorons leurs origines... si, toutefois, l'on ne tient pas compte du comportement humain, on se trompe sur la

nature des institutions politiques. » C'est pourquoi les États, comme il le reconnaît, dépendent de la propension à édicter et à suivre les normes de la vie en société.

Malgré les considérants relatifs à l'ambiguïté et aux limites de la Société Civile que je me suis efforcé de présenter en début de mon propos, quel plus bel encouragement pouvons-nous recevoir à approfondir la thématique d'ensemble de nos Journées ? Appliquons-nous y donc pour que vive la coopération universitaire franco-suisse !



"L'Association a pour objet de promouvoir toutes études et recherches relatives aux problèmes culturels, économiques, sociaux, financiers, juridiques ou autres, que posent les pays en développement".

L'ASSOCIATION TIERS-MONDE se situe dans une approche de recherche rigoureuse et réaliste. Elle se veut incitatrice. C'est pourquoi :

- elle organise annuellement les "Journées sur le développement", durant lesquelles des communications issues de travaux de recherche sont présentées ;
- elle veut encourager, provoquer et accroître des contacts fructueux entre étudiants, enseignants et professionnels qualifiés, en vue de favoriser le rapprochement des expériences des uns et des autres ;
- elle fait appel au concours de spécialistes, aussi bien dans les domaines de la recherche que des applications.

L'ASSOCIATION TIERS-MONDE a été fondée par le professeur François PERROUX, puis dirigée par le professeur René GENDARME. Elle est actuellement présidée par Pierre-Etienne FOURNIER, assisté de deux vice-présidents, Hubert GERARDIN et Pierre PASCALLON. Jean-Pierre GONON en est le trésorier et Jean BROT le secrétaire général.

L'ASSOCIATION TIERS-MONDE rassemble en son sein des personnalités, venues d'horizons divers, unies par le souci, selon la formule du fondateur, de « mettre la recherche économique et ses résultats pratiques au service du plein développement de la ressource humaine. »

Portrait du fondateur François PERROUX

Il est difficile, en quelques lignes, d'évoquer François Perroux et son œuvre, peut-on d'ailleurs les dissocier ? Homme de science aux vues prémonitoires, son analyse des faits économiques et sociaux n'est pas simple explication ou normalisation. Elle entend mettre à la disposition des acteurs du monde économique des méthodes d'inspiration scientifique applicables à l'espace économique concret, favorables au plein développement de la ressource humaine.

Né à Lyon en 1903, mort à Paris en 1987, François Perroux est l'auteur d'un nombre considérable d'ouvrages, d'articles et de travaux, dont *L'Europe sans rivage*, *L'économie du XXème siècle* et *La coexistence pacifique*. Il est licencié es lettres classiques quand il est reçu premier, à vingt-cinq ans, au concours d'agrégation d'économie politique. Successivement professeur aux Facultés de Droit de Lyon et de Paris, il termine son enseignement au Collège de France. Utilisant couramment cinq langues, il enseigne dans quelque trente nations. Il fonde notamment l'Institut de Science Economique Appliquée (ISEA) en 1945, qui deviendra l'Institut de Sciences Mathématiques et Economiques Appliquées (ISMEA), l'Association Tiers-Monde (ATM) et la revue *Mondes en développement*, en 1973.

Quels sont ses buts ?

Au moment où de très nombreux et très graves problèmes, tant d'ordre économique qu'humain, assombrissent tragiquement les perspectives ouvertes aux populations des pays du

Tiers-Monde et où de nouveaux équilibres générés par la transformation de l'Europe ne peuvent que se répercuter sur le reste du globe, à commencer par le Sud du bassin méditerranéen et l'Afrique, l'Association vise à promouvoir, modestement mais avec la plus grande détermination, une meilleure compréhension des conditions d'existence et de développement des intéressés.

L'économie du XXI^e siècle devra être mondiale pour atteindre ses objectifs, c'est-à-dire satisfaire les besoins. Le développement, qui favorise la vie des hommes, n'est ni un privilège ni le fruit d'une localisation favorable. La réussite dépend de l'effort de tous. S'y préparer s'impose maintenant. L'émergence des Jeunes Nations et de leurs cinq milliards de ressortissants dont il convient de faciliter l'essor du niveau de vie et d'assurer, à plus long terme, les bases de l'autonomie ethnique et culturelle, leur entrée sur des marchés aux frontières estompées, sont déjà en cours. Dans les nouveaux équilibres en gestation, les techniques ne suffisent plus, elles peuvent même avoir des effets pervers. L'enjeu réclame une solidarité active et l'accompagnement attentif des efforts de réflexion de tous. C'est le grand œuvre du XXI^e siècle.

Quels sont ses moyens ?

L'ASSOCIATION TIERS-MONDE, indépendante de tout organisme, n'a pour ressources que le produit des cotisations de ses membres et de ses activités. L'organisation des Journées sur le développement et les publications réalisées absorbent ses ressources courantes. Le maintien de ce qui est entrepris, le développement souhaité, voire la création de nouvelles activités nécessitent un accroissement de son budget et des adhésions, dont le nombre s'est régulièrement accru au cours des dernières années.

Quelles sont ses réalisations ?

Depuis 1985 l'Association a régulièrement organisé des **Journées Jeunes Chercheurs**, puis, à partir de 1997, des **Journées sur le développement**, sous forme d'un colloque en partenariat avec des universités françaises ou étrangères. Après Mons en Belgique, ces journées se sont tenues en 2008 à l'Université Gaston Berger de Saint Louis du Sénégal, en 2009 et en partenariat avec le CREA de l'Université du Luxembourg, du 3 au 5 juin, à Luxembourg, puis en 2010, du 2 au 4 juin, à Strasbourg en partenariat avec le BETA CNRS. Les XXVII^e Journées ont eu lieu du 8 au 10 juin 2011 en Suisse à Fribourg, sur le thème "La construction de la société civile et le développement. Entre innovation, subsidiarité et développement".

L'Association Tiers-Monde, depuis fin décembre 1991, assure la diffusion d'un bulletin d'information FP **CONTACT** destiné en priorité à ses membres.

L'Association Tiers-Monde a fait paraître plusieurs ouvrages :

- **François Perroux, penseur de notre temps**, 1992, Nancy, Presses Universitaires de Nancy.
- **Entreprise, région et développement. Mélanges en l'honneur de René Gendarme** (sous la direction de Jean Brot), 1997, Metz, Ed. Serpenoise, 464 pages.
- **Infrastructure et développement** (sous la direction de Jean Brot et Hubert Gérardin), 2001, Paris, L'Harmattan, 306 pages.
- **Quels acteurs pour quel développement ?** (sous la direction de Géraldine Froger, Claire Mainguy, Jean Brot et Hubert Gérardin), 2005, Paris, Karthala, 290 pages.
- **Catastrophe et gouvernance. Succès et échecs dans la gestion des risques majeurs** (sous la direction de Jean Brot, Stéphane Callens, Hubert Gérardin et Olivier Petit), 2008, Belgique, Cortil-Wodon, Editions Modulaires Européennes, 216 pages.
- **L'État, acteur du développement**, (sous la direction de Fabienne Leloup, Jean Brot et Hubert Gérardin), 2012, Paris, Karthala, 298 pages.



Ligne éditoriale

Revue francophone à comité de lecture fondée en 1973 par François Perroux (Collège de France), *Mondes en développement* publie au plan international des contributions en français ou, pour certaines, en anglais. Elle s'intéresse aux différents modes et trajectoires de développement des pays dans le monde, selon des valeurs humaines (économie des ressources humaines, éthique du développement...), économiques (coopérations, mondialisation, sous-développement et pauvreté, dynamiques migratoires...), sectorielles et techniques (industrialisation, agriculture, transferts de technologies...), financières (financement du développement, dette, microfinance...). Une attention particulière est accordée aux enjeux institutionnels (gouvernance) et de la société civile dans une perspective de développement durable. Ouverte sur les approches pluridisciplinaires, *Mondes en développement* veut être un lieu de débats et de réflexions sur les recherches théoriques et appliquées en matière de développement.

BON DE COMMANDE

Mondes en développement

Je soussigné(e), M./Mme

Institution Particulier

NOM Prénom

Institution

N° TVA

Rue

N° Bte

Code postal

Localité Pays

abonnement annuel 2012 à *Mondes en développement*

(4 numéros l'an),

au prix de 145 €. **Frais de port et d'emballage compris pour tous pays.**

Paiement à la réception de la facture par chèque ou mandat poste.

ou

J'autorise la société De Boeck Services à débiter ma carte du montant de la facture.

Carte N°

N° CVV*

* Les 3 numéros au dos de votre carte, pour une meilleure sécurité des transactions.

VISA MASTER CARD A.E.

Date de validité

Date : Signature

À retourner à
De Boeck Services

Fond Jean-Pâques, 4 • B-1348 Louvain-la-Neuve.

_ +32 10 48 25 11 • _ +32 10 48 25 19 •

abo@deboeckservices.com

Les commandes sont servies après réception du paiement.
L'abonnement se clôture à la parution du dernier numéro de l'année en cours.



Éditée par les Editions De Boeck,
Mondes en Développement est accessible
en ligne sur www.cairn.info, portail de
plusieurs centaines de revues de sciences
humaines et sociales francophones.
- en texte intégral pour les articles de
plus de trois ans depuis 2001.
- en accès conditionné : abat d'article en
ligne ou en libre consultation pour les
universités ayant souscrit un abonnement
au bouquet cairn.
Mondes en Développement, classée
CNRS, est indexée par ECONLIT
(The American Economic Association's
Electronic Bibliography)



Note aux auteurs

Les textes doivent être envoyés sous format électronique aux deux adresses suivantes :

hubert.gerardin@univ-lorraine.fr ou fabienne.leloup@uclouvain-mons.be

Les articles soumis sont évalués quant à leur pertinence pour publication dans la revue. Si cet avis est positif, le texte est alors expertisé de manière anonyme par deux rapporteurs du comité de lecture, composé des membres du conseil de rédaction et d'une trentaine d'universitaires.

Les instructions aux auteurs sont disponibles sur les sites :

- <http://www.mondesendveloppement.eu> (contact : sylvain.zeghni@univ-mlv.fr)

- CAIRN : http://www.cairn.info/en-savoir-plus.php?ID_REVUE=MED#

- Éditions De Boeck : [http:// universite.deboeck.com/html/revues/mondes/MED_consignes.pdf](http://universite.deboeck.com/html/revues/mondes/MED_consignes.pdf)

Directeur de la publication

Hubert GÉRARDIN

IPAG Université de Nancy 2

4 rue de la Ravinelle CO n° 26

F-54035 Nancy cedex

Tél. : +33 (0)3 54 50 43 40

Hubert.gerardin@univ-lorraine.fr

Rédaction en chef

Bruno BOIDIN bruno.boidin@univ-lille1.fr

Géraldine FROGER geraldine.froger@uvsq.fr

Fabienne LELOUP fabienne.leloup@uclouvain-mons.be

Laurence ROUDART Laurence.Roudart@ulb.ac.be

Conseillers de la rédaction

Pierre ENGLEBERT PE004747@pomona.edu

André PHILIPPART a_philippart@hotmail.com

Secrétaire de rédaction responsable des notes de

lecture

Jean BROT jean-brot@orange.fr

Responsable de la rubrique il y a 30 ans

François DENOËL francois.denoel@laposte.net

Responsable de la veille Internet

Nathalie FABRY nathalie.fabry@univ-mlv.fr

Conseil de rédaction

Bruno BOIDIN (Lille 1), Jean BROT (Lorraine),

Stéphane CALLENS (Artois), Luc

COOREMANS (Haute École Francisco Ferrer,

Bruxelles), François DENOËL (Paris-Est), Pierre

ENGLEBERT (Pomona College, Los Angeles),

Nathalie FABRY (Paris-Est), Serge FELD

(Liège), Jean-Jacques FRIBOULET (Fribourg),

Géraldine FROGER (Versailles Saint-Quentin)

Jean-Jacques GABAS (Paris XI), Hubert

GÉRARDIN (Lorraine) Jean-Jacques

HALLAERT (FMI, Paris), Joseph KAMANDA

KIMONA-MBINGA (Ministère de

l'Environnement, Canada), Francis KERN

(Strasbourg) Marc LABIE (Mons), Michel

LELART (Orléans), Fabienne LELOUP

(FUCAM, Mons), Claire MAINGUY (Strasbourg),

Bertrand MAXIMIN (Paris V), Marcel

MAZOYER (AgroParisTech), Thierry

MONTALIEU (Orléans), André PHILIPPART

(Bruxelles), Laurence ROUDART (ULB), Sylvain

ZEGHNI (Paris-Est)

Collection numérisée des numéros 1 à 120 (1973-2002)

Sur deux CD-Rom

Libre accès, plus de 1200 fichiers, sommaires, articles,
notes, documents, résumés, table générale

Prix de vente TTC et frais d'expédition inclus

CD1 (1973-1993) (n° 1 à 44) 300€

CD2 (1984-2002) (n° 45 à 120) 300€

CD1 + CD2 (Collection complète) 580€

Commande à adresser à

Association Mondes en Développement

Laurence ROUDART

Faculté des Sciences sociales et politiques

Université Libre de Bruxelles

CP 124/50

Avenue Franklin Roosevelt

B-1050 Bruxelles

Laurence.Roudart@ulb.ac.be

Les Cahiers de l'Association Tiers-Monde

- N°1, PARIS, 1985, ISMEA-Institut Henri Poincaré (épuisé)
 Les problèmes de la théorie du développement, volume I, 97 pages.
- N°2, NANCY, 1986, CREDES, Faculté de Droit (épuisé)
 Les problèmes de la théorie du développement, volume II, 107 pages.
- N°3, PARIS, 1987, Centre Beaubourg-Georges Pompidou (épuisé)
 Industrialisation et développement, 97 pages.
- N°4, TOULOUSE, 1988, Palais d'Assézat (épuisé)
 L'endettement international, 180 pages.
- N°5, BORDEAUX, 1989, Faculté de Droit (épuisé)
 Innovation et développement, 180 pages.
- N°6, STRASBOURG, 1990, Palais de l'Europe (épuisé)
 L'Europe et le développement des nations, 121 pages.
- N°7, PARIS, 1991, Ministère de la Recherche et de la Technologie
 Monnaie, finance, banque et développement des nations, 206 pages.
- N°8, METZ, 1992, Faculté de Droit
 Effort endogène et développement des nations, 161 pages.
- N°9, LYON, 1993, Université Louis Lumière, Lyon II
 La cité et le développement des nations, 132 pages.
- N°10, NICE, 1994, CEMAFI, Université de Nice-Sophia-Antipolis
 Europe-Afrique : vers quel développement ? 178 pages.
- N°11, PARIS, 1995, Banque de France-Malesherbes
 Les voies du développement durable, 158 pages.
- N°12, ORLEANS, 1996, LEO, Université d'Orléans
 Quel développement face à la mondialisation ? 162 pages.
- N°13, POITIERS, 1997, IERS, Université de Poitiers
 Les composantes locales, régionales, mondiales du développement des nations.
 Antagonismes ou complémentarités ? 226 pages.
- N°14, BENDOR, 1998, CERER, Université de Toulon et du Var
 Europe-Méditerranée : vers quel développement ? 222 pages.
- N°15, BETHUNE, 1999, EREIA, Université d'Artois
 Infrastructures et développement, 238 pages.
- N°16, EVRY, 2000, Université d'Evry-Val-d'Essonne
 Tertiairisation et développement, 264 pages
- N°17, AIX-EN-PROVENCE, 2001, CEREFI, Université d'Aix Marseille III
 Intégration régionale et développement, 438 pages.
- N°18, TUNIS, 2002, LIEI, Faculté des Sciences Économiques et de Gestion de Tunis
 Libéralisation, transferts de connaissances et développement, 358 pages.
- N°19, PARIS, 2003, GEMDEV, Université Denis Diderot Paris VII
 Quels acteurs pour quel développement ? 222 pages.
- N°20, NANCY, 2004, BETA-Nancy, Faculté de Droit, Sciences Économiques et Gestion
 Droits et développement, 244 pages.

- N°21, MARRAKECH, 2005, CREQ, Faculté de Droit, Sciences Économiques et Gestion
 Formation, emploi et développement, 236 pages.
- N°22, ARRAS, 2006, EREIA, Université d'Artois
 Urgence, solidarité, gouvernance et développement, 190 pages.
- N°23, MONS, 2007, FUCAM (Facultés Universitaires Catholiques de Mons)
 L'État malgré tout ? Acteurs publics et développement, 276 pages.
- N°24, SAINT LOUIS DU SÉNÉGAL, 2008, Université Gaston Berger
 Économie de la connaissance et développement, 350 pages.
- N°25, LUXEMBOURG, 2009, CREA, Université du Luxembourg
 Attractivité, gouvernance et développement, 208 pages.
- N°26, STRASBOURG, 2010, BETA CNRS, Université de Strasbourg
 Crises et soutenabilité du développement, 272 pages.
- N°27, FRIBOURG (CH), 2011, Université de Fribourg
 La construction de la société civile et le développement. Entre innovation, subsidiarité et
 développement, 210 pages.

ONG, ASI et le mouvement de solidarité internationale

Michel FAUCON³

L'image qui vient spontanément à l'esprit de la plupart des auditeurs de l'expression "ONG" c'est celle d'une organisation, généralement qualifiée d'humanitaire, allant porter secours à des populations en détresse. Pourtant le monde des ONG ne se réduit pas aux organisations humanitaires. Rappelons que ce vocable ONG est né presque en même temps que les Nations-unies elles-mêmes, quand les règles de fonctionnement du Conseil économique et social de l'institution ont inclus le principe de faire appel à des expertises extérieures pour éclairer son travail. L'organisation ne rassemblant que des représentations gouvernementales, toute entité extérieure à elle-même s'est appelée "organisation non-gouvernementale", qu'il s'agisse d'associations, de syndicats, d'églises, etc. L'usage commun s'est limité aux associations : c'est la pratique en France où il n'existe pas de statut spécial pour une ONG. En ce sens, n'importe quelle association peut se considérer comme une ONG. Dans certains pays, un statut spécial a été créé, en général pour faciliter à l'organisation bénéficiant de ce statut les échanges internationaux et la réception de fonds provenant d'autres pays. Le propos de cet article est de présenter l'évolution et l'orientation actuelle de certaines organisations en France et ailleurs qui ne se considèrent pas comme "humanitaires" mais qui se reconnaissent davantage dans la volonté de construire un mouvement de solidarité internationale.

Pour se donner un nom...

À plusieurs reprises, des tentatives de classification des ONG ont eu lieu. En 1987, Jean-Marie Hatton, délégué général du CRID, avait fourni au FNDVA (Fonds national pour le développement de la vie associative) un essai de typologie des associations membres du CRID. Il définissait cinq catégories. Quelques années plus tard, en 1994, Denise de Leiris qui lui avait succédé reprenait la tentative et proposait sept catégories pour la petite quarantaine d'organisations membres du CRID. Ces premiers éléments ont été rappelés par Michel Faucon (1996). Récemment, dans le rapport final de l'enquête qu'il a conduite pour Coordination SUD en 2008, Serge Cordelier consacre l'un de ses chapitres à "l'impossible typologie des ONG". « On a souvent affirmé qu'il n'est pas possible d'établir une typologie unique des ONG. Déjà, dans l'excellent livre collectif *ONG et Développement* (Deler et al., 1998), Jean-Pierre Olivier de Sardan pouvait considérer qu'il serait vain de vouloir proposer une telle typologie, selon un seul système de critères, et que l'on aboutirait à des typologies fort différentes selon les critères de classement que l'on se donne, car ces critères ne se recouvrent pas [...]. Par exemple, le critère de "plus ou moins de compétence" ne se superpose pas en positif ou en négatif à celui de "plus ou moins de militantisme" (il est des ONG "militantes" incompétentes et d'autres compétentes, comme pour les ONG "non militantes"...). Il en est de même pour les autres critères possibles : idéologie, secteur technique d'intervention, mode de financement, forme d'intervention, etc. À cela s'ajoute le fait que, par exemple, les catégories "développementalistes", "humanitaires" et "environnementalistes" sont aujourd'hui plus relatives qu'hier car des chevauchements de domaines existent et que des coopérations se développent. Visiter certains critères de classification n'en est pas moins riche en enseignements (voir Hatton, in Faure, 2002). » Dans le corps du chapitre, Cordelier interroge différents critères de classification par type : de champs et de missions ; d'actions ou de fonctions ; de structuration ; de vie associative ou de gouvernance ; de modèle économique ; en montrant l'intérêt et les limites de chaque approche.

Dans les espaces internationaux où se rencontrent des ONG, cette préoccupation identitaire réapparaît. Selon le type d'obstacles que rencontrent les acteurs associatifs, le besoin de préciser ce que l'on est et ce que l'on représente se fait sentir. Auprès de la Commission européenne comme des instances Onusiennes, l'usage était d'ajouter un "D" (pour "développement") au sigle ONG. L'introduction d'un terme positif dans cette définition négative semblait avoir résolu le problème existentiel. Ce fut vrai jusqu'au début des années 1990. À partir de la mobilisation en vue de la conférence de Rio (Conférence des Nations-unies sur l'environnement et le développement, en juin 1992), le terme "développement" fut largement remis en

³ Ancien délégué général du CRID. michel.faucon@online.fr

cause au nom des préoccupations environnementales portées par des organisations désignées elles aussi par le sigle ONG. Pour éviter d'être considérées comme des suppôts d'un modèle de développement, qu'elles-mêmes d'ailleurs critiquaient au nom de ses conséquences sociales, honni par leurs collègues environnementales, les ONGD choisirent de se désigner d'un terme positif représentant mieux leur type d'engagement : elles passèrent alors à se désigner sous le nom d'OSI (organisations) ou d'ASI (associations), mettant en avant la solidarité internationale de préférence au mot développement devenu trop lourd à porter. La nouvelle terminologie s'appliqua très vite en France. Cependant, le changement d'auto-désignation n'a en rien modifié la complexité du milieu. De plus, il n'est pas certain que toutes les actions mises en œuvre par les ASI soient une illustration pertinente de la solidarité revendiquée. Le nom donné au CRID est marqué par son époque. En 1976 l'expression "développement du Tiers-Monde" ne choquait personne et n'était pas l'objet de soupçon. Que des associations d'aide au développement se réunissent et créent ensemble un "Centre de recherche et d'information pour le développement" était parfaitement logique. La volonté collective était d'une part de créer des synergies avec les chercheurs sur les questions de développement et de politique de coopération et, d'autre part, de se donner les moyens d'interpeller les pouvoirs publics sur les politiques de coopération mises en place au niveau de l'État français et des institutions européennes. Le CRID organisa de grands colloques dans les premières années de son existence, il fut présent dans toutes les instances de concertation avec les ministères et il contribua pour une large part à l'organisation du milieu associatif de la solidarité internationale en France. Si on le créait aujourd'hui, on ne trouverait ni les termes "centre de recherche" ni, encore moins, "développement" mais plus sûrement les mots "collectif" et "solidarité internationale".

Pour retrouver l'histoire...

Au delà des considérations terminologiques et en dépit d'une impossible typologie exhaustive et satisfaisante, on peut néanmoins avancer quelques valeurs et quelques principes dans lesquels toutes les associations membres du CRID se reconnaîtraient et qui sont le résultat d'une stratification des réflexions et des expériences qui s'est opérée tout au long de leur histoire. Un bref rappel permettra de les présenter. Voici à peine plus de cinquante ans que se sont créées les premières organisations se définissant spécifiquement un objectif d'appui au développement. Il existait déjà des organisations associatives ou syndicales dotées d'un secteur international par lequel pouvait transiter diverses formes d'aide. Certains organismes inspirés par Louis-Joseph Lebret s'étaient créés après la Deuxième Guerre mondiale et dans les années 1950. La conférence de Bandung en 1955 avait aussi inspiré un grand espoir. Mais la mobilisation internationale contre la faim, orchestrée par la FAO en 1960, et l'accession à l'indépendance des pays africains issus de l'empire colonial français, ont plus fortement marqué les esprits des citoyens français. La lutte contre la faim dans le monde s'est rapidement transformée en une mobilisation d'appui au développement du Tiers-Monde et ce double engagement a déclenché un foisonnement d'associations. La générosité s'est déployée sous diverses formes, en particulier par le départ de jeunes gens pas toujours bien préparés à affronter les réalités qu'ils allaient rencontrer. Trop souvent prévalait l'idée qu'une aide technique ou un apport de matériel pourrait résoudre à peu de frais des situations de précarité. Ce qui avait été oublié, c'était l'ensemble des éléments qui font exister et vivre les sociétés : la culture, l'organisation sociale, la répartition des pouvoirs, les modes d'expression, la hiérarchie des valeurs, les mécanismes de solidarité existants, etc. Connaître les gens, comprendre autant que possible leurs modes de vie, trouver les bons moyens de la rencontre et du dialogue constituaient les prémices à une quelconque intervention. D'ailleurs, fallait-il vraiment intervenir ?

Les formes simplistes de volontariat ont vite été critiquées par un certain nombre d'associations. Leur réflexion s'est alimentée de l'expérience venant de l'éducation populaire, très active dans la France de l'après-guerre et d'où provenaient de nombreux militants, ainsi que l'enseignement issu de l'expertise développée dans la mouvance de Louis-Joseph Lebret et d'autres se réclamant des mêmes références. On connaissait déjà l'expérience et certains ouvrages de Paulo Freire qui associait l'alphabétisation des adultes à la prise de conscience de leur propre réalité et à la découverte de leur capacité à agir sur elle. Le coup d'état militaire de 1964 au Brésil, celui de Pinochet au Chili en 1973, celui de la junte militaire en Argentine en 1976 provoquèrent l'exil de nombreux intellectuels et la propagation en Europe des expériences de l'éducation populaire en Amérique latine. Certains de ces exilés vinrent éclairer d'un regard nouveau l'engagement parfois trop naïf des associations d'aide au Tiers-Monde. Enfin des militants de l'anticolonialisme désavouaient la prétention qu'avaient à leurs yeux les associations d'aide au développement de vouloir enseigner au reste du monde comment se développer. Sous ces diverses influences, des associations que l'on va retrouver plus tard dans le CRID s'interdirent d'intervenir

directement : elles choisirent de soutenir des partenaires, c'est à dire des acteurs locaux fiables. Le partenariat fut l'objet d'une maturation fondée sur une multitude d'expériences. Les modes de dialogue, les formes de soutien, le partage des responsabilités dans les décisions, l'inter-médiation auprès des bailleurs publics ou privés furent l'objet de concertation entre les associations et leurs partenaires.

Au nom de ce partenariat, les associations découvrirent la nécessité de s'investir dans l'information de leurs concitoyens afin de contrer les messages misérabilistes avec lesquels on cherchait à sensibiliser l'opinion pour solliciter ses dons. Il fallait montrer les dynamiques à l'œuvre dans les sociétés, les richesses des différentes civilisations et comment les populations dans des pays dits sous-développés se prenaient en charge pour vaincre les difficultés. Cette activité d'information du public et aussi de formation des militants fut désignée sous le terme "d'éducation au développement". Partant de la réalité vécue par leurs partenaires, les associations pouvaient à la fois montrer les dynamiques à l'œuvre là-bas et dénoncer les obstacles économiques et/ou politiques venus principalement des États ou des entreprises du Nord.

Le partenariat revendiqué

Aucune des organisations du CRID n'est opérateur direct de "projet de développement". La relation avec des acteurs d'autres pays s'inscrit dans un rapport de partenariat exigeant. La solidarité avec ces partenaires ne peut se suffire de l'aide qui leur est fournie : elle implique un engagement pour lutter contre les obstacles mis au développement des peuples dans les divers espaces de pouvoir. Selon Gustave Massiah (2010), président du CRID jusqu'en 2009, le partenariat « correspond à une valeur, des pratiques et l'inscription dans une stratégie. C'est ce qui permet d'en préciser le sens et de le différencier de la récupération que son succès a provoquée et qui tend à en faire un "mot-valise" utilisable à tort et à travers. Le partenariat rappelle que la solidarité internationale (dimension internationale de la solidarité) ne se réduit pas à de simples relations. Il signifie la volonté de construire des rapports d'égalité, en partant de l'égalité en droit, entre des partenaires qui sont dans des situations d'inégalité de fait. Les pratiques de partenariat sont riches de leur diversité. Elles concrétisent les projets communs porteurs de cette égalité. Cette volonté de l'égalité qui transparait dans le refus des inégalités et des discriminations fonde l'égalité dignité de tous les partenaires. Elle construit les bases de la confiance, des mobilisations communes et se multiplie dans des innovations qui bénéficient de la liberté et de l'imagination nées des rencontres et de la découverte des cultures. » Massiah parle du « mouvement de solidarité internationale ». Les membres du CRID ont conscience de concourir à l'émergence d'un tel mouvement. Sa manifestation la plus visible est le Forum social mondial auquel le CRID est intimement lié comme membre de son Conseil international.

Les remarques qui précèdent concernent des organisations françaises, spécifiquement les membres du CRID. Pour être complet, il faudrait pouvoir tenir des propos équivalents sur les organisations partenaires des ASI du CRID. On retrouverait la même impossibilité à les cataloguer selon des critères irréfutables. Depuis des groupements de paysans dans des villages jusqu'à de grandes fédérations nationales, la palette est large. Généralement, la terminologie utilisée dans les formulaires de montage de projet est en porte-à-faux avec le type de relation en vigueur. Ainsi, le terme de "bénéficiaire" ne convient pas pour désigner le ou les partenaires des projets. Mise à part la maladresse intrinsèque de ce terme, les "bénéficiaires" dont il est question sont les personnes finalement rejointes par l'activité que déploie le partenaire. En d'autres termes, les partenaires sont eux-mêmes des acteurs dans le changement de leur milieu, dans la promotion sociale de leurs concitoyens, dans la construction de la démocratie aux niveaux les plus proches des gens, de ces gens qui sont (ou doivent être) les véritables "bénéficiaires" des actions entreprises.

Les étapes récentes

Dès le début des mobilisations internationales liées aux conférences des Nations-unies dans les années 1990, les associations de solidarité internationale ont intégré ce volet institutionnel à leurs pratiques. Il leur apparaissait clairement que sans modifications profondes des rapports de force internationaux, les efforts de leurs partenaires pour améliorer les conditions de vie de leurs sociétés continueraient d'être battus en brèche par le système établi. On dénonçait depuis longtemps déjà les relations commerciales inégalitaires et le mécanisme inique de la dette dans des campagnes nationales ou européennes. La mise à l'ordre du jour international de sujets aussi essentiels que « environnement et développement » (Rio 1992), « droits de l'homme » (Vienne 1994), « population et développement » (Le Caire 1994), « développement social » (Copenhague 1995), « femmes et développement » (Pékin 1995) « alimentation mondiale » (Rome 1996) justifiait un nouvel investissement parmi les grandes coalitions d'ONG mobilisées sur ces sujets.

Les ASI du CRID et d'autres selon leurs centres d'intérêt participèrent aux concertations mises en place par les institutions Onusiennes et aussi aux rencontres alternatives préparatoires ainsi qu'aux forums

parallèles organisés à l'occasion des conférences. Il est indéniable que les ONG contribuèrent à promouvoir des formulations plus favorables à la défense des victimes de toutes formes d'exclusion. Il est tout aussi vrai que les textes résultant de ces grandes concertations officielles n'ont eu que peu d'influence sur les décisions politiques des gouvernements. Cela renvoie évidemment aux discussions sur les vraies instances de pouvoir, sur le poids réel des pouvoirs politiques face aux pouvoirs économiques, etc. Quant aux « peuples de la terre » censés être le fondement des Nations-unies, force est de constater que leurs voix ont beaucoup de mal à se faire entendre dans ces enceintes.

Ces grands rassemblements ont favorisé une reconnaissance des acteurs "du Sud" dans un nouveau rôle. Plus que dans les pratiques habituelles du partenariat, les organisations du Sud se sont montrées à l'égal de celle du Nord. Des négociations sur des objectifs de lobbying vis-à-vis des délégations gouvernementales se sont tenues dans lesquelles les organisations du Sud ont pu exercer un authentique leadership. De nouveaux réseaux apparaissaient, regroupant des organisations de différentes parties du "Sud", sans avoir besoin de recourir à la médiation d'ONG du Nord. À la suite de la conférence de Rio, une structure légère de coordination, l'International NGO Forum (INGOF), s'était mise en place pour essayer de maintenir le lien entre les réseaux nationaux ou internationaux qui s'étaient mobilisés. L'une des préoccupations majeures était de résoudre la question de la maîtrise de l'agenda. Jusqu'alors, en effet, parce que des financements spéciaux étaient disponibles, les ONG ne parvenaient à se rencontrer que à la faveur d'événements organisés par des gouvernements ou des institutions internationales et sur des thèmes qui, certes, les intéressaient, mais qui n'étaient pas nécessairement leur priorité du moment. Il fallait se procurer les moyens de pouvoir créer soi-même l'événement. La conférence de Rio avait permis de constater la belle vitalité des ONG brésiliennes. Plus d'un millier s'étaient mobilisées et avaient réussi à organiser entre elles une instance de coordination, en mettant au point un système démocratique de fonctionnement. Il est probable que cette expérience réussie ait servi de base à ce qui rebondira quelques années plus tard dans l'initiative du Forum social mondial. L'ambition qui guide les promoteurs comme les participants de ces forums est bien de (re)donner l'initiative aux mouvements populaires pour concevoir et installer de nouvelles formes de relations à l'échelle du monde. L'échec global des politiques nationales et internationales dans la lutte contre la pauvreté, contre l'accroissement des inégalités, contre le pillage des ressources de la planète fait l'objet d'un constat largement partagé par les acteurs que rassemblent ces forums. Mais la réflexion ne s'arrête pas au constat et à la dénonciation du système. Il est aussi et surtout question de concevoir des alternatives fondées sur des formes pertinentes de solidarité.

Il est impossible de faire l'inventaire de l'ensemble des échanges qui se tiennent lors d'un forum. Un exemple pourra aider à en comprendre le processus. Lors du cinquième Forum social mondial qui s'est tenu à Porto Alegre en janvier 2005, une table ronde réunissait des représentants syndicaux ou d'organisations de défense et d'appui aux travailleurs du textile provenant des pays suivants : Chine, États-Unis, France, Inde, Maroc, Mexique, Thaïlande. Le thème qui réunissait les orateurs était celui des délocalisations dans leur branche d'activité. Comme on peut s'y attendre, les uns et les autres n'avaient pas la même approche de la question, puisque la vision simpliste des choses consistait à dire que ce que perdait les uns était gagné par les autres. Pour ces gens qui se retrouvaient donc adversaires de fait, l'évolution de la discussion a permis d'abord de constater que personne parmi eux ni parmi celles et ceux qu'ils représentaient n'était à l'origine de cet état de fait. De plus, tous subissaient des torts : pour les uns, la perte de l'emploi, pour les autres, diverses formes d'exploitation. Aucun d'entre eux n'avait finalement intérêt dans cette situation, par contre quelqu'un, quelque part, en profitait certainement. L'adversité réciproque dans laquelle ils se retrouvaient servait les intérêts du système. Pour lutter efficacement, il faudrait commencer par passer de l'adversité à la solidarité. Reste à trouver les formes à donner à cette solidarité. Le premier pas envisagé : concourir à la conquête des droits pour ceux qui en sont privés. Cela se décline en des transferts de moyens pour de la formation juridique et syndicale, en actions de dénonciation des injustices ou des sévices endurés par des travailleurs, etc. La conclusion logique : si tous bénéficiaient des mêmes droits, le dumping social ne serait plus possible et on n'aurait pas à déplorer (entre autres choses) les délocalisations. Bien entendu, d'autres étapes seront à trouver par la suite, l'important étant le changement de regard et la mise en route d'un processus de solidarité. À des milliers d'exemplaires, on retrouverait dans les forums des initiatives comparables. Il s'agit toujours d'une rencontre entre des gens ou des groupes qu'affecte différemment un même phénomène résultant directement ou non de la mondialisation. Ils peuvent faire appel à diverses formes d'expertises mais, à l'instar des "assemblées de citoyens", ils gardent la maîtrise finale de leurs conclusions.

De nouveaux chantiers

Les rendez-vous internationaux, les forums parallèles des conférences Onusiennes, les grandes manifestations de contestation des institutions internationales et enfin les forums sociaux ont fait évoluer les manières de vivre le partenariat entre les acteurs du Nord et leurs partenaires. Le lien privilégié entre acteurs du Nord et du Sud sur lequel s'était établi le concept de partenariat a évolué considérablement. La pluralité des partenaires autour de chacun des acteurs atténuée ce qui aurait pu être à certains moments une dépendance trop exclusive. La nature même des organisations qui prennent part à ce mouvement général dépasse largement celles que l'on désignait traditionnellement sous le vocable d'ONG, à savoir, celles qui se désignent chez nous comme des ASI. Le monde des organisations dites "humanitaires" est à peu près absent de ce mouvement ainsi d'ailleurs que celles rassemblant des "professionnels" du développement. Par contre, de nouveaux acteurs provenant de divers champs d'activité (écologie, social, droits de l'homme et droits économiques, sociaux et culturels) contribuent à la diversification des thèmes abordés. De cette manière, les acteurs du Sud, "partenaires" traditionnels des ASI du Nord, rencontrent leurs véritables homologues que sont les associations de défense des droits ou de l'environnement. La relation partenariale traditionnelle cède le pas à des "alliances" ou à des coalitions d'une pluralité d'acteurs.

Avec les nouvelles formes de relations évoluent les concepts et les thèmes de mobilisation. Ainsi en est-il des discours tant utilisés autour des besoins, de leur identification et des réponses à apporter. Aux premières heures de leur existence, les associations ont presque toujours justifié leur engagement au nom de la réponse qu'il fallait apporter aux besoins de populations affectées par diverses carences. Très rapidement, au moins pour ce qui concerne les associations membres du CRID, il est devenu évident que ce n'était pas aux associations "ici" de déterminer les besoins des populations "là-bas", mais que cette détermination des besoins était de la responsabilité des "partenaires" à qui il revenait aussi d'envisager les solutions et le type d'appui qu'ils préconisaient. On a beaucoup réfléchi et disserté sur les besoins, leur expression, leur pertinence, leur hiérarchie. Malgré tout, force est de reconnaître que cette notion de besoin n'est pas exempte d'une bonne dose de subjectivité. Plutôt que de se fonder sur la notion de besoins à satisfaire, l'engagement tend à se fonder maintenant sur celle de droits à conquérir et à défendre. Dans cette perspective, la réflexion au sein des FSM comme chez les acteurs qui participent de ce mouvement, s'appuie sur de nouveaux concepts permettant de justifier les actions, de leur donner sens et cohérence.

La notion de « biens communs » est un élément essentiel de cette recherche de cohérence. Voici en quels termes ils sont décrits dans l'ouvrage de Gustave Massiah (2010) : « *Les biens communs sont au cœur de la démarche de milliers d'initiatives qui visent à permettre l'accès à la santé, le partage des connaissances et de l'éducation, la création et l'innovation, la souveraineté alimentaire, le partage de l'espace public, ou encore celui des ressources naturelles. Il s'agit d'explorer des voies alternatives par rapport à l'accaparement des biens communs par les marchés. [...] Les biens communs ne sont pas seulement la marque d'une résistance à la religion toute-puissante des marchés, ils apparaissent comme l'une des clés de la transformation de la société, une alternative viable à la privatisation. Ils articulent plusieurs questions : celle des savoirs et des cultures ; celle du rapport entre production et consommation ; celle de l'accès et de la préservation des ressources naturelles ; celle des techniques, de l'innovation et du partage de la propriété intellectuelle ; celle des libertés démocratiques. Cette approche alimente la réflexion théorique des communs investis dans les mouvements sociaux et citoyens.* »

Avec les biens communs, les services publics sont un autre terrain donnant lieu à un partage d'expériences entre les acteurs des différentes régions. Les services publics doivent permettre l'accès aux mêmes droits pour tous. Or leur régulation par le marché n'est pas satisfaisante. Pour Massiah (2010), « *la question de services publics est au cœur des mobilisations et constitue un enjeu stratégique : ils sont [...] au centre des mouvements sociaux, des luttes des travailleurs des entreprises du secteur public concernant les revenus, l'emploi et les statuts, des luttes des usagers concernant l'accès, les prix et la qualité des services, des combats des écologistes en faveur de la prise en compte des écosystèmes, des mouvements de lutte contre les exclusions, les inégalités et les discriminations, des mouvements de solidarité internationale. À partir des services publics il est possible d'identifier et de comprendre les grands enjeux des sociétés actuelles.* » Massiah montre comment les services publics ont été le domaine dans lequel ont convergé les divers mouvements de solidarité internationale, écologistes ou de lutte contre l'exclusion sociale aujourd'hui mobilisés dans les forums sociaux. Il précise aussi, que les mouvements de lutte contre l'exclusion « *[...] ne veulent pas se laisser enfermer dans des tâches charitables et devenir les nouveaux ordres mendicants qui se substituent à l'action défaillante des États et permettent au système de perdurer sans trop de casse. Ces mouvements mettent en avant la lutte pour les droits de tous ; les droits au logement, au travail, à la santé, à l'éducation, à la sécurité alimentaire, à la sécurité juridique, aux transports, etc.* »

La Solidarité pour donner du sens

Quand les associations d'aide au développement ont choisi de substituer à ce concept celui de solidarité internationale pour désigner le type d'engagement qu'elles prenaient, elles ont fait un choix d'orientation fondamental dont la compréhension s'est approfondie au long des années. S'il existe bien une interdépendance entre les acteurs des différents continents, accrue par le processus de mondialisation, la solidarité revendiquée par un certain nombre d'acteurs ici et là-bas est un positionnement qui les renvoie à de nouvelles responsabilités. Prétendre "aider" des partenaires dans un ailleurs totalement coupé de la réalité d'ici (c'est encore souvent une façon de présenter l'aide internationale de la part de certaines organisations recourant à la générosité publique) n'est plus acceptable pour des acteurs se réclamant de la solidarité internationale. Pour ces derniers, la relation avec leur partenaire les renvoie inmanquablement à la responsabilité qu'ils doivent assumer vis-à-vis de leur propre réalité. D'où la nécessité d'élargir les alliances avec les mouvements portant les luttes sociales comme les signalait Massiah.

Avec la prise de conscience de la crise écologique, la conception de la solidarité s'est enrichie d'une nouvelle dimension. Il est bien question, au moins métaphoriquement, d'être "solidaires" avec la Planète dans la mesure où la survie de la biosphère est impactée par des comportements humains. On ne peut plus penser les actions uniquement en termes de bénéfice social : il faut vérifier leur compatibilité environnementale et chercher à ce que le social et l'écologique se renforcent mutuellement. En cette matière, de nombreuses expériences conduites sur les autres continents peuvent utilement inspirer les habitants de celui-ci. C'est ce qui justifie les grandes alliances de mouvements du Sud et du Nord dans la dénonciation des pressions qu'exercent les Institutions financières internationales sur les politiques nationales des pays endettés. C'est aussi ce qui justifie les campagnes encore trop timides sur les désastres sociaux et écologiques provoqués par des entreprises prédatrices agissant au mépris de ces considérations. Il peut encore être fécond d'utiliser le concept de solidarité en abordant la dimension historique. Cela se fait déjà quand on en appelle à la responsabilité de nous tous vis-à-vis des générations futures. Il n'est pas non plus incongru de le faire vis-à-vis du passé. Car s'il est un effet particulièrement déplorable de la mondialisation, c'est bien la menace qu'elle exerce contre la pluralité des cultures. Le mouvement de solidarité internationale revendique un monde pluriel, tant dans ses modes d'expression que de gouvernance. Pour lui, la diversité culturelle est tout aussi essentielle que la biodiversité. À leur modeste mesure, les forums sociaux essaient de mettre en pratique cette exigence et préfigurent un monde possible. Les organisations engagées dans ce processus entendent aussi apporter leur contribution aux recherches concernant la gouvernance mondiale, à commencer par la réforme du système des Nations-unies.

Un autre monde possible

Les ASI dont il a été question dans cet article se trouvent à une étape importante de leur existence. Parties d'une motivation concernant le développement des pays pauvres, les voilà aujourd'hui confrontées au modèle de développement de leurs pays riches, sommées d'en hâter le changement pour les rendre compatibles avec les exigences de justice qu'elles-mêmes revendiquent pour leurs partenaires. D'abord confrontées à des réalités micro-économiques, elles ont aujourd'hui maille à partir avec les puissances économiques et politiques à l'échelle internationale. Face aux dérives quotidiennement dénoncées d'une financiarisation perverse de l'économie, elles se retrouvent au cœur de l'alliance de tous ceux qui pensent possible de reconstruire la mondialisation sur des bases de solidarité. À leur modeste place et avec un nombre sans cesse croissant d'alliés elles en font la preuve. Reste à poursuivre la construction d'un mouvement suffisamment ample et fort pour que les « Peuples de la Terre » (qui figurent au préambule de la charte des Nations-unies) y prennent toute leur place.

BIBLIOGRAPHIE

- DELER J.-P., FAURÉ Y.-A., PIVETEAU A., ROCA P.-J. (dir.) (1998) *ONG et développement*, Paris, Karthala.
 FAUCON M. (1996) Les organisations françaises de solidarité internationale dans les relations internationales institutionnelles, *Les cahiers du développement durable*, n° 3, décembre.
 FAURE J.-C. (2002) *L'État et les ONG : pour un partenariat efficace*, Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française.
 MASSIAH G. (2010) *Une stratégie altermondialiste*, Paris, La Découverte.

Société civile et excellence territoriale

Bernard GUESNIER⁴

Toute parcelle de terrain, toute portion de territoire, quelle que soit sa taille, est un élément, un sous-ensemble de la biosphère. A ce titre, cette portion est le lieu, le support d'interactions complexes entre activités humaines et environnement naturel, mais aussi entre activités humaines elles-mêmes, posant alors de difficiles problèmes de conflits d'usages. Les activités locales transforment le territoire et agissent sur l'environnement : les effets se développent positivement sur un espace plus ou moins vaste, mais aussi avec des conséquences négatives difficiles à maîtriser (exemple : pollution). Inversement, des phénomènes d'origines plus ou moins lointaines (allotopie), qu'elles soient climatiques, économiques, financières, peuvent impacter le territoire et affecter la qualité de son cadre de vie, de son environnement, de ses services publics.

Tout cela interpelle l'excellence territoriale qui vise à résoudre ces problèmes où se rejoignent local et global. Cette "utopie réaliste" à géométrie variable (Dommergues, 1997) qui souhaite "mettre le citoyen au volant", est fondée sur des principes de management dans lesquels se retrouvent des valeurs combinant l'intérêt public et l'intérêt privé, au bénéfice d'un individu multiple : client-électeur-usager-citoyen. C'est un des apports majeurs du management territorial, une méthode stratégique parfaitement exposée il y a déjà 15 ans par Decoutère (1996, 32). Plusieurs institutions et organisations, dans le cadre de cette nouvelle gouvernance collective, ont souhaité impliquer le citoyen dans les décisions concernant notamment son territoire de proximité (en application du principe de subsidiarité).

Déjà en 1992, dans le Préambule de la Déclaration de Rio, le Sommet de la Terre déclarait "La Terre foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance". Dans la ligne de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, avec "le Collegium International", Hessel et Rocard se prononcent en faveur d'une "Déclaration universelle d'interdépendance" : "Résister, c'est précisément se dire que l'Histoire est une création permanente des sociétés humaines. Les hommes sont capables de changer le déroulement de l'Histoire, c'est leur création de citoyens responsables".

Le principe de la déclaration universelle d'interdépendance (Rocard, 2011 ; Hessel, 2009) donne ou redonne une responsabilité cruciale à la société civile qui doit prendre en compte les interactions entre le local et le global, et doit préserver la biodiversité par tout moyen technique disponible et par la mise en œuvre d'une démocratie écologique. En effet, la société civile doit, certes, tenter de protéger son territoire de toute agression extérieure, mais aussi éviter la production interne d'externalités négatives pour l'environnement.

Dans le même esprit la Convention d'Aarhus, signée en 1998 par 39 États, préconise l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel ayant des incidences sur l'environnement, ainsi que l'accès à la justice: d'une excellence territoriale on passe à une excellence environnementale.

Ajoutons que le projet du Traité Constitutionnel de l'Union européenne, en 2004, dans son article 1-47 déclare "les Institutions de l'Union entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile".

Ainsi, la société civile semble bien sollicitée par de nombreuses institutions dans leur gestion, cependant son expression demeure dépendante des modalités démocratiques.

Aussi, les contraintes imposées par le fonctionnement de la démocratie représentative ont, depuis plusieurs années, conduit à souhaiter un recours à une démocratie participative, dont une expression peut être la pétition ou le référendum local. La loi française de décentralisation de 2003 donne une légitimité au référendum local décisionnel mais dans un cadre restreint relativement strict.

Mais est-ce suffisant pour maintenir la qualité et l'excellence dans les territoires ? Les menaces, en ce début de XXI^e siècle, qu'elles soient politiques, sociales, écologiques, économiques ou financières se multiplient. Cela conduit la société civile : ONG, associations, groupes d'individus... à se mobiliser face à la détermination ou à l'immobilisme des institutions étatiques, quand ce ne sont pas ces mêmes institutions

⁴ CRIEF Faculté de sciences économiques, Université de Poitiers. bernard.guesnier@orange.fr

qui refusent le dialogue ou, plus gravement, imposent des solutions inacceptables pour les habitants de certains territoires (destruction de forêts, en Indonésie pour la papeterie et l'huile de palme ou à Khimki, près de Moscou, pour le passage d'autoroutes évitant certaines propriétés destinées à la construction d'un grand complexe).

Dans un premier temps, nous rappellerons les principes démocratiques de la participation de la société civile souhaitée depuis deux décennies, puis, dans un second temps, nous analyserons les réalisations de ces principes à l'épreuve des mutations liées notamment au passage dans la nouvelle ère de l'anthropocène, marquée depuis moins de deux siècles par une accélération de l'empreinte des activités humaines sur la biosphère qui amène à solliciter une démocratie écologique.

1. LES PRINCIPES DÉMOCRATIQUES DE LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Suite au programme européen d'excellence territoriale (EUREXTER) souhaitant une participation de la société civile dans les décisions concernant la vie de la collectivité, l'Union européenne, la convention d'Aarhus et l'État français, entre autres institutions, font preuve d'une grande volonté stratégique en direction de la société civile en vue de l'associer au processus de décision.

1.1 EUREXTER et le management territorial

À la fin de la décennie 1990, le programme européen d'excellence territoriale (EUREXTER) faisait la promotion de la qualité dans les territoires : qualité de vie, qualité des services publics, des relations sociales, de la démocratie, etc. Il soulignait, en particulier, le développement d'un puissant mouvement en faveur de la qualité dans l'entreprise et dans le secteur public. La qualité dans les territoires, qualifiée "d'utopie réaliste" à géométrie variable (Dommergues, 1997), pouvait se justifier. En effet, cette montée en puissance de l'excellence territoriale résultait de la convergence de trois paradigmes : celui de la qualité v/s la quantité, celui de la complexité v/s la linéarité, celui des échelles de gouvernabilité plurielle qui se substitue à celui d'État-Nation.

La question s'est posée de l'opportunité de transférer la culture et les outils de gestion de la qualité de l'entreprise au territoire. Certes, entre collectivité et entreprise il existe une différence de nature fondamentale (notamment légitimité électorale v/s managériale) mais elles partagent néanmoins des valeurs communes : la diffusion d'une culture de qualité au service de l'individu, à la fois client-usager-citoyen-électeur. Cela conduit à recourir à de nouveaux principes de management public : encourager l'appropriation par la communauté, décentraliser et déléguer, anticiper et même "mettre le citoyen au volant" (Dommergues, 1997).

À quelles conditions les instruments de management, conçus pour répondre à des finalités économiques et financières, peuvent-ils faciliter l'action des collectivités publiques en matière de développement territorial? La réponse est proposée par Decoutère, Ruegg et Joye dans un ouvrage intitulé : "*Le management territorial : pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*" (1996). Une gouvernance mixte, publique-privée, doit assez logiquement mettre en œuvre des stratégies de management territorial dont les principes ont été déclinés par Decoutère (1996, 32) :

« Prise en compte simultanée lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques publiques de quatre critères : efficacité, équité, durabilité, créativité, (par équité il faut entendre la question des possibilités de participation et d'adhésion des usagers aux décisions les concernant).

Effort pour prendre en compte l'ensemble des acteurs influençant les résultats d'une politique, d'une mesure, d'un projet.

Une attention particulière pour rendre cohérentes, localement et à plusieurs échelles, les politiques conduites habituellement selon des objectifs sectoriels.

Un effort pour suivre de manière permanente l'évolution du contexte territorial et les effets des politiques publiques. »

Le MT (management territorial) recherche donc deux choses : une meilleure maîtrise des projets au niveau des agents et acteurs concernés directement par la mise en œuvre, mais aussi une meilleure appropriation de ces projets par ce que l'on peut appeler la société civile. En cela, on peut dire que le MT est une recherche d'une meilleure "gouvernance", au sens large du terme, c'est-à-dire de relations plus étroites entre la société civile (pas seulement les entreprises) et les structures politiques et administratives dans la

perspective d'un aménagement des territoires respectueux de leur qualité, de leur excellence, conditions de leur attractivité tant pour les habitants que pour l'installation de nouvelles activités.

1.2 L'Europe et la société civile

L'UNESCO entend par société civile l'auto-organisation de la société en dehors de l'État et de l'activité commerciale. C'est un ensemble d'organisations ou de groupes auto-constitués de façon plus ou moins formelle, qui n'appartiennent ni à la sphère gouvernementale ni à la sphère commerciale. C'est le « domaine de la vie sociale civile organisée qui est volontaire, largement auto-suffisant et autonome par rapport à l'État ». Si l'élection est un des événements principaux où la société civile se trouve mobilisée, du fait de l'éducation de l'électorat et de la mise en œuvre de la démocratie représentative, il s'agit du corps social par opposition à la classe politique.

En effet, l'Union européenne, souhaitant impliquer le citoyen dans les décisions concernant son territoire de proximité (principe de subsidiarité), s'est attachée à définir les modalités d'intervention de la société civile. Le projet du Traité constitutionnel de l'Union européenne, article 1-47 pose le principe de la démocratie participative, la société européenne – donc la totalité des citoyens européens – joue un rôle principal comme acteur de la démocratie participative : « les institutions de l'Union entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile ».

1.3 Convention d'Aarhus

La société civile en garde de son patrimoine local doit préserver la biodiversité et préserver l'environnement, par toute action curative et préventive et par la mise en œuvre d'une démocratie écologique. C'est bien l'objectif poursuivi par la Convention d'Aarhus, signée en 1998 par 39 États, sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement.

Cet accord international vise à :

- améliorer l'information délivrée par les autorités publiques vis-à-vis des principales données environnementales,
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple sous la forme d'enquêtes publiques),
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

La Convention d'Aarhus, dans ce dernier point, approfondit les dispositifs de l'Agenda 21. Cet Agenda 21 est un plan d'action pour le XXI^e siècle adopté par 173 chefs d'État lors du sommet de la terre à Rio en 1992. Un Agenda 21 local offre un cadre de travail aux collectivités locales, à leurs habitants, aux acteurs de la société civile, pour mettre en œuvre les concepts de développement durable. Le programme dont l'élaboration compte autant que le contenu du projet, doit combiner les aspects économiques, sociaux, culturels et environnementaux.

Convention d'Aarhus et Agenda 21 ne cessent de prendre de l'importance dans un monde soumis à l'interdépendance universelle généralisée. Les activités humaines, les actions individuelles génèrent des effets sur l'environnement, positifs ou négatifs, que la société civile est amenée à maîtriser par la pratique d'une gouvernance territoriale bien comprise.

L'information large de chaque citoyen permet d'améliorer la connaissance du fonctionnement de l'écosystème et peut favoriser la production de connaissances nouvelles pour répondre aux nombreux défis d'un environnement en manque d'excellence territoriale.

Ce sont bien ces défis que l'État français et certaines institutions ont tenté de relever en mobilisant la société civile.

1.4 La société civile et les institutions territoriales en France

La société civile est impliquée dans plusieurs institutions en charge de réflexions, voire de décisions relatives à l'aménagement et à l'environnement des territoires : nous retiendrons ici les Conseils Économiques, Sociaux, Environnementaux Régionaux (CESER), les Conseils de développement et le referendum local devenu décisionnel depuis la loi constitutionnelle de mars 2003.

Finalement bénéficiaire de la qualité et de l'excellence territoriale, la société civile est-elle vraiment impliquée actuellement dans une démocratie participative pour un développement durable, enjeu sociétal par excellence ?

Le CESER constitue avec le Conseil Régional, la collectivité territoriale de plein droit depuis 1986. L'ajout de l'adjectif "environnemental" en 2010 au CESR étend son domaine de compétence et d'expertise et montre l'orientation donnée à cette institution qui est un acteur collectif essentiel au débat républicain. Le CESER, composé de salariés, d'entrepreneurs, de syndicalistes, d'associatifs, est bien l'expression de la société civile dont il est la représentation organisée. Le CESER peut être saisi ou encore "s'autosaisir" pour mener des études, des analyses et donner des avis sur tout sujet à caractère économique, social, culturel ou environnemental. Pilier de l'organisation décentralisée du territoire pour la participation de la société civile, le CESER est donc une pièce maîtresse pour préserver la qualité des territoires et promouvoir l'excellence territoriale.

Les Conseils de Développement

Les pays, instaurés par la loi Pasqua (LOADT, 1995) et complétés par la loi Voynet pour l'Orientement et pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT, 1999), doivent pour leur reconnaissance, prévoir la constitution de Conseils de Développement : la participation des acteurs locaux de la société civile dans les Conseils de Développement (autres qu'élus) est indispensable dans l'élaboration d'une charte de développement durable du pays qui détermine la stratégie du territoire en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services. Les Conseils de Développement ont pour objet de favoriser l'expression et la participation de la société civile à l'élaboration des projets de territoire : ils sont bien des dispositifs qui contribuent à la démocratie participative.

Referendum décisionnel local

Créé par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le Referendum décisionnel local succède au "referendum local" que les communes pouvaient organiser. Il s'agit d'un vote sur un sujet d'intérêt communal qui n'est que consultatif, le conseil municipal n'étant pas tenu par le résultat du vote. Maintenant, toutes les collectivités territoriales peuvent organiser des referendums locaux et ceux-ci ont valeur de décision. Certes, le choix du jour du scrutin de ce referendum est soumis à de nombreuses contraintes (impossible pendant les campagnes ou le jour d'autres élections locales ou plus larges), néanmoins il offre des opportunités démocratiques de participation de la société civile. Il reste cependant à le mettre en œuvre : si de 1995 à 2006 les communes de plus de 5 000 habitants ont réalisé une centaine de référendums (Premat, 2009), en 2007-2008 les préfectures n'ont enregistré que six référendums décisionnels.

CESER, Conseils de développement, referendum maintenant décisionnel, n'épuisent pas les opportunités d'intervention de la société civile : prise de parole, pétitions, manifestations. Néanmoins, ils constituent une panoplie d'instruments que peut mobiliser la gouvernance territoriale pour appréhender les problèmes d'aménagement et de gestion de l'environnement. Cependant il convient de s'interroger sur la réalité de la place et du pouvoir de la société civile au début de ce troisième millénaire alors que les menaces sur les territoires se multiplient. De nombreuses activités ont besoin d'espace : production industrielle, production agricole (huile de palme), production d'énergie (barrages hydroélectriques, centrales nucléaires, extraction de gaz de schiste, etc.), urbanisation (environnement naturel protégé, installation d'incinérateurs).

2. LA SOCIÉTÉ CIVILE ENTRE DÉMOCRATIE ET OLIGARCHIE

Si la qualité des territoires est menacée, si l'excellence territoriale est en danger, sans doute le fait de pressions exercées à différentes échelles géographiques, au plus près du terrain c'est bien la société civile locale qui est concernée au premier niveau, face à un projet porté par ou imposé à une collectivité par une institution publique ou privée plus vaste.

Claudio Martini, président du Forum Global des Associations des Régions (FOGAR) « estime que les élus locaux sont les premiers représentants des pouvoirs publics auxquels s'adressent les citoyens. Ainsi le programme est clair : la nouvelle démocratie participative doit partir de la base citoyenne, des habitants et

non pas les grandes machines administratives étatiques qui sont plus ou moins partout dans le monde à bout de souffle. L'avenir du monde se jouera dans les territoires » (Loinger, 2010, 8).

Si le territoire est un "catalyseur de processus cognitifs collectifs" (Andrieu, 2004), la gouvernance territoriale est appelée à mobiliser l'intelligence économique et sociale au service de la qualité et de l'excellence territoriale. On peut considérer « les territoires comme lieux et l'intelligence territoriale comme moyen d'une transition socio-écologique caractérisée par la combinaison des objectifs économiques, sociaux, environnementaux et culturels du développement local » (Beaudelle, Houllier, 2010, 103).

Finalement bénéficiaire de la qualité et de l'excellence territoriale ou victime d'un environnement qui se dégrade, la société civile est-elle vraiment impliquée actuellement dans une démocratie participative pour un développement durable, enjeu sociétal par excellence ?

L'intervention de la société civile est modulée selon la temporalité, l'envergure spatiale et les institutions publiques concernées par le problème d'environnement en question. Alors que de grandes décisions d'équipement et d'aménagement sont dans le temps long, les actions où intervient la société civile se situent plutôt dans le temps court. Il est clair que la société civile sera plus ou moins mobilisée selon l'envergure du problème (local, national, international) ainsi que selon l'échelon institutionnel preneur des décisions.

La société civile peut être associée à la réflexion et aux décisions ou bien être en désaccord avec les élus territoriaux. Elle peut également être confrontée à des enjeux mondiaux, comme l'enjeu écologique de lutte contre le réchauffement climatique ou encore de la préservation de l'environnement qui reste l'objectif central de l'excellence territoriale (cf. la déclaration universelle d'interdépendance).

2.1 La société civile et la démocratie représentative et participative

La société civile représentée par le Conseil Économique Social Environnemental Régional (CESER) de Poitou-Charentes participe, depuis sa création, à la réflexion prospective sur tous les domaines des compétences du Conseil Régional. Ce rôle consultatif s'est étendu depuis une dizaine d'années aux Conseils de développement, ce qui a permis en 2007 d'organiser les premières rencontres sur le thème : "Outils et pratiques d'une démocratie participative et rôle de la société civile organisée".

Une étape est franchie avec l'expérience du budget participatif de Porto Alegre au Brésil qui constitue un outil significatif pour l'extension de la démocratie. Elle a permis une réorientation des ressources municipales en direction des quartiers et des groupes sociaux les plus défavorisés. Si on compte près d'un millier de budgets participatifs dans le monde, les pratiques sont très variables mais elles ont pour spécificité d'octroyer un pouvoir décisionnel direct aux citoyens.

Relevons parmi les expériences celle menée par le Conseil Régional de Poitou-Charentes : 10% du budget d'investissement des lycées sont décidés par les élèves, les professeurs, les parents et les personnels des lycées.

Si la conception exigeante du budget participatif suppose l'octroi d'un pouvoir décisionnel aux citoyens, c'est ce que l'on retrouve dans les référendums décisionnels.

Le législateur a transformé en 2003 le référendum local en référendum décisionnel dont l'utilisation demeure encore bien limitée : en 2007-2008 on en compte seulement six.

Cette mise en œuvre de procédures consensuelles des décisions concernant le territoire et sa qualité de vie ne doit pas occulter l'existence de conflits.

2.2 La société civile en réaction pour protéger son territoire

La décision prise par les élus du peuple peut être mise en cause par une partie des électeurs. Quelques exemples illustrent cette lutte du citoyen pour préserver la qualité, l'excellence de son territoire.

La forêt de Khimki est menacée d'être coupée en deux par l'autoroute Moscou-Saint-Petersbourg et de perdre ainsi 1 000 hectares de bois. Les habitants demandent un nouveau tracé mais la municipalité, depuis trois ans, ignore les expertises écologiques et les revendications de l'association "Pour la défense de la forêt". Les membres qui s'élèvent contre un projet décidé sans eux, subissent de multiples pressions, intimidations, agressions physiques, arrestations, tentatives de meurtre perpétrées en toute impunité. D'écologique, la cause est devenue politique. La forêt de Khimki est devenue le symbole d'un combat citoyen contre l'arbitraire de l'État.

A Stuttgart, le projet de gare souterraine de transit à la place de la gare actuelle a soulevé de nombreuses protestations de la part des habitants. La puissance de ce mouvement dit de "citoyens en colère",

traduction du mot allemand "Wutbürger", a fait retenir ce terme comme mot de l'année par la Société pour la langue allemande : GfdS (Gesellschaft für deutsche Sprache).

L'attribution ministérielle de permis de prospection des gaz de schiste sur le territoire du Larzac sans aucune information ni consultation des habitants a provoqué un grand mouvement de protestation. Un moratoire a été décidé en attendant les résultats d'un rapport d'expertise confié aux ingénieurs du Bureau de Recherche Géologique et Minière. Selon le rapport, le sous-sol du territoire de l'hexagone est riche en ressource de ce gaz de schiste et il serait dommage que la France se passe d'une telle ressource qui permettrait de couvrir une grande partie des besoins énergétiques jusqu'à la fin du siècle. Or la méthode de fractionnement utilisée pour extraire ce gaz utilise une très grande quantité d'eau dont une partie, polluée, rejoindrait la nappe phréatique. L'exploitation du gaz de schiste aux États-Unis montre clairement les risques, mais surtout les dégâts pour l'environnement.

Le gaz de schiste pose un double problème, écologique et énergétique : face aux besoins considérables d'énergie, que représentent les risques encourus par un environnement que la société civile entend préserver ? On conçoit aisément que l'application de la convention d'Aarhus, préconisant l'information et la participation des citoyens, reste un problème d'actualité.

2.3 La société civile face au dilemme énergie v/s écologie

La société civile a réussi à préserver son environnement lors du projet d'implantation d'une centrale nucléaire à Plogoff. Deux ans après le naufrage du pétrolier Amoco Cadiz en mars 1978, alors que le Conseil Général du Finistère le 29 novembre 1978 se prononce pour l'implantation d'une centrale nucléaire à Plogoff, les dossiers de l'enquête d'utilité publique sont brûlés le 30 janvier 1980 devant la mairie. Après l'élection, le Président de la République supprime définitivement le projet, donnant raison à la longue contestation.

Mais cela n'a pas du tout remis en cause la politique énergétique : le choix nucléaire largement fondé sur les crises pétrolières de 1973 et 1979, est déclaré non discutable. Certes dès 1985 on se prépare à arrêter - parce que non performante - la centrale de Brennilis dans les Monts d'Arrée en Bretagne. Créée en 1967 cette centrale est promise, depuis cette date, à un démantèlement, mais il ne se réalise pas faute de réelles solutions sécurisées et en raison des réactions de la société civile qui refuse le transfert de matériaux contaminés sur d'autres sites.

Du fait de la catastrophe survenue à Fukushima, le problème de la production d'énergie dont le monde entier a besoin est posé de manière cruciale : sortie du nucléaire, localisation de nouvelles centrales (EPR), démantèlement des centrales existantes, élimination de la pollution dans les territoires affectés, recherche de nouvelles sources d'énergie, etc., sont autant de questions qui interpellent la société civile par rapport à son territoire.

Sans doute l'avenir de la production énergétique est une préoccupation majeure pour la société civile à l'échelon planétaire, mais ce n'est pas la seule. Aussi avant de traiter plus complètement ce problème essentiel, il convient de rappeler la lutte menée par différentes associations pour la sauvegarde de l'environnement et la qualité de vie des territoires.

Le détour est destiné à expliquer la pression exercée sur l'environnement naturel et l'écologie par les activités des grands groupes internationaux qui cherchent à maximiser par tous moyens la rentabilité de leurs entreprises. La recherche d'opportunités créatrices de profit est légitimée par le système libéral, mais, poussée à l'extrême, cette stratégie qui n'est encadrée par aucune contrainte administrative, législative ou étatique peut générer un impact considérable, à la fois économique, social, environnemental sur les territoires. Ainsi se développent des activités qui exploitent des ressources naturelles sans prendre en considération les conséquences néfastes sur l'environnement naturel et ses habitants, proches ou lointains (exemples des sables bitumineux au Canada, de la construction de très grands barrages en Chine, des productions chimiques de Monsanto, etc.). Pour situer l'enjeu du problème, on peut rappeler une phrase relevée dans un rapport de la société Monsanto : « on ne peut pas se permettre de perdre un dollar de business ». Quand on sait les conséquences sur la santé des populations proches de l'usine on comprend mieux les manifestations de la société civile qui s'élève dans le monde entier contre la production d'Organismes Génétiquement Modifiés (OGM).

La société civile se mobilise plus largement :

- pour la protection de la nature et la biodiversité (l'Association NATAGORA en Belgique se mobilise pour la biodiversité),
- contre la déforestation visant à développer des cultures industrielles (culture de palmiers à huile en Asie du sud),

- contre la déforestation qui menace les peuples indigènes (forêt sacrée de Bornéo en Malaisie). L'association Terre Sacrée, base vivante d'informations environnementales entend faire bannir l'huile de palme et protéger les forêts.

Ces quelques exemples s'inscrivent parfaitement dans la ligne tracée par la Convention d'Aarhus qui prescrit l'information et la participation du public aux décisions qui ont des incidences sur l'environnement.

La production d'énergie relève d'un pouvoir régalién de l'État qui, depuis un demi-siècle semble échapper à la possibilité d'intervention démocratique de la société civile.

Le choix énergétique nucléaire est indiscutable et le fonctionnement de cette industrie est enveloppé d'une certaine opacité. Alors que la transparence est affirmée à tous les niveaux par les responsables de la filière nucléaire, les revendications pour une sortie du nucléaire qui alimentent les débats sont considérées comme fondées sur des peurs moyenâgeuses.

Certes, nos besoins en énergie électrique vont croissant, mais alors ne pourrait-on mettre en œuvre la première source d'énergie potentielle, à savoir celle qui n'est pas consommée ?

Des exemples dont les résultats sont validés pourraient être suivis. C'est le cas à Rochefort-sur-mer décrit par H. Kempf (2011b). M. Bastien, chef du service énergie de la ville, a permis depuis une vingtaine d'années, de faire économiser 12 millions d'euros à sa municipalité grâce à une politique de maîtrise de l'énergie unique en France. Pourquoi cette politique ne se diffuse-t-elle pas ? Sans doute parce que les outils sont ponctuels, ce qui semble être aussi le cas à l'échelle nationale. Un spécialiste du ministère de l'écologie observe en effet : « La politique d'économies d'énergie peut paraître disparate, parce qu'elle implique une foultitude de petites actions aux niveaux local, national, européen, et selon les différents secteurs. Une difficulté est qu'il n'y a pas de lobby pour la défendre ! »

L'expérience rochefortaise est exemplaire et riche d'enseignements. Elle montre qu'on peut appliquer avec succès des moyens pour réduire la consommation d'énergie. Des équipements ont été installés, associant souvent efficacité énergétique et énergies renouvelables. Ainsi, une chaufferie au bois alimente un quartier et les serres municipales qui abritent la plus grande collection au monde de bégonias. La station d'épuration des eaux par lagunage évite les dispositifs consommateurs d'énergie (facture de traitement divisée par sept). De plus, les bassins offrent un refuge aux oiseaux migrateurs et donnent une dimension écologique qui montre que le dilemme énergie v/s écologie peut se transformer en synergie.

Il reste surtout que la société civile doit se mobiliser pour assurer et perfectionner l'excellence de chaque territoire, sachant que les lobbys semblent largement au service de l'oligarchie.

CONCLUSION

La démocratie est prise dans le réseau de l'oligarchie (Kempf, 2011a). Les événements récents illustrent cette assertion. La transmission incontrôlable des effets de la crise financière à l'ensemble du monde a pu conduire les gouvernements à des législations et des règlements renforcés sur les pratiques financières. C'était sans compter avec la puissance des lobbys qui ont fait supprimer, notamment en Amérique du Nord, un grand nombre de contraintes qui devaient s'imposer aux banques.

La société civile est présente lors de chaque élection de la démocratie représentative dont les élus vont exprimer ses choix. Or, cette démocratie représentative est largement manipulée à tous les niveaux par l'oligarchie qui a réussi à s'installer dans tous les rouages, publics et privés, entre lesquels transitent cadres administratifs et ingénieurs des grandes écoles. Il est clair que la démocratie participative peine à s'imposer face à la puissance des lobbys dont l'importance est manifeste dans la poursuite du programme nucléaire pour répondre aux besoins énergétiques.

C'est ainsi que les responsables institutionnels et industriels assurent avec force que la filière nucléaire française est la plus performante et la plus sûre et que les centrales nucléaires présentes sur l'hexagone sont parfaitement surveillées, entretenues et renouvelées.

Le choix nucléaire des années 1960, justifié par la pénurie, s'est trouvé renforcé dès le départ par la faiblesse des arguments scientifiques des antinucléaires. Pourtant les découvertes des laboratoires français qui ont inventé l'éolien et le photovoltaïque auraient pu permettre depuis longtemps de diversifier les sources de production énergétique.

Aussi, est-il urgent de mettre en œuvre cette diversification. C'est sans doute ce qui motive le lancement d'un appel d'offres pour une production de 3 000 mégawatts (Grasland, 2011). AREVA et GDF-Suez devraient s'associer pour répondre à cet appel d'offres d'éolien en mer. Pour réussir, il sera nécessaire de s'appuyer sur un développeur de projet disposant de solides connaissances sur les sites marins et de

contacts parmi les marins-pêcheurs et les élus locaux. La société civile devra donc être sollicitée dans le but de préserver la qualité du territoire marin, ce qui serait une réelle avancée dans la démocratie participative.

BIBLIOGRAPHIE

- ANDRIEU M. (2004) Le territoire, catalyseur de processus cognitifs collectifs, in Lieux, milieux, territoires, recherches géographiques de doctorants à Pau, *Revue HEGOA*, n° 24.
- BEAUDELLE G., HOUILLER C. E. (2010) Les rencontres du Grand ouest de l'intelligence territoriales 2010, *Territoires du Futur*, n° 12, 103-106.
- DECOUTÈRE S. (1996) Finalités et modalités du management territorial, in S. Decoutère, J. Ruegg, S. Joyé (dir.), *Le management territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Neuchâtel, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- DOMMERMES P. (1997) *Le concept d'excellence territoriale*, Infoplan.
- GRASLAND E. (2011) Areva et GDF Suez en passe de s'associer dans les éoliennes en mer, *Les Échos*, 26 avril.
- HESSEL S. (2009) To be or not to be? La gouvernance mondiale est un besoin vital, *Collegium International*, <http://collegium-international.org/index.php>
- KEMPF H. (2011a) *L'oligarchie, ça suffit, vive la démocratie*, Paris, Seuil, L'histoire immédiate.
- LOINGER G. (2011b) A Rochefort, le principe de modération, *Le Monde*, 8 avril.
- PREMAT G. (2009) Editorial, *Territoires du Futur*, n° 12.
- PREMAT G. (2009) La pratique du référendum local en France et en Allemagne : le moment référendaire dans la pratique démocratique. Thèse sans papier, "collection of electronic pre-prints in French and Francophone studies at Cornell University".
- ROCARD M. (2011) *Collegium International*, <http://collegium-international.org/index.php>

Les groupements Naam : de l'initiative locale à l'action politique

Bernadette GROSHENY⁵

Sortis de la nuit des temps, prenant ses racines dans les sources ancestrales, les groupements Naam renouvelés au Burkina Faso continuent à former des citoyens efficaces. Quels apprentissages sociaux construisent-ils ? Quels encadrements ? Quelle organisation ? Quelle gouvernance ? Quelles interactions promeut cet apprentissage ? Considéré comme acteur de la société civile, ils s'inscrivent dans une approche proactive qui se matérialise par des espaces de créativité, synthèse originale entre tradition et révolution rurale, entre enrichissement culturel et ouverture au monde. Ces organisations locales agricoles sont aujourd'hui des éléments déterminants dans le paradigme du développement au Burkina Faso. A la fin des années 1970, la chute des prix sur le marché mondial et les sécheresses successives ont entraîné un déclin de la productivité et le retrait de l'État. C'est dans ce contexte que les Naam, qui ont survécu au colonisateur, sont valorisés grâce à Bernard Lédéa Ouédraogo fondateur des Groupements Naam, reconnu par le gouvernement en 1978 en tant qu'Organisation Non Gouvernementale à but non lucratif, non confessionnelle et apolitique. La force des groupements Naam repose sur l'efficacité économique et sociale qui découle d'une importante responsabilisation des agriculteurs, d'une confiance réciproque, d'une capacité d'ouverture tout en restant ancrés dans le territoire. C'est dans un va-et-vient entre la tradition et la modernité, entre la recherche de l'ordre et l'apprentissage interculturel que les groupements Naam se construisent et construisent une société civile consistante à même de nourrir et de développer un espace public propice à l'apprentissage inter-ethnique et à la citoyenneté.

La première partie présente les groupements Naam dans leur dimension communautaire avec les obligations de réciprocité et de partage ancrées culturellement dans le pays de l'homme intègre. Sans revêtir un caractère commercial ou mercantile, les résultats économiques et sociaux ne sont pas moins fructueux ou lucratifs. La seconde montre comment la structure des groupements Naam et leur organisation contribuent à l'action politique au-delà des frontières du Yatenga et du Burkina-Faso. L'ancrage territorial de ces groupements de paysans dans la terre des ancêtres en voie de modernisation économique et sociale (Puel, 2010) représente un réel projet démocratique.

1. LES GROUPEMENTS NAM, TERREAUX D'INNOVATION

L'Afrique est rurale mais la pauvreté pousse les jeunes à l'exode vers les villes. Selon Harris et Todaro (1970), le migrant compare la valeur actualisée du flux de revenu perdu avec la valeur actualisée du flux de revenus urbains affectés d'une probabilité. Dès lors toute création d'emploi en ville accroît la migration (Hugon, 2009). Cependant, un retour de la ville au village se dessine, soit par des fonctionnaires ne pouvant subvenir à leurs besoins, soit par des projets novateurs comme "La maison du paysan" dont Michel Babajidi, docteur vétérinaire, est l'initiateur ou les groupements Naam de B. Lédéa Ouédraogo.

Le groupement Naam apparaît comme modèle d'organisation sociale qui n'est ni une copie conforme de l'Occident, ni un retour au passé. Il s'agit d'un enracinement authentique du développement dans les structures traditionnelles. Cette organisation repose sur ce que sont les intéressés, en rehaussant leur identité. Elle met en valeur ce qu'ils savent, en respectant les valeurs et les savoirs traditionnels. Elle valorise ce que les paysans savent faire et avant tout ce qu'ils veulent : une réelle participation à la définition des objectifs de développement. "Le paysan est à la fois Auteur d'un projet qu'il présente, Acteur de ce même projet et Âme de ce projet" selon la devise du Naam. Les groupements Naam sont nés pour apporter une réponse aux privations devenues insupportables aux populations burkinabés (Ouédraogo, 2006). Si les privations en ressources productives (eaux, terres et flore) et en conséquence

⁵ Lycée Jeanne d'Arc Mulhouse. bernadette.grosheny@wanadoo.fr

alimentaires sont les plus importantes, les revenus, les soins de santé, l'éducation et les services sociaux de base en découlent. Les victimes en sont les paysans. Les groupements Naam dont la philosophie est "Développer sans abîmer" reposent sur le rôle de la culture dans la transition entre le monde traditionnel et le monde moderne. Cette particularité a été déterminante pour la réussite de telles entreprises. Ces organisations de base bien implantées au Burkina Faso (5 280 au niveau des villages, regroupés en 85 Unions, mais que l'on trouve également au Sénégal au sein de l'ONG, les 6S) remplissent non seulement des fonctions économiques mais également sociales.

1.1 Une solidarité forte et une responsabilité décentralisée

Au Burkina Faso comme dans les pays d'Afrique de l'Ouest, la vie paysanne se caractérise par sa dimension communautaire et ses obligations de partage et de réciprocité qu'elle comporte. Chaque activité s'inspire d'une même préoccupation éthique : celui qui reçoit une aide ou un bienfait doit se souvenir de sa dette « Si quelqu'un me lave le dos », dit le proverbe moagha, « il faut que je me lave le ventre ». C'est une affaire de dignité : il doit faire un effort pour rembourser sa dette. En même temps, ce comportement lui permet d'assurer une reproduction économique. Par exemple, un donateur a fait parvenir un moulin à mil à un groupement. Ce moulin-père devra permettre de financer un moulin-fille dans un autre village et d'un moulin-fils qui viendra le remplacer lorsqu'il sera usé. Les groupements, entre eux, deviennent ainsi leur propre donateur et les acteurs du développement dans la région. La gestion des camions s'inspire de la même préoccupation. Les dons reçus par des organismes (UNICEF, Coopération canadienne, Six S, etc...) pour la construction d'un moulin ou l'achat d'un camion seront remboursés, et donneront naissance à des moulins-filles, développant ainsi l'ensemble d'une zone. La solidarité économique des Naam se combine sans rupture avec la solidarité sociale.

1.2 Une atmosphère agricole et un foisonnement d'activités

Les groupements Naam entre en interaction avec les différents acteurs locaux dans une dynamique de co-construction du territoire. Dans les régions d'implantation des groupements Naam, des réseaux locaux facilitent la production agroalimentaire artisanale, en permettant des échanges de travail ou de capital (institution de microfinance autogérée) entre les groupements, ainsi que des regroupements de produits pour la vente, des approvisionnements en semences ou en outils agricoles. Ces réseaux basés sur des liens ethniques ou socio-affinitaires, reposent sur la proximité géographique et communautaire. Les liens se développent entre agriculteurs et acheteurs, entre agriculteurs et artisans. La confiance entre les acteurs est un élément clé du développement (Veltz, 2002). La confiance se nourrit de la reconnaissance d'un travail de qualité. Le développement agricole bouleverse les mentalités, les habitudes et l'organisation sociale. Le paysan joue un rôle irremplaçable dans la communauté nationale. Initier les adultes ruraux est indispensable pour qu'ils ne deviennent pas les victimes de leurs propres actes. Les groupements Naam ont réfléchi à une formation appropriée tenant compte à la fois des exigences professionnelles et des conditions socio-culturelles des populations. Elle a pour but d'aider les paysans à mieux comprendre les changements, à élargir ses structures cognitives pour les maîtriser peu à peu, tout en laissant au paysan la possibilité de faire des choix dans les propositions qui lui sont faites et qui viendraient de l'extérieur.

La pratique de la formation paysanne tout au long de la vie est une raison fondamentale de la réussite des groupements Naam. Une réflexion menée par les groupements Naam a abouti à huit clés d'apprentissage.

Première clé : « le désir d'apprendre ». Ce désir peut naître de la rareté et parfois du plaisir ou du désir de maîtriser une formation. L'appropriation durable des connaissances techniques et professionnelles n'est possible que si les acteurs sont motivés et dynamisés par un rêve (ou un intérêt) lié à leur devenir. L'apprentissage passe d'abord par un travail sur le plan psychique. Cette dimension fait partie intégrante de la formation traditionnelle (souvent ignorée des formations modernes : la perspective d'entrer dans un monde de performance et de compétition n'est pas le rêve de la majorité des paysans). « La stimulation de l'esprit et du développement de la conscience » est le terreau de l'apprentissage. L'information, la connaissance codifiée ne suffisent pas pour qu'elles se traduisent en acte. La formation doit être demandée. L'exercice des responsabilités fait habituellement émerger le besoin de formation.

Deuxième clé : « voir-vivre » pour apprendre. L'apprenti observe lors de "chantier-école" des paysans expérimentés, les paysans d'un groupement regardent ceux d'autres groupements. L'enchaînement direct de la formation sur l'action paysanne facilite l'appropriation des savoirs et des savoir-faire. Pour apprendre, le paysan doit être confiant dans le processus d'apprentissage et dans ce qu'il a fait sien, qu'il s'agisse des connaissances ou du système de formation (contenu, mode de transmission).

Troisième clé : « échanger », se former par des voyages d'étude, des visites.

Quatrième clé : « s'entraîner », faire soi-même ce qu'on a observé.

Cinquième clé : « éprouver », c'est l'épreuve dans l'imitation par l'apprenti devant les connaissances

Sixième clé : « ruminer », quand il y a échec, on essaie de comprendre pourquoi.

Septième clé : « chercher » comment maîtriser l'échec, rechercher des solutions.

Huitième clé : A chaque étape, des animateurs sélectionnent, trient et mettent en valeur les résultats à conserver.

Ces réflexions endogènes ont une forte dimension culturelle et leur mise en pratique débouche sur des résultats efficaces. Le paysan intervient directement dans la formation. Il vit au milieu de ses ressources ; elles ne déterminent pas seulement son activité, mais fondent l'ensemble de ses valeurs, de son organisation sociale et de sa culture. Les «savoir-faire» sont mis en perspectives avec «les savoir-être». «Les apports des paysans sur la formation sont sur ce point fort intéressants : la frontière entre la formation et l'éducation n'existe pas. On ne se forme pas à un métier, mais pour apprendre le travail, son importance sociale, pour apprendre comment vivre. La transmission des savoirs se fait avec les normes et les valeurs qui régissent la vie ; on apprend à s'insérer dans une société donnée. La motivation n'est pas seulement le métier mais vivre dans une société » (Barbette, 2002). L'apprenant s'initiait autrefois à un métier quand il savait que cela aurait des retombées sur le groupe. Les paysans aujourd'hui se partagent «les façons de s'approprier un savoir ou un savoir-faire» et construisent des communautés de pratiques.

1.3 Une croissance endogène territorialisée et un développement durable

L'analyse des groupements Naam révèle une grande capacité à développer des stratégies pour créer de la valeur ajoutée et pour rechercher des solutions répondant aux conditions liées à la sécheresse, à la fertilité des sols et aux attaques des prédateurs.

Dans le Sahel comme au Burkina Faso et au Mali, les sécheresses répétées et la forte dégradation des sols ont contraint les communautés à innover en développant des techniques de conservation des eaux et des sols, notamment l'agroforesterie. Par exemple, la technique de récupération des terres dégradées, le « zai »⁶, innovation développée sur le plateau central du Burkina Faso⁷, est actuellement vulgarisée dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest comme au Niger. Cette innovation paysanne couplée à d'autres innovations agricoles apportées par la recherche (grâce au partenariat entre la Fédération Nationale des groupements Naam (FNGN) et l'Institut de l'environnement et de recherches agricoles INERA) et la vulgarisation (fortement appuyée par le NEPAD Art-191) a redonné espoir aux communautés rurales en leur permettant d'exploiter des terres jadis incultes. Elles ont également contribué à freiner l'émigration des populations rurales vers d'autres zones. L'INERA répond aux demandes spécifiques de la FNGN en tenant compte des savoir-faire et des connaissances endogènes des communautés locales. La philosophie développée dans de tels projets est de proposer des solutions aux problèmes de développement agricole en se fondant sur les savoir-faire et les connaissances endogènes et les capacités d'innovation des populations rurales. Il s'agit là d'un nouveau paradigme fondé sur la notion de « Co-Recherche », une démarche reconnaissant les paysans comme des acteurs pouvant apporter des contributions décisives aux travaux de la recherche. Cette nouvelle approche qui répond à la demande des producteurs et qui est adoptée par l'Institut de Recherche, apparaît pertinente puisqu'elle donne aux producteurs un accès à l'innovation. Toutefois, les bénéfices que les producteurs tirent de cette nouvelle approche dépendent en grande partie de la capacité qu'à l'organisation à analyser elle-même son environnement de production, à avoir émerger les préoccupations et à les traduire en projets qui serviraient de base pour la contractualisation avec l'institution de Recherche. L'innovation qui résulte de la synergie entre les agriculteurs et les chercheurs est le canal fondamental reconnu par les théoriciens de la croissance endogène (Aghion et Howitt, 2000).

Les groupements Naam au Burkina Faso, comme la maison du paysan au Bénin sont des expériences créatrices de richesse à partir des techniques simples, d'une organisation rigoureuse en utilisant les ressources naturelles, végétales, animales, humaines, minérale dans une logique communautaire. Le village est renforcé, la ville sera renforcée.

⁶ Le « Zai » est une technique qui permet de pratiquer l'agriculture sur une terre totalement lessivée grâce à la mise en place de poquets dont la dimension varie selon le type de culture envisagé. Cette technique permet aussi une utilisation rationnelle des entrants (engrais organiques, semences).

⁷ www.sahel-club.org/fr/agri/index.htm

2. LES GROUPEMENTS NAAM, UN PROJET POLITIQUE

2.1 Une organisation en réseau pour une réponse citoyenne

Les groupements Naam partent du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État. Durant la période dite de «décennies perdues pour le développement de l'Afrique», tout en se pliant aux jeux des programmes de développement par le «haut» entre 1960 et 1970, comme dans les années 1980-1990 avec les programmes d'ajustement structurels (PAS), les groupements Naam conserveront leur dynamisme. Souvent reliés dans des circuits parallèles, ils s'organisent, développent leurs réseaux pour produire et écouler leurs produits à de meilleurs prix. Les groupements Naam se sont principalement développés pour répondre aux difficultés ressenties avec acuité par les populations. L'adage «la nécessité donne l'esprit» s'applique fort bien à ces organisations paysannes. Conscients d'un véritable désengagement de l'État de nombreux secteurs aux finalités sociales, la santé, l'éducation, les infrastructures à la suite des mesures drastiques imposés par les PAS, de nombreuses initiatives ont été portées par les mouvements paysans, non seulement dans le domaine de la production agricole mais de la finance par la création d'institutions de microcrédit, la santé par des mutuelles, la formation par les centres d'apprentissage. Dans la région, du Yatenga au Burkina Faso, les groupements Naam sont devenus des lieux d'initiatives et d'actions innovantes de survie dans un contexte de précarité, d'exclusion et de paupérisation. Dès lors, ces groupements Naam sont à la fois des agents économiques par leur action sur le marché, des acteurs sociaux dans leur milieu de vie, des acteurs politiques sur leur territoire.

2.2 Une organisation en réseau pour une coproduction des politiques

Les groupements Naam en agissant dans le domaine économique sont également à l'origine de la co construction de règles qui ne sont plus exogènes mais endogènes. Si ces règles sont une contrainte dans le sens où leur non respect entraîne une sanction, elles ont un caractère permissif et incitatif (Commons, 1934). Dans cette acception, les règles ne résultent pas seulement d'un calcul d'efficacité ; elles peuvent perdurer bien qu'en déséquilibre car elles ont une fonction sociale. C'est dans cette interaction que se construit le territoire et que les acteurs locaux se reconnaissent. Une forme de régulation se dégage. La solidarité entre les membres, le respect et l'harmonie entre la nature et les hommes, la priorité donnée à la personne assure une dignité au local, à la communauté, à l'enracinement. Les groupements Naam par leur ampleur, apportent dans ce contexte une réponse à la mise en œuvre des ressources en Afrique subsaharienne. L'idée de développer sans abîmer, d'utiliser les ressources latentes pour en faire des ressources territoriales, de développer des activités économiques complémentaires va souvent encore à l'encontre des projets politiques communément menés par l'État influencé par les Organisations financières internationales. Pourtant, la réussite des territoires occupés par les groupements Naam (revenus stables, autosuffisance alimentaire, taux d'enfants scolarisés), montrent que « la participation des acteurs locaux à des projets collectifs développent une forme raisonnée, adaptés et patrimoniale de gestion de la ressource territoriale, comme bon usage du «bien commun» » (Gummuchian, Pecqueur, 2007). La participation des groupements Naam au développement du territoire est le résultat d'une démocratie participative locale très ancrée en Afrique subsaharienne. La palabre avec la communauté recoupe la définition actuelle de la démocratie : « le gouvernement par discussion » (Sen, 2010, 386). Ainsi au sein des villages burkinabè, tous ceux qui voulaient parler le faisaient. C'est la démocratie la plus pure. Il pouvait y avoir des différences hiérarchiques entre ceux qui parlaient, mais chacun était écouté, chef, sujet, agriculteurs, hommes et femmes, propriétaire et ouvrier. Avec les PAS imposant une démocratie occidentale non adaptée à la culture africaine, l'idée d'intérêt collectif fut imposée par les IFI sans tenir compte des besoins locaux. Les groupements Naam ont su se faire entendre devant le parlement burkinabè pendant une période avant de se faire évincés. A l'heure actuelle, la Fédération des Groupements Naam a mis en place un programme de sécurité alimentaire grâce à l'installation de greniers alimentaires qu'elle défend au niveau local en étant un acteur incontournable du développement mais aussi au niveau de l'Union Africaine où elle est soutenue. La FNGN entretient des contacts réguliers avec les autorités publiques du pays par l'intermédiaire du BSONG (Bureau de Suivi des ONG) qui dépend du Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération et du SPONG (Secrétariat Permanent des Organisations Non Gouvernementales) dont elle est membre. Elle travaille avec les organismes d'État tels l'INRA (Institut national de la Recherche Agronomique), les Ministères et leurs démembrements œuvrant dans le cadre du développement. La FNGN est régulièrement conviée aux grandes instances nationales de réflexion sur les questions de développement du monde rural.

2.3 Une organisation en réseau pour refléter l'élan vers une société distributive

Même si les activités prennent de plus en plus d'importance, les actions sociales continuent d'occuper une place de choix au sein de la FNGN. Ces dernières relèvent de plusieurs domaines : la santé maternelle et infantile ; les centres nutritionnels ; la lutte contre les pratiques traditionnelles désuètes (excision, lévirat, etc.) la pharmacopée (implantation de jardins de plantes médicinales) ; la lutte contre le SIDA ; l'alphabétisation et, enfin, la promotion de l'art et de la culture. Ces thèmes sont approchés à travers des animations dans les villages ou par la radio de la FNGN "La Voix du paysan".

Les groupements Naam répondent au niveau local à un modèle de croissance et de développement spécifique. L'œuvre de Fernand Braudel (1980) revêt une importance particulière pour comprendre que les groupements Naam sont des acteurs qui montrent le chemin d'une croissance et d'un développement durable. Représentant l'économie comme une maison, Braudel note à travers l'histoire des sociétés humaines que cette maison est composée de trois étages. Le rez-de-chaussée correspond à l'économie de subsistance (ou en terme braudélien la « civilisation matérielle »). Le premier étage renvoie à l'économie de marché local et l'étage supérieur correspond à l'économie de marché. Selon Braudel, l'édification économique, politique et sociale (ou en terme contemporain le processus historique de développement des sociétés) est une dynamique dialectique de construction de ces trois étages (Verschave, 1994). Dans l'aventure humaine pour l'existence, l'histoire montre que les personnes qui restent confinées au rez-de-chaussée de l'économie familiale survivent en général dans l'économie de subsistance et sont dépourvues de droits politiques. Ces personnes cherchent d'abord à donner une réponse aux premières nécessités de la vie. Ensuite, elles veulent sortir de l'univers des besoins et de l'espace de privation des droits politiques pour accéder au premier étage, celui de l'échange régulé et de la reconnaissance des droits civiques. Quant aux personnes de l'étage supérieur, elles tendent à s'affranchir des normes ou règles pour ne s'inscrire que dans des rapports de force. Entre ces deux étages, l'étage central se présente comme le rempart de la « dictature de l'économie de marché » et l'autoritarisme politique. Cet étage intermédiaire qui occupe l'espace économique et politique entre le rez-de-chaussée et l'étage supérieur, correspond à ce qu'on appelle l'économie sociale. L'économie de marché ou l'étage supérieur n'a connu de succès en Occident qu'en s'édifiant sur la consolidation séculaire et étonnante vitalité des étages inférieurs.

La gouvernance ne peut réaliser un développement durable véritable en Afrique qu'en tirant des enseignements de la pensée de l'histoire économique de Braudel. Dans cette perspective, les politiques et programmes de développement doivent, de manière résolue, assurer d'abord le passage de l'économie de subsistance (le rez-de-chaussée) à l'économie locale (le premier étage ou l'étage central). Les Groupements Naam cherchent à consolider celle-ci et progressivement l'inscrivent dans des espaces et territoires plus larges au niveau régional, national jusqu'aux pays limitrophes, Sénégal, Mali. Sur le plan idéologique, cela suppose qu'on mette de côté les idées de "rattrapage" des autres pays. L'essentiel étant que l'Afrique se "rattrape" par rapport à elle-même d'abord par une croissance et un développement durable, avant de chercher à "rattraper". Selon les théoriciens de la territorialisation, le processus de développement (durable) est lié de façon intrinsèque à la capacité de consolider les liens sociaux dans des collectivités d'un territoire bien défini. Il est également lié à « la capacité des populations de gérer leur environnement naturel d'une manière viable, à travers l'élaboration d'un cadre institutionnel approprié et d'une identité culturelle qui a sa base matérielle dans la construction même du territoire » (Peemans, 1995).

2.4 Une démocratie participative : penser localement pour agir globalement

Les groupements Naam sont de véritables institutions au Burkina Faso, experts du territoire dans lequel ils vivent, en comprennent la complexité. Ils pensent localement mais leur action est globale et vise à être ouverte. Ils prennent en compte l'ensemble des aspects du territoire et visent l'ouverture. Ils peuvent mieux que quiconque exprimer les besoins du territoire, à la fois espace géographique mais aussi social et politique. Dans la complexité des interactions, ils sont les plus à même de faire remonter les infrastructures nécessaires pour construire un territoire de plus en plus large. C'est au niveau local que se mettent en place et prennent sens les interdépendances, les interactions, les systèmes de production, de consommation, les enjeux environnementaux. La démocratie participative devient dans ce contexte, le point d'appui pour l'analyse et l'action d'une démocratie réelle.

CONCLUSION

Le groupement Naam s'inscrit dans un projet social et de société, articulé autour du développement à la base, qui se décline en développement territorialisé, auto-organisation des agriculteurs et citoyenneté forte. Par leurs actions, leurs valeurs, ils diffusent la justice sociale, la responsabilisation, l'équité, la démocratie, le progrès. Par leur capacité de mise en réseaux d'autres composantes de la société civile, ils sont susceptibles d'engager un dialogue politique et social, clé de voûte d'une régulation par le bas des espaces publics et de l'État africain dont la légitimité est largement entamée.

À la FNGN, l'intéressé conçoit son projet, en propose les moyens, les méthodes et le programme d'exécution à la mesure de ses possibilités. Ces propositions sont analysées et amendées par des techniciens-animateurs. L'Association aide à la formation des techniciens conséquents et apporte les outils auxquels le paysan n'a pas accès. C'est un appui qui libère et ne domine pas, qui responsabilise et ne désorganise pas. La FNGN responsabilise plutôt l'intéressé et s'identifie à lui, crée une osmose culturelle à partir de laquelle on réalise, par la maïeutique une sorte de dénominateur commun : l'amitié claire et transparente entre les deux partenaires.

Le Groupement Naam est un outil de recherche qui permet la mise en place dans la société burkinabè : d'un contre-pouvoir (refus des abus de la minorité privilégiée), pauvres, femmes et hommes. La discrimination y est absolument interdite ; d'une démocratie réelle qui enseigne le partage et le travail collectif, la participation de tous aux investissements communautaires, le respect de l'autre ; des activités organisées et fonctionnelles ; le développement humain par l'éducation et la formation éthique. Pour ce faire, il faut vivre près des gens et rester à l'écoute, sentir leurs besoins, leurs difficultés, prendre en compte leurs aspirations, respecter leur tempérament et leurs ambitions, parler leur langage afin de les sécuriser pour que les messages féconds passent.

Les groupements Naam qui ont construit des bases solides jouent le rôle d'exemple de fondement d'un développement durable. Mais, s'ils prennent en charge leur risque et leur responsabilité, il nous semble raisonnable de leur transférer des pouvoirs. Si le désengagement de l'État a favorisé l'émergence des organisations africaines tels que les groupements agricoles, Naam mais aussi villageois ou des coopératives ou mutuelles souvent à partir des groupements Naam, ces derniers ont besoin pour se consolider et s'épanouir d'un environnement, politique, social et économique qui doit être assuré par ce même État. Celui-ci doit mettre en œuvre des nouvelles politiques pour contribuer à définir les règles du jeu économique et institutionnel, dans les nouveaux contextes de la mondialisation et de la bonne gouvernance qui supposent la démocratisation, la bonne gestion des affaires nationales et locales, le respect du bien public.

BIBLIOGRAPHIE

- AGHION P., HOWITT P. (2000) *Théorie de la croissance endogène*, Paris, Dunod.
- BARBETTE L. (2002) Des ruraux conduisent une réflexion collective sur la formation : trois cas en Afrique de l'Ouest, Journée d'échanges sur les apprentissages paysans, Thiès, 8 juillet.
- BRAUDEL F. (1980) *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*, Paris, Armand Colin.
- COMMONS J. R. (1934) *Institutional Economics. Its place in Political Economy*, London, MacMillan.
- GUMMUCHIAN H., PECQUEUR B. (2007) *La ressource territoriale*, Paris, Economica.
- HARRIS J. R., TODARO M. P. (1970) Migration, Unemployment and Development : A two-Sector Analysis, *American Economic Review*, 60(1), 126-142.
- HUGON P. (2009) La crise et l'économie africaine, *Afrique contemporaine*, n° 231, octobre-décembre.
- OUEDRAOGO S. (2006) Phénomène d'émergence et de développement des organisations paysannes au plateau mossi (Burkina Faso), 8^{ème} Colloque des Etudiants du CRISES (Centre de Recherche sur les Innovations Sociales).
- PEEMANS J.-P. (1995) La dimension "population" dans les débats, théories et processus de développement depuis les années 1950, in D. Tabutin (éd.) *Transitions démographiques et sociétés*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 71-107.
- PUEL H. (2010) *Une éthique pour l'économie : ethos, crises, choix*, Paris, éd. Cerf.
- SEN A. (2010) *L'idée de Justice*, Paris, Flammarion.
- VELTZ P. (2002) *Des lieux et des liens, politique du territoire à l'heure de la mondialisation*, Paris, L'Aube.
- VERSCHAVE F.-X. (1994) *Libres leçons de Braudel. Passerelles pour une société non excluante*, Paris, Syros.

L'impact des migrations des paysans d'un bourg chinois, Danian, sur la socio-économie locale et sur les dynamiques de changement institutionnel

Sandra V. CONSTANTIN⁸

Le flux des migrations internes en Chine contemporaine a aujourd'hui atteint des niveaux sans précédent. Malgré une accélération du processus d'urbanisation ces trente dernières années, la République Populaire de Chine reste un pays essentiellement rural avec plus de 54% de la population enregistrée comme agricole en 2008⁹. Cependant, officiellement plus de 20% de la population rurale, soit près de 140 millions de paysans, vit de façon discontinue entre la ville et la campagne¹⁰ et exerce de fait une profession qui ne correspond pas à son statut d'origine. Ces mobilités humaines restent encore strictement contrôlées par le système du *hukou*. Ce système de permis de résidence, institutionnalisé en 1955, segmente la population en deux catégories : la population née en ville porte le statut de « citoyen »¹¹ urbain et la population née à la campagne celui de « citoyen » rural. Cette division institutionnelle entre population urbaine et rurale, qui s'accompagne par ailleurs de droits différents au détriment des ruraux, est de plus en plus contestée. Cette contradiction sociale, surtout ressentie par la « nouvelle génération de migrants »¹², est porteuse de tensions dans la société chinoise contemporaine.

Dans cet article nous allons observer comment les migrations internes, révélatrices des inégalités socio-économiques existantes et inhérentes au « modèle » chinois de développement, permettent dans le même temps de combler le fossé ville-campagne et d'influencer le changement institutionnel. En partant d'une recherche exploratoire réalisée à partir d'entretiens semi-directifs auprès de 34 personnes vivant dans le bourg de Danian (province du Guangxi), réparties entre les deux sexes et différentes classes d'âges (20-29 ans, 30-39 ans, 40-55 ans, et 55 ans et plus)¹³, nous montrerons pour commencer quel est l'impact des migrations des campagnes vers les villes sur la socio-économie rurale en adoptant une approche des capacités Sen, 1983, 164). Puis, nous verrons, comment, en élargissant le champ des capacités d'action de la population rurale, le phénomène migratoire peut agir sur la formation et la transformation des institutions dans un pays à économie socialiste de marché dominé par un parti unique.

⁸ Université de Genève, Institut de socioéconomie. Sandra.Constantin@unige.ch

⁹ Soit 721 380 464 citoyens enregistrés comme ruraux en 2009, *China Statistical Yearbook 2009*, China Statistics Press, 2009.9 (National Bureau of Statistics of China), p. 89.

¹⁰ http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20090325_402547406.htm. Enquête réalisée par le Bureau National des Statistiques (BNS) auprès de 68 000 ménages ruraux répartis dans 31 provinces, 857 comtés (县, xian) et 7 100 villages lors des retours des migrants dans leur village lors du Nouvel An chinois de 2008. Il y aurait environ 240 millions de migrants en Chine, et parmi eux entre 80 et 120 millions se trouveraient en situation illégale (sans papier en règle). Pour une mise en perspective de l'importance du flux des migrations internes en Chine continentale par rapport aux tendances internationales, les Nations Unies rapportaient en 2009 qu'à l'échelle mondiale « plus de 200 millions de personnes vivent (...) en dehors de leur pays. Ce chiffre recouvre des situations extrêmement variées : de l'ingénieur informatique qualifié à l'agriculteur qui travaille illégalement, de la femme victime de la traite au réfugié contraint par la violence ou les catastrophes naturelles de quitter son foyer ». Cf. les sites consultés le 31 mars 2011 : <http://www.un.org/fr/events/migrantsday/> et <http://www.un.org/apps/news/fr/storyF.asp?NewsID=19729&Cr=CNUCED&Cr1=migrants>.

¹¹ *Guowuyuan yanjiushi ketizu* (Groupe de recherche du Conseil des affaires de l'État), *Zhongguo nongmingong diaoyan baogao* (Rapport d'enquêtes sur les travailleurs migrants chinois), Beijing, Zhongguo yanishi chubanshe, 2006, p. 70.

¹² Voir les travaux de Chan et Zhang (1999), Chan et Buckingham (2008), Solinger (1999 et 2006).

¹³ Les média chinois désignent par "migrants de la nouvelle génération" les migrants nés dans les années 1980 et 1990.

¹⁴ Danian se trouve au nord de la province du Guangxi. Nous avons conduit notre terrain dans cette « commune » et plus spécifiquement dans deux bourgs : Guihe et Gaoliao. Guihe regroupe six villages (Guimu, Goukou, Xinlong, Xinlong Shangzhai, Guihe et Guihe Shangzhai) et six hameaux où réside principalement la minorité ethnique Dong. Gaoliao est composé de trois villages (Xiangtang, Yala et Gaoliao) et de dix hameaux principalement habités par l'ethnie Miao. Ces deux bourgs comptaient 3 392 habitants en 2009, selon la statistique de la localité de Danian.

1. L'EFFET DES MIGRATIONS INTERNES SUR LA SOCIO-ÉCONOMIE RURALE

Le phénomène migratoire, moyen mis en œuvre par le ménage ou le groupe de parenté pour atteindre leurs buts en fonction du champ des possibles auxquels ils ont accès, a un impact profond sur l'organisation économique et sociale des campagnes chinoises. Le phénomène concerne l'ensemble du monde rural : plus de 230 millions de paysans occupent des emplois non-agricoles, dont la moitié se trouvent en zone urbaine¹⁴. Ils représentent près de 60% des emplois formels ou informels secondaires et tertiaires à l'échelle du pays, ce qui signifie qu'un dixième de la population chinoise exerce une profession qui ne coïncide pas avec son statut et ne bénéficie pas des mêmes droits que les résidents urbains une fois en ville (Guowuyuan, 2006, 79-90). Malgré les efforts entrepris par le gouvernement depuis les années 2000 pour réduire les écarts de niveau de vie entre les populations urbaine et rurale, cette dernière ne bénéficie toujours pas, tant en ville qu'à la campagne, des mêmes avantages sociaux (accès à des logements subventionnés, à une assurance chômage ou encore à un système de retraite) ces derniers étant directement liés au lieu d'enregistrement du *hukou*. Dans ce contexte, la migration est le moyen privilégié par les familles rurales pour maximiser leur revenu par l'utilisation optimale de la force de travail¹⁵. Selon les tendances nationales, l'Est de la Chine et les zones côtières attirent 71% des travailleurs migrants¹⁶. La proximité de la province du Guangxi avec Shenzhen et Guangzhou, deux zones économiques spéciales situées dans la province de Guangdong, incite les paysans de Danian à migrer dans cette province. Il ressort de nos interviews que les hommes de plus de 40 ans tendent à rester dans la province et à travailler à l'abatage du bois ou encore à la récolte de caoutchouc. Les plus jeunes vont travailler en ville dans la construction, les entreprises automobiles, les plasturgies, les aciéries... Les femmes s'engagent également dans la migration mais elles vont plutôt travailler dans les entreprises urbaines de fabrication de jouets, de prêt à porter, et les plus jeunes d'entre elles dans l'assemblage de composants électroniques. Contrairement à la tendance nationale, aucune femme des villages étudiés ne travaille dans les services sociaux (aucune n'occupe une position de femme de ménage)¹⁷. Les migrants trouvent généralement leur emploi en ville avant même de quitter le village, grâce à leur réseau de relations¹⁸. Les paysans migrent avant tout pour des raisons économiques. Le différentiel de revenu entre le lieu d'origine et le lieu de destination étant élevé¹⁹, la migration est un moyen pour les familles d'accroître leurs revenus de plus de 30% dans le cas du Guangxi²⁰. En ce sens, ces mobilités ont un impact économique fort sur les campagnes (King, 1979 et 1985). Il est toutefois difficile de calculer le revenu moyen de ces ménages, étant donné que les rentrées issues de la migration ne sont pas régulières : dans certains cas les deux parents migrent, dans d'autres il n'y en a qu'un sur les deux, parfois aucun des deux pour une période indéterminée, et les migrants n'envoient pas toujours régulièrement de l'argent aux membres de leur famille restés à la campagne²¹. La migration permet aux ruraux d'accroître leur pouvoir d'achat de manière générale et par rapport à la moyenne des villageois en particulier. La migration peut donc aussi être un moyen par lequel les paysans acquièrent un statut social à la campagne, ce qui leur est dénié en ville où ils n'ont pas accès aux mêmes avantages sociaux que les citoyens urbains.

¹⁴ *China Daily* du 23 mars 2010.

¹⁵ La migration permet aux familles agricoles de réduire la pression sur la terre. Les "baby booms" des années 1950 et 1960 qui ont engendré une augmentation de la taille de la population à la campagne, ainsi que l'utilisation des fertilisants et des semences hybrides, ont permis d'augmenter la productivité agricole. Or, la quantité de terres disponibles à la campagne n'augmentant pas, une part de la main-d'œuvre agricole disponible est ainsi sous employée et, dans certains cas la surface des terres détenues par le ménage est à peine suffisante pour nourrir les membres de la famille (voir figure 1).

¹⁶ http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20090325_402547406.htm.

¹⁷ Selon les statistiques de 2006, les migrants travaillent dans les secteurs suivants (classés par ordre d'importance) : manufacture, construction, services sociaux, hôtels et restaurants, commerce et autre, *China Statistical Yearbook 2006*, China Statistics Press, (National Bureau of Statistics of China).

¹⁸ Voir notamment interview 15 100210 et « The data show that 26 per cent of migrant workers found work via the assistance of family members, 10 per cent through the assistance of friends, 43 per cent with the help of relatives, and 8 per cent via help from fellow villagers » (Li, 2008, 12).

¹⁹ 1 315 yuans par mois en moyenne en ville, contre 397 yuans par mois en moyenne à la campagne (*China Statistical Yearbook 2009*, 317).

²⁰ La part issue des migrations est une composante essentielle dans la structure du revenu des ménages ruraux : pour la province du Guangxi prise dans son ensemble, elle représentait 34,8% du revenu total des foyers ruraux, *Guangxi Statistical Yearbook 2009*, China Statistics Press, 2009-7, p. 192 et Archives 2006 de la commune de Danian.

²¹ Plus le migrant est bien installé en ville, moins il aura tendance à envoyer de l'argent aux siens restés au village : les familles dans lesquelles ce sont les personnes de plus de 40 ans qui sont migrants et dont un des deux conjoints est resté à la campagne, reçoivent toutes régulièrement de l'argent. Par contre, quand ce sont les jeunes générations qui sont concernées, l'envoi d'argent à la famille est beaucoup plus aléatoire.

Selon la loi d'Engel, si le revenu d'un ménage augmente, la part de ce revenu consacrée à l'achat de nourriture diminue, la proportion consacrée à l'habillement et au logement reste stable et le pourcentage consacré à l'éducation, aux loisirs et à l'épargne augmente. Si l'on considère la structure des revenus et des dépenses des ménages ruraux de la province du Guangxi, nous pouvons voir que le revenu a cru entre 1995 et 2000 et que conformément à la loi d'Engel, les dépenses en alimentation ont diminué, passant de 61% du revenu à 53% (Guangxi Statistical Yearbook 2009, 194). Mais contrairement à l'intuition d'Engel, les dépenses en matière de logement ont augmenté de près de cinq points²². Ces données montrent que dans les campagnes chinoises, les besoins intermédiaires de la population ne sont pas encore comblés²³. Lors de nos interviews, beaucoup de personnes nous ont confié migrer pour pouvoir construire de «meilleures maisons». Les habitants de Danian ayant travaillé dans la construction en ville ont tendance à appliquer le savoir-faire acquis à leur retour à la campagne. Alors que les maisons de la commune se bâtissent traditionnellement sans fondation en béton, nous avons vu certains migrants, qui nous avaient confié avoir été employés dans le bâtiment, construire de la sorte et même avec des armatures en acier. Ceci permet à la famille de loger dans un environnement plus sain ; en effet, les nouvelles maisons construites par les migrants de la commune de Danian ont leur premier étage en béton ou en brique, une cheminée pour évacuer la fumée à l'extérieur²⁴, voire même une salle de bain et quelques appareils électroménagers, ce qui représente encore un luxe à la campagne. Outre apporter du confort, ces constructions permettent à leur propriétaire d'afficher leur réussite économique aux yeux des villageois et de gagner en prestige dans le village²⁵. Pour les jeunes hommes, cela leur permet aussi de trouver une épouse plus facilement²⁶. Dans la commune de Danian, le nombre de maisons construites a été multiplié par cinq entre 2004 et 2009²⁷, ce qui coïncide avec la période durant laquelle le nombre de migrations au sein de la commune s'est considérablement accru. Mieux, la superficie des nouvelles maisons est de plus en plus grande. Elle est passée pour l'ensemble de la commune de 58,2 m² en 2004 à 84,05 m² en 2009²⁸. Sans la migration, la majorité des paysans n'aurait pas pu construire de telles demeures.

Les migrations et les revenus qui en sont issus renvoyés à la campagne permettent une redistribution des richesses ainsi qu'un rééquilibrage des rapports sociaux entre les membres du village. Comme nous venons de le voir, ils sont généralement dirigés vers des biens de production non productifs tels que la construction de maisons, point de cristallisation du processus de rééquilibrage des rapports sociaux au sein de la communauté villageoise, ou encore ces revenus sont affectés à la préparation du mariage, à l'achat de biens de consommation et à l'éducation des enfants.

Les paysans vont aussi chercher du travail en ville afin de pouvoir acquérir des biens de consommation. Par exemple, dans notre zone d'étude chaque famille a maintenant une télévision, une moto, alors qu'en 2007 quand nous sommes rendus pour la première fois sur place, seuls quelques ménages commençaient à en acheter. Il y a maintenant, en général, un téléphone portable par membre adulte de la famille. Nous avons également constaté que les migrants de retour pour le Nouvel An chinois avaient tendance à offrir des vélos aux enfants alors qu'il n'y avait jusque là pas de cycle dans la commune. Les ménages commencent aussi à investir dans des appareils électroménagers tels que des machines à laver le linge, des réfrigérateurs... et dès lors consomment plus d'électricité au quotidien²⁹. Les stratégies

²² Elles sont passées de 12,2% du revenu des ménages à 17,94% (Guangxi Statistical Yearbook 2009).

²³ Le coefficient d'Engel est de 53,4% en 2008 pour les ménages ruraux de la province du Guangxi (Guangxi Statistical Yearbook 2009, 167). Certains spécialistes chinois assurent que ce coefficient surévalue la situation dans les campagnes. Ils pensent qu'il est préférable d'utiliser le revenu et les dépenses par habitant pour analyser la situation des campagnes en Chine. (Discussion avec des professeurs de l'Université de Pékin spécialisés en sociologie rurale).

²⁴ Ce type de construction est financièrement encouragé par le gouvernement.

²⁵ Les migrants de plus de 40 ans rentrés au pays trouvent ainsi à travers la migration un moyen d'améliorer leur position sociale au sein du village. En effet, selon la tradition et les coutumes chinoises, « the front of the house corresponds with the face of the family ». Wilson S., *The cash Nexus and social networks: Mutual aid and gifts in contemporary Shanghai villages*, *The China Journal*, n°37, January 1997, 91-112, cité dans Murphy, 2002, 103.

²⁶ Dans les ethnies Miao et Dong, les épouses vont habiter dans la maison du fils aîné ou dans la famille du fils cadet.

²⁷ Archives 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 et 2009 de la Mairie de Danian sur la situation économique de la commune. Du fait de la méfiance des officiels de la commune de Danian par rapport à notre présence sur place, il ne nous a pas été possible d'obtenir les données statistiques pour les années 2005, 2007 et 2008 ; en outre, nous n'avons pu obtenir qu'une partie des informations pour l'année 2006. En effet, dans les campagnes chinoises, les fonctionnaires portent encore un regard suspect sur les chercheurs étrangers qui viennent enquêter. Nous avons dû faire preuve de beaucoup d'insistance et gagner leur confiance avant qu'ils nous permettent l'accès aux archives de la Mairie ; mais après quelques heures seulement nous étions invités à quitter les lieux et à remettre aux autorités toutes nos notes.

²⁸ Archives 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 et 2009 de la Mairie de Danian sur la situation économique de la commune.

²⁹ Nos observations sont confirmées par la tendance à la hausse de la courbe de consommation d'électricité dans la commune ; elle a plus que triplé entre 2004 et 2009. Archives 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006 et 2009 de la Mairie de Danian sur la situation économique de la commune.

migratoires mises en œuvre par la population rurale lui permettent d'entrer dans la société de consommation ; progressivement elle acquiert un meilleur confort de vie.

Au-delà de ces premiers résultats, les conséquences de la migration ne sont pas toutes strictement liées aux motivations de départ. Il faut évoquer les processus d'enchaînements. Certains migrants, en raison de leur expérience en ville, gagnent en ambition. Ils utilisent leur mobilité pour financer des projets d'entreprise et/ou de formation ; ce sont des investissements productifs. Ici, la migration change l'espace d'opportunités, d'abord en montrant aux paysans qu'il en existe qu'ils ne soupçonnaient pas, puis en leur permettant de récolter assez de fonds pour saisir l'une de ces nouvelles opportunités. Nous avons bien affaire à de *Vagency*, de l'action individuelle résultant d'une découverte des structures socio-économiques à travers une expérience personnelle (Oris *et al.*, 2009, 1-4).

Toutefois, il ressort de nos interviews que la capacité à innover ne trouve pas toujours sa source dans la migration. Par contre, la migration constitue systématiquement le moyen pour y parvenir. Dans le village de Yala, nous avons rencontré un père de famille âgé de 32 ans qui a commencé à migrer en 1998, dès la fin du collège. Après dix ans de migration, il a pu passer son permis de poids lourd et emprunter à la banque de quoi acheter un camion pour démarrer sa petite entreprise de transport. Les autres cas de ce type concernent une frange minoritaire de migrants âgés entre 30 et 40 ans. À Danian, nous n'avons pas rencontré de femmes ayant ce type de projet avoué, certainement en raison du poids des traditions et de la répartition des rôles dans le ménage. Pourtant, comme nous venons de le voir, les migrations transforment les villages et la vie des villageois en leur permettant d'investir dans la construction de nouvelles maisons, d'acheter des biens de consommation, qui jusque là, étaient l'apanage de la population urbaine, ou encore de monter des entreprises familiales. Elles ont aussi un impact fort dans la société villageoise.

Les migrations des paysans vers les villes marquent la structure familiale et l'organisation des rapports sociaux au sein du village. Au gré des migrations, la répartition des rôles au sein des familles évolue (Guillemaut, 2004). Lors des premières mobilités, ce sont les hommes qui ont quitté le village. Du fait de leur départ, les épouses ont dû prendre à leur charge le travail agricole jusqu'alors effectué par eux. Elles ne renvoyaient généralement leur époux qu'une fois par an. Pendant leur absence, elles occupaient la position de chef de famille, de mère et de belle-fille ; elles prenaient soin des grands-parents, des enfants et des travaux agricoles. Les grands-parents apportaient aussi leur soutien ; par exemple, les grands-mères participaient à la cuisine et surveillaient les canards tandis que les grands-pères conduisaient les troupeaux dans les champs. Sur le chemin du retour, ils en profitaient pour rapporter du bois pour le feu à la maison. En l'absence du père, une nouvelle division des rôles s'opéra dans la famille rurale. Dans cette nouvelle configuration, il n'a pas été rare de voir de plus en plus de femmes en charge de la gestion de l'argent dans les ménages ruraux³⁰. Tant que les grands-parents ne sont pas trop âgés et encore autonomes, le ménage peut décider que les deux époux partent migrer. Dans ce cas, c'est aux seniors qu'incombe la charge de s'occuper et d'élever les enfants du couple migrant. Ce dernier envoie de l'argent pour entretenir les petits et faciliter le quotidien de la famille ; en outre, les grands-parents, ou la grand-mère seule, doivent s'occuper des travaux agricoles. D'après nos interviews, le système d'entraide avec les voisins fonctionne toujours à la campagne ; ainsi pour les gros travaux agricoles, si les deux époux ou l'un d'eux ne peuvent vraiment pas rentrer, les grands-parents peuvent en principe compter sur l'aide des voisins.

Les ménages qui n'ont pas encore d'enfants, les jeunes couples mariés, vivant comme le veulent les traditions Miao et Dong dans la famille de l'époux, appartiennent aux générations 1980 et 1990. Ces couples partent soit pour la même destination, soit pour des destinations différentes ; cela dépend des opportunités. Ils délèguent l'exploitation de leurs terres arables au reste de la famille et essaient de rentrer pour apporter leur aide lors des travaux les plus importants. Tant qu'ils n'ont pas d'enfant, ils n'envoient pas régulièrement de l'argent. Parfois, leurs parents migrent également ; mais dans ce cas de façon alternée de telle sorte qu'il reste toujours un des deux parents au village pour s'occuper du grand-père et/ou de la grand-mère. Ce rôle incombe le plus souvent aux femmes. À partir du moment où le jeune couple met au monde un enfant, les rôles changent de nouveau. La jeune maman, si elle ne peut pas prendre l'enfant avec elle à l'usine, restera avec lui au village jusqu'à ses trois ans. Elle tiendra durant ce temps son rôle de belle-fille et endossera son nouveau rôle de mère ; elle s'occupera de l'enfant, l'élèvera, elle préparera les repas pour toute la famille et elle participera aux travaux de la ferme. Dans le cas où les parents migrent au même endroit, ils décident parfois que l'épouse restera en ville sans activité rémunérée pour s'occuper de l'enfant pendant que l'époux travaille. Dans ces divers cas de figure, la division des rôles au sein de la famille suit le schéma traditionnel. La structure familiale change vraiment à partir du moment où l'enfant atteint l'âge de trois ans ; à ce moment là, dans la très grande majorité des cas, l'enfant, resté au village, est à la charge de ses grands-parents alors que les parents migrent. Les parents ne gardent pas l'enfant avec

³⁰ Cf. nos interviews avec les paysans de la commune de Danian.

eux afin de lui permettre de suivre une scolarité "normale", puisqu'en ville les enfants de migrants n'ont pas encore accès à l'école publique en raison de leur *hukou* rural. Dans cette configuration, les grands-parents se substituent aux parents dans la répartition des rôles au sein des familles rurales³¹.

Généralement, malgré le phénomène migratoire, les mariages se célèbrent entre personnes du village ou de la commune car les jeunes migrants issus du même lieu travaillent en principe dans la même zone géographique, voire la même ville. Les migrants utilisent leurs réseaux pour trouver du travail ; par conséquent ceux du même village ont de fortes chances de se retrouver au même endroit et de continuer à se côtoyer à destination. De plus, selon les propos des cadres du Parti de Guihe et de Gaoliao, cette tendance est renforcée par le comportement parental. Les parents ont tendance à faire pression sur leurs enfants pour qu'ils ne tardent pas à se marier, afin d'assurer la descendance, et aussi pour qu'ils épousent une personne du même village, le cas échéant de la même ethnicité, ou au moins de la même commune. Il s'agit de « lier » le jeune à sa communauté avant qu'il ou elle ne découvre les horizons urbains.

Selon les personnes interviewées, le phénomène migratoire n'est pas sexué dans le premier stade de la vie adulte chez les migrants de la "nouvelle génération" ; c'est-à-dire qu'il y a autant de filles que de garçons qui migrent jusqu'à l'âge du mariage. Ce caractère asexué a un impact sur le rôle des femmes au sein de la société rurale. Certaines s'étant aperçues que leur travail valait autant que celui d'un homme³², utilisent au sein du ménage le pouvoir de négociation offert par la migration pour influencer sur leur rôle social. De plus, ayant une expérience de la ville, elles sont conscientes de la vie que peuvent mener leur époux quand ils partent travailler en dehors du village. Les maris ne peuvent ainsi plus dissimuler à leur épouse le montant exact de leurs revenus ; ils peuvent aussi beaucoup moins mentir sur leur capacité à pouvoir rentrer au village. Les femmes qui ont expérimenté personnellement le phénomène migratoire, ce qui est le cas de la très grande majorité de celles nées entre 1980 et 1990, ont gagné tant en « empowerment » qu'en « libertés réelles » (pouvoir économique et social) (Sen, 1983, 164). L'interaction entre "modernité" et valeurs "traditionnelles", où les femmes restent très assujetties à leur mari et à leur belle famille, est ici visible.

Lors de nos entretiens, il ressort que les hommes envisageaient davantage que les femmes de revenir vivre à la campagne après avoir migré pour un temps. La vie au village est beaucoup plus facile pour les hommes que pour les femmes, car ils y occupent un statut privilégié qu'ils n'ont pas en ville. Les femmes reviennent à la campagne essentiellement pour se marier, suite à une grossesse ou encore à cause de pressions familiales. Dans la campagne chinoise, les femmes ont longtemps utilisé le suicide comme forme de contestation en réaction aux pressions familiales. Dans certains cas, les migrations peuvent être utilisées par les femmes comme une échappatoire moins radicale (Murphy, 2002, 206).

Le fait de migrer rend aussi les paysans plus sûrs d'eux ; par exemple, ce sont ceux qui migrent et qui gardent cependant un bon réseau de relations au village qui obtiennent le plus d'aides pour bâtir leurs maisons. Avoir dû affronter de nouvelles situations en ville, avoir dû apprendre au moins un peu de mandarin, triompher des épreuves leur a donné une certaine confiance en eux. Bien que la Mairie de la commune reste pour eux « le gouvernement », il nous a semblé qu'ils ont en général moins de crainte que les autres pour discuter avec les « officiels » de la municipalité (Bourdieu, 2001 ; Mansbridge, 1980).

Dans les villages, les migrations ont aussi un impact marqué sur la structure de la population par classe d'âge. Les campagnes se « vident » de leurs adolescents et jeunes adultes. Les résidents âgés de 16 à 24 ans sont presque entièrement absents des villages. Il n'y a aussi presque plus d'hommes entre 25 et 39 ans. Ils ne restent donc dans les campagnes chinoises plus que les personnes âgées (principalement des femmes du fait de leur espérance de vie plus longue), des personnes de plus de 40 ans (dont une proportion légèrement supérieure de femmes), des enfants âgés entre 1 et 15 ans, et des femmes qui sont rentrées temporairement pour s'occuper des enfants en bas âge et/ou des personnes âgées.

La majorité des migrants en Chine est âgée entre 16 et 40 ans³³. Dans cette classe d'âge, ce sont les individus âgés de 16 à 25 ans qui tendent à migrer le plus³⁴. Ces tendances sont confirmées par ce que nous avons pu voir et entendre dans la commune de Danian ; selon les habitants des villages, les personnes nées dans les années 1980 et 1990 migrent (sauf exception) alors que les migrants de plus de 40 ans rentrent (généralement) à la campagne³⁵.

³¹ Toutes les personnes interviewées nous ont déclaré que ce sont les personnes de plus de 40 ans qui s'occupent des travaux agricoles dans les villages.

³² Les migrants hommes ou femmes nous ont dit gagner la même chose. Selon eux, toute différence de revenu serait due à la destination ou au secteur d'activité.

³³ 84% (Li, 2008, 10).

³⁴ En 2006, 45% des migrants appartenaient à cette classe d'âge et 39% avaient entre 25 et 40 ans (Li, 2008, 10).

³⁵ Voir notamment notre entretien avec l'institutrice du village de Gaoliao : 10_080210. La part des migrants de plus de 40 ans n'est que de 16% de l'ensemble des migrants chinois (Li, 2008, 10).

Malgré cette structure distordue, les revenus supplémentaires générés par la migration donnent à la population rurale un meilleur accès aux soins. Jointes aux réformes gouvernementales, ces revenus permettent aux familles de couvrir leurs frais de santé tant qu'ils ne deviennent pas trop onéreux. Ces ressources financières leur assurent aussi d'avoir un meilleur suivi médical, ce qui a pour conséquence de limiter le risque de décès liés à des maladies qui n'auraient pas été soignées à temps³⁶. Les motocyclettes achetées grâce aux revenus générés par la migration permettent aux habitants des villages de la commune de Danian de se rendre à l'hôpital rapidement en cas d'urgence. Jusqu'à l'arrivée de ce mode de locomotion il leur fallait en moyenne une heure et demie de marche dans des sentiers escarpés pour s'y rendre ; le trajet pouvait prendre jusqu'à quatre heures de marche depuis les villages les plus éloignés. La construction de routes par le gouvernement et l'achat de motocyclettes par les habitants ont ainsi indirectement contribué à diminuer le taux de mortalité dans la commune³⁷.

Le phénomène migratoire permet de faire évoluer positivement les mentalités à la campagne en matière d'hygiène publique et de prévention. Les paysans migrants sont exposés en ville à des campagnes gouvernementales de sensibilisation par, notamment, le biais de banderoles. Ils sont également soumis au regard critique des citoyens qui ont généralement déjà intégré ces normes. Ainsi, après avoir assimilé et s'être conformés à leur tour à ces nouvelles règles, de retour au village, ils expliciteront ces mesures aux familles et aux autres villageois (importance de se laver les mains, de faire vacciner les enfants...). Ceci est encore plus vrai pour les jeunes générations de migrants qui ont le désir de montrer leurs "bonnes manières" et de se distinguer des personnes qui ne sont jamais sorties du village. Les migrants de retour à la campagne sont ainsi le vecteur par lequel le gouvernement parvient à renforcer le poids de ses campagnes gouvernementales en matière de santé, d'hygiène et de prévention publique à destination de la population rurale. Cependant, les migrations favorisent aussi l'accroissement du nombre de ruraux ayant contracté des maladies sexuellement transmissibles (Murphy, 2002, 209). Les situations familiales dans lesquelles les conjoints ne migrent pas ensemble pour de longues périodes favorisent des relations extra-conjugales. En effet, une fois en ville les individus ne ressentent plus le jugement de valeur de la part de la communauté par rapport à leurs comportements ; ils se sentent plus libres d'enfreindre les normes et valeurs imposées par celle-ci. Ce type de comportements à risque peut induire à terme une hausse du taux de morbidité des migrants de retour à la campagne, où ils sont susceptibles de contaminer leur conjoint(e).

La migration de plus de 20% de la population de la commune de Danian (Annexe, figure 2)³⁸, et dont plus de 80% sont âgées entre 16 et 39 ans (Li, 2008, 10), a également un impact sur le taux de natalité des villages. Un premier effet s'opère à travers la nuptialité. Selon les propos des secrétaires du Parti de Guihe et de Gaoliao, l'âge au mariage a sensiblement reculé ces dernières années dans leurs villages. Si tel est bien le cas, cela induirait une baisse du taux de natalité dans la commune. Toutefois, dans le milieu rural, la pression sur les femmes pour qu'elles donnent naissance à un héritier mâle restant très forte, certaines familles profitent de la migration pour enfanter hors plan. Un fils permet de perpétuer le culte des ancêtres, la lignée familiale et de préparer sa vieillesse (养儿防老, yang er fang lao), étant donné qu'il n'existe toujours pas de système d'assurance vieillesse ou de retraite dans les campagnes chinoises³⁹.

Par ailleurs, les migrations des ruraux vers les villes induisent une tension culturelle entre valeurs urbaines et rurales. Cette tension est surtout ressentie par la « nouvelle génération » de migrants qui, âgée de 16 à 25 ans, souhaiterait pouvoir rester vivre en ville et être complètement insérée, socialement et politiquement, au tissu urbain. Ces jeunes sont attachés à leurs parents, mais ils admettent qu'à leur retour au village ils ne se sentent plus à leur place (Sayad, 1999). Quand nous les interrogeons, ils déclarent tous qu'ils ne savent pas cultiver la terre, qu'ils ne l'ont jamais fait et qu'ils ne souhaitent pas le faire dans le futur. Pour cette cohorte de migrants qui ne se sent à sa place ni en ville, ni à la campagne, la migration ne représente pas seulement une stratégie d'ascension sociale mais aussi un moyen pour acquérir le statut de citoyen urbain.

Si les migrants sont mariés et que leur conjoint est resté au village, cela crée généralement des problèmes dans le couple car les deux époux n'ont plus exactement les mêmes valeurs et les mêmes attentes dans la vie. Pour autant, les parents de ces jeunes migrants ne se disent pas impressionnés par les changements de leurs enfants à leur retour à la campagne. Ils sont contents, par exemple, qu'ils parlent le mandarin couramment car c'est un outil qui peut les aider à trouver plus facilement du travail. Ils n'ont pas non plus

³⁶ Les ruraux reconnaissent l'effet positif de l'instauration d'un système d'assurance santé à la campagne. Ils nous ont tous dit qu'en cas de maladie, ils allaient consulter le médecin du village ou l'hôpital en premier lieu ; ils ne sollicitent presque plus les shamans. Ils vont les voir seulement si la médecine générale n'a pas donné de résultat.

³⁷ Archives 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 et 2009 de la Mairie de Danian sur la situation économique de la commune.

³⁸ Archives 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 et 2009 de la Mairie de Danian sur la situation économique de la commune.

³⁹ Cf. nos interviews à Danian et pour la Chine dans son ensemble T. White, Domination, resistance and accommodation in China's one-child campaign, in E. Perry and M. Selden (2000, 110).

peur que les villages perdent les valeurs liées à l'appartenance ethnique de leurs habitants à savoir Miao et Dong. Ils disent qu'elles ont tenu jusqu'à maintenant et qu'ils ne voient pas pourquoi cela changerait. Ils pensent qu'il y aura adaptation et compromis entre valeurs modernes et traditionnelles dans le futur, du fait de la grande capacité d'adaptation et de résilience des campagnes en Chine⁴⁰.

2. D'UNE INSTITUTION DE CONTRÔLE DES MIGRATIONS À DES INSTITUTIONS MISES SOUS PRESSION

Ces dernières années, en raison à la fois d'une pratique assouplie du *hukou*, accompagnant une mobilité encore plus massive qu'auparavant et engageant désormais aussi les jeunes femmes, une rupture semble s'opérer dans les mentalités paysannes. Les stratégies migratoires des individus ne résultent pas uniquement du calcul rationnel des familles pesant les coûts et bénéfices (« push/pull factors ») ; elles peuvent varier au cours du temps tout en restant en partie orientées par « l'habitus de classe » des paysans (Bourdieu, 1979). A travers la mise en place de stratégies migratoires la population rurale ne vise pas seulement à diversifier et à augmenter ses revenus pour se donner les moyens de conserver le monde rural « traditionnel », mais elle veut également améliorer son statut social à la campagne et en ville, il s'agit là d'une dynamique offensive inscrite dans un désir de changement. Les échanges massifs entre ville et campagne rendent de moins en moins acceptables aux yeux de la « nouvelle génération » de migrants les écarts socioéconomiques institutionnalisés entre citoyens urbains et ruraux.

La « nouvelle génération de migrants », qui a un faible sentiment d'appartenance à la communauté rurale si ce n'est par son *hukou*, inquiète le gouvernement central⁴¹. Contrairement à la génération de leurs parents, cette nouvelle génération de migrants ne se satisfait pas du système à deux vitesses dans lequel elle évolue. Des « droits » ou avantages⁴² qui ne sont pas les mêmes entre ville et campagne au niveau de la fiscalité, de l'accès à l'éducation, au logement, à la santé... et qui restent différenciés une fois arrivés en ville. Ainsi, les cohortes de migrants nées dans les années 1980 et 1990 commencent à développer « a strong sense of equality and democracy »⁴³. Selon la presse chinoise⁴⁴, dont l'absence de censure est toujours significative, il apparaît que ces jeunes migrants se sentent aussi urbains que les citoyens. Ils ont de l'ambition, ils ne veulent plus se contenter, comme leurs parents l'ont fait, d'emplois non qualifiés, ils sont demandeurs de formations⁴⁵. Consciente de cette situation et du potentiel de troubles sociaux qu'elle porte, l'élite dirigeante a changé la tonalité de son discours. Depuis les années 2000, le discours politique se veut plus paternaliste à l'égard des paysans que par le passé. Il est expressément fait mention dans la troisième partie du dixième plan quinquennal de l'importance du progrès économique et social des campagnes⁴⁶. Il faut toutefois attendre les onzième et douzième plans quinquennaux, élaborés par le gouvernement de Hu Jintao en 2006 et 2011⁴⁷, pour que la revitalisation du monde rural devienne, pour la première fois dans l'histoire de la RPC, la priorité du gouvernement, passant devant l'industrie, les villes et l'armée.

Pour illustrer l'impact que les migrations ont eu et ont sur les structures, prenons quelques exemples précis. Lors d'une conférence de presse du 29 mars 2010, Yin Chengji, porte-parole du ministère des ressources humaines et de la sécurité sociale, a annoncé que d'ici le mois de juillet 2010, une régulation concernant le système d'assurance maladie serait mise en place pour protéger les travailleurs migrants en ville. Cette déclaration laisse entendre qu'ils pourraient avoir accès aux mêmes soins en villes que les citoyens. Par ailleurs, le 14 avril 2010, lors de l'annonce de la politique d'admission des écoles primaires et secondaires de la capitale, les autorités ont fait savoir que les enfants qui n'ont pas un *hukou* de Beijing

⁴⁰ Comme ils le soulignent, les traditions et coutumes inhérentes à leur ethnie ne se limitent pas à un costume ; elles sont bien plus profondes et ancrées dans l'héritage sociologique de leurs enfants. Par exemple, tous se souviennent des chants traditionnels et des dates des fêtes qui rythment la vie des villages.

⁴¹ C'est ce que le comité central appelle le problème des travailleurs (paysans) migrants « *nonming gong wenti* », (Guowuyuan yanjiushi ketizu, 2006, 2).

⁴² Il est généralement fait mention de « mesures préférentielles » dans la presse chinoise.

⁴³ *China Daily* du 3 mars 2010 : Selon Han Changfu, ministre de l'agriculture, la nouvelle génération de migrants rejette le fossé ville-campagne ; ils demandent une égalité de traitement au niveau de l'emploi, de l'accès aux services publics et des droits civils et politiques.

⁴⁴ Renmin ribao du 3 mars 2010 et *China Daily* du 23 mars 2010.

⁴⁵ Selon une enquête de l'Académie des Sciences Sociales, 71% des migrants interviewés appartenant à la nouvelle génération souhaitent suivre une formation, s'amuser et profiter de la vie moderne en ville. Les résultats de cette enquête convergent avec ce que nous avons pu observer chez les migrants de retour pour le Nouvel An chinois à Danian.

⁴⁶ http://english.gov.cn/official/2005-07/29/content_18334.htm. Consulté le 3 mai 2010.

⁴⁷ http://english.gov.cn/official/2006-03/14/content_227248.htm. Consulté le 3 mai 2010 et http://english.gov.cn/official/2011-03/15/content_1825268_7.htm. Consulté le 30 mars 2011.

pourront être admis d'ici trois à cinq ans dans les établissements situés près de leur lieu de résidence, sans avoir à payer de frais supplémentaires ou de dons⁴⁸. Cette mesure donne un accès presque égal à l'éducation aux citoyens ruraux et urbains. Concrètement, seuls les étudiants avec d'excellents résultats pourront être recommandés dans les écoles d'élites et il faudra plusieurs années aux enfants de migrants pour gommer leur retard actuel. Mais cette décision rend possible une telle évolution.

Pendant les sessions de l'ANP et de la CCPPC de 2010, la question du *hukou* a été quotidiennement reprise par la presse nationale⁴⁹. Le ton avait été donné le 1^{er} mars, lorsque treize journaux de différentes régions ont pris l'initiative remarquée et remarquable de publier un éditorial commun à ce sujet. Ils invitaient les parlementaires qui allaient se réunir deux jours après à Beijing à rédiger un agenda précis sur la réforme du système d'enregistrement des ménages⁵⁰. La politique d'assouplissement du *hukou* est déjà en œuvre dans douze provinces et municipalités du pays, notamment à Shanghai⁵¹. A Foshan, ville située dans la province du Guangzhou, le permis de résidence temporaire a été aboli au début de l'année pour être remplacé par un permis de résidence qui permet à ses détenteurs de bénéficier des mêmes droits que la population urbaine. Après sept années, ces personnes peuvent déposer une demande pour acquérir un permis de résidence permanent⁵². Si les dirigeants sont satisfaits de ces mesures, tout laisse à penser que d'ici quelques années, les critères d'obtention d'un *hukou* urbain seront assouplis pour l'ensemble du pays. Ces exemples montrent que les paysans-migrants, bien que vivant souvent dans l'ombre, ont de par leur nombre le pouvoir d'agir directement ou indirectement sur la formation et la transformation des institutions de leur pays. Cette évolution s'inscrit dans une dynamique multiforme de revalorisation de la partie rurale du pays qui engage même la symbolique du pouvoir, sans naturellement remettre en cause le parti unique. Lors de la 11^{ème} ANP qui s'est tenue en mars 2010 à Beijing, un amendement stipulant que la proportion de députés élus pour représenter le peuple devait être identique pour les parties urbaine et rurale du pays⁵³ a été proposé en début de session et adopté le 14 mars⁵⁴. Dans le système antérieur, les campagnes étaient sous-représentées : un député des zones rurales représentait quatre fois plus de personnes qu'un député urbain⁵⁵. Le monde rural, souvent associé de manière stéréotypée à l'immobilisme, change en réalité rapidement et met sous pression les institutions existantes. Les stratégies migratoires adoptées par les familles et les individus pour réaliser leurs objectifs et aspirations⁵⁶ influencent de façon directe et indirecte les contextes institutionnels urbain et rural.

CONCLUSION

En partant du postulat que les acteurs sociaux ne sont ni complètement rationnels, ni complètement libres de leurs choix et qu'ils adaptent leur action pour atteindre leurs objectifs en fonction du cadre institutionnel qui les conditionne dans leurs actions et motivations, nous avons montré que les stratégies migratoires mises en place par les paysans de Danian ont un impact fort sur la socio-économie rurale et influencent des dynamiques de changement institutionnel. Contrairement aux idées reçues sur la société

⁴⁸ Renmin ribao du 15 avril 2010 ; *China Daily* du 16-18 avril 2010.

⁴⁹ Ce sujet a fait la une du *China Daily*.

⁵⁰ L'éditorial était le suivant : « Nous souhaitons que les centaines de millions de Chinois, qu'ils vivent dans le nord ou le sud du pays, qu'ils résident en ville ou en milieu rural, disposent tous des mêmes opportunités d'emploi, des mêmes soins, de la même retraite, du même accès à l'éducation et du même droit de se déplacer librement. Nous souhaitons que le système encore en vigueur disparaisse avec notre génération, afin que nos descendants puissent véritablement jouir des droits sacrés que leur confère la Constitution ».

⁵¹ « A ministry report said 12 places, including Hebei, Liaoning, Shandong provinces, the Guangxi Zhuang Autonomous Region and Chongqing Municipality, had launched pilot programs to experiment with a system that narrowed differentiation between rural and urban residents. » Article paru dans le *China Daily* daté du 31 mars 2007 : http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-03/31/content_840877.htm. Consulté le 5 mai 2010.

⁵² *China Daily* du 9 janvier 2010.

⁵³ *China Daily* du 5 mars 2010.

⁵⁴ *China Daily* du 15 mars 2010.

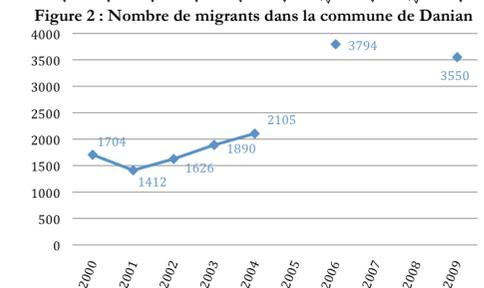
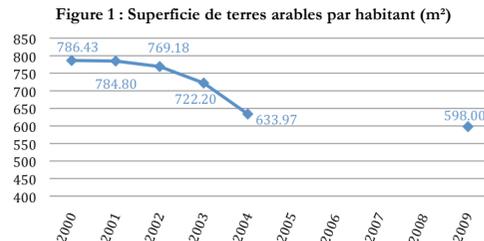
⁵⁵ Depuis l'amendement de 1995 ; avant celui-ci un député rural représentait huit fois plus de personnes qu'un député urbain. Ce système de représentation avait été mis en place en 1953 alors que la majorité de la population vivait à la campagne, afin d'éviter que les villes ne soient sous-représentées. Actuellement, le fort taux d'urbanisation du pays, ainsi que la politique gouvernementale en faveur des campagnes, ont invité les législateurs à réviser cette loi vieille de près de soixante ans et qui n'est plus en phase avec les réalités du pays. Il y a cependant encore du chemin à faire. Par exemple, l'élection des députés étant basée sur le système d'enregistrement des ménages, il n'est pas exclu que des députés, élus pour représenter la campagne du fait de leur *hukou* rural, vivent en réalité en ville avec un permis de résidence temporaire.

⁵⁶ Selon nos interviews effectuées en février 2010 dans le bourg de Danian, les migrations sont perçues comme un changement sociohistorique majeur par la majorité de la population de ces villages.

chinoise, cette recherche exploratoire montre que le changement social en Chine ne vient pas seulement par le haut (top-down) mais peut aussi venir par le bas (bottom-up). Les migrations accompagnent, complètent, approfondissent, et même suscitent, les politiques de développement mises en œuvre par le gouvernement chinois depuis le début de ce siècle.

Il est clair que ces dernières années, les migrations ont permis d'apaiser les tensions sociales en ouvrant le champ des possibles de la population rurale. De retour au village, les migrants qui sont parvenus à accroître leurs ressources financières gagnent aussi en prestige social, étant reconnus par l'ensemble de la communauté villageoise comme « ayant réussi ». Ces villageois peuvent jouer le rôle de contre pouvoir d'une société civile dans les rapports qu'entretient la population avec les « officiels »⁵⁷. Si les premières générations de migrants sont satisfaites avec cette situation et avec les initiatives gouvernementales pour développer les campagnes, avec par exemple la construction de routes, l'attribution de subventions pour la construction de nouvelles maisons, ou encore la volonté gouvernementale de rassembler les petits villages pour construire des canalisations, la « nouvelle génération » de migrants par contre, souhaite arriver à une égalité de droits entre populations urbaine et rurale. Un « bras de fer » est aujourd'hui en train de se jouer entre cette nouvelle génération qui veut voir se transformer l'imbrication des structures sociales et politiques, et un gouvernement qui veut maintenir la paix sociale et une « société harmonieuse »⁵⁸.

ANNEXES



Figures réalisées à partir des statistiques des Archives 2000,2001,2002,2003, 2004 et 2009 de la Mairie de Danian sur la situation économique de la commune⁵⁹.

⁵⁷ En cas d'opposition de la population villageoise avec les fonctionnaires locaux, les migrants qui ont réussi auront tendance à jouer le rôle de porte-parole pour faire entendre la voix et les doléances des villageois. Nous nous sommes aperçue lors de notre présence dans la commune de Danian, que mis à part les rares ruraux qui ont reçu une formation de niveau supérieure, ce sont les migrants de retour au village qui ont le moins de craintes pour aller discuter avec les officiels de la commune.

⁵⁸ Hu Jintao a lancé un nouveau slogan prônant la construction d'une « société harmonieuse » (hexie shehui) dès sa prise de pouvoir en 2002.

⁵⁹ Si l'on considère les courbes relatives à la superficie de terres arables disponibles dans la commune ainsi que celle reflétant le nombre de migrants dans l'ensemble de la commune, il est frappant de voir leur évolution inverse avec pour les deux courbes, l'année 2001 qui marque une inversion de tendance, et les années 2003 (pour la courbe de la superficie des terres arables disponibles) et 2004 (pour la courbe retraçant le nombre de migrants dans la commune) qui se caractérisent par une accentuation de tendance (voir figures 1 et 2). La migration est donc bien la résultante d'une stratégie familiale pour alléger la pression sur les surfaces agricoles.

BIBLIOGRAPHIE

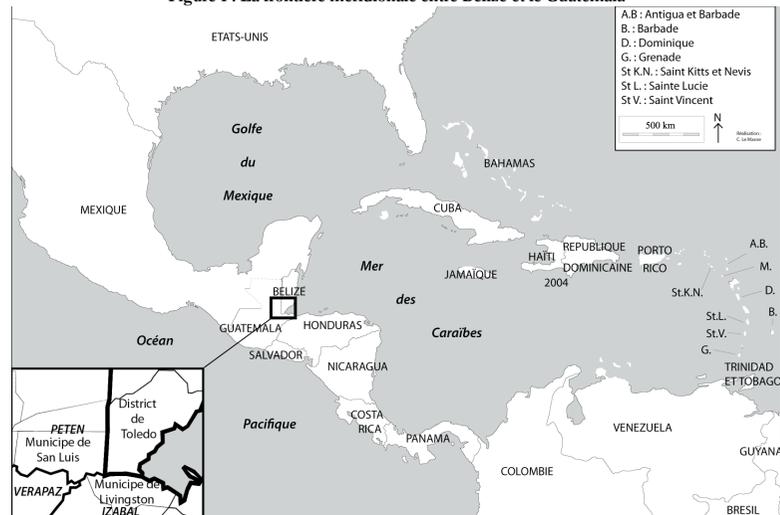
- ARCHIVES (农村社会经济统计年报表 (*nongcun shehui jingji tongji nian baobiao*) 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006 et 2009 de la Mairie de Danian sur la situation économique de la commune.
- BOURDIEU P. (1979) *La distinction*, Paris, Les Editions de Minuit.
- BOURDIEU P. (2001) *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil.
- BNS (Bureau National des Statistiques) http://www.stats.gov.cn/tjfx/xfbq/t20090325_402547406.htm (Enquête réalisée par le auprès de 68 000 ménages ruraux répartis dans 31 provinces, 857 comtés et 7 100 villages lors des retours des migrants dans leur village lors du Nouvel An chinois de 2008).
- CHAN K. W., ZHANG L. (1999) *The Hukou system and rural-urban migration in China: Processes and Changes*, *The China Quarterly*, n° 160, 818-855.
- CHAN K. W., BUCKINGHAM W. (2008) *Is China abolishing the Hukou system ?*, *The China Quarterly*, n° 195, 582-606.
- CHINA STATISTICAL YEARBOOK 1981-2009, *国统计年鉴-1981-2009* / 中华人民共和国国家统计局编, China Statistics Press,北京: 中国统计出版社,1982-2010 (*National Bureau of Statistics of China*).
- GUANGXI STATISTICAL YEARBOOK 2009, *广西统计年鉴 2009*, China Statistics Press,北京: 中国统计出版社, 2009.7
- GUILLEMAUT F. (2004) *Femmes et migrations en Europe : stratégies et empowerment*, Lyon, Le dragon lune, Cabilia.
- GUOWUYUAN YANJIUSHI KETIZU (国务院研究室课题组) (2006), Groupe de recherche du Conseil des affaires de l'État, *Zhongguo nongmingong diaoyan baogao* (中国农民工调研报告, *Rapport d'enquêtes sur les travailleurs migrants chinois*), Beijing, Zhongguo yanshi chubanshe (中国岩石出版社).
- KING R. (1979) Return migration: A review of some case studies from Southern Europe, *Mediterranean Studies*, 1, 3-30.
- KING R. (1985) *Return migration and regional economic problems*, London, Crom Helm.
- KING R., MORTIMER J., STRACHAN A. (1984) «Return migration and tertiary development: A Calabrian case study», *Anthropological Quarterly*, 57, 112-123.
- LI, H. (2009) *Village China under socialism and reform. A micro-history, 1948-2008*, Stanford University Press.
- LI S. (2008) *Rural migrant workers in China: Scenario, Challenges and Public Policy*, Working paper n°89, International Labour Office, Policy Integration and Statistics Department, Geneva.
- MANSBRIDGE J. (1980) *Beyond adversary democracy*, Chicago University Press.
- MARTUCELLI D. (2006) *Forcé par l'épreuve. L'individu dans la France contemporaine*, Paris, Armand Colin.
- MURPHY R. (2002) *How migrant labor is changing rural China*, Cambridge University Press.
- ORIS M. et al. (2009) Linked lives and self-regulation: Lifespan – life course. Is it really the same?, *Advances in Life Course Research*, Volume 14, Issues 1-2, March-June.
- PERRY E. J., SELDEN M. (2000) *Chinese Society. Change, Conflict and Resistance*, London, Routledge.
- SARGESON S. (2001) *Assembling class in a Chinese joint venture factory*, in J. Hutchison (dir.) *Organising labour in globalising Asia*, London, Routledge.
- SAYAD A. (1999) *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Seuil.
- SEN A. (1983) Poor, relatively speaking, *Oxford Economic Papers*, 35.
- SOLINGER D. J. (1999) *Contesting citizenship in urban China*, University of California Press.
- SOLINGER D. J. (2006) The creation of a new underclass in China and its implications, *Environment & Urbanization*, vol 18, n° 1, 177-193.
- WANG F. L. (2005) *Organizing through division and exclusion. China's Hukou system*, Stanford University Press.
- YANG Z. (2003) *Local government and politics in China*, M.E Sharp.

Les sociétés civiles entre logiques locales et acteurs transnationaux : le cas des communautés mayas kekch'is de la frontière entre Belize et le Guatemala

Camille LE MASNE⁶⁰

La frontière méridionale entre Belize et le Guatemala est longtemps restée un espace de marges très peu peuplé. Les trois circonscriptions de l'étude connaissent néanmoins d'importantes mobilités humaines depuis deux siècles, avec l'installation des Créoles et des Garifunas (populations noires venues de la Caraïbe) au début du 19^e siècle, des Mayas à la fin du même siècle, et enfin des Ladinos (métis de langue hispanique) depuis les années 1950. Le contexte actuel est marqué par une pression accrue des populations ladinas sur l'espace, notamment sur les communautés indigènes, tandis que les implantations littorales garifunas sont de plus en plus exclues des récentes reconfigurations. Ces différents territoires, qui se distinguent par des systèmes socio-économiques très différents (subsistance, salariat, transferts monétaires des États-Unis...), subissent des reconfigurations permanentes en fonction d'interconnexions toujours plus importantes : leur ouverture s'effectue désormais par de multiples biais et s'inscrit dans un processus généralisé de "désenclavement" régional, au sein duquel les infrastructures économiques jouent un rôle prépondérant. Les territoires indigènes, au cœur de cet espace, illustrent les problématiques du contrôle des ressources, du lien entre infrastructures et mobilités et de la difficile émergence des sociétés civiles.

Figure 1 : La frontière méridionale entre Belize et le Guatemala



La frontière est une importante zone de tension géopolitique qui délimite les anciennes sphères d'influence de l'impérialisme britannique et de la colonie espagnole. Toutefois, c'est une limite peu hermétique, dont ont profité certaines populations indigènes pour fuir le Guatemala et se fixer à Belize.

⁶⁰ Université Denis Diderot, Paris 7, chercheur associé au SEDET (EA 4534). camillelemasne@gmail.com

Les dynamiques territoriales du 20^e siècle ont dessiné trois zones de peuplement indigène qui s'étendent sur les trois circonscriptions étudiées : si la population indigène est dominée dans le municipe de San Luis (département du Petén, Guatemala), elle jouit de territoires préservés dans le nord du municipe de Livingston (département d'Izabal, Guatemala), et dans l'ouest du district de Toledo (Belize), véritables "zones refuges" caractérisées par l'organisation communautaire et l'agriculture de subsistance (figure 1).

Cet espace aux faibles densités (inférieures à 25 hab/km²) est au cœur d'enjeux économiques régionaux : la liaison avec le Guatemala par voie terrestre est encouragée dans le cadre du Plan Puebla Panamá (PPP). Jusqu'à présent, la centaine de kilomètres qui sépare les deux municipes guatémaltèques du district de Toledo ne comporte pas de poste-frontière terrestre officiel. Simultanément, le voisin guatémaltèque, en pleine guerre civile (1966-1996), ne renonçait pas à ses ambitions sur le territoire bélizien, débouché caraïbe "naturel" constamment revendiqué. La frontière internationale joue un rôle historique important dans l'émergence de cette zone refuge. Elle a d'une part longtemps placé l'ancien Honduras britannique en retrait des problématiques centraméricaines, l'existence de cet îlot de *Pax britannica* permettant aux Mayas de s'établir sur un territoire protégé de la menace ladina⁶¹. L'influence du Guatemala n'a d'ailleurs cessé de se faire sentir depuis l'indépendance, notamment au Toledo, bien que les autres districts, comme celui de Cayo, plus au nord, connaissaient eux aussi un afflux de migrants centraméricains⁶².

Après que la colonie du Honduras britannique a longtemps joué le rôle de relais du pouvoir ultramarin britannique, Belize est de plus en plus confronté aux logiques centraméricaines. Au sein de la mosaïque ethnique que constitue Belize, les disparités régionales apparues sous le protectorat britannique, loin de s'amenuiser, ont été renforcées par la très faible présence de l'État dans la sphère publique. La minorité créole qui dirige le petit État caraïbe doit désormais faire face à deux "ennemis intérieurs", nés d'une part de l'afflux d'une population ladina représentant désormais plus de la moitié des habitants et, d'autre part, de l'émergence d'un territoire indigène dans le Toledo. Si le district de Toledo est longtemps resté en marge de la colonie britannique, il a joué un rôle important dans la modification de l'équilibre ethnique du pays, à tel point qu'un responsable politique l'a récemment qualifié de « *Belize's Ellis Island* »⁶³. Pour les dirigeants du nouvel État, cette marge méridionale est en effet un souci constant, tant en ce qui concerne des statistiques liées à la pauvreté qui ne s'améliorent jamais que du point de vue de l'attitude à adopter vis-à-vis des "villages indigènes" prétendant à la reconnaissance du statut spécifique de leurs terres.

Dans le cas spécifique des "villages indiens" du Toledo, le maintien de la zone refuge est conditionné par le contrôle de la terre par les acteurs locaux. Ce territoire pâtit néanmoins de son manque de coordination face à des réseaux puissants et des acteurs extérieurs très structurés, notamment par des idéologies nationales qui s'opposent à la reconnaissance d'un particularisme indigène. Les relais des pouvoirs extérieurs au sein de ces espaces, conjugués à la pression démographique interne et externe, contribuent à déréguler un système territorial fragile. Les revendications des Indigènes s'appuient de plus en plus sur la défense des spécificités culturelles au détriment des enjeux politiques et économiques, dans un contexte où

⁶¹ Depuis 1859, le Guatemala n'a plus reconnu le statut du Honduras britannique, revendiquant soit la totalité de Belize, soit le Toledo. Après des périodes de fortes tensions suite à l'indépendance de Belize en 1981, les escarmouches sur cette frontière méridionale ont diminué ces dernières années. Les diplomates des deux pays s'affairent autour de ce litige frontalier qui permet au gouvernement guatémaltèque de continuer à exercer une pression et de ne pas perdre la face vis-à-vis de son opinion publique. Les deux États ont rendu public en décembre 2009 un accord jusqu'alors secret qui désignait la Cour Internationale de Justice (CIJ) comme arbitre du litige. La soumission à la CIJ nécessite tellement de préalables (référérends simultanés, mémorandums...) que la solution du conflit semble repoussée aux calendes grecques. Cet accord apparaît comme une victoire de la diplomatie guatémaltèque, car Belize accepte l'arbitrage de la juridiction internationale, bien que celui-ci doive normalement lui être favorable. Pourtant, le Guatemala n'a pas tout à gagner de cette normalisation, car si en termes de jeu territorial la libéralisation du transit lui est favorable tant du point de vue du poids démographique qu'économique (durant les 8 premiers mois de 2009, la balance des échanges a été très favorable au Guatemala, qui a exporté vers Belize pour 30 millions US\$, contre 4 seulement en sens inverse), la fixation de la frontière constituerait une grave défaite pour l'opinion publique nationale. L'ouverture très prochaine d'une route et de postes frontières officiels peut aussi être considérée comme une tentative de reprise en main de l'État bélizien sur les territoires indigènes du district, d'autant plus que l'initiative serait appréciée à Washington, cet axe faisant partie des projets du Plan Puebla Panamá.

⁶² « En 1980, [les Créoles noirs] représentaient 40% de la population, suivis par les Métis qui en représentaient 33,4%. Cependant, en 1991, les Métis représentaient la plus grande partie (43,6%), pendant que les Créoles comptaient pour 29,8%. [...] La population métisse est restée le groupe dominant en 2000 et a accru sa part dans la population à 48,7%, parce que la majorité des immigrants, durant les années 1990, sont des descendants de Métis/Espagnols (65,5% des migrants). Ce taux était même plus fort pendant les années 1980 (75%). [...] En 1991, 43,8% de la population estimait qu'elle parlait "très bien" espagnol. En 2000, cette proportion atteignait 52,1%. Seule une proportion légèrement plus importante signalait qu'elle parlait "très bien" anglais. » *Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica, Belize, CEPAL - SERIE Seminarios y conferencias n° 24*, p. 42

⁶³ *National Poverty Elimination Strategy and Action Plan 2006-2010: Investment Sectors, Geographical Areas and Potential Interventions Study*, Ministry of Economic Development, Commerce and Industry of Belize, 2005, p. 20

les nouveaux acteurs globaux (PPP, ONG) transcendent actuellement les frontières territoriales de la zone refuge, faisant parfois figure d'ultime échappatoire au processus de ladinisation.

1. DES POPULATIONS “DE MARGES” ÉTABLIES TARDIVEMENT

Les trois entités administratives étudiées (district de Toledo, Belize ; municipales de Livingston et de San Luis, Guatemala) présentent des situations très contrastées. Excepté dans le municipe de San Luis, qui montre une forte cohérence, celle d'un territoire en voie de ladinisation, les deux autres entités administratives rassemblent différents systèmes territoriaux : celui d'une territorialité ultramarine résiduelle, celui, communautaire, de la subsistance, et celui du grand domaine agricole, de la concession forestière ou de l'enclave touristique... Ces critères rendent aussi compte de l'existence de trois identités culturelles caractéristiques des territorialités garifunas, indigènes et ladinas.

L'occupation de ces territoires est relativement récente. Les Espagnols n'étaient pas parvenus à contrôler une zone réputée insalubre. Les colons rechignaient à s'installer et les Indiens fuyaient les *reducciones*. Avant 1850, l'ensemble de la zone ne rassemble que quelques milliers d'habitants et s'inscrit dans l'occupation lâche caractéristique de la zone refuge de la période coloniale. Cet espace était par ailleurs déconnecté de la colonie du Honduras britannique qui se structurait plus au nord⁶⁴.

Les populations indigènes et ladinas viennent en revanche du cœur du continent centraméricain. En dépit de quelques populations mayas chols résiduelles, les trois circonscriptions étudiées ont pratiquement été vidées de leur composante indigène à partir de 1697, d'une part en raison de l'insistance espagnole à briser la résistance de Petén- Itzá, et d'autre part du fait des *razzias* des pirates, puis des bûcherons britanniques et de leurs esclaves noirs. Ainsi, il n'existe au 18^e siècle qu'une maigre population rurale essentiellement indigène dans le municipe de San Luis : leur retour est une conséquence collatérale de la modernisation du Guatemala⁶⁵. L'émigration vers le Honduras britannique continue jusque dans les années 1930, tandis que l'on constate dans le même temps une émigration indigène des hautes terres des départements des Verapaz vers les circonscriptions rurales guatémaltèques étudiées. Celles-ci restent à cette époque faiblement peuplées, essentiellement d'Indigènes pratiquant une agriculture de subsistance.

Il faut attendre 1958 et la mise en place du FYDEP (*Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Economico del Petén*) par les militaires guatémaltèques, chargé de la colonisation du Petén, pour observer une modification de la composition ethnique du municipe de San Luis⁶⁶. L'organisme de colonisation favorise l'installation des populations ladinas et bouleverse les structures agraires, puisque les latifundios se substituent progressivement aux traditionnelles milpas itinérantes des Indigènes. On assiste donc, depuis les années 1960, à une seconde vague de migrations indiennes vers le Toledo, principalement depuis le municipe de San Luis, phénomène accru par le durcissement de la guerre civile guatémaltèque dans les

⁶⁴ Les premiers colons britanniques s'installent en 1630 sur le *Settlement in the Bay of Honduras*, qui compte 700 colons bûcherons en 1670. En 1713, la Couronne espagnole tolère l'installation, confortée par le traité de Paris de 1763. En 1859, un traité entre la Grande Bretagne et le Guatemala reconnaît les droits de la Couronne britannique ; en 1871, le Honduras britannique est érigé en colonie, avant d'obtenir une semi autonomie en 1963 et son indépendance en 1981. Les populations noires, anglophones, liées à l'hégémonie britannique ou à l'impérialisme états-unien (d'où le qualificatif d'ultramarines), constituent aujourd'hui des minorités ethniques dans les villes de la côte. À Belize, les autorités coloniales se sont efforcées de défendre les intérêts de ces populations ultramarines et de leurs territoires, qui regroupent dans le Toledo des éléments majoritairement garifunas, mais aussi créoles. Au Guatemala, la condition des Noirs (essentiellement garifunas à Livingston) est plus défavorable, car elles ne représentent qu'une minorité isolée et n'ont aucune connexion avec les institutions nationales. Les populations ultramarines sont généralement installées dans les chefs-lieux districtaux et municipaux, Punta Gorda et Livingston, qui comptent environ 5000 habitants chacun. Dans les deux villes, la population est de plus en plus mélangée et les Indigènes ou les Ladinos constituent parfois des communautés aussi importantes que celles des Garifunas.

⁶⁵ En 1765, on compte 1 168 Indiens dans le Petén, contre 419 Ladinos, dont 312 dans le centre administratif de Remedios. À San Luis, fondée en 1708 par les Mayas mopáns, l'administration dénombre 63 Indiens et pas un seul non Indien. En 1778 il n'y a toujours que des Indiens à San Luis (97 habitants), et leur nombre stagne dans l'ensemble du département (1 158 Indigènes). Au 19^e siècle, les Mayas mopáns, puis kekchis, fuient leurs terres réquisitionnées pour le café dans les départements des Verapaz et s'établissent dans les municipes actuels de Livingston et de San Luis. San Luis compte 617 habitants en 1845, puis 1 190 en 1880. En 1883, les Mopáns de San Luis fuient la violence des autorités guatémaltèques, franchissent la frontière du Honduras britannique et y fondent Pueblo Viejo, puis San Antonio, dans le district de Toledo. Il s'agit d'un exode massif puisque San Luis ne compte plus que 319 habitants en 1893. En 1889, c'est au tour des Mayas kekchis de quitter l'Alta Verapaz et de s'installer de l'autre côté de la frontière internationale, autour de San Pedro Columbia.

⁶⁶ La modification de l'équilibre ethnique est défavorable aux Indigènes dans le municipe de San Luis : en 2005, 51,37 % des habitants de San Luis sont nés dans ce municipe, contre 48,64 % de migrants, qui proviennent surtout de l'Oriente (Santa Rosa, Jutiapa, Jalapa). Il s'agit d'une migration plus ancienne, majoritairement ladina, qui a atteint son paroxysme dans les années 1980. *Diagnostico socioeconomico, potencialidades productivas, propuestas de inverston, Municipios de San Luis, departamento de Petén*, Université San Carlos de Guatemala, Faculté de sciences économiques, 2007, 660 p.

années 1980. Bien que les populations ladinas soient arrivées plus tardivement, elles sont désormais présentes dans les trois entités administratives (figure 2). À Belize, on les retrouve dans les grandes entreprises agricoles, salariées dans les grandes plantations de bananes et d'oranges ou cultivant illégalement la terre théoriquement contrôlée par les Mayas. Les Ladinos sont aussi de plus en plus employés dans l'activité touristique dans le district bélizéen de Stann Creek. Au sein des réserves naturelles du municipe de Livingston, la colonisation illégale n'est pas le fait de petits paysans mais de grands propriétaires qui s'installent en toute impunité. À San Luis et dans l'ouest du district de Livingston, les Ladinos tiennent la terre à travers les grandes *finas* caractéristiques du Petén. Ils n'ont pas le même rôle dans la division du travail s'ils se trouvent à Belize ou au Guatemala.

Les Indigènes connaissent eux aussi des organisations socio-économiques variées selon qu'ils résident de part et d'autre de la frontière internationale, ainsi que départementale au Guatemala. Force de travail méprisée dans les grandes exploitations du municipe de San Luis, ils bénéficient en revanche d'une certaine liberté d'organisation dans le nord du municipe de Livingston, où l'influence de l'ONG Ak'Tenamit a permis de perpétuer l'économie de subsistance. Ce phénomène récent connaissait un précédent plus ancien de l'autre côté de la frontière, dans le district de Toledo, où la gestion communautaire des terres, qui restait très précaire, avait été tolérée par les autorités coloniales.

Figure 2 : Composition ethnique dans les municipes de Livingston et San Luis (Guatemala) et le district de Toledo (Belize)

	Livingston (2005)	San Luis (2005)	Toledo (2007)
Métis / Ladino	42%	40%	14,6%
Créole (Noir)			5,3%
Garifunas	9%		6,7%
Maya (Kekchí-Mopán)	48%	60%	65,4%
Culi / East Indian	1%		6,3%
Mennonite			0,5%
Chinois			0,1%
Autres			1,1%
Population totale	48 588	60 719	29 300

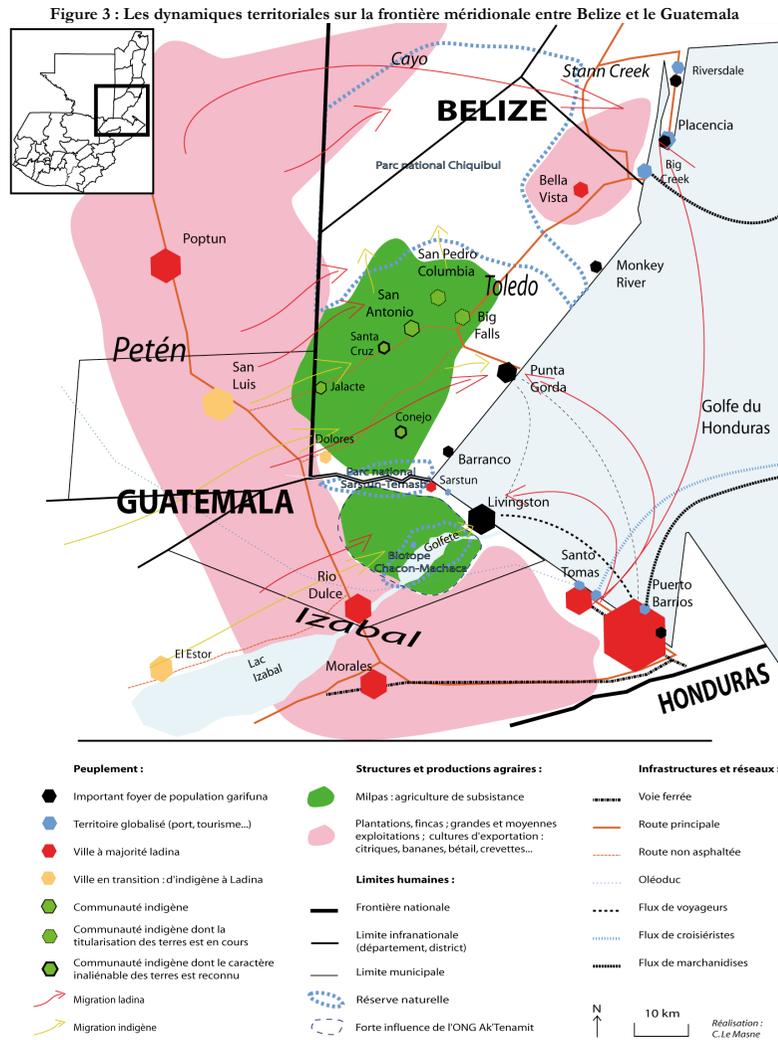
Sources : Statistiques nationales : INEGUAT, CSO.

2. LA CONTRACTION DES TERRITOIRES INDIGÈNES AU GUATEMALA : INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉS

Les infrastructures de transport et de communication progressivement mises en place (fleuve, port, voie ferrée, route transisthmique) jouent un rôle primordial dans le processus de construction territoriale, dont les tendances schématiques sont l'accroissement des territoires ladinos et la destruction des territoires indigènes. Les interrelations sont de plus en plus nombreuses entre des territoires toujours plus connectés : infrastructures et mobilités humaines sont indissociables pour saisir des requalifications territoriales qui, au-delà de l'accès aux ressources, répondent parfois à une instrumentalisation par les pouvoirs en vue de l'assimilation de populations considérées comme allogènes.

Le Guatemala présente des situations assez diversifiées de part et d'autre de la frontière départementale qui sépare le Petén de l'Yzabal, où le processus de conquête a été échelonné au cours du 20^e siècle. La partie nord du municipe de Livingston, frontalière et longtemps délaissée, a ainsi bénéficié de l'attractivité et de l'accessibilité des autres espaces périphériques pour maintenir des territorialités variées, fondées sur la subsistance ou l'intégration aux réseaux ultramarins. Enfin, l'expansion des populations ladinas sur les basses terres du Guatemala, après avoir contraint les Indigènes à se réfugier de l'autre côté de la frontière, se fait désormais largement sentir à Belize et dans le Toledo.

La figure 3 montre schématiquement dans quelle mesure les trois circonscriptions frontalières abritent différents systèmes territoriaux : celui des villes ultramarines actuellement abandonnées par les acteurs globaux, celui d'un monde indigène parfois préservé, comme à Belize ou au nord du municipe de Livingston, et celui du reste de l'espace guatémaltèque étudié, monde métis où règne une importante ségrégation entre Indigènes et Ladinos. À Belize, dans les cultures d'exportation ou les espaces touristiques, les populations ladinas des autres pays centraméricains servent de main-d'œuvre privilégiée.



2.1 Le corridor transisthmique guatémaltèque et la colonisation du Petén

Le corridor transisthmique guatémaltèque qui débouche à Puerto Barrios est achevé à la fin du 19^e siècle, posant les bases de la future colonisation du Petén. Si les fronts pionniers spontanés sont nombreux dans tout le département, c'est surtout la connexion routière qui conduit vers le nord qui a contribué à marginaliser les populations indigènes et à accélérer la transition territoriale du municipio de San Luis.

La route qui relie Morales à Poptún, en passant par Rio Dulce et San Luis Petén – la seule qui dessert efficacement le Petén en provenance des hautes terres – est une infrastructure majeure à l'échelle du pays. Aux alentours de cette route qui constitue aussi l'une des voies de transit pour l'économie de la drogue et des migrants, on n'entrevoit désormais pratiquement que des ranches se consacrant principalement à l'élevage, malgré un relief plutôt accidenté. Bien que le municipio de San Luis soit l'un des rares foyers de peuplement où les Indigènes sont restés majoritaires au Petén, ces grandes exploitations appartiennent essentiellement à des Ladinos. Depuis 1960, les oligarchies terriennes et les militaires guatémaltèques s'établissent sur des terres auparavant cultivées par les Indigènes. À San Luis, le transfert de la terre opéré lors de la colonisation du Petén, au détriment des petites tenures indigènes et au profit des grands et des moyens propriétaires ladinos, s'est accru pendant la guerre civile.

Dans ce municipio, où l'accroissement migratoire s'est stabilisé, il existe un "jeu territorial" assez clair. Ce sont bien souvent les Indigènes sans terres qui repoussent la frontière agricole. Faute de tenures légales, ces terres échoient finalement aux grands propriétaires terriens, surtout des éleveurs, à qui appartient 80% des surfaces non cultivées dans le municipio⁶⁷. Autour des deux routes qui conduisent à Belize et constituent pour l'instant des frontières informelles, le même processus existe mais à un stade moins avancé, puisque moyennes et petites tenures alternent encore, les parcelles étant moins accessibles. Les infrastructures routières agissent ici comme un formidable concentrateur de terre au profit des grands propriétaires, aidées au besoin par une législation notablement détournée et des coordinations paysannes réduites au silence.

La très inégale répartition des terres rapproche toutefois le statut économique d'une grande partie des Ladinos de celui des Indiens. La domination des premiers reste néanmoins très nette et est assurée par le gouvernement de l'alcalde (maire), qui est bien sûr un Ladino...⁶⁸ Des lignes de fracture très importantes subsistent au sein de ce municipio frontalier, continuum territorial ladino touché par la ségrégation sociale, ethnique, mais aussi religieuse, puisque on dénombre 48% d'évangélistes pour 40% de catholiques⁶⁹.

2.2 Le nord du municipio de Livingston entre subsistance et réseaux ultramarins

Le municipio de Livingston n'a jamais véritablement été considéré comme un second débouché caraïbe au Guatemala, comme le démontre l'échec de l'établissement portuaire dans les années 1820 et le transfert de la capitale départementale à Puerto Barrios un siècle plus tard. Cette zone échappe depuis longtemps au contrôle de l'État guatémaltèque et tend à maintenir cette particularité.

Cet espace accueille aussi une zone refuge où les communautés mayas kekch'is connaissent des conditions d'existence nettement plus favorables qu'ailleurs au Guatemala ; l'organisation communautaire est maintenue et la terre ne peut être vendue. Les petites communautés bénéficient de la protection de l'association Ak'Tenamit, ONG qui constitue désormais autour du Golfe de Amatique un acteur très puissant, puisqu'elle administre, en quelque sorte, ce territoire déshérité⁷⁰.

De part et d'autre du Golfe de Amatique, les ingérences restent néanmoins nombreuses sur ce territoire indigène, et sont autant liées à la perméabilité des pouvoirs publics qu'à l'attractivité du territoire pour de nombreux acteurs globaux. Ainsi, la construction d'un oléoduc au sud du rio Dulce a contribué à ouvrir de nouveaux espaces de colonisation illégale, tandis que l'établissement du biotope Chacón Machaca réduisait considérablement les espaces cultivables. Les réserves, qui se sont multipliées depuis 1989, s'étendent en majeure partie sur les terres indigènes, au détriment des communautés et de leur agriculture itinérante,

⁶⁷ *Diagnostico socioeconomico...*, 2007

⁶⁸ Le terme Ladino est peu employé dans le Petén, probablement en raison de la cristallisation des tensions ethniques durant la guerre civile.

⁶⁹ *Diagnostico socioeconomico...*, 2007

⁷⁰ Fondée en 1992 par deux Anglais et un Etats-Unien, Ak'Tenamit est financée par les donateurs nord-américains du *Guatemala Tomorrow Fund*, basé en Floride. L'ONG se définit comme une association maya qui consacre son activité à l'amélioration de la santé, de l'éducation, et des revenus dans l'est du Guatemala. Ak'Tenamit a fait le choix de l'écotourisme en prônant la formation des Indigènes aux différentes facettes de l'activité grâce à un surprenant institut situé au cœur de la jungle, à Finca Tatin, sur les rives du Golfe de Amatique : maisons aux bases en béton, grandes salles de réunion, centres cérémoniaux, internat et terrains de sport... Très attaché à la parité hommes femmes, le centre éducatif accueillait en 2009 523 élèves, dont 219 filles, issus d'une centaine de villages. D'autres activités comme le grand restaurant de Livingston *Buga Mama* viennent compléter son activité et ses revenus. Circonsrite au municipio de Livingston, Ak'Tenamit a réussi en moins de deux décennies à s'imposer comme un modèle de développement incontournable pour les Indigènes kekch'is, car l'association veille aussi à la qualité de l'enseignement et des soins dans les villages alentour, où elle apparaît comme une institution providentielle.

portant l'une des principales conditions de la survie de ces territoires indigènes⁷¹. Quelles que soient leurs caractéristiques (usage mixte, zone de protection totale...), le principal dirigeant d'Ak'Tenamit considère que « ce sont les aires protégées qui ont envahi les communautés, pas le contraire »⁷². D'autre part, les Indigènes doivent faire face à la multiplication de *fincas* totalement illégales sur ces mêmes réserves ou sur leurs propres terres ; ces grandes exploitations sont tenues par des riches guatémaltèques très souvent liés aux affaires de la capitale, voire aux cartels de la drogue⁷³. L'atout principal de ce territoire indigène réside dans l'activisme de d'« Ak'Tenamit, qui suscite une forte adhésion dans ces villages isolés. Toutefois, le mouvement politique indigène existe depuis plus longtemps dans le reste du Guatemala. Il avait même pris au Petén une dimension importante, mais reste toujours victime de mesures d'intimidation de la part des différents gouvernements malgré les accords de paix. Ainsi, la CONIC (*Coordinadora Nacional Indígena y Campesina*), syndicat originaire du Petén, a multiplié les actions dans la zone indigène de Livingston, notamment dans le biotope Chacón Machaca. L'épisode de l'incarcération de Ramiro Choc, agronome et ex guérillero venu militer dans cette ultime zone refuge, témoigne de la volonté du gouvernement de calmer toute revendication politique indigène⁷⁴. Les organisations contestataires ne disposent pas de locaux et leurs représentants vivent dans des conditions précaires. Ils sont peu connus dans cette zone où les Indigènes confient leur destin à la seule association Ak'Tenamit.

3. BELIZE, ÉTAT D'OUTRE-MER CONFRONTÉ AUX RÉALITÉS CENTRAMÉRICAINES

Dans le sud Belize, deux facteurs ont facilité l'émergence de communautés indigènes pratiquant une agriculture de subsistance dans un contexte pacifié : l'administration coloniale britannique plutôt lâche à laquelle a succédé un « État fantôme », ainsi qu'un peuplement peu dense permettant l'émergence de cette territorialité propre aux Mayas. La disponibilité des terres est pourtant actuellement remise en cause par l'importance de l'accroissement démographique sur un territoire limité, notamment en raison des migrations qui s'y opèrent. Il existe aussi une interrogation profonde sur le système de mise en valeur des terres, dans un double contexte de fixation de la propriété et de protection environnementale. Au-delà de la pression démographique, interne et externe, qui pose problème dans le cadre d'un territoire fini, l'État bélizéen s'efforce aussi de remettre en cause le principe des terres indigènes, communautaires et inaliénables, en jouant sur ses relais à l'intérieur des communautés les plus ouvertes. L'ouverture du territoire indigène est aussi et surtout favorisé par des politiques de développement pensées à travers le seul spectre de la croissance économique. L'intégration économique par la route à destination du Guatemala est ainsi recommandée par la très grande majorité des acteurs extérieurs à la zone : bailleurs de fonds internationaux, État, entrepreneurs... Face à cette pression sans précédent, les communautés indigènes du Toledo sont contraintes de se placer sous la protection d'organisations internationales, uniques garantes de la survie des territoires de la zone refuge.

3.1 Les terres communautaires : enjeux socio-économiques et ethniques

Dans les débuts de la migration indigène vers ce qui constitue encore le Honduras britannique, le phénomène ne gêne pas réellement la Couronne britannique, puisque les Jésuites s'occupent de populations considérées comme un cordon sanitaire avec le Guatemala. Le dynamisme démographique de cette population, conjugué aux atteroiements de la politique coloniale britannique, va permettre aux

⁷¹ Entre 1989 et 1996, le Guatemala a institué des réserves naturelles, dont les appellations visaient à sous-entendre une adaptation de la législation aux situations locales. La mise en pratique de ces mesures de préservation a permis le transfert de nombreuses terres indigènes de l'Izabal à la CONAP, l'organisme étatique qui les gère. [www.fundaco.org.gt/mapa.php]

⁷² Entretien avec Esteban Duden Hoefler, assesseur technique principal de Ak'Tenamit

⁷³ Selon Duden Hoefler, les narcotrafiquants posent peu de problèmes aux populations locales qui savent fermer les yeux ; en revanche, les affrontements se sont récemment multipliés avec les grands propriétaires qui empiètent constamment sur les territoires traditionnels des villages les plus isolés.

⁷⁴ Ramiro Choc a symboliquement défriché quelques parcelles du biotope Chacón Machaca, dans des communautés au nord-ouest et au sud-est du Golfe, à Quebra Seco et El Negro, pour protester contre l'empiètement des réserves sur ce qu'il estime être des terres indigènes. Arrêté le 14 février 2008, il est condamné l'année suivante à 8 années de détention.

Mayas d'obtenir des droits spécifiques mais réduits sur la terre⁷⁵. Après s'être affirmées dans les années 1970, les organisations indigènes locales se structurent dans les années 1980 en un mouvement autonomiste, d'inspiration marxiste, mais pacifique (Stone, 1995). Ce mouvement politique maya, qui n'est pas parvenu à obtenir la reconnaissance juridique mais s'est assuré de la garantie officieuse du caractère communautaire des terres indigènes, s'étiole progressivement dans les années 1990, laissant place à un lobby écologiste moins revendicatif et surtout moins représentatif⁷⁶. Ce mouvement de défense des terres indigènes se présentait comme une alternative aux politiques de développement tournées vers la seule exportation de produits agricoles tropicaux. La comparaison avec le district de Stann Creek et ses populations prolétarisées (ou ladinisées) permet de saisir des enjeux territoriaux, profondément socio-économiques, que l'on cherche à relativiser en les assimilant trop vite à des enjeux ethniques. Pour évoquer ces travailleurs de la bananeraie et de l'orangerie, le leader indigène Leonardo Acal évoquait des « esclaves » : dans l'imaginaire collectif indigène, c'est ce qui les attend s'ils sont dépossédés de leurs terres.

L'échec relatif du mouvement politique est principalement lié à la faiblesse des fonds internationaux mobilisés, dans un contexte où les principaux acteurs locaux doivent nourrir leur famille en allant travailler la *milpa*. Ce « nationalisme de papa » associant économie politique et travail de la terre s'est aussi tari du fait du non renouvellement des élites mayas dans le sud Belize. Il n'existe actuellement pas de relève politique aux activistes indigènes des années 1980, chez une jeune génération qui n'a connu ni l'émulation politique des années 1970, ni la guerre civile au Guatemala, et qui considère souvent le mouvement comme archaïque et vain. En quelques années, Greg Choc, avocat formé en Amérique du Nord, est ainsi devenu l'unique représentant des Indigènes auprès des autorités nationales.

Dans le même temps, la lutte juridique pour la reconnaissance des terres indigènes, reprise par l'association de Greg Choc, s'est soldée par une importante victoire en octobre 2007, puisque la Cour Suprême du Belize a reconnu l'inviolabilité des terres indigènes dans les deux villages de Concho et Santa Cruz. Les mesures tardent pourtant à être appliquées par le gouvernement, qui a plusieurs fois suspendu l'application de la circulaire de la Cour suprême⁷⁷. Cette importante victoire pour l'avenir du territoire indigène – l'objectif étant bien sûr d'étendre cette jurisprudence à l'ensemble des communautés – ne suscite pas forcément l'engouement des Indigènes, qui tiennent à ne pas se couper outre mesure des autres populations du pays⁷⁸. Beaucoup s'interrogeaient sur les mesures de rétorsion que pourraient subir les villages de la part de l'État, notamment du point de vue des infrastructures électriques ou sanitaires.

Les élites au pouvoir s'attachent à souligner le caractère discriminatoire du principe même de terres indigènes, alors qu'elles se fondent principalement sur des revendications d'ordres socio-économiques. A Belize, deux conceptions, socio-économiques et ethniques, s'affrontent désormais, et les Indigènes sont bien sûr stigmatisés pour leur refus de se plier aux règles du jeu : beaucoup considèrent qu'ils ont remplacé les Ladinisés dans le rôle de traîtres à la nation globalisée... Le contexte relativement pacifié de Belize permet toutefois d'éviter les risques de radicalisation ethnique, d'autant plus que les autres Indigènes du nord de Belize n'ont pas de revendication en ce sens.

⁷⁵ En 1897, les Indigènes et la Couronne britannique signent un accord garantissant 7 réserves pour un total de 62 000 acres (une acre correspond à Belize à environ 4 000 m²). Les *alcaldes* indigènes, contre une maigre rente, sont chargés de contrôler l'utilisation de la terre. En 1933, pour faire face à la croissance rapide de ces populations, les autorités réglementent l'occupation des terres nationales, qui étaient jusqu'alors interdites, et fixent une redevance de 5 \$ par acre et par an. Plus ou moins acquiescée, cette taxe est abolie dans les années 1980, période d'intenses revendications politiques durant laquelle les organisations indigènes demandent la reconnaissance totale de l'appartenance des terres à la trentaine de communautés indigènes du Toledo.

⁷⁶ Actuellement, la *Maya Leaders' Alliance*, formée en 1999, est censée regrouper les différentes composantes du mouvement politique maya du sud Belize. Elle rassemble les 4 présidents des 4 associations reconnues par l'Etat. Le *Toledo Maya Cultural Council* (TMCC), créé en 1978 sous le nom de *Toledo Indian Movement*, puis renommé en 1982, est reconnu en 1986 ; cet organe précurseur, composé à parité de 6 Kekchis et 6 Mopáns, n'a plus aucune activité réelle depuis 1999. C'est aussi à cette date que sombre la *Toledo Alcaldes Association* (TAA), sept ans après sa création en 1992, rassemblement jusqu'alors considéré comme l'interlocuteur privilégié du gouvernement. Le *Toledo Maya Women's Council* (TMWC) est présidé par Pulcheria Teul, sénatrice de Belize élue sous la bannière de l'UDP (*United Democratic Party*, centre-gauche), l'un des deux partis qui alternent au pouvoir ! Gregory Choc est désormais le président du *Kekchi Council of Belize* (KCB), créé en 1986 et reconnu en 1992 : il s'agit du versant politique de son association environnementale, SATIM (*Sarstoon Temash Institute for Indigenous Management*), qui gère désormais le parc de Sarstun-Temash. Dans la pratique, Greg Choc contrôle le mouvement sans qu'aucune élection n'ait plus lieu.

⁷⁷ *Rapport du Haut commissariat aux droits de l'homme pour Belize*, Genève, 4-15 mai 2009 : p. 6

⁷⁸ Dans le Toledo, l'expulsion d'un fermier bélizéen par les Indigènes fait office d'exemple à la discrimination inversée dont se plaignent les non indigènes de Belize. Pour l'opinion publique, il est difficile d'accepter que les Indigènes soient les seuls à bénéficier d'un traitement de faveur « alors que les autres paient des taxes, eux ! ». *Amandala News* (Belize), 12/11/2008.

Au-delà des tensions politiques autour du statut des terres, la forte pression démographique et le développement des infrastructures contribuent aussi à la déstabilisation des territoires indigènes. L'équilibre interne des communautés est fragile, et le poids des hommes sur la terre (l'accroissement naturel et migratoire) menace le principe de subsistance.

3.2 Pression démographique, infrastructures et dérégulation des systèmes agraires

Les "villages indiens" du Toledo sont restés jusqu'il y a peu en retrait du processus d'intégration régionale que connaît le petit pays caraïbe. Compte tenu de la pression exercée sur les Indigènes au Guatemala, la zone fait toujours figure d'ultime refuge. Ces mobilités internationales sont surtout le fait de Mayas kekchis, puisque les Mayas Mopans, premiers arrivants à Belize, sont moins nombreux, vivent dans des conditions plus favorables, et n'accueillent plus de migrants venus de l'autre côté de la frontière, faute de communauté importante au Guatemala. La composante kekchi accepte en revanche toujours des migrants, moins nombreux que par le passé, arguant des persécutions subies dans le pays voisin⁷⁹. Les migrations indigènes vers Belize proviennent essentiellement du cœur kekchi du Guatemala, de San Luis et du Petén, du municipio d'El Estor, à l'ouest de Livingston, voire des Verapaz, situés encore plus à l'ouest. Il n'existe en revanche à notre connaissance aucune migration du municipio de Livingston vers Belize.

La population indigène du Toledo a doublé en vingt ans, principalement du fait des migrations⁸⁰. Cette croissance massive de la population accroît les tensions sur la terre au sein et en dehors des communautés, puisque les espaces vierges sont désormais cultivés sous la pression des Indigènes sans terre. Dans les villages, la trop forte natalité contraint des familles entières à se maintenir sur la même milpa. Au problème de la transmission de la terre, les enfants travaillant jusqu'à un âge très avancé sur les terres familiales, s'ajoute désormais celui de l'autosuffisance alimentaire, rendue désormais seulement possible par un contrôle beaucoup plus lâche sur les milpas. Les temps de repos de la terre sont de moins en moins respectés et son appauvrissement inéluctable.

Les autorités coloniales du Honduras britannique avaient délégué aux *alcaldes* le contrôle des terres allouées à la communauté. Ces derniers n'arrivant plus à faire respecter leur prérogative, certains villages ont introduit un élément jusqu'alors inexistant dans le système de gestion des terres communautaires mayas, où seul l'usufruit existe, bien que les traditions familiales sur les terres soient respectées. Les autorités des gros villages de Big Falls et de San Pedro Columbia ont ainsi accepté le principe de titularisation des terres, attribuant à chacune des familles des parcelles désormais aliénables⁸¹. Sur cet aspect de la privatisation des terres, il faut souligner l'apathie générale des Indigènes, qui considèrent le dispositif comme essentiellement juridique, donc d'ordre national et en dehors de leurs compétences. La plupart d'entre eux nous ont assuré qu'il était hors de question que ces terres soient vendues.

Pourtant, cette parcellisation des terres communautaires est un préalable à la cession des terres hors des communautés. Outre les risques liés à la baisse des solidarités communautaires, cette privatisation entraîne une fixation des propriétés, donc une exclusion des plus jeunes ou des nouveaux arrivants qui s'en vont créer des colonies agricoles sur des terrains encore vierges, mais situés dans des espaces protégés, comme le 15 décembre 2008 où quelques familles de San Pedro Columbia sont allées fonder un nouveau village à 12 miles au nord. Cette incapacité à gérer les terres au sein de la communauté alimente la colère des détracteurs des Indigènes, dont multiplication est un danger pour la modernisation du pays et pour l'écosystème.

L'intégration du Toledo au reste de Belize est plutôt récente du point de vue des infrastructures routières. L'achèvement de la route (*Southern Highway*) n'a été rendu possible qu'à la fin des années 1990 par l'entremise de la Banque Interaméricaine de Développement et de fonds de coopération taïwanais, et l'entretien de cet axe structurant occupe la majeure partie des employés du ministère des transports du district. Cette intégration économique, planifiée tant par les États que par les institutions internationales (PPP, Banque mondiale, IADB...), pose les jalons d'une requalification du territoire maya, dont les modalités ont déjà été observées ailleurs à Belize. La nouvelle route constitue tout autant que la frontière une sérieuse menace pour la pérennité du territoire maya du Toledo. L'ouverture prochaine d'une

⁷⁹ Greg Choc nous assurait que le *Kekchi Council of Belize* avait demandé aux communautés de refuser toute nouvelle installation, tout en admettant que l'immigration continuait à un rythme assez faible.

⁸⁰ La proportion des Mayas au Toledo passe de 21,8% en 1891 (702 habitants sur 3 218) à 62,8% en 1991 (10 998 sur 17 486), puis à 65,4% en 2007 (19 162 sur 29 300), soit 5,9% des habitants de l'ensemble du pays.

⁸¹ Dans l'indifférence générale, le député du PUP (*People's United Party*, démocrate-chrétien), Marcial Mes, avec l'accord de l'*alcalde*, décide la parcellisation des terres de San Pedro Columbia en 2003. Les 548 signatures réunies par une pétition n'y font rien, faute d'entente entre Greg Choc et Leonardo Acal, l'initiateur de la requête.

frontière à Jalacte pose le problème de l'intégrité territoriale de cette ultime zone refuge : l'intégration des villages indiens ne peut que s'accélérer en devenant une zone de transit. Les Indigènes sont très partagés sur l'ouverture de la frontière. La baisse des prix est évidemment un aspect mis en avant par ceux qui sont favorables à la route, mais l'inquiétude suscitée par le Guatemala est palpable. Ainsi, Greg Choc considère que l'ouverture de cette frontière doit comporter comme préalable la reconnaissance totale des terres indigènes, « *sinon les gens se révolteront* » (Entretien avec Gregory Choc).

Les mobilités quotidiennes liées à la route ont pourtant profondément remodelé les mentalités, tandis que les nouveaux moyens de communication font une entrée fracassante dans les villages. La dépendance économique et culturelle s'accroît ici chaque jour, puisque les maigres surplus générés par l'activité agricole sont investis dans des biens de consommation (farine de blé, alcool, vêtements...) ou dans des outils technologiques de loisirs (téléphone portable, télévision...). La modernisation agricole (le bois de chauffe et les denrées agricoles sont quasiment toujours transportés à dos d'hommes) pâtit d'un vif attrait pour le monde extérieur surtout conçu à travers la consommation individuelle. La culture globale parvient à s'immiscer dans des lieux quasiment dépourvus d'électricité, puisque si les lignes électriques suivent les routes et sont présentes de nombreux villages, seuls les bâtiments publics et quelques habitations en disposent. Enfin, l'antenne relais de téléphonie mobile de Punta Gorda permet, perché sur une colline, d'entrer en contact avec le reste du monde.

4. LES TERRITOIRES INDIGÈNES : DU POLITIQUE AU CULTUREL ?

Les territoires indigènes caractérisés par la subsistance et situés de part et d'autre de la frontière internationale du rio Sarstun n'ont aucune relation entre eux. Il s'agit pourtant de populations ethniquement homogènes, essentiellement différenciées culturellement par leur langue officielle, espagnole au sud et anglaise au nord. Si cette absence de contact tient aussi au souci de ne pas froisser les autorités nationales qui pourraient s'inquiéter de l'apparition d'un territoire transfrontalier, elle s'explique surtout par deux processus de revendications qui ont pris forme dans des contextes distincts : années 1970-1980 à Belize et 1990-2000 pour le Guatemala. Les deux mouvements se sont structurés très différemment, l'un s'appuyant sur les élites indigènes vivant dans les villages indiens du Toledo, tandis que le processus est totalement exogène au Guatemala, où l'émergence d'une société civile n'est pas forcément à l'ordre du jour. Dans ce second cas, la première prise par les acteurs globaux dans le processus d'autonomie traduit aussi un basculement idéologique.

Au Guatemala, les Indigènes ont peu pris part aux guérillas qui s'opposèrent frontalement à l'armée guatémaltèque dans les années 1960. Comme le montre Yvon Le Bot (1992), c'est surtout le raidissement de l'armée qui contribue à rapprocher les revendications indigènes de celles des guérilleros, notamment au Petén. La violence a totalement annihilé les organisations de petits paysans, comme le rappelle la lourde atmosphère qui règne encore aujourd'hui au Petén, en raison de la présence de nombreux groupes responsables de la terreur : gangs, militaires, grands propriétaires, narcotrafiquants... Directement inspirée des mouvements paysans actifs auparavant au Petén et rare organisation guatémaltèque à réclamer une réforme agraire, la confédération syndicale CONIC a étendu son activité au municipio de Livingston. L'arrestation de son principal représentant, Ramiro Choc, apparaît clairement comme un avertissement adressé à ce type d'organisation contestataire. Il est en effet plutôt rare que l'État s'immisce directement dans un municipio de Livingston sur lequel il n'exerce traditionnellement qu'un contrôle très souple. C'est le mouvement politique indigène qui est visé ici, l'État profitant du manque de connexions de ces organisations politiques.

À quelques kilomètres de là, Ak'Tenamit, association promouvant la formation des Indigènes au tourisme soutenable, n'est pas menacée. Son orientation idéologique focalisée sur la conservation du patrimoine n'a pas de vocation nationale ; elle est néanmoins très ancrée localement, à tel point que de nombreux villages se considèrent sous sa protection. Ils le sont d'ailleurs probablement, car l'ONG dispose de réseaux solides, et constitue une excellente vitrine, tant pour les donateurs états-unis que pour le gouvernement guatémaltèque, qui a eu l'intelligence politique de laisser se développer de manière alternative cette infime portion de l'espace occupé par les Indigènes au Guatemala. Ak'Tenamit a aussi bénéficié du souci des autorités de tourner la page après les drames de la guerre civile⁸².

Dans le Toledo, Greg Choc symbolise le tournant pris par la contestation indigène. Avocat formé aux États-Unis, jonglant entre Punta Gorda, Belize City et l'ONG canadienne qui finance son association, il a

⁸² Duden Hoefler estime que le ralentissement du processus à Belize tient à l'absence de guerre civile, tandis qu'il considère que les Indigènes ne se démobiliseront jamais au Guatemala.

été nommé sénateur de Belize en 2009. Son organisation, *SATIIM*, créée seulement en 1997, se préoccupe surtout de questions environnementales⁸³. Pour certains anciens leaders indigènes, Greg Choc n'a d'ailleurs ni programme politique, ni légitimité ; les plus radicaux le considèrent comme un agent des États-Unis, au même titre que les *Peace Corps* ou les églises évangélistes, omniprésents. En dépit de ces accusations, l'influence de Greg Choc au sein de la *Maya Leader Association* a largement contribué à la reconnaissance des terres indigènes des villages de Santa Cruz et Conejo par la Cour suprême, intervenue en 2007, bien que le gouvernement freine le processus. Inutile de préciser que l'État préfère négocier avec le policé Greg Choc qu'avec les rugueux paysans indigènes...

Ainsi, malgré la structuration de la contestation maya à partir des années 1970 (Petén, Belize), les réseaux globaux ont pris le pas sur le militantisme politique, et jouissent désormais d'une puissance financière et idéologique sans commune mesure avec les organisations locales. Difficile pour les tenants du mouvement politique indigène d'ignorer qu'il n'y a point de salut sans soutien des acteurs transnationaux, notamment au Guatemala, ainsi que le prouve l'épisode Ramiro Choc. De plus, les projets de développement soutenable de Greg Choc s'ancrent, à l'instar de l'écotourisme d'Ak'Tenamit, dans une logique culturaliste très en vogue chez les donateurs nord-américains. De cette confusion entre protection de l'environnement et de l'Indigène, nul doute que c'est ce dernier qui a le plus à perdre.

La frontière internationale avait jusqu'à l'indépendance de Belize créé une très forte démarcation entre des espaces similaires d'un point de vue géophysique et ethnique, notamment entre Petén et Toledo, qui constituent deux exemples extrêmes du destin des territoires indigènes de la subsistance. La frontière politique favorise cette distinction, par le processus migratoire maya sensible à partir de la fin du 19^e siècle. Les années 1970 et 1980 constituent par la suite une période où l'influence des États est la plus nette en termes de recomposition territoriale entre un Guatemala poursuivant une ladinisation forcée au Petén et un Belize au sommet de son « *home rule* », garantissant officiellement les terres indigènes.

Dans les années 1990, le processus d'autonomie n'a pas abouti à Belize, faute de soutien international, mais aussi en raison de l'afflux de populations indigènes et de la forte croissance des communautés sur un espace limité. Dans le même temps, la relative pacification du Guatemala a permis l'émergence d'une zone refuge indigène hors de la chasse gardée ladina du Petén. Dans ce cas précis, le mouvement rejette les revendications politiques concernant la répartition de la terre à l'échelle du pays pour demander modestement le maintien d'une culture en péril sur un territoire restreint. La garantie de territoires indigènes prend donc des formes diverses, quitte, devant l'échec du mouvement politique endogène au Toledo, à s'appuyer sur des acteurs extérieurs, comme dans le cas d'Ak'Tenamit.

Les mouvements autonomistes montrent ici leurs limites, puisque ce sont désormais des organisations transnationales qui assurent la lutte pour la reconnaissance des spécificités indigènes. Pourtant, les anciennes formes de revendications locales, tronquées aujourd'hui par une approche culturelle de la défense d'un territoire de plus en plus « ethnicisé », peuvent être revitalisées par l'intermédiaire des réseaux sociaux locaux qui s'épanouissent actuellement en Amérique latine. Leur discordance idéologique pose peut-être les bases d'un autre pouvoir, d'une autre société civile, que seul le monde indigène semble à même d'incarner.

BIBLIOGRAPHIE

- AGUIRRE BELTRAN G. (1967) *Regiones de refugio, El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizo america*, Instituto Indigenista Interamericano, Mexico, 367 p.
- BAYART J.-F. (1993) *The State in Africa : The Politics of the Belly*, Longman, 370 p.
- DUFFY R. (2000) Shadow players: ecotourism development, corruption and state politics in Belize, *Third World Quarterly*, vol. 21, 549-565.
- GROS C. (2006) Nationaliser l'Indien, ethniciser la Nation, in C. Gros, M.-C. Strigler (dir.) *Être indien dans les Amériques*, Institut des Amériques, 263-272.
- LE BOT Y. (1992) *La guerre en terre maya : communauté, violence et modernité au Guatemala, 1970-1992*, Paris, Karthala, 335p.
- LE MASNE C. (2010) *Les dynamiques spatiales sur la façade caraïbe de l'Amérique centrale : pouvoirs et formation des territoires dans un espace de marges*, Thèse de Doctorat en Géographie, Université Paris Diderot Paris 7, 30 novembre, 2 volumes, 635 p.

⁸³ « Notre mission : sauvegarder l'intégrité écologique de la région Sarstun-Temash et employer ses ressources dans un sens environnemental pour le bien-être économique, social, culturel et spirituel de ses populations indigènes. » [<http://www.satiim.org.bz/index.php?section=2>]

- RENO W. (1995) *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge University Press, 229 p.
- SCHWARTZ N. B. (1992) *Forest Society, a Social History of Peten*, Guatemala, University of Pennsylvania Press, 367 p.
- STONE M. (1995) La política cultural de la identidad maya en Belize, *Mesoamerica*, n° 29, 167-214.

Rôle et formes de représentativité d'une société civile légitime : cas du mouvement citoyen de Kabylie de 2001

Belaid ABRIKA⁸⁴

Le pouvoir politique, par la volonté du peuple exprimée dans l'élection, est celui qui décide ; la loi, une fois adoptée, constitue la norme commune. Quant à la société civile, qui représente les citoyens dans la diversité de leurs intérêts, elle peut agir dans les domaines de sa compétence. Quelle que soit la définition retenue, la société civile reflète surtout la diversité des situations dans lequel se trouve le citoyen.

Le concept de la société civile connaît aujourd'hui un renouveau d'intérêt dans les pays en développement, tant dans les débats sur l'évolution des sociétés que dans les réflexions sur l'avenir de la démocratisation.

De jure, en Algérie les organisations de la société civiles font l'objet de contestations récurrentes, parfois de rejet. Les pouvoirs publics décisionnels exercent sur elles de multiples pressions et érigent des barrières freinant leurs actions qui génèrent une insatisfaction nourrissant une sorte de déception perpétuelle.

À côté de la société civile institutionnalisée des grands corps intermédiaires, il existe une société civile plus informelle composée de structures à l'état naissant, sous forme de coordinations, de groupes de discussions même virtuellement à travers les sites internet, qui rendent sensibles, au-delà des questions sociales traditionnelles, de nouveaux intérêts et des préoccupations inédites. C'est cette représentativité de la société civile légitime et non reconnue légalement que nous traitons à travers le cas du mouvement citoyen de Kabylie de 2001. Né dans un contexte particulier, entretenant une contestation populaire originale au début des années 2000, il se donnait comme ambition de représenter l'ensemble des régions d'Algérie sur un fond de dénonciation publique des maux qui rongent la société face aux représentants de l'État. Expérience unique en son genre dans les pays en développement, il puise sa structuration dans l'organisation ancestrale Amazigh à travers une dynamique de lutte permanente.

La première partie identifie les insatisfactions et les questionnements que suscite aujourd'hui la pratique de la traditionnelle gouvernance locale représentative. La deuxième présente les conditions et le contexte dans lesquels a émergé la société civile formelle et informelle durant la période dite d'ouverture démocratique. La troisième examine dans quelle mesure et selon quelles modalités une certaine représentation de la société civile conjoncturelle a pu se révéler, en période de crise, à travers une représentation d'acteurs intervenant dans l'urgence.

1. PRATIQUE DE LA GOUVERNANCE TRADITIONNELLE LOCALE

Les débats entamés autour de la gouvernance n'occulent pas l'existence antérieure d'une multitude de modes de gouvernabilité propre à chaque communauté établie sur l'étendu d'un territoire donné. Cette réalité et son omniprésence dans nombre de sociétés se constate en l'absence de formalisation de ces pratiques sous l'autorité d'institutions juridiques au sens moderne du terme. Le mode élaboré de représentation dans l'organisation politique kabyle et l'esprit de mesure et d'équité dans lequel est conçu et appliqué le droit coutumier (Lâada) dénotent l'action tempérée et réfléchie (Adli, 2010, 161). Bien souvent, les populations sont à l'origine des facteurs déterminant leurs conditions de vie et les règles codifiant les liens régissant le fonctionnement de la communauté. L'exemple de l'organisation de la société Kabyle n'échappe pas à ce paradigme. La société traditionnelle Kabyle est constituée d'un ensemble de principes qui émanent de cet esprit que l'on retrouve à plusieurs niveaux de la communauté comme les pratiques récurrentes de l'entraide, de la solidarité, d'associations, de justice et d'égalité régissant les relations dans les sphères privée et familiale et au sein des espaces des tribus ou des villages.

D'après A. Hanoteau et A. H. Letourneux (1893, 1) « l'organisation politique et administrative du peuple Kabyle est une des plus démocratique et, en même temps, une des plus simples qui se puissent imaginer. Jamais, peut-être, le système de *self-gouvernance* n'a été mis en pratique d'une manière plus complète et plus

⁸⁴ Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, Algérie. abrikamazigh@yahoo.fr

radicale ; jamais administration n'a compté un nombre aussi restreint de fonctionnaires et n'a occasionné moins de marché, dont nos philosophes cherchent encore la formule à travers mille utopies, est une réalité depuis dans les montagnes Kabyles. Là, en effet, le peuple est tout et suffit à tout ; le gouvernement, l'administration, la justice, ne coûtent absolument rien à la communauté. »

À l'indépendance de l'Algérie ces institutions traditionnelles séculaires légitimes sont rentrées en confrontation avec les institutions officielles produisant des dysfonctionnements à l'origine de l'exclusion ou de la non participation de la population aux processus de décision. Ainsi, l'ambivalence du système de gouvernance algérien se manifeste au niveau des collectivités locales, entre par exemple des organismes décentralisés et/ou la déconcentration de l'État tel la Wilaya et la Daïra et les institutions locales élues, telle la commune. Cette situation constitue des espaces de confrontation pour la prise du pouvoir local et les processus de prise de décision. La culture locale engendre un modèle de développement durable donnant lieu à un contrat social qui permet de définir le village comme lieu ou espace de vie pour le bien de la collectivité. Quelles sont les valeurs traditionnelles à tirer de ces sociétés pour un développement durable qui répond aux attentes des populations concernées en matière de développement humain, culturel, politique, social, économique, environnemental, de justice et de démocratie participative ?

1.1 Des collectivités locales et de la gouvernance locale

Le milieu ou l'espace local constitue à la fois le territoire qui matérialise la production structurée et organisée par sa composante humaine diversifiée, et le lieu de la mise en valeur de ses capacités et de ses ressources territoriales, dégagant une rente réparti entre les différents membres de la société.

Le territoire au niveau local, considéré comme une construction sociale, met en valeur des potentialités conjuguées par des acteurs divers. Ces derniers gèrent et mettent en interaction les composantes et les capacités dans l'espace d'un territoire donné, formant ainsi un système organisationnel et fonctionnelle dynamique régi par des règles de gestion assimilable à une gouvernance locale. Ces potentialités à triple dimension territoriale, sociale et environnementale, se combinent de manière spécifique dans chaque espace local, régional ou national. Le territoire ne se limite pas à un espace géographique, il est en interconnexion avec d'autres espaces. La dynamique territoriale se construit autour d'un ensemble de réseaux d'échanges, de partenariats, d'intérêts, de valeurs de solidarité et de projets communs. L'activité économique autonome locale émerge, évolue et fonctionne dans un environnement dépendant de la société locale composée d'acteurs sociaux, d'opérateurs économiques, de ménages et des institutions légales et légitimes (comme l'assemblée du village).

1.2 Les collectivités locales dans le cadre du pluralisme politique

La crise politique et économique des années quatre-vingt a entraîné des changements politiques ouvrant les champs politico-économique et médiatique en Algérie. Les contraintes budgétaires consécutives aux réformes économiques imposées par le FMI dans le cadre des programmes d'ajustements structurels et la mobilisation des citoyens pour exercer les droits politiques ont favorisé la légalisation des organisations de la société civile dotées d'une légitimité populaire, dans le cadre d'une nouvelle législation. Compte tenu de la nouvelle répartition des responsabilités économiques entre l'État et les collectivités locales promulgué en 1990 dans le cadre du multipartisme, on a assisté graduellement à l'instauration d'une nouvelle forme de gouvernance locale. Le pouvoir local est le deuxième niveau d'autorité publique auquel la population expose ses problèmes socio-économiques afin d'y remédier, après le premier niveau, représentant la légitimité directe, constitué par l'autorité morale à l'échelle du village qui prend en charge un certain nombre de conflits sociaux et de problèmes de proximité ou de voisinage.

La gouvernance locale permet l'exercice de la démocratie directe pour le règlement des problèmes locaux, car la démocratie directe étant représentative, elle évacue la question de légitimité. La démocratie a un enracinement historique dans nos villages, c'est un processus permanent qui se transmet de génération en génération. Elle doit servir d'exemple pour la représentation à l'échelon supérieur. La démocratie ne se limite pas aux élections et aux éventuelles alternances légales vidées de toute légitimité. C'est une pratique dynamique réelle qui doit s'exercer en toute transparence et liberté. Selon Tshibuabua-Kapy'a Kalubi (2006, 50) « Trois principaux éléments de la démocratie dans la sphère locale sont significatifs :

- La gestion de conflits, c'est-à-dire les efforts et les initiatives visant spécifiquement à prévenir, gérer, apaiser les conflits ;
- La représentation par des élections dans lesquelles des candidats se présentent, des votes sont émis, des vainqueurs sont désignés et des dirigeants élus sont choisis ;

- La participation, par le biais de laquelle l'engagement des citoyens dans la prise de décision est plus direct, avec une contribution active de toutes les composantes de la population par l'intermédiaire de processus consultatif. »

L'actuel système local de gouvernance décentralisée est caractérisé par un éclatement des niveaux de la prise de décision par les élus locaux, les autorités locales et les services déconcentrés. Les centres de responsabilité sont fragmentés. On note une absence de coordination efficace entre les différents intervenants locaux et, parfois, il y a même conflit d'intérêts. Les modifications envisagées du code des collectivités locales via une décentralisation élargie, devraient accroître les prérogatives et les missions des représentants légaux et légitimes de la population au niveau local en les dotant d'un pouvoir politique de gouvernance locale en matière de développement économique et social, de finances et fiscalité locales, d'aménagement et d'urbanisme, de gestion des services publics locaux de sécurité, d'hygiène et d'environnement, de mise en place des équipements collectifs, de programme d'action sociale, culturelle et sportive, de coordination, de coopération et de partenariat, d'éducation, de santé, de solidarité, de règlement des litiges et de l'intégration de la représentation traditionnelle de l'entité du village légitime comme cadre de partenariat de gestion et de contrôle. Il s'agit pour les collectivités locales, d'asseoir les véritables bases nécessaires à la construction du projet de développement local. Dans le cadre de la décentralisation élargie, c'est aux villages qu'échoit le rôle pivot de la gouvernance locale, car les mieux placés pour assumer la mission de développement locale dynamique.

2. CONDITIONS D'ÉMERGENCE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le conseil économique social Européen qui définit la notion de la société civile entend par celle-ci « le plus souvent l'ensemble des citoyens, dans la diversité de leurs appartenances professionnelles et sociales, qui constituent la société et expriment leur volonté de participation à travers les organisations associations et structures très diversifiées, ayant pour finalité de recourir à la poursuite d'objectifs à caractères économique, social, éducatif, sportif, humanitaire, civique ou autre, ne ressortissant directement de la sphère politique et étatique. » La société civile est un système de valeurs fondées sur les principes de liberté, de responsabilité, de pluralisme, d'alternance, de partenariat, d'engagement, de solidarité et de diversité culturelle. Elle est hétérogène, diversifiée, dynamique, évolutive mettant en avant la notion d'intérêt général à travers la recherche de convergence. C'est un regroupement de citoyens liés par des intérêts communs qui peuvent s'exprimer sous différents modes de revendications et/ou de protestations. Les acteurs intervenants dans les organisations de la société civile sont multifonctionnels ; ce qui explique que la société civile et la société politique se chevauchent dans des domaines communs en navigant entre le local et le global, le domaine public et privé, le politique et le social, l'économique et le social.

2.1 La notion de société civile

La notion de société civile intègre l'ensemble des organisations non partisans et n'appartenant pas aux institutions de l'État. On peut distinguer trois sphères qui agissent différemment avec des objectifs contradictoires :

- la sphère politique (partis politiques) qui est l'espace de concurrence pour la conquête du pouvoir politique ;
- la sphère étatique (publique) qui exerce sa politique et qui détient la majorité des suffrages ;
- la sphère de la société civile qui cherche à poser des problèmes ou à influencer la sphère étatique pour apporter des solutions adéquates aux revendications posées.

La notion de société civile est polysémique, elle peut signifier la société organisée politiquement, souvent opposée à l'État comme elle peut définir ce qui relève du domaine privé sans l'intervention de l'État. La société civile a sa propre logique diversifiée et basée sur un fonctionnement démocratique. La notion de la société civile ne diffère pas en Algérie de celle des pays développés. La société algérienne à la période post indépendance était paysanne et régie par des règles sociales traditionalistes, dotée d'une organisation et de structures sociales ancestrales codifiant son fonctionnement basé sur des valeurs saines, de respect, de solidarité, d'égalité, de justice sociale et de tolérance... La société civile authentique ne s'accommode pas de l'exclusion, elle devrait contribuer à consolider les espaces de liberté en mettant en avant les pratiques de démocratie participative et promouvoir la libre circulation de l'information constituant les indicateurs de la bonne gouvernance. Afin d'éviter les crises et les confrontations des attentes des populations aux

orientations des décideurs, le renforcement, la densification, l'organisation et la participation de la société civile est devenue une question primordiale à la problématique de la bonne gouvernance.

2.2 Société civile et pouvoir politique

Contrairement à la société civile qui exprime ses attentes, éclaire, oriente et influence les choix (par des négociations) des décideurs politiques, le pouvoir politique est celui qui décide de la mise en œuvre de la loi, laquelle constitue la norme commune. La participation de la société civile à travers ses expressions peut amener les pouvoirs publics à infléchir leur démarche et même amorcer un processus de démocratisation... La société civile reconnue tacitement comme partenaire par les pouvoirs publics participe, implicitement dans ce cas, activement grâce à ses représentations organisées, à la prise de décision politique. Parfois, dangereusement, il est proposé, dans quelques cercles, de substituer la société civile à la puissance publique et même à la société politique. Or chacun doit occuper son espace en évitant de trop s'ingérer dans le domaine de l'autre même si les questions sont liées ; le discours de la société civile n'étant politiquement pas neutre. Les trois sphères agissent différemment avec des objectifs contradictoires. La sphère politique (partis politiques) qui est l'espace de concurrence pour la conquête du pouvoir politique et qui se distingue de la sphère étatique (publique) qui exerce sa politique et celle de la société civile qui cherche à poser des problèmes ou à influencer cette dernière sphère pour apporter des solutions adéquates aux revendications posées.

En Algérie s'organiser et créer une structure sont devenus un véritable parcours de combattant. Les citoyens sont mis devant le fait accompli, les pouvoirs publics tolèrent certaines organisations qui s'imposent sur le terrain tandis que les autres sont écartées ou récupérées par des pratiques de privilèges en se mettant au service du régime en place ou en s'écartant du domaine revendicatif. C'est là que commence le processus de s'abordage des organisations de la société civile.

2.3 Composante de la société civile en Algérie

En Algérie, l'industrialisation, accompagnée de la salarisation, a conduit à l'éclatement des anciennes structures sociales et à des mutations dans ses structures traditionnelles qui jouaient le rôle de médiation. L'État avec ses institutions (administration, justice, école, système de production, type d'habitat...) est devenu l'agent principal de la régulation et de la socialisation des individus.

La modernité opposée à la tradition entraîne l'évolution de la société civile. L'Union européenne dans le livre blanc de la gouvernance la définit comme regroupant « notamment les organisations non gouvernementales (ONG), les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui implique les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses ». Elle évoque même la société marchande (de production...) qui intègre la société civile à travers les organisations professionnelles qui la représente, comme le patronat, les organisations syndicales et les associations professionnelles.

Cette composition mosaïque existe en Algérie. Il y a une multitude d'organisations avec des objectifs diversifiés (culturel, linguistique, identitaire, sociale, l'égalité entre l'homme et la femme, consommation, chômeurs, scientifique, religieuse, environnement...) des syndicats reconnus légalement ou tacitement appartenant à des segments différents de la société et qui sont dans la sphère de production (UGTA, UDT...) ou dans les autres secteurs d'intérêt général (SATEF, SNEAD, CLA, CNAPEST...) des ONG (le croissant rouge algérien (CRA), les ligues de défense des droits de l'homme), les organisations de masse type UNJA, les associations de patronat comme la CIPA... sans oublier les organisations créées conjonctuellement à l'occasion d'échéances électorales pour jouer le rôle de relais au service du pouvoir central et local. Ces organisations factices et dépendantes, se revendiquant de la société civile, qui devraient être un catalyseur des aspirations démocratiques des citoyens et un moyen de contrôle des actions de l'État et de la gestion des deniers publics, contribuent au discrédit des autres organisations de la société civile et démobilisent les énergies engagées dans les luttes citoyennes. En effet, le régime algérien ne lésine pas sur les moyens pour museler la société civile et la vider de sa substance revendicative. Il ne l'admet que comme façade démocratique. La société civile algérienne est gangrenée par les pratiques de corruption décelables dans l'opacité de la répartition des subventions ou dans la mobilisation des moyens matériels et financiers de l'administration à des fins personnelles ou au service d'une clientèle sous couvert d'utilité ou de dépenses publiques. Les pouvoirs publics présents dans toutes les institutions et administrations exercent un contrôle permanent sur la société civile. Cependant, des voix s'opposent à ces pratiques et veulent donner un véritable rôle à la société civile algérienne à l'instar de l'AACC, des

syndicats autonomes, des mouvements revendicatifs, du mouvement citoyen des Aarchs. La société civile algérienne se cherche toujours au plan de l'organisation et des objectifs.

2.4 La société civile et les questions des libertés démocratiques

En démocratie, la société civile est un contre pouvoir qu'il faut renforcer. Selon Montesquieu « seul le pouvoir peut arrêter le pouvoir ». Il s'agit d'un rapport de force entre la société civile et l'État ou entre la société corrompue et la société intègre.

La révolte d'octobre 1988 a entraîné une ouverture démocratique, un pluralisme et le droit à l'organisation mais la société civile autonome qui devait favoriser la prise de conscience et le changement des mentalités vers une démocratisation effective et l'organisation de la lutte contre les fléaux sociaux notamment la corruption (l'une des causes à l'origine de ce soulèvement) n'était pas suffisamment organisée.

La société civile authentique qui ne s'accommode pas de l'exclusion devrait contribuer à consolider les espaces de liberté en mettant en avant les pratiques de démocratie participative, la bonne gouvernance et la libre circulation de l'information. Petit à petit, les acquis démocratiques arrachés par les luttes antérieures au prix de lourds sacrifices et les libertés sont confisqués contribuant ainsi à l'atomisation de la société civile. D'où la question : quel type de société civile voulons-nous aujourd'hui et quels sont ses acteurs et valeurs ? Sans nul doute il nous faut une société civile démocratique, autonome, volontaire, consciente, responsable, intègre, engagée, militante, légitime et juste. L'absence de liberté, du droit à l'organisation et à l'expression engendre la multiplication des pratiques des passes droits. L'exercice de la citoyenneté et le dynamisme des organisations de la société civile ne peuvent être efficace sans les règles démocratiques et les droits de l'homme.

3. MESURES ET MODALITÉS DE REPRÉSENTATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN PÉRIODE DE CRISE : CAS DU MOUVEMENT CITOYEN DES AARCHS

Ayant donné naissance au Mouvement citoyen des Aarchs (les tribus)⁸⁵, les événements tragiques du printemps noir de 2001 ont accéléré le processus de passage du témoin du pouvoir local traditionnel aux générations nouvelles. Ces dernières expriment d'autres exigences qui impliquent des mutations organisationnelles de la société civile dans la région de Kabylie à travers des modalités associant les aspects traditionnels aux valeurs de la modernité. « En Kabylie, le mode d'élection démocratique remonte aussi loin que peuvent remonter les traditions de la région. Avant tout, c'est à de véritables conventions que les Kabyles sont toujours restés fidèles à travers le temps » (Adli, 2010, 164). C'est l'idéal de la démocratie selon Ernest Renan qui fait remarquer que le monde berbère maintenait un ordre social réel sans une ombre de gouvernement distinct du peuple lui-même (Adli, 2010, 167). Un modèle qualifié d'utopiste, n'exclut pas les minorités villageoises du processus de prise de décision, comme la notion du contrôle de la majorité par la minorité est instaurée dans le cadre du respect de la personne humaine basée sur les règles de droit et des codes de conduite adoptés par les membres des assemblées villageoises.

La population souffrant de chômage endémique, de mépris et de pauvreté est terrorisée. Les provocations attisent le feu et sèment la colère et l'incompréhension au sein d'une jeunesse interdite de tribune d'expression libre. Les organisations politiques et syndicales qui entraînaient déjà pour la plupart la réputation d'être inféodées au système en place s'avouent impuissantes à canaliser la révolte populaire et à mettre fin à la violence systématique. Dans le sillage de cette situation explosive, des voix sages se sont élevées pour appeler à s'organiser en vue d'arrêter l'effusion du sang. Si dans quelques centres urbains, des citoyens se sont organisés en comités de quartiers, dans sa majorité la population a choisi de retourner vers la structure ancestrale de l'Aarch (la tribu), en court-circuitant les organisations politiques ancrées dans la région comme le FFS et le RCD. Le mouvement citoyen des Aarchs ouvre une nouvelle page dans l'histoire de la contestation en Algérie. Il marque une rupture radicale avec les mouvements sociaux et politiques antérieur et innove sur le plan organisationnel en comblant le vide qui stigmatise les organisations classiques comme les partis politiques, les syndicats et les associations largement dépassés par l'ampleur des événements du printemps noir et les exigences des populations lassés et blasés.

⁸⁵ Dépassé par l'ampleur des événements du printemps noir, le pouvoir use de violence contre les manifestants pacifiques, ce qui se traduira par des dizaines d'assassinats et des milliers de blessés.

3.1 Le mouvement citoyen des Aarchs

Le mouvement citoyen des Aarchs est la confédération des tribus Kabyles, une sorte d'institution politique suprême dont la région a toujours sollicité les services temporaires dans le cas d'agression extérieure depuis plusieurs siècles. Le mouvement citoyen des Aarchs tire sa force et sa crédibilité du noyau même de la confédération des Aarchs qui est le Thadjmaat (Comité de Village), l'organisation sociale la plus ancienne connue des populations de la région. Le Thadjmaat, microcosme de la représentation sociale du village où sont débattues démocratiquement toutes les questions et préoccupations des villageois, constitue un espace de socialisation pour tous les individus d'âge mûr. Une véritable institution de laquelle est exclue malheureusement la femme. Cette entité politique réduite de la société Kabyle a cependant évolué progressivement en s'ouvrant aux mutations imposées par la technologie et la sophistication des moyens de la vie moderne. L'émergence du mouvement citoyen des Aarchs a fortement participé à l'accélération du processus de changement de cette superstructure dominée à l'origine par des considérations de famille, de religion ou de sacré. Elle a été transformée en véritable cénacle politique discutant non seulement de l'avenir d'un village ou d'un groupe de citoyens mais du destin de tout un peuple et de tout un pays. La population s'y est immédiatement attachée faisant des démonstrations de rue jamais égalées et sans pareil dans l'histoire de l'Algérie. La marche du 14 juin 2001 à Alger qui a drainé plus de deux millions de citoyennes et de citoyens et le report de toutes les échéances électorales constituent des illustrations indéniables.

3.2 De l'organisation et de la place du mouvement citoyen des Aarchs

En devenant national le Thadjmaat adopte, à travers ses structures de départements autonomes, un mode d'organisation politique moderne dominé par des débats extrêmement libres et variés dans une transparence jamais démentie. Une démocratie à la base. Le mouvement citoyen a permis l'émergence sur la scène politique algérienne de nouveaux acteurs et de nouvelles méthodes d'organisation et de lutte qui tranchent radicalement avec les organisations traditionnelles. Les échos entre les régions d'Algérie s'élargissent et les idées convergent. Du jamais vu dans l'histoire politique nationale. Des vieux, habitués aux ordres du jour ordinaires dans les Thadjmaat qui traitent généralement de problèmes domestiques spécifiques à la cité, abordent les sujets forts de l'heure tels la démocratie, les droits de l'homme, l'égalité entre l'homme et la femme. Une mini-révolution est en train de se produire. Les camisoles cèdent devant la fougue d'une jeunesse avide de liberté, d'autonomie de décision, de prise en main de son propre devenir et les horizons d'espoir se multiplient. Trois coordinations principales, en plus de celles de la région des Aures, de Bounerdes, de Sétif, B-B-Aririidj et des étudiants d'Alger, voient le jour : la Coordination des Aarchs Dairas et Communes de Tizi-Ouzou (CADC), la Coordination Inter Communale de Béjaïa (CICB) et de la Coordination des Comités Citoyens de la Willaya de Bouïra (CCWB). Il convient de souligner l'apport et le rôle prépondérant joué par les différents comités étudiants, quelques syndicats autonomes et les associations de défense et de promotion des droits des femmes qui ont intégré les structures de la dynamique citoyenne en participant à l'organisation de plusieurs actions. Le mouvement citoyen des Aarchs s'est doté des principes directeurs régissant son fonctionnement. Les décisions sont prises par consensus et les délégués sont tenus de respecter le code d'honneur les engageants moralement vis-à-vis du mouvement citoyen. Les délégués représentatifs des populations sont tenus de renouveler leur mandat périodiquement et de respecter les textes de ce mouvement populaire et démocratique, doté d'une légitimité totale, défendant l'idéal démocratique, en dehors de la légalité totalitaire.

3.3 Des revendications du mouvement citoyen des Aarchs

La plate forme de revendication dite d'El Kseur (Ville où elle a été adoptée) dont l'aboutissement constitue le principal objectif du mouvement citoyen des Aarchs est la synthèse des revendications et doléances exprimées avec force et détermination dans la rue par la population durant plusieurs mois voir des années. Elle inclut 15 points de revendication structurés autour de quatre chapitres.

Le premier chapitre concerne les réparations dues aux victimes du Printemps Noir de 2001 à 2004 (réf : 1, 3, 5 et 14), il s'agit notamment d'octroyer un statut de martyr à chaque victime de la dignité et de la citoyenneté ainsi que la prise en charge des victimes blessées. Le deuxième inclut les réparations par le châtement et la sanction (réf : 2, 4, 6 et 7), il aborde le jugement par les tribunaux civils de tous les auteurs, ordonnateurs et commanditaires des crimes et le départ des brigades de gendarmerie. Le troisième s'intéresse aux revendications démocratiques et historiques (réf : 8, 9, 11 et 13), et se penche sur la

satisfaction de la revendication Amazigh dans toutes ses dimensions sans référendum et sans conditions, notamment la consécration de la langue Amazighe dans la constitution comme langue nationale et officielle. La mise sous l'autorité effective des instances démocratiquement élues de toutes les fonctions exécutives de l'État ainsi que les Corps des Droits de l'Homme est aussi une exigence démocratique centrale. Enfin le dernier chapitre (réf : 10, 12 et 15) englobe les revendications socio-économiques telles le plan d'urgence pour les régions touchées par les événements du Printemps Noir, et l'institution d'une allocation chômage.

PLATE FORME D'EL KSEUR

Nous, représentants des wilaya de Tizi-Ouzou, Bgayet, Bouira, Boumerdes, Sétif, Bordj Bouareridj, Alger et le Comité collectif des Universités d'Alger, réunis ce jour 11 juin 2001 à la maison de jeunes Mouloud Feraoun d'El Kseur (Bgayet), avons adopté la plate forme commune suivante :

1. Pour la prise en charge urgente par l'État de toutes les victimes blessées et familles des martyrs de la répression durant les événements.
2. Pour le jugement par les tribunaux civils de tous les auteurs, ordonnateurs et commanditaires des crimes et leur radiation des corps de sécurité et des fonctions publiques.
3. Pour un statut de martyr à chaque victime de la dignité durant ces événements et la protection de tous les témoins du drame.
4. Pour le départ immédiat des brigades de gendarmerie et des renforts des CRS.
5. Pour l'annulation des poursuites judiciaires contre tous les manifestants ainsi que l'acquiescement de ceux déjà jugés durant ces événements.
6. Arrêt immédiat des expéditions punitives, des intimidations et des provocations contre la population.
7. Dissolution des commissions d'enquêtes initiées par le pouvoir.
8. Satisfaction de la revendication Amazigh dans toutes ses dimensions (Identitaire, civilisationnelle, linguistique et culturelle) sans référendum et sans conditions et la consécration de Tamazight en tant que Langue Nationale et Officielle.
9. Pour un État garantissant tous les droits socio-économiques et toutes les libertés démocratiques.
10. Contre les politiques de sous-développement, de paupérisation et de clochardisation du peuple algérien.
11. La mise sous l'autorité effective des instances démocratiquement élues de toutes les fonctions exécutives de l'État ainsi que les corps de sécurité.
12. Pour un plan d'urgence socio-économique pour toute la région de Kabylie.
13. Contre TAMHEQRANIT (HOGRA) et toute forme d'injustice et d'exclusion.
14. Pour un réaménagement au cas par cas des examens régionaux pour élèves n'ayant pas pu les passer.
15. Institution d'une allocation chômage pour tout demandeur d'emploi à hauteur de 50% du SNMG.

NOUS EXIGEONS UNE RÉPONSE OFFICIELLE, URGENTE ET PUBLIQUE À CETTE PLATE FORME DE REVENDICATIONS. ULAC SMAH ULAC. LE COMBAT CONTINUE

3.4 Des aspects positifs et négatif du mouvement citoyen des Archs

Depuis janvier 2005 le mouvement citoyen des Archs est entré dans une nouvelle phase qualitative avec l'ouverture d'un dialogue avec les hautes autorités du pays pour la mise en œuvre de la plate forme d'El Kseur. Un accord pour la concrétisation des revendications a été signé entre le chef du gouvernement et la délégation du mouvement citoyen des Archs⁸⁶. Cet accord a permis d'instituer un mécanisme conjoint chargé du suivi et de la mise en œuvre de la plate forme d'El Kseur. En plus de l'application presque totale des mesures d'apaisement concernant les incidences du Printemps Noir (entre autres l'annulation des poursuites judiciaires contre les manifestants, la réintégration des travailleurs licenciés pour leur appartenance au mouvement), un effort au travail et une mobilisation sont demandés aux délégués pour la réalisation des objectifs et des revendications contenues dans la plate forme d'El Kseur en partenariat avec les représentants de l'État. Dans une Algérie tournée vers la modernité et l'universalité après moult tergiversations idéologiques, le Mouvement Citoyen des Archs entend défendre les intérêts des citoyens marginalisés pendant longtemps. Après plus de six années, les revendications démocratiques, sociales et historiques n'ont pas encore connu une application malgré l'engagement solennel et public de l'État.

Parmi les aspects positifs il y a lieu de retenir le mode d'organisation et de fonctionnement basé sur des valeurs démocratiques, la gestion participative et les principes consacrant la citoyenneté. L'intensité des activités enregistrées durant cette période a fourni une formation et un apprentissage large aux citoyens à s'auto organiser. D'autres éléments de satisfaction concernent l'arrêt de l'effusion du sang, l'organisation de grandes actions populaires et historiques, la mise en quarantaine de la gendarmerie, le départ de certaines brigades, l'impulsion d'un formidable élan national et international de solidarité. Ce mouvement

⁸⁶ Il s'agit de l'accord global pour la mise en œuvre de la plate forme d'El Kseur signé le 15 janvier 2005.

a eu le mérite de devenir l'exemple pour les citoyens dans la région de Kabylie et au niveau national à s'organiser et à revendiquer des droits, notamment le statut de la citoyenneté.

Parmi les carences, relevons la lassitude et la démobilisation graduelle des citoyens, la perte de légitimité d'une grande partie des représentants, la défaillance et l'abandon de certains délégués, la limitation de la majorité des actions dans la région de Kabylie, l'absence de représentations dans certaines localités, la défaillance dans la gestion de l'information et de la capitalisation, le manque d'initiatives de certaines coordinations locales et l'insuffisance du suivi de certains dossiers.

CONCLUSION

La spécificité des problèmes que connaissent les villages en Kabylie nécessite une réforme profonde des institutions étatiques mises en adéquation avec les pratiques locales. L'élévation de l'entité du village, voire de certains groupes de quartiers, au statut de commune dotée de prérogatives, pratiquées de longue date, renforcera la bonne gouvernance locale. Cette dernière permettra l'institution du contrôle citoyen de l'action publique, qui existe à l'état embryonnaire dans certaines assemblées de villages et de quartiers. Cette entité institutionnalisée abordera, avec les outils de la démocratie directe (débats publics, sondages) les questions qui concernent le village, à l'instar de ce qui se pratiquait avant qu'il ne subisse le poids de la démographie et du développement de l'urbanisme moderne. Cette perspective suppose la construction d'un autre modèle d'organisation de l'État et une démocratie adaptée à l'histoire, aux logiques sociales de la société plurielle et à la diversité culturelle et linguistique. Cette problématique requiert l'élaboration d'une charte de bonne gouvernance locale appropriée à chaque territoire ou espace local.

Atteindre le statut de la citoyenneté nécessite la conjugaison de la volonté politique, du courage, de la persévérance et de l'engagement des élus, des partis, de la société civile, des fonctionnaires de l'État, des médias, des chercheurs et des universitaires. La consolidation des organisations de la société civile autonome et démocratique est une condition indispensable pour assurer l'équité dans un État où les pratiques clientélistes, de marginalité, d'exclusion et de corruption seront bannies et les rapports entre les composantes de la société seront définis et régis par des règles transparentes et claires de fonctionnement. Enfin, l'exploitation du réseau de la société civile permettra d'assurer la fluidité de l'information, sa vulgarisation, le débat et la diffusion de la culture des droits de l'homme. Il s'agit d'adopter une démarche pédagogique pour impliquer les organisations de la société civile fonctionnant sur la base de règles institutionnelles et dans le cadre de la citoyenneté et de la proximité, afin d'entraîner les populations, tel l'exemple du mouvement citoyen des Archs qui a suscité un élan de sympathie extraordinaire.

BIBLIOGRAPHIE

- ADLI Y. (2010) *Les efforts de préservation de la pensée Kabyle aux XVIIIe et XIXe siècles*, tome I, Tizi Ouzou, Éditions l'Odyssée.
- COHEN J.-L., ARATO A. (1992) *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, The MIT Press, 794p.
- DOUC R. (1986) La société civile dans le monde moderne, in Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique, *La société civile*, Paris, PUF, 107-114.
- FRYDMAN B. (dir.) (2004) *La société civile et ses droits*, Bruxelles, éd. Bruylant, 218p.
- HANOTEAU A., LETOURNEUX A. H. (1893) *La Kabylie et les coutumes kabyles*, Paris, Challamel.
- HAUBERT M., RAY P.-P. (dir.) (2000) *Les sociétés civiles face au marché. Le changement social dans le monde post-colonial*, Paris, Karthala, 299p.
- KAUFMANN L., GUILHAUMOU J. (dir.) (2003) *L'invention de la société : nominalisme politique et sciences sociales au XVIIIe siècle*, Paris, éd. EHESS, 308 p.
- KHILNANI S. (2001) La société civile, une résurgence, *Critique Internationale*, n° 10, janvier, 38-50.
- MPAKA A. (2007) *Démocratie et société civile au Congo-Brazzaville*, Paris, L'Harmattan, 286 p.
- PLANCHE J. (2007) *Société civile, un acteur historique de la gouvernance*, Paris, éd. Charles Léopold Mayer, 143p.
- POULIGNY B. (2001) L'émergence d'une société civile internationale : processus, acteurs, enjeux, *Critique Internationale*, n° 13, octobre, 120-176.
- SUE R. (2003) *La société civile face au pouvoir*, Paris, éd. Presses de sciences Po, 132p.
- TSHIBUABUA-KAPY'A KALUBI B. J. (2006) Le fédéralisme et la gouvernance locale en République Démocratique du Congo, *Mondes en Développement*, vol. 34, n° 133, 50.

Face à l'immobilisme des États, l'engagement résolu des villes durables pour une croissance intelligente

Jérôme NOTEBAERT⁸⁷, Vincent PLAUCHU⁸⁸,
Nicolas SIORAK⁸⁹ et Richard SIORAK⁹⁰

Mis en place en 1944, le Système Monétaire International de Bretton Woods a prévalu jusqu'en 1973. Institution chargée de réguler les politiques monétaires, elle a fourni un cadre propice au commerce international. La crise monétaire de la décennie 1970, ainsi que les deux chocs pétroliers (chocs d'offres) avec la mise en place d'un Nouvel Ordre Économique Mondial, ne vont pas néanmoins interrompre la croissance des échanges internationaux. La mondialisation des économies va alors s'intensifier, accompagnée d'une globalisation des firmes (la globalisation des firmes étant le degré le plus avancé de leur internationalisation, Stratégor, 2005) ; les bouleversements émanant de cette mondialisation, vont mettre en évidence les difficultés rencontrées pour une tentative de résolution de ces dernières. En effet, vont apparaître des déséquilibres, pointant l'imperfection des systèmes de gestion des crises mondiales nés au lendemain de la seconde guerre mondiale. Pour y pallier, dès la décennie 1970, différents sommets vont voir le jour ; le G5 (1975), le G7 (1976), puis le G8 (1977), et le G20 (1999). Leur institutionnalisation constitue une tentative de régulation concertée et collective de l'économie mondiale pour instaurer un capitalisme organisé. Si, selon Alain Minc, « la mondialisation est heureuse », les 30 années de ce nouveau cadre économique (1980-2010), ont été ponctuées par un grand nombre de crises ; aux crises économico-financières, sociales et alimentaires, s'ajoute la crise écologique. Nul ne la nie aujourd'hui, et son déploiement est tel, qu'on peut la caractériser comme une crise globale de l'environnement. Pour tenter d'y remédier, est avancée la possibilité d'une croissance verte promouvant une économie verte. Parmi les chantiers ciblés de celle-ci, se trouve la ville, car elle aussi subit une grave crise.

Le début de ce 21^e siècle marque l'avènement de la ville et de son emprise sur l'espace. En 2008, selon l'Agence des Nations-unies pour la population, les villes regroupent désormais plus de la moitié de la population mondiale, soit 3,3 milliards d'humains. Selon Olivier Mongin (2007), voici venu l'ère de « l'urbain généralisé ». Pour lui, la ville n'existe plus. L'urbain généralisé sous-tend l'existence d'une ville globale branchée sur le monde, mais caractérisée par un étalement chaotique, illustré par l'irruption de mégapoles, due notamment à l'explosion démographique. Dans cet esprit, des chercheurs comme F. Choay (2005) parlent d'après-ville, de non-ville, théorisant par là-même la mort de la ville. Avant, toujours selon ces auteurs, il y avait ville car il existait une expérience urbaine ; la vie y était présente, telle que celle que l'on connaissait lors de l'avènement de la cité athénienne. C'est là que naquit vraiment le concept de ville. Aujourd'hui, étalement, fragmentation, explosion démographique, ont comme conséquences que les villes représentent 2/3 de la consommation énergétique et 70% des émissions de GES (Gaz à Effet de Serre). Les différentes politiques menées au niveau étatique n'ont réussi que très partiellement à enrayer un processus destructeur ; trois domaines sont concernées par ce processus destructeur : l'environnement, le social, la démocratie. Ces politiques ne sont pas satisfaisantes, car la multipolarité et la mondialisation supposent une approche horizontale des problèmes ; l'État, lui, raisonne verticalement sans par ailleurs posséder une culture urbaine. En tant que réels enjeux pour demain, les 3 domaines cités vont être repris et intégrés dans un concept novateur et dans le cadre d'un nouveau débat urbain : celui de ville durable.

Prenant appui sur la Charte d'Aalborg, des réseaux nationaux et internationaux de villes se sont constitués pour fabriquer la ville durable. Parmi ceux-ci, se trouve l'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives – Conseil pour les Initiatives Locales en Environnement). Né en 1990, ce réseau avec 4 autres coordonne la campagne des villes durables européennes, organisation née en 1994 à Aalborg. Rassemblées lors de leur 6^e Conférence (organisée par la Communauté Urbaine de Dunkerque et ICLEI-

⁸⁷ Communauté Urbaine de Dunkerque, coordinateur général de la 6^{ème} Conférence des Villes Durables, 2010.

⁸⁸ Université Pierre Mendès France, Grenoble. vincent.plauchu@upmf-grenoble.fr

⁸⁹ l'École hôtelière de Lausanne, expert programme PROSPECTS-2010/2012. nicolas.siorak@ehl.ch

⁹⁰ Laboratoire du GREG, Université Pierre Mendès France, Grenoble. r.siorak@yahoo.fr

Local governments for Sustainability), ces villes ont proclamé une déclaration sur le développement durable local qui précise comment créer des collectivités innovantes, durables et accessibles à tous.

Cet article démontre qu'en l'absence d'une gouvernance démocratique mondiale pour une croissance intelligente durable et inclusive, la constitution de réseaux de villes s'avère être une des réponses efficaces pour promouvoir un développement dit durable. La première partie souligne les difficultés rencontrées par les États à mettre en œuvre des stratégies efficaces résorber les crises. La seconde expose comment la construction d'une ville durable au moyen d'une gouvernance locale, peut légitimer une nouvelle doctrine face aux errements des institutions internationales classiques.

1. LES DÉFAILLANCES DES ÉTATS FACE À LA CRISE : DES RÉPONSES PEU PROBANTES DANS LA RECHERCHE D'UNE CROISSANCE DURABLE

1.1 Éléments de définition

De l'économie Monde (Braudel, 1998) à la mondialisation de ces trois dernières décennies, l'organisation économique a évolué et par là-même les institutions l'accompagnant et l'encadrant, chargées de réguler un environnement devenu complexe. Si Veblen est le père de l'institutionnalisme, deux auteurs ont par la suite enrichi ce concept. Selon Commons (1931), les institutions n'ont pas qu'une pertinence fonctionnelle consistant à assurer une coordination entre les individus et les groupes, elles traduisent l'état des rapports sociaux d'une société. Les institutions sont des contraintes mais aussi des guides pour l'action reposant sur la sanction. Elles définissent des règles qui engendrent une régularité des actions et des comportements permettant une meilleure anticipation dans un monde incertain et conflictuel. Pour Commons, les organisations sont des institutions ayant des règles de fonctionnement (« Working rules »).

Pour North, les institutions correspondent aux règles du jeu, les organisations (entreprises, groupes de pression...) ayant elles le statut d'acteurs ou de joueurs. Les organisations représentent donc les joueurs constitués en « groupes d'individus liés par un projet commun en vue d'atteindre des objectifs » (North, 1994). Ces acteurs obéissent moins à des considérations d'efficacité sociale qu'à l'impératif de « servir les intérêts de ceux qui détiennent le pouvoir de négociation » (North, 1990). Lutte pour le pouvoir et rapports de forces trouvent alors leur place dans la boîte à outil de l'économiste. La définition que donne le prix Nobel d'économie en 1993 des institutions reste encore une référence servant d'assise à de nombreux développements théoriques contemporains. « Les institutions sont les contraintes établies par les hommes qui structurent les interactions humaines. Elles se composent de contraintes formelles (comme les règles, les lois, les constitutions), de contraintes informelles (comme les normes de comportement, de conventions, de codes de conduites imposés) et de caractéristiques de leur application » (North, 1994). Chef de file du courant néo-institutionnaliste de la New Economic History, l'institution est pour North une règle non marchande qui permet de combler les lacunes du marché et assurer ainsi la coordination des agents économiques agissant sur celui-ci. Les institutions développent des règles formelles et informelles : tabous, traditions, lois, contrats, constitution... Plus ces règles sont élevées dans la hiérarchie, plus elles sont coûteuses à modifier (exemple du traité constitutionnel européen et ses possibilités de réforme). Pour lui, la construction des institutions est endogène ; elles sont le produit du développement et la causalité est dans les deux sens. Le développement produit les institutions et les institutions assurent le développement. Les institutions sont utiles au développement en tant que réducteur des coûts de transactions ; s'y ajoute une deuxième fonction : le respect des droits de propriété. North appelle « matrice institutionnelle », l'ensemble des institutions modelées par l'histoire en un temps et un lieu déterminés. Cet héritage historique détermine les performances et trace les sentiers d'évolution du système. Par ailleurs cette matrice explique les difficultés de transformation des institutions dans un pays déterminé, aussi bien que les problèmes de transposition d'un pays à l'autre. Les institutions sont le résultat d'un effort intentionnel des hommes pour maîtriser leur environnement, pour le rendre « d'avantage prévisible » (North, 2005, 32) avec ce paradoxe essentiel : en tant qu'artefacts permettant de maîtriser (plus ou moins) l'environnement naturel, les institutions constituent un environnement qui, lui-même, échappe pour partie aux hommes. La clef de cette démarche est l'importance accordée à l'incertitude, associée à une théorie spécifique du comportement (North, 2005). Les institutions, en tant que clef de voûte de la performance économique, contribuent donc au développement économique. « L'essor du monde occidental est l'histoire d'innovations institutionnelles réussies qui sont venues à bout de la faim et des famines, des maladies et de la pauvreté, pour produire le monde développé moderne »

(North, 1994). En quoi la bonne gouvernance qui est un des paradigmes avancés pour expliquer le rôle des institutions dans le développement économique (les deux autres étant le paradigme institutionnel et le paradigme géographique (Sachs, Warner, 1995), peut-elle être mobilisée pour apporter une réponse aux équilibres mais surtout aux déséquilibres mondiaux ? Le paradigme de bonne gouvernance auquel se rattache le consensus de Washington fut l'objet notamment des travaux de Frankel et Romer (1999). Le mot gouvernance est hérité de la racine grecque « Kubernan » qui signifie gouverner au sens propre c'est-à-dire tenir le gouvernail, piloter en maîtrisant la trajectoire du navire. Le terme a du mal à émerger au-delà d'une utilisation médiévale à caractère institutionnel où il caractérise un mode de gestion municipale, avec déjà une notion de subsidiarité féodale qui anticipe ce que deviendra, bien plus tard, le concept. Ce n'est qu'au XXe siècle que le mot « gouvernance » est utilisé par Coase (1937) pour désigner un mode de fonctionnement des entreprises. Il s'agit d'un concept économique qui propose de réduire le coût des transactions par un pilotage moins bureaucratique et mieux coordonné. En 1971, O. Williamson renforce le concept qui reste attaché aux modes de gestions du secteur productif et à la recherche d'efficacité dans les transactions internes et externes des firmes. Morgan (1989) identifiera 7 images parmi lesquelles l'Organisation vue comme un système politique : lieu de gouvernement où les individus s'allient et s'opposent dans la défense de leurs intérêts (image essentielle), avec comme métaphore le mot Politique (de polis : la cité). Il faut attendre les années 1980 pour que le concept glisse du champ économique vers le champ politique, à l'échelle internationale d'abord, avec l'émergence du modèle de « bonne gouvernance mondiale » instauré par les institutions internationales, à leur propre usage. Faute de gouvernement mondial, on annonce sa gouvernance. Cette « bonne gouvernance » s'appuie sur les référents quasi-transcendants que sont les droits de l'homme, la démocratie ou la liberté d'entreprendre. Ce concept servira de pilier au modèle de pensée unique qui se met en place pour accompagner la mondialisation libérale. La question de la gouvernance mondiale se pose dans le contexte nommé mondialisation. Face à des interdépendances à l'échelle mondiale, entre les sociétés humaines mais aussi entre l'humanité et la biosphère, la gouvernance mondiale définit la construction de régulations à la même échelle. Cela ne signifie pas la mise en place d'un gouvernement mondial sur le modèle traditionnel des États, mais la mise en place de régulations publiques et privées à la hauteur des défis. La mondialisation et l'affaiblissement consécutif des États-Nations débouchent logiquement sur une perspective de transfert vers le niveau mondial d'instruments de régulation qui ont perdu de leur efficacité au niveau national ou régional.

1.2 Crises et déséquilibres : des réponses institutionnelles inadéquates

Les problèmes de gouvernance se sont toujours posés à toutes les sociétés et se poseront encore dans le futur. Mais l'un des changements fondamentaux est la rapidité de la mondialisation qui occasionne partout des décalages ; ces derniers consistent en des désajustements entre les systèmes de pensée et de représentation (la culture), et leurs institutions indiquant les développements économiques et techniques. La mondialisation et les mutations qu'elle a engendrées, ont fait naître de nouveaux défis pour la gouvernance mondiale. La mondialisation et la globalisation financière (Les 3D : Décloisonnement, Déréglementation, Désintermédiation), ont induit des transformations dans les économies nationales et leur mode de gouvernance. La caractéristique majeure consiste en des choix étiatiques plus contraints, ce qui se vérifiera durant les crises des deux dernières décennies du 20^e siècle. Les 3D témoignent d'un retrait des États devant la globalisation financière ; ceci est la manifestation d'une « dictature du capital », selon l'expression de Chesnais (1998) qui contourne et amoindrit le rôle des Nations et leurs États en tant que lieux pertinents de la démocratie et garants du bien commun. Incapables de faire face à l'opinion dominante sur les marchés, de même qu'à l'accroissement des capitaux spéculatifs, les États, résignés à composer avec cette nouvelle donne, entrent alors dans une logique de surenchère. L'instabilité monétaire et financière qui en découlera, amènera le *risque système*. S'en suivront différentes crises monétaires et financières ainsi qu'une crise de la dette, révélant l'ampleur des risques découlant de l'absence de réglementation des activités internationales des banques et d'un prêteur en dernier ressort (La Banque centrale) incapable de parer aux crises de système. Diverses crises vont marquer de leur empreinte les dix premières années de ce début de 21^e siècle, alors même que paradoxalement, après la reprise américaine de 2002, le monde connaîtra une exceptionnelle croissance jusqu'en 2007. Ces crises, qui sont internationales, revêtent plusieurs formes :

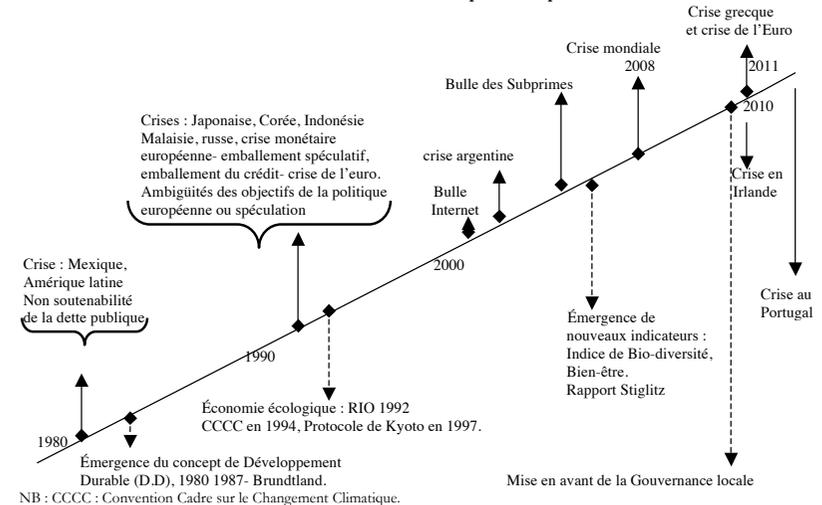
- crises sécuritaires (différentes attaques -11 Septembre 2001-, invasions -Irak, Iran et à un autre niveau l'opération militaire en Libye pour la protection du peuple libyen sous le joug d'une dictature) ;
- crise environnementale marquée par une succession de catastrophes naturelles entraînant parfois des accidents nucléaires (Japon 2011), et par un questionnement de l'impact de la croissance économique sur

l'écologie (rejets de GES et altération du climat et de la biodiversité avec émergence du concept d'écologie-monde) ;

- crises sanitaires. (H1N1, H5N1 avec risques de pandémies) ;
- crise alimentaire remettant au goût du jour l'actualité de Malthus (Comment nourrir une planète peuplée de 9 milliards d'habitants en 2050 – progression géométrique – face à une progression arithmétique des ressources alimentaires suivant la loi des rendements décroissants) ;
- crise avec « flambée des prix » des matières premières d'origine minérale (dont la crise énergétique liée au pétrole), et agricoles ;
- crise financière suite à la bulle des subprimes, provoquant la crise mondiale de 2008 ;
- crise de l'endettement (crise grecque, irlandaise....)
- crises urbaines aux aspects pluriels.

Le schéma 1 liste les crises de 1980 à 2011, en y incluant des concepts en relation avec ces déséquilibres.

Schéma 1 : Trente ans de mondialisation ponctués par des crises



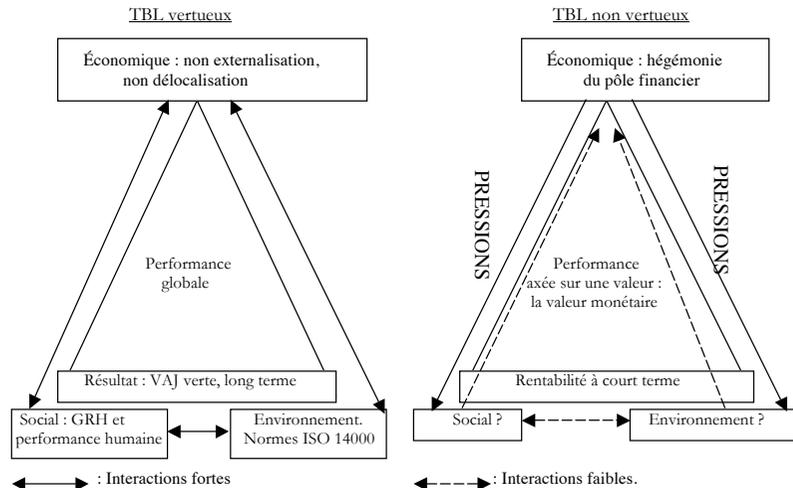
Cet environnement mondial perturbé, affecté par une succession de crises aux formes diverses, notamment depuis le début du 21^e siècle, résulte d'une crise de l'économie réelle apparue dans des économies affaiblies par les perturbations des prix de différentes matières premières survenues les années précédentes (de 2002 à 2007 : prix du pétrole multiplié par 2,5 et ensemble des matières premières par 1,5 ; jusqu'en 2008 prix du blé et du riz multiplié par plus de 3, augmentation moins forte pour le maïs). Cette crise, non encore terminée aujourd'hui, démontre que les réponses apportées ne sont pas assez efficaces. La construction institutionnelle accélérée depuis la fin du 20^e siècle a prôné une gouvernance mondiale plus soutenue. Kaufmann, Kraay et Mastruzzi (2008) définissent la gouvernance comme étant l'ensemble de traditions et institutions par lesquelles l'autorité est exercée dans un pays. Cela sous-entend le processus par lequel un gouvernement est élu, remplacé et soumis au contrôle public ; la capacité d'un gouvernement à définir et à mettre en œuvre des politiques économiques efficaces ; le respect des institutions régissant les interactions économiques et sociales entre les citoyens et le gouvernement. Il y a, du fait de la mondialisation, transposition pour une large part des éléments constitutifs de cette gouvernance, à un niveau mondial. Les crises surviennent dans un espace nommé globalisation, qui peut être défini comme un processus qui étend les échanges et intègre les marchés locaux et nationaux. La gouvernance inter-étatique reste démunie face aux modifications de la mondialisation, qui provoquent des désordres publics globaux (pandémies, effet de serre, dérégulations financières internationales...). Toutefois, pour une meilleure représentation de la dynamique mondiale (émergence de nouvelles puissances, réorientation voir retournement des rapports Nord/Sud), un difficile travail de la réforme de la gouvernance des institutions de Bretton-Woods a démarré. Comme le note D. Strauss-Kahn, « il va

fallait redéfinir les missions du FMI ainsi que de la place respective des différents partenaires, notamment en donnant aux pays émergents le rôle qui leur revient » (positionnement de D. Strauss-Kahn, lors de sa campagne pour la direction du FMI, en 2007).

Les différents G (G.6, G.8, G.20, G.24), reflètent la volonté de recherche d'une gouvernance économique et financière internationale efficace. Ainsi les banques centrales du G.10 ont créé, en 1974, pour le contrôle bancaire placé sous l'égide de la Banque des Règlements Internationaux, le Comité de Bâle qui a élaboré trois dispositifs prudentiels (Bâle 1, 1998 ; Bâle 2, 2000 ; Bâle 3, 2010). On peut aussi citer la Stratégie Europe 2020 qui, lors du Conseil européen du 17 juin 2010, confirme, l'ambition de l'UE de libérer son potentiel de croissance. Il s'agit d'une stratégie œuvrant pour une croissance intelligente durable et inclusive. Quant à la crise de l'environnement, une tentative de gouvernance mondiale pour une économie-écologique est recherchée depuis le début de la décennie 1990 : Sommet de la Terre à Rio (1992), Convention Cadre pour le Changement Climatique (CCC) en 1994, protocole de Kyoto en 1997, Conférence de Copenhague (2009), feuille de route pour une UE plus verte le 8 mars 2011 (réduction des GES de 90% par rapport aux niveaux de 1999, et 20% d'énergies renouvelables d'ici à 2010).

Les résultats de ces actions entreprises pour atténuer des problèmes supranationaux comme l'instabilité financière ou la détérioration de l'environnement s'inscrivent au passif du bilan. La mondialisation de l'économie et la globalisation des marchés n'ont pas encore entraîné l'émergence d'institutions à même d'en garantir la régulation. Comme l'écrit Calamme (2002), la gouvernance mondiale est en crise. Face à des challenges internationaux, eu égard à leur ampleur et leur complexité, Calamme, comme Séverino et Charnoz (2007) demandent qu'interviennent, outre les États, des sociétés civiles, des fondations philanthropiques, des collectivités territoriales. Pour ces dernières, il apparaît plus aisé et adéquat de mettre en œuvre des réponses locales efficaces aux problèmes mondiaux. La gouvernance devient alors locale dans une optique « Think Global, Act Local », slogan devenu très populaire dans les années 1980. Dans un contexte de mondialisation, tous les problèmes qui se posent au niveau global, se posent aussi à un niveau local. Face aux impasses, ou à tout le moins aux insuffisances des modes de gouvernance, les villes et les territoires sont les mieux à même de trouver des solutions aux divers défis, en instituant des règles et des normes pour fonder une gouvernance crédible et à la bonne échelle.

La crise caractérisée par trois composantes interdépendantes (économico-financière, sociale -explosion des inégalités-, écologique), verra la mise en œuvre de solutions locales à des problèmes mondiaux pour l'émission d'une valeur ajoutée verte, ayant comme objectifs une croissance durable, inclusive et intelligente. La gouvernance locale est d'autant plus appropriée que les trois composantes de la crise sont constitutives de la crise urbaine (transposition des symptômes globaux au niveau de la ville où est créée 80% de la richesse nationale). Le schéma ci-dessous visualise cette interdépendance selon 2 modalités : l'une négative, l'autre efficiente (TBL : Triple Bottom Line).



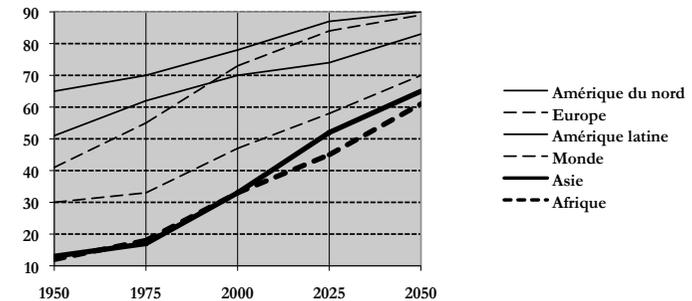
2. VILLE DURABLE ET CROISSANCE INTELLIGENTE : UN ESSAI DE RÉPONSE LOCALE SUITE AUX DÉSÉQUILIBRES ENGENDRÉS PAR LA MONDIALISATION

2.1 Gouvernance locale et ville durable : des remèdes à la crise de la ville et de l'urbain

2.1.1 L'avènement de la ville

Le début de ce 21^e siècle marque l'avènement de la ville et de son emprise sur l'espace. En 2008, selon l'Agence des Nations unies pour la population, les villes regroupent désormais plus de la moitié de la population mondiale, soit 3,3 milliards d'humains (graphique 3).

Graphique 3 : Pourcentage de la population vivant en ville



Source : Nations unies.

En Europe, on compte environ 5 000 villes avec des populations comprises entre 5 000 et 50 000 habitants et presque 1 000 villes comptant des populations supérieures à 50 000 habitants. L'Europe est caractérisée par une diversité territoriale et un développement polycentrique ; le réseau urbain relativement dense ne contient qu'un petit nombre de très grandes villes. Au sein de l'Union européenne, seulement 7% des citoyens vivent dans des villes de plus de 5 millions d'habitants contre 25% aux États-Unis. Conformément au rapport sur l'état des villes européennes, les taux de croissance urbaine les plus élevés ont été enregistrés en Espagne (où certaines zones urbaines ont connu une croissance annuelle moyenne de 2% ou plus), suivi par des villes d'Irlande, de Finlande et de Grèce. En revanche, dans le même temps, dans de nombreuses zones urbaines d'Europe centrale et orientale, on a assisté à un déclin général de leur population. Partout, les banlieues s'étouffent. Les villes sont des acteurs essentiels du façonnage de l'économie européenne et de son territoire, tout en étant les moteurs incontestables de la croissance économique de cet espace. Dans une grande majorité de pays européens, les zones urbaines génèrent savoir et innovation. En tant que centres d'une économie toujours plus mondialisée, les villes et les zones urbaines sont des lieux d'implantation de la plupart des entreprises, créant par la-même l'essentiel des emplois. Actuellement les villes européennes accueillent près de 70% de la population et contribuent à hauteur de 75% au PIB de l'UE. Ces 40 dernières années ont vu dans le monde, l'émergence d'immenses agglomérations et conurbations ; c'est en étudiant la zone urbaine s'étendant de Boston à Washington, que le géographe Gottmann réinventa en 1960 le terme grec « mégalopolis » (Polis signifiant cité). Aux zones urbaines dont la définition varie quant aux critères pris en compte selon les pays, vient s'ajouter le terme de métropolisation pour caractériser le développement urbain ; on le définira comme suit : processus sélectif qui concentre en certains lieux les pouvoirs de commandement et de richesses. D'après une étude de l'OCDE (2006), l'apport des régions métropolitaines au produit national est conséquent : 50% pour Séoul, Budapest, Copenhague, Dublin, et 30% pour Londres, Stockholm, Tokyo et Paris.

Les villes sont aujourd'hui les théâtres de l'économie et du pouvoir où la puissance publique, notamment dans une situation de crise, ne parvient plus à réguler les intérêts et les actions contradictoires d'acteurs de plus en plus nombreux.

2.1.2 La ville en crise : une manifestation de la mondialisation

Les villes, qui concentrent l'essentiel des richesses produites d'un pays, sont des moteurs économiques au cœur de la mondialisation. En situation de crise, elles ont à supporter des déséquilibres économiques, sociaux, environnementaux et géographiques profonds (urbanisation insoutenable avec un développement non durable comme les métropoles, fragmentation, mitage, étalement et consommation d'espace). On constate que les villes peinent à échapper à ces déséquilibres, et à proposer des réponses cohérentes. Trois mécanismes ou processus interdépendants sont mis en avant pour expliquer ces difficultés : la crise bancaire, la récession et les mutations économiques internationales (Clarke, 2009). Une modification de l'un d'eux se transmettra aux autres, qui à leur tour altéreront différents secteurs, groupes sociaux et localités. Les répercussions du resserrement du crédit sur les villes sont illustratives du premier processus ; leurs situations financières sont affectées car les partenariats publics privés (PPP) ayant promu le développement urbain comme les revenus d'autorités locales dépendent des institutions financières. Les retombées de la récession sur les villes (2e processus) vont toucher le marché du travail (suppressions d'emplois, chômage, gel des salaires) dans les secteurs reposant sur la consommation et le crédit ; ces derniers constituant les moteurs principaux du développement urbain. Une diminution d'emplois enclenche un effet domino affectant les domaines de préoccupation des villes : capacité à accéder à un logement, au chauffage, aux services de base (Selon l'Enquête Eurocities 60% des villes soumises à l'enquête ont problème avec le marché du logement). Le 3e processus (les retombées des changements économiques internationaux à long terme), porte sur les concepts de croissance et de développement ; s'y rattache le questionnement quant à l'existence d'une marge de manœuvre pour atteindre une durabilité environnementale et sociale (lutte contre les inégalités). Les grandes villes possèdent un pourcentage de secteurs globalisés plus vulnérables à la récession ; néanmoins en étant plus diversifiées, elles peuvent plus aisément absorber les chocs. Les villes plus petites, fortement dépendantes de secteurs vulnérables sont dans une situation très difficile car beaucoup plus soumises à la conjoncture.

2.1.3 La ville et le territoire : de nouveaux espaces de gouvernance

Au sommet des villes d'Istanbul (juin 1996), des normes universelles ont été définies : « Efficacité économique, impératifs de justice sociale et de solidarité, nécessaire prudence écologique et développement durable, expression de la citoyenneté ». À cette liste s'ajoutent d'autres impératifs tels que l'élaboration de projets propres à assurer la qualité de la vie et la production de services efficaces pour l'usager. Cette prise de conscience des défis à relever, dont celui de l'invention d'un modèle de développement durable performant, a prévalu au Congrès mondial tenu à Rio de Janeiro en mai 2001.

Ces normes et impératifs constituent le socle d'une gouvernance locale, expression d'un retour à la proximité, tant organisationnelle que géographique. La gouvernance interroge les modes de coordination entre acteurs et les formes de développement territorial qui en résultent (Offner, 1999). La dimension spatiale caractérise un acteur spécifique, le « territoire ». En se substituant à la gouvernance mondiale, la gouvernance locale devient « une forme de régulation territoriale et d'intégration dynamique entre agents productifs et institutions locales » (Bertrand, Moquay, 2004). À l'échelle de la ville, la gouvernance locale, est convoquée pour résoudre les dysfonctionnements de la mondialisation. En tant qu'échelle pertinente recherchée (Guesnier, 2004), les défis à résoudre consistent à concilier le très court-terme (urgence sociale) et le très long terme (garantir le développement durable avec une interaction efficace de ses pôles économiques, sociaux et environnementaux). Les villes durables ont été instituées pour relever ces différents défis. Le concept de ville durable, qui renvoie à des enjeux de nature environnementale et démocratique, a acquis à partir des années 1990, une certaine reconnaissance dans le débat urbain. La Charte d'Aalborg (1994) sera l'acte de naissance des villes durables ; ces dernières, organisées en réseaux, ont comme objectifs de mettre en place de manière décentralisée, des politiques locales de développement durable, des pratiques nouvelles et des savoir-faire. La campagne européenne des villes durables en 1994, réunira déjà, une soixantaine de collectivités intéressées par cette démarche.

2.2 La ville durable : l'expression d'une gouvernance locale face aux maux de la mondialisation

2.2.1 Éléments de cadrage

La notion de ville durable s'est d'abord édifiée à l'échelle internationale et européenne. Une des premières apparitions du concept se repère dans le programme « Man and Biosphère » de l'UNESCO en 1988. Lors

de la préparation du sommet de Rio (fin 1991) cette problématique commence à devenir lisible. Vient ensuite la Charte d'Aalborg (1994), où le concept de ville durable acquiert sa légitimité en rompant avec les premières formulations de ce terme inscrites dans la charte d'Athènes 60 ans plus tôt (1933). Cette deuxième charte insiste sur la mise en place de politiques urbaines moins sectorielles, intégrant les impacts du développement sur l'environnement à court et à long terme. Depuis 2000, des réformes législatives et institutionnelles ont été entreprises dans la majorité des pays européens pour intégrer les exigences du développement durable afin de concevoir et façonner la ville durable du 21e siècle. De nouveaux rôles et défis apparaissent : la maîtrise foncière (rôle des Établissements Publics fonciers -EPF-), la gestion du risque environnemental (comment «réviser» ou requalifier des parcelles en friches par exemple), la question de l'équité sociale (risque de l'inadéquation d'offre de logements par rapport à la demande avec qualité de vie inégale). La ville durable, pour se construire, doit intégrer les aspects environnementaux et urbanistiques ainsi qu'économiques et sociaux. Le caractère durable d'une ville dépend moins de ses éléments constitutifs que de la capacité à transformer et valoriser son héritage pour penser autrement son développement. Déterminer des voies possibles de développement, sans générer de nouvelles vulnérabilités constitue l'un des éléments clefs de durabilité. Les traductions des villes durables sont donc plurielles et expriment des spécificités notamment culturelles.

Les gouvernements locaux européens pour construire la ville durable, prennent appui sur des textes fondateurs (Charte d'Aalborg, travaux de la Commission européenne, 2004, recommandations de groupes d'experts). Cette doctrine institutionnelle (Poitrot, 2008) sert de fondement aux réseaux des villes durables (ICLEI, CGLU-Cités et Gouvernements Locaux Unis-, Eurocities, Énergies-Cités), pour la promotion du DD des villes et les échanges d'expériences. Si les trois aspects de la Triple Bottom Line pour produire une VAJ verte sont pris en compte, l'environnemental et le social occupent une place prépondérante dans les politiques conçues par la gouvernance urbaine. Au départ, dans le cadre de l'aménagement urbain, ont été privilégiés 5 grands champs : mobilités douces, consommation énergétique, gestion des déchets, qualité et approvisionnement de l'eau, espaces verts (Reghezza-Zitt, 2010). Pour avoir le label ville durable, celle-ci doit impérativement réaliser et faire approuver un Agenda 21 Local. Une démarche ville durable, expression d'un lien local/global, à l'heure où les villes pèsent de tout leur poids en termes démographique et économique, constitue une opportunité de croissance verte, à la seule condition qu'une gouvernance locale efficace pilote la stratégie, se substituant aux institutions internationales défaillantes. Des avancées existent, car la Commission européenne annonce de nouveaux fléchages pour les fonds structurels et la prise en compte du niveau local dans la Stratégie Europe 2020.

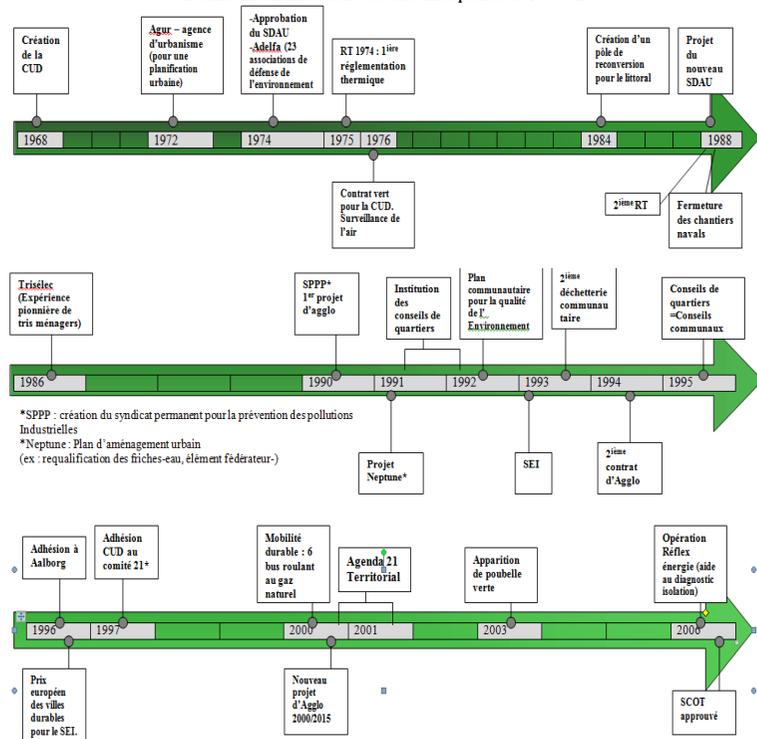
2.2.2 Dunkerque et sa communauté : l'illustration d'une gouvernance locale pour un aménagement durable du territoire

Située en bordure de la Mer du Nord, non loin de la Belgique, la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD), première communauté volontaire de France créée en 1968 et entrée en vigueur en 1969, regroupe 18 communes et 210 000 habitants. Si la fin des Trente Glorieuses (1944-1973) marque durement l'économie mondiale, elle impacte aussi les territoires. Dunkerque, agglomération industrielle et portuaire (sidérurgie au fil de l'eau-Usinor-, Ateliers et Chantiers de France- construction navale-), subira, suite à la crise stagflationniste des années 1970 et de la concurrence des pays émergents, un choc économique majeur dès le milieu des cette décennie : réduction drastique des effectifs dans la sidérurgie et fermeture des chantiers navals en 1988. Il en résultera une hausse brutale du chômage, entraînant une totale fragilisation du tissu économique avec des répercussions profondes dans la vie sociale et urbaine (friches industrielles, mitage urbain) (Flament et Siorak, 1996). Illustration d'un développement centralisé, avec une planification étatique appliquée sans concertation locale et sans souci environnemental, la crise touchera d'autant plus durement le territoire dunkerquois, que cette grande ville possédait deux secteurs globalisés (quasi-mono-activité sidérurgique) vulnérables à la récession mondiale.

Cette crise va amener une nouvelle vision du territoire. Un développement intelligent, car réfléchi, va voir le jour grâce à une planification intercommunale. L'intercommunalité, avec la communauté urbaine en tant que début d'un contre-pouvoir local face au pouvoir central, va s'appuyer sur le levier de l'urbanisme pour influencer les choix de l'État ; il en résultera, après la création en 1972, d'une agence d'urbanisme placée sous l'autorité de la CUD, l'élaboration d'un SDAU (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) répondant aux attentes locales, ceci après approbation par le Préfet de Région. Avec les lois de décentralisation (1982-1983), un développement décentralisé va prendre forme, grâce à l'existence d'une réelle gouvernance locale. Très tôt (décennie 1980), la création d'un bureau de développement économique regroupant le président de la CUD, les présidents de la CCI et du Port Autonome, le sous-préfet chargé du pôle de reconversion, favorisera la recherche des voies de développement stratégique par

la diversification du territoire. À la fin de la décennie 1990, de nouvelles formes de gouvernance vont apparaître dans une optique de recherche et d'approfondissement de démocratie locale : conseils communaux, ateliers de travail urbain de proximité, ateliers de vie de quartiers. Au début du 21^e siècle, sera instauré par la CUD du Conseil de DD de l'agglomération ; cette institution, fait suite à la signature par la CUD, de la Charte d'Aalborg (Charte des villes durables). Ce Conseil de D.D est constitué de 101 membres issus de la société civile, répartis en quatre commissions : emploi et développement économique, enjeux urbains et habitat, qualité de vie et vie associative, services au public. Le maintien de sa vocation industrielle, combinée à un engagement ferme dans la voie du DD, sont constitutifs des leviers d'attractivité du territoire ; est ainsi mis en œuvre un Schéma d'Environnement Industriel (SEI, 1966), pour conjuguer la compétence industrielle et les exigences environnementales. La CUD impulse donc une dynamique de long terme pour bâtir un développement soutenable, une 6^e étape de la croissance économique ! Les différents schémas ci-dessous, récapitulent les faits marquants de ce territoire en mutation, qui intègre le durable au sein de ses politiques de développement.

Un territoire en mutation : les faits marquants de 1968 à 2006.



*Comité 21 : Comité français pour l'Environnement et le D.D → appui sur une interaction des 3 piliers.

L'agenda 21 territorial de ce début de 21^e siècle comporte notamment un PDU (Plan de déplacements urbains), un contrat éducatif d'agglomération, un Programme Territorial de Santé, des habitats à HQE. (Haute qualité environnementale-renforcée...). Le développement économique se veut solidaire et responsable ; la coopération décentralisée prône une solidarité par-delà les frontières (Projet pilote de réhabilitations d'habitats à Réglu-Cuba). Avec en 2008, le lancement d'un plan climat territorial, on a la traduction d'une écologie locale qui, avec les deux autres piliers du DD, illustre des politiques publiques locales au service d'une économie verte globale (globale & locale).

CONCLUSION

Aux Trente Glorieuses, ont succédé plus de trente années de turbulences. Équilibres mais surtout déséquilibres ont caractérisé depuis 1980 trois décennies de mondialisation de l'économie. Les institutions nationales et internationales ont montré leurs limites pour gouverner et réguler efficacement cet environnement perturbé. Face à une gouvernance mondiale défaillante, dans l'incapacité de mettre sur orbite un idéal type de gouvernance mondiale, a émergé dans les villes une gouvernance locale pour combattre les maux de la mondialisation et apporter des réponses efficaces. Les villes contribuent à l'essentiel de la richesse nationale, tout en concentrant plus de la moitié de la population mondiale. La ville, elle aussi en crise, face aux retombées négatives de la mondialisation construit sous l'égide d'une gouvernance locale à la bonne échelle, un modèle de ville durable. Les villes seront demain le tissu d'une gouvernance progressive, et des partenaires pleinement intégrés dans une « Stratégie Europe 2020, vaste et ascendante ».

BIBLIOGRAPHIE

BERTRAND N., MOQUAY P. (2004) La gouvernance locale, un retour à la proximité, *Économie rurale*, n° 280.
 BRAUDEL F. (1998) *La dynamique du capitalisme*, Paris, Flammarion.
 CALAMME P. (2002) *Cahier de Propositions de l'Alliance pour un monde responsable*, Paris, Institut de Recherche et débat sur la Gouvernance.
 CHARNOZ O., SÉVÉRINO J.-M. (2007) *L'aide publique au développement*, Paris, La Découverte.
 CHESNAIS F. (1998) Anatomie de la crise financière, *Le Monde Diplomatique, Manière de voir*, n° 43.
 CHOAY F., MERLIN P. (2005) *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF.
 CLARKE G. (2009) Réponses locales à la crise internationale, OCDE-LEED.
 COMMONS J. R. (1931) Institutional Economics, *American Economic Review*, vol. 21, n° 4.
 CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES VILLES DURABLES, Dunkerque, 19-21/05/2010.
 FLAMENT J.-M., SIORAK R. (1996) La réhabilitation des friches industrielles, Séminaire National à l'intention d'élus locaux, organisation CNFPT, Dunkerque.
 FRANKEL J. A., ROMER D. (1999) Does Trade Cause Growth?, *American Economic Review*, vol. 89, n° 3, June.
 GUESNIER B., JOYAL A. (2004) Le développement territorial. Regards croisés sur la diversification et les stratégies, DATAR et IERF (Institut d'Economie Régionale et Financière).
 KAUFMANN D., KRAAY A., MASTRUZZI M. (2008) Governance Matters 7: Aggregate and Individuals Governance Indicators, 1996-2007, World Bank Policy Research Working Paper n° 4654, June.
 MONGIN O. (2007) *La condition urbaine. La ville à l'heure de la mondialisation*, Paris, Points, 325 pages.
 MORGAN G. (1989) *Les 7 images de l'Organisation*, Presse Universitaire de Laval, traduction française aux éditions Eska.
 NORTH D. (2005) *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press.
 NORTH D. (1994) Economic Performance Trough Time, *American Economic Review*, vol. 74, n° 3, June.
 NORTH D. (1990) *Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
 OFFNER J.-M. (1999) La gouvernance urbaine, in F. Cuillier (dir.) *Les débats sur la ville*, Paris Confluences.
 POIROT J. (2009) Les réseaux de villes durables européennes, *Cahiers de l'ATM*, n° 24.
 REGHEZZA-ZITTI M. (2010) L'aménagement durable des territoires en France, *Cahiers français*, n° 355.
 SACHS J., WARNER A. (1995) Economic Reform and The Process of Global Integration, *Brookings Papers on Economic Activity*, (1), 1-118.
 SIORAK N., SIORAK R. (2006) *Boosting the regeneration process of Europe's Coalfield Regions. Good Practice Guidelines*, INTERREG 3C, édité par ACOM France-Liévin, Bruxelles, novembre.
 STRATÉGIE EUROPE 2020 (2010) Bruxelles, Union européenne.
 WILLIAMSON O. (1971) The vertical integration of production: Market failure considerations, *American Economic Review*, vol. 61, May.

Décentralisation, acteurs, ressources et pouvoirs : étude de cas de la commune de Sèmè-Podji, République du Bénin

Dossa AGUEMON⁹¹ et Fabienne LELOUP⁹²

Le processus de décentralisation a été amorcé au Bénin depuis le mois de février 2003 avec la mise en place de conseils communaux démocratiquement élus. Cette décentralisation est caractérisée par : (i) un seul niveau de décentralisation ; la commune ; (ii) l'existence de deux échelles infra-communales (village et arrondissement), et (iii) repose dans sa conception sur deux principaux pôles de pouvoirs décentralisés : le Conseil communal, organe délibérant et le maire en charge de la mise en œuvre des décisions dudit Conseil. La décentralisation au Bénin, contrairement à d'autres pays comme le Mali (Ouédraogo, 2006) n'inclut pas les acteurs sociaux locaux⁹³. En outre, ces organes de pouvoirs décentralisés interviennent dans des contextes polyarchiques (Bierschenck et Olivier de Sardan, 1998), d'autonomisation de réseaux ou de champs politiques (Le Meur et al, 1999) ; un éclatement de l'autorité politique locale présenté comme porteur de conflits et obstacle de premier ordre au pilotage de l'action publique locale (Crouzel, 2007, 23). On pourrait donc parler d'un greffage de pouvoirs décentralisés par le haut avec des formes de pouvoir communal et infra-communal préexistantes.

Fruit d'études documentaires, d'entretiens et d'observations, cet article appréhende comment opère un tel "greffage" et quelle est la place (réelle) des acteurs sociaux dans les recompositions de pouvoirs en cours au sein des communes. L'étude se base sur l'analyse d'une action publique locale particulière, le processus de lotissement dans le village de Djèrègbé (commune de Sèmè-Podji) suivant le prisme du pouvoir.

L'idée principale est que les organes de pouvoirs décentralisés entrent en interaction avec les formes de pouvoirs préexistantes au niveau communautaire, processus qui, dans un premier temps, débouche sur l'émergence d'un système de pouvoir communal décisionnel au niveau communautaire. Ledit système fait ses preuves à travers la mise en œuvre des décisions aux différentes échelles (communales et infra-communales) ; processus qui débouche sur une recomposition du pouvoir communautaire.

1. CONTEXTE D'ÉTUDE

Commune côtière du Sud-Bénin, Sèmè-Podji relève administrativement du département de l'Ouémè-Plateau et se situe entre Cotonou et Porto-Novo, respectivement capitale économique et capitale administrative du Bénin. Elle est habituellement considérée comme une commune rentière basée sur l'exploitation du sable marin ; rente utilisée comme moyen de recrutement et de contrôle politique avant même la décentralisation. Mais du fait de ses nuisances à l'environnement, cette activité a été supprimée par un décret interministériel en date du 22 octobre 2008 et mis en application dès mars 2009.

Le paysage politique y reste dominé par trois courants dont deux grands blocs et un mouvement des indépendants dont l'origine remonte aux premières élections communales de décembre 2002-janvier 2003. Au Bénin, les partis politiques, considérés comme des structures légères construites autour de l'ambition personnelle d'entrepreneurs politiques individuels (Bierschenck, 2005, 9) gardent une prééminence dans la désignation des candidats aux élections communales et locales et dans l'élection des maires (Bierschenck, 2005, 5). Les 2^{es} élections communales intervenues en 2008 se sont traduites par une alternance de majorité communale à la tête de la commune au profit des Forces Cauris pour un Bénin Emergent (FCBE), le parti de la mouvance présidentielle. Mais il s'agit d'une majorité à stabilité peu certaine de 13 voix sur un total de 25 conseillers communaux obtenue après le débauchage de deux conseillers du camp adverse, le Parti du Renouveau Démocratique (PRD). Ceci contraste avec la situation enregistrée au cours du précédent mandat où le PRD bénéficiait d'une majorité confortable de 12 voix sur un total de 17

⁹¹ Université Catholique de Louvain-Mons (UCL-Mons). aguemondossa@yahoo.fr

⁹² UCL-Mons, Département des Sciences Politiques, Sociales et de Communication. fabienne.leloup@uclouvain-mons.be

⁹³ Il s'agit des associations de développement ou d'usagers, de la chefferie traditionnelle, des acteurs religieux...

conseillers. Mais le maire a pu conserver son poste grâce à la transhumance et au soutien de l'élite politique communale FCBE. Il reste néanmoins affaibli dans son territoire politique (l'arrondissement d'Ekpè) dont l'Association de développement⁹⁴ constitue pour lui une entrave dans l'opération de lotissement. Seul un des six arrondissements (celui de Djèrègbé) que compte la commune est dirigé par un élu issu de l'opposition. Mais il doit sa position au soutien des conseillers FCBE qui espéraient ainsi conforter la leur. Au plan associatif, on y distingue l'Association de Développement Economique et Social de Sèmè-Podji (ADESE). Créée en 1987, l'ADESE est rentrée dans une léthargie depuis la fin des années 1990, consécutive à des divisions internes et à l'engagement politique affirmé de son premier responsable.

2. POUVOIR

Le pouvoir désigne une relation entre deux ou plusieurs personnes ou encore comme « la chance de faire triompher au sein d'une relation sociale sa propre volonté même contre des résistances (Weber, in Braud, 2008, 92). Pour Stone (1989) le pouvoir se réfère à la « capacité d'articulation et de médiation des intérêts ». Il s'agit là de deux conceptions différentes du pouvoir. Dans le cadre de cet article, le pouvoir se réfère à la « capacité à produire de la différence à travers des processus de domination ou d'interaction dans un contexte donné, celle-ci pouvant être l'œuvre d'un individu ou d'un acteur collectif donné » (Hayward et Lukes, 2008, 8). La différence pouvant être produite de façon conflictuelle ou non, cette conception permet d'intégrer aussi bien les approches conflictuelles du pouvoir (Weber, in Braud, 2008, 92) que celles centrées sur l'articulation des intérêts (Stone, 1989).

Concevant le pouvoir comme la capacité d'influence, Walton (1968) a développé une théorie basée sur l'interdépendance. D'après l'auteur, l'introduction d'institutions nationales ou urbaines dans la communauté locale engendre des interdépendances avec les centres de pouvoirs extracommunautaires. Cette interdépendance engendre à son tour des changements dans les attentes concernant les normes et arrangements de pouvoirs préexistants, aussi bien que dans les intérêts et ressources des groupes communautaires ; créant ainsi les circonstances propices à l'émergence des centres de pouvoirs concurrents. Mais Walton n'intègre pas les interdépendances transversales « entre acteurs d'une même échelle/strate » dans son analyse.

Dans la théorie des régimes urbains de Stone (1989, 6-11), conscients de leur interdépendance, les acteurs publics et privés au sein de la municipalité mettent leurs ressources en commun dans une coalition informelle, stable et dominante pour produire les politiques publiques.

Banfield (cité par Polsby, 1960) a développé une théorie basée sur le stock de pouvoir et reposant sur une conception du pouvoir centrée sur le contrôle. Tout acteur dispose d'un stock limité de pouvoir qu'il investit de manières qu'il croit susceptibles de maintenir et de renforcer son contrôle sur les autres acteurs. Mais au fur et à mesure qu'augmente le nombre d'acteurs autonomes, ce contrôle a tendance à s'affaiblir parce que devenant de plus en plus coûteux. Cet affranchissement engendre une fragmentation et partant l'émergence de pouvoirs concurrentiels. Il convient de souligner que cette approche ne réside pas à l'idée de Zinam (1982) d'après qui la rareté stimule l'innovation technologique et institutionnelle ou de Piermay (2002, 3) et Folke et al (2000, 455) pour qui c'est dans des situations bloquées, sans issue, que l'on est contraint à l'innovation. La résignation n'est donc pas la seule issue face au renchérissement du coût de contrôle des acteurs. En outre, même dans des contextes de pouvoir monolithique/centralisé, les acteurs supposés contrôlés se sont toujours créés des espaces à la marge (Brunet-Jailly, 2008 ; Bierschenck et Olivier de Sardan, 1998 ; Mény, 1985). Il faudrait ajouter la théorie du pouvoir basée sur l'activation des ressources. Couramment mobilisée par les pluralistes, elle repose sur l'idée que les acteurs sont caractérisés par une asymétrie dynamique de ressources (Hagmann et Péclard, 2010, 547) doublée de celle de leur capacité d'activation (Polsby, 1960) qui crée la différence. L'importance d'une ressource varie dans le temps, l'espace et avec le contexte politique (Hagmann et Péclard, 2010). Cette théorie et celle basée sur le stock de pouvoir de Banfield ont en commun la notion de stock. Mais contrairement à la théorie fondée sur l'activation des ressources, Banfield ne précise pas l'origine du pouvoir. Certes, nous reconnaissons que certaines ressources pourraient être en état d'activation permanente et ce, indépendamment de la volonté de son détenteur⁹⁵. Ce qui peut rendre floues les limites entre pouvoir et ressources. De la même manière, l'interdépendance repose en partie sur les asymétries de ressources. De cette asymétrie, dépend le degré d'interdépendance qui peut aller jusqu'à la dépendance.

⁹⁴ Il s'agit d'une association de ressortissants des villages d'Ekpè, centre administratif dudit arrondissement.

⁹⁵ Selon Polsby (1960) toutes les ressources ne sont pas activables en dépit de l'intérêt de leur détenteur. Ce qui s'apparente à une sorte de "ressources mortes" ou de ressource non activée pour reprendre le langage des économistes du territoire.

La théorie du pouvoir basée sur l'activation des ressources sert de fil directeur à cet article. Certes, Dowding et al (1995, 269) argumentent que le modèle de pouvoir basé sur l'activation des ressources demeure inopérant en ce qui concerne les groupes d'intérêts. Tout en reconnaissant que les ressources d'un groupe ne correspondent pas forcément à la somme arithmétique des ressources de ses participants, il semble utile de relever que Dowding et al n'intègrent pas suffisamment la théorie du capital social au sens de Putnam (1993, 6) « Caractéristiques d'une organisation sociale, tels que les réseaux, normes et confiance sociale qui facilitent la coordination et la coopération pour l'intérêt mutuel de ses membres ». Pour Dowding et al (1995, 269), « modéliser le pouvoir relationnel entre les acteurs sociaux comme un jeu de négociation signifie accepter que le produit qui en résulte dépend des ressources de négociation dont dispose chacun des acteurs et des stratégies qu'ils adoptent, compte tenu de la structure du jeu dans lequel ils sont engagés. » On peut en dire de même du pouvoir relationnel comme un jeu de conflit.

3. ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE POUVOIR COMMUNAL DANS SÈMÈ-PODJI ET PLACE DES ACTEURS SOCIAUX

3.1 Pouvoir communal décisionnel

On peut distinguer globalement deux grandes périodes dans le cadre de cet article : celle d'avant 1996 à 2003 et celle de la décentralisation allant de 2003 à ce jour.

3.1.1 Période d'avant 1996 à la décentralisation

Au cours de cette période, le pouvoir était centré autour d'un sous-préfet nommé par le gouvernement et appuyé dans ses fonctions par un Conseil Consultatif où siégeaient entre autres l'ADESE, les notables ou personnes ressources et les chefs de services déconcentrés en poste au sein de la sous-préfecture. Outre la transmission des ordres provenant du haut et la remontée des aspirations des populations vers le sommet, l'institution sous-préfectorale ainsi constituée intervenait dans l'articulation spatiale des interventions étatiques, l'aménagement de l'espace, le règlement des conflits, etc. le pouvoir sous-préfectoral dans Sèmè-Podji avait la gestion de la rente issue de l'exploitation du sable marin ; véritable ressource de contrôle politique. Cette rente est demeurée le principal pilier du pouvoir sous-préfectoral durant la période 1996-2002 dite « période de logique du fils du terroir »⁹⁶. À la différence de la période antérieure, celle de 1996 à 2002 a été marquée par un renforcement de l'influence des organes communaux des partis politiques au détriment du sous-préfet désormais nommé sur proposition des partis politiques localement présents et alignés sur la mouvance présidentielle. D'où l'évincement du président de l'ADESE de 1996 à octobre 2008, période au cours de laquelle Sèmè-Podji était dirigé par un militant du PRD. Mais ce dernier retrouve son influence au sein du système de pouvoir communal dès octobre 1998 avec la nomination d'un des militants de son parti, le NCC à la tête de la sous-préfecture.

3.1.2 Période de la décentralisation : Février 2003 à ce jour

À l'instar des périodes antérieures, le pouvoir est resté centré autour de l'exploitation du sable marin au cours de la première mandature « élargie » (2003-2009)⁹⁷. Elle a été caractérisée par l'émergence d'un pouvoir centralisé aux mains du maire qui a su profiter de sa séniorité au sein du PRD, de sa proximité et du soutien du président de son parti, et user de son pouvoir de redistribution de la rente⁹⁸ du sable marin pour garder un contrôle sur les conseillers communaux. Cette influence s'est concrétisée en dépit de sa faible légitimité puisqu'il était le seul conseiller PRD des 4 élus au terme des premières élections communales. Ressource à priori commune pour l'ensemble des élus de son parti, le président du PRD est devenu une sorte de ressource spécifique pour le maire « Il a mis Houngbédji dans ses poches, témoignent spontanément les personnes averties », une capture pour reprendre Howard et Vasquez (2010). Pour les mêmes raisons que durant la période 1996-1998, le président de l'ADESE au centre des décisions entre 1998 et 2002 a perdu sa place au sein de la structure du pouvoir communal pour son appartenance à la minorité.

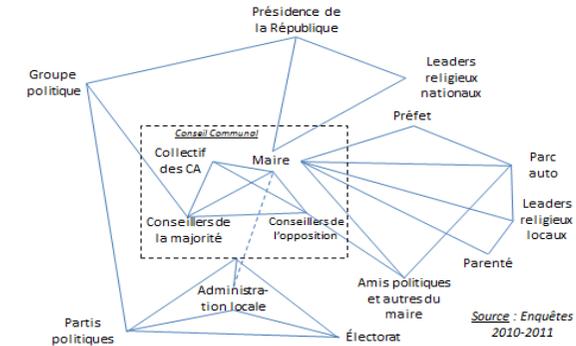
⁹⁶ La logique du fils du terroir veut que le sous-préfet soit un natif ou un résident de la sous-préfecture concernée et visait l'ancrage du pouvoir central à la base.

⁹⁷ Pour cause de retard dans la proclamation des résultats définitifs des élections communales de 2008 dans Sèmè-Podji.

⁹⁸ La maîtrise de la rente comme source de pouvoir, crée de la dépendance/allégeance et renforce le pouvoir de celui qui la maîtrise (Laurent, 2000, 176).

Globalement, la première mandature a été marquée par un affaiblissement des acteurs sociaux. Jensen et Wantchekon (2004, 817) soulignent que « l'abondance de ressource semble... consolider les régimes dictatoriaux » au niveau national. Le scénario enregistré au cours de cette mandature semble concourir à l'émergence d'un pouvoir centralisé mais à l'échelle communale.

Schéma 1 : Système communal du pouvoir décisionnel à l'ère de la décentralisation : deuxième mandature (2009) à ce jour



À l'inverse, la période allant de 2009 à ce jour (schéma 1) a été marquée par l'évincement du maire par un groupe de leaders politiques dénommé « groupe politique » qui tirent leur légitimité de leur proximité avec le chef de l'Etat et du rôle qu'ils ont joué dans la réélection du maire. Outre la précaire et instable majorité dont il jouissait, cet évincement a été favorisé par la perte de la capacité redistributive du maire (avec la fin de l'exploitation du sable marin) alors limité dans ses ambitions par le groupe politique⁹⁹, une sorte de « bête noire » pour le maire pour reprendre Copus (2010). En dehors du groupe politique, on y retrouve (i) le Conseil Communal, (ii) le groupe dit « des amis du maire », accès privilégié au maire de ceux qui, principalement pour des raisons d'appartenance politique, ne peuvent pas emprunter l'entrée du groupe politique (iii) les acteurs religieux aidés par une « confessionalisation » croissante « de l'espace public » pour utiliser une expression de Otaeyk (cité par Le Bris, 1999, 10), tendance que tentent de reproduire les pouvoirs décentralisés. En outre, les épreuves difficiles auxquelles le maire a dû faire face à l'occasion de son investiture¹⁰⁰ et attribuées à tort ou à raison à son ancienne famille politique accroissent aussi l'influence religieuse, essentiellement centrée sur des avantages personnels (subsidés, don de domaine pour construction d'église, etc.). Contrairement à la phase antérieure, le président de l'ADESE a retrouvé une place au sein du système d'élites du pouvoir décisionnel communal à travers le groupe politique dont il est désormais membre. Le chef de l'Etat apparaît beaucoup plus comme une ressource inconditionnelle au sens de Dowding et al (1995, 269) « quand un acteur, par des changements qu'il opère sur l'environnement affecte la structure de décision des autres » que certains mobilisent pour atteindre leur objectif dans l'arène communale. Contrairement à beaucoup d'autres contextes, les politiques publiques ne constituent pas l'objet central du pouvoir qui demeure le contrôle des ressources : il vaut mieux engranger que produire. Le système communal de pouvoir décisionnel résulte d'une interaction entre les organes du pouvoir institutionnel décentralisés et les formes de pouvoir et réseaux préexistants situés à différentes échelles.

3.2 Le système de pouvoir communal décisionnel à l'épreuve de l'action : cas du lotissement du village de Djèrègbé

L'élu est non seulement détenteur d'un pouvoir mais aussi acteur. Comme le montre l'analyse rénovée de l'action publique, au-delà de l'étude du potentiel de pouvoir, celle de l'action permet de visualiser les

⁹⁹ Portail d'accès au pouvoir mayoral privilégié par les militants et sympathisants de la majorité communale, le groupe politique intervient dans : (i) l'articulation spatiale des interventions communales une fois le budget voté, (ii) la nomination au poste politique d'importance ou (iii) autres interventions sur sollicitation.

¹⁰⁰ La cérémonie d'investiture en février 2009 a été perturbée par un vent violent présenté comme une malédiction. Perçue comme une revanche du PRD, cet événement engendra une psychose dont les acteurs religieux et les détenteurs du pouvoir occulte auraient profité pour se rendre indispensables à ce dernier auprès de qui ils ont ainsi renforcé leur position.

ressources mobilisées, les processus souhaités et les étapes de décision et d'opérationnalisation. Le processus de lotissement de Djèrègbé permet d'étudier le rôle des acteurs du système communal de pouvoir décisionnel (élu ou non) dans ledit processus de même que celui des acteurs sociaux. Agité depuis 1985 puis démarré effectivement en 2000 durant la 2^e phase de la période du *fiis du terroir*, le processus de lotissement de Djèrègbé hérité par le maire avec la décentralisation fut ensuite suspendu par ce dernier pour cause de divergences internes audit village d'une part et de désaccord entre les acteurs villageois et le maire puis le chef d'arrondissement d'autre part. Il a été relancé sur décision du Conseil Communal en 2009 après accord préalable du groupe politique. Cette relance intervient aux lendemains de (i) la réélection du Chef de village en place depuis 1986 à son poste sur la liste de la mouvance présidentielle aux élections locales, et (ii) l'élection d'un nouveau Chef d'arrondissement issu du PRD dans des conditions précédemment décrites (cf. 2.). Mais à la différence de son prédécesseur qui est de la même famille politique, le nouveau chef d'arrondissement est un natif du village de Djèrègbé, où l'on distingue deux factions dont l'une est dirigée par ce dernier et l'autre par le chef de village. Historiquement, le chef de village et l'élite intellectuelle de Djèrègbé regroupée dans l'antenne locale de l'ADESE ont travaillé ensemble autour du lotissement. Mais un divorce est intervenu entre les deux camps depuis 1997. Cette élite s'est ralliée au nouveau Chef d'arrondissement qu'elle espérait accompagner dans les actions de développement. C'est dans ce contexte qu'intervient la relance du processus de lotissement de Djèrègbé.

3.2.1 Processus de lotissement : enjeux

Opération consistant en la réalisation de l'état des lieux des propriétés foncières, des droits de propriété, d'affectation des terres et de recensement des propriétaires terriens, le lotissement est perçu au Bénin comme une opportunité de rente (obtention de parcelles cadastrées, recrutement de géomètres, etc.) pour ceux qui le pilotent. Pour le maire, cette action représente une opportunité de réussir ailleurs ce qu'on l'empêche de réaliser dans son propre territoire politique en même temps qu'il lui permettrait d'éviter des ennuis judiciaires avec un géomètre dont le contrat¹⁰¹ est contesté par la majorité des acteurs villageois. Contrairement au maire, le chef de village de Djèrègbé nanti de plus de 10 ans de présidence du comité de lotissement sans résultats concrets, voulait avant tout entraver le contrat sus-référencé et régler par la même occasion ses comptes au maire et à l'ancien chef d'arrondissement qu'il accuse d'avoir voulu affaiblir son pouvoir durant la mandature 2003-2008. Quant au seul Chef d'Arrondissement relevant de l'opposition dans la commune de Sèmè-Podji, un lotissement réussi après plus d'une décennie de piétinement (i) est une alternative rêvée de légitimité face aux minces espoirs d'obtenir des investissements communaux dans un contexte où l'appartenance politique demeure un élément structurant de l'accès aux ressources et (ii) constitue une arme politique contre le chef de village, son rival politique FCBE.

On comprend dès lors la lutte qui s'engage entre le Chef d'Arrondissement et le Chef de village pour le contrôle des instruments de mise en œuvre du lotissement : le comité de coordination et les sous-comités, les deux principaux instruments de l'action de lotissement sous le regard intéressé du maire.

3.2.2 Structure du pouvoir autour du lotissement de Djèrègbé

Les jeux de pouvoir autour du processus de lotissement de Djèrègbé ont été essentiellement centrés autour du contrôle des instruments de sa mise en œuvre et de la gestion du processus.

3.2.2.1 Contrôle des instruments de lotissement

Fort de sa position stratégique au sein du Conseil Communal et exploitant les relations difficiles entre le chef de village et le maire, le chef d'arrondissement de Djèrègbé a pu, dans un premier temps, convaincre le maire quant à la cooptation comme mode de désignation des membres de sous-comités. Loin d'être neutre, le choix du chef d'arrondissement s'explique par sa faiblesse dans la mobilisation politique de base, terrain de prédilection du son rival ; le chef de village de Djèrègbé. Mais sous la pression du groupe politique et à la demande de ce dernier, le maire est revenu sur sa décision. Conformément aux souhaits du Chef de village, les membres des sous-comités de lotissement ont été désignés de façon démocratique au scrutin secret. *« Cette décision me dépasse, je dois ma place à des gens comme tu le sais »* s'est défendu le maire en réponse à l'interpellation du chef d'arrondissement de Djèrègbé. Cela rend compte de l'importance de la dépendance dans les processus de pouvoir. Pour marquer sa différence, le chef de village a fait valoir

¹⁰¹ Le maire avait accordé un contrat de lotissement de 300 ha à un géomètre pour un village de 80 ha. Le village n'ayant de frontière terrestre qu'avec celui de Djèrègbé, le géomètre s'était permis de poursuivre l'opération de relevé des parcelles dans Djèrègbé dont il déclencha ainsi la colère des habitants.

auprès du groupe politique sa séniorité sur le maire au sein de la mouvance FCBE, semé le doute sur la fidélité de ce dernier à la famille FCBE et agité la menace de perte de l'électorat au profit du PRD. Faisant l'objet d'un jeu à somme nulle, l'électorat n'est pas une ressource substituable que le groupe politique pouvait se permettre de perdre. Ceci est une entorse aux arrangements de pouvoirs décisionnels tels que révélés par la structure du pouvoir communal décisionnel. Il est difficile d'imaginer un opposant comme le chef d'arrondissement, utiliser un tel portail contre le maire. Comme l'ont souligné Hagmann and Péclard (2010, 547) et Dowding et al (1995, 269), ceci montre l'importance des asymétries des ressources dans la construction du pouvoir. Le groupe politique ne s'intéresse aux détails de mise en œuvre des décisions que sur demande et en cas de nécessité mais alors c'est le maire qui les pilote. À l'inverse, c'est au chef d'arrondissement qu'est revenu le contrôle numérique et politique du comité de coordination. En plus des ressources par lui mobilisées dans la désignation des sous-comités et du fait qu'il est un natif du village de Djèrègbé, le succès du chef d'arrondissement s'explique par deux autres facteurs. D'une part, le conflit d'objectif entre le chef de village et le maire doublé d'une convergence d'objectif entre ce dernier et le chef d'arrondissement ; d'autre part, intervient la chance¹⁰² au sens de Berry cité par Dowding et al (1995, 267). En effet de façon non intentionnelle, un des *big-men* présents à la séance de mise en place du bureau du comité de coordination a donné l'avantage au chef d'arrondissement dont il a appuyé certaines propositions à certains postes de responsabilité au détriment de celles du chef de village.

Dans la réalité, c'est au chef de village que les sous-comités de lotissement rendent quotidiennement compte de l'évolution des opérations et non au comité de coordination dont il a ainsi réussi à contourner le contrôle durant la mise en œuvre. En revanche, il n'a pas pu éjecter du lot des géomètres celui dont le contrat était contesté, ayant été mis en minorité au sein du comité de coordination sur le sujet. Soulignons la dilution des frontières politiques devant l'opposition ou la convergence des intérêts. Ni les divergences entre le chef d'arrondissement et le chef de village, ni la convergence globale d'objectif entre le maire et le chef d'arrondissement n'ont réussi à empêcher ce dernier et son chef de village de s'accorder sur une position commune de refus face à la décision du Conseil Communal de domicilier les fonds de lotissement dans le compte public. *« Les populations de Djèrègbé ne peuvent pas accepter une telle décision et ne nous pardonneront pas une telle collaboration »*, ont-ils souligné spontanément par crainte du pouvoir populaire. Cette décision du Conseil Communal est donc restée inopérante. Les élus à la tête d'entités infra-communales se positionnent donc en *« écran »* pour emprunter l'expression de Mény (1985, 432). Outre le pouvoir populaire, les faiblesses de l'adversaire, la popularité, le symbole, la ruse, le subterfuge... constituent les principales ressources mobilisées par les acteurs, chacun en fonction de ses objectifs et intérêts pour faire la différence dans la prise de décisions de politiques publiques et leur mise en œuvre. À cela, il convient d'ajouter la désactivation des ressources de l'adversaire comme source de pouvoir et le facteur *« chance »*.

3.2.2.2 Société civile locale, invitée de l'action publique locale et transformation du pouvoir

Alors que tout le monde semblait s'habituer à la bipolarisation de la lutte autour du processus de lotissement du village de Djèrègbé, un groupe se réclamant de la société civile fit son irruption sur la scène du lotissement. Dénonçant l'exclusion des acquéreurs de parcelle des instruments en charge du processus de lotissement, l'irrégularité de la procédure de choix des géomètres qu'elle juge non conforme au code du marché public au Bénin, ce groupe s'est rapidement construit une légitimité sociale¹⁰³. Fort de ces constats, le groupe a saisi par écrit les organisations non gouvernementales opérant dans le domaine de la bonne gouvernance et la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP). Interpellé, le maire fut, contrairement à la réalité, obligé de déclarer que les opérations de lotissement de Djèrègbé n'étaient qu'à leur phase de polygonation *« ceinture et détermination de la superficie de l'espace à lotir »* en préparation de l'appel d'offre (face aux ONG) et d'affirmer face à la DNMP que le taux de réalisation de l'état des lieux était déjà trop avancé pour suspendre l'opération compte tenu des conséquences juridiques y afférentes. A chacune de ces occasions, il était chaque fois appuyé par une délégation de haut niveau du comité de coordination du processus de lotissement de Djèrègbé dont il se faisait accompagner.

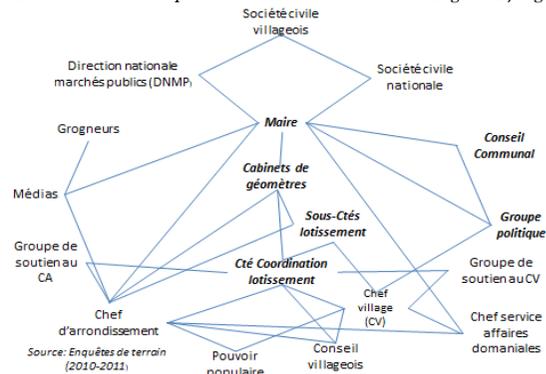
La société civile auto-proclamée apparaît comme l'acteur ayant influencé le plus le processus de lotissement de Djèrègbé au stade actuel (Schéma 2). Contrairement aux objectifs de ce groupe, la configuration des organes de lotissement n'a pas été modifiée ni la reprise de la procédure d'attribution des marchés de lotissement dans Djèrègbé. Mais leur dynamique a entraîné d'importantes transformations. Citons le ralentissement de l'agenda de l'opération de lotissement car sous l'effet des déclarations défensives faites aux ONG, le maire fut contraint de surseoir temporairement à la mise en œuvre de la

¹⁰² Il s'agit des bénéficiaires des retombées des actions des autres ou ceux qui voient leurs intérêts servis de façon non intentionnelle par les actions d'autres (Berry cité par Dowding et al, 1995, 267).

¹⁰³ Derrière ce groupe, se trouve un ex-membre du groupe de soutien du chef d'arrondissement. Contrairement à la promesse qui lui était faite, la présidence du comité de coordination du lotissement a été confiée au chef d'arrondissement.

stratégie de communication déjà élaborée et destinée à assurer une meilleure mobilisation des propriétaires terriens. À défaut d'annuler les marchés indûment attribués de gré à gré, la mairie fut contrainte par la DNMP de mettre en place les organes supra-villageois de lotissement (comités d'arrondissement, comité communal de lotissement) sensés coordonner les comités villageois de lotissement mais jamais mis en place dans les opérations de lotissement antérieures¹⁰⁴. Ce qui fut fait. Ensuite, la DNMP qui, par le passé, s'est peu intéressée aux marchés de lotissement s'est engagée à veiller à la régularité des procédures en la matière au sein de toutes les communes béninoises. Autre changement, est apparu un regain de vigilance de la part des villages en attente de lotissement vis-à-vis de la mairie de Sèmè-Podji. En se positionnant entre la sphère domestique et la sphère publique et par la fonction de contre-pouvoir qu'il a assumée, ce groupe d'acquéreurs peut à certains égards se réclamer de la société civile.

Schéma 2 : Structure du pouvoir autour du lotissement du village de Djèrègbè



Une des limites de l'article tient à ce que nous n'avons pas pu aborder les interactions entre acteurs sociaux et publics durant les phases antérieures à la reprise du processus de lotissement de Djèrègbè.

CONCLUSION

Le greffage entre pouvoir institutionnel décentralisé et formes de pouvoir préexistantes opère différemment selon les circonstances. Il va de l'antagonisme au méissage. Le pouvoir résulte de l'activation des ressources et les asymétries de ressources apparaissent déterminantes dans l'issue des dynamiques de pouvoir en cours notamment à l'échelle communale et infracommunale. Il existe une rétroaction entre l'action et le pouvoir décisionnel (rappelons que la décision est à la fois une étape de l'action publique et une action en soi).

Différentes ressources sont mobilisées et activées au cours de ce processus pour faire la différence. La proximité avec le leader national, la réputation du leader national, l'équilibre des forces politiques présentes au sein du Conseil communal mais aussi la capacité de capture du Conseil communal, l'argent, l'information, la connaissance, la nature rentière de l'économie (en terme de degré de facilité de détournement), les interdépendances, les amitiés, le symbole, la culture politique locale, la vulnérabilité spirituelle des uns et des autres (sorcellerie) apparaissent comme les principales ressources concourant au pouvoir. Peu importe la légitimité populaire de l'acteur. Ce qui importe, c'est l'habileté politique à se positionner dans des interstices ou des fenêtres d'opportunités compte tenu de ses ressources.

L'acteur social est une boîte dynamique et sert de tremplin dans l'accès aux fonctions politiques. Exclue du pouvoir institutionnel local par les dispositions des lois sur la décentralisation, marginalisés par les recompositions de pouvoir en cours à l'échelle communale, les acteurs sociaux essaient de se repositionner sur les failles des acteurs du pouvoir institutionnel décentralisé ou du système communal de pouvoir

¹⁰⁴ « L'action du groupe, en dehors de son caractère maladroit, nous a ouvert les yeux car nous faisons beaucoup de choses dans l'illégalité. Il va falloir opérer à présent les régularisations qui s'imposent » a confessé le maire suite à la série d'interpellation dont il a fait l'objet (Maire).

décisionnel. L'information et la connaissance apparaissent comme les ressources privilégiées par ces derniers dans leur stratégie d'entrave ou de réorientation de l'action publique locale, obligeant ainsi l'élite du pouvoir décisionnel à s'ajuster. Ce qui confirme l'opinion de Walton (1968, 13) d'après qui l'action concourt au pouvoir ou encore celle de Dowding et al (1995) qui enseignent qu'on ne peut agir sans affecter les conditions dans lesquelles d'autres agissent. Nous ajoutons que l'action permet aux exclus des processus décisionnels de combler en partie leur faiblesse sur les processus décisionnels, commandant ainsi de relativiser l'importance de la structuration sociale centrée sur l'influence dans la prise de décision. Il serait néanmoins hâtif de dire que l'inclusion ex-ante des acteurs sociaux pourrait permettre d'éviter de telles failles, compte tenu de l'effet structurant limité de la position comme ressource et de l'importance des intérêts et des motivations dans les dynamiques de pouvoir au sein de la commune.

BIBLIOGRAPHIE

- BIERSCHENCK T. (2005) *L'appropriation locale de la démocratie : analyse des élections municipales à Parakou, République du Bénin*, 2002/03, the working papers of Institut für Ethnologie und Afrikastudien, n°39b, Department of Anthropology and African Studies, Universität Mainz, Johannes Gutenberg-Universität.
- BRAUD P. (2008) *Sociologie politique*, Paris, LGDJ.
- BRUNET-JAILLY E. (2008) France Between Decentralization and Multilevel Governance: Central-Municipal Relations in France.
- COPUS C. (2010) The Councillor: Governor, Governing, Governance and the Complexity of Citizen Engagement, *The British Journal of Politics and International Affairs* (BJPIR), vol. 12, 569-589.
- CROUZEL I. (2007) *Démocratiser la gouvernance locale entre ouverture d'un espace public et inertie des pratiques*, CEAN-IEP de Bordeaux, juin. <http://www.diplomatic.gouv.fr>, consulté en juillet 2007.
- DOWDING K., DUNLEAVY P., DESMOND K., MARGETTS H. (1995) Rational Choice and Community Power Structures, *Political Studies*, XLIII, 265-277.
- FOLKE C., HAHN T., OLSON P., NORBERG J. (2005) Adaptive Governance of Social-Ecological, *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 30, July, p.441-475.
- HAGMANN T., PÉCLARD D. (2010) Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa, *Development and Change* 41(4), 539-562.
- HOWARD J., VASQUEZ L. S. (2010) The Changing Spaces of Local Governance in Nicaragua, *Bulletin of Latin American Research*, 1-16.
- HAYWARD C., LUKES S. (2008) Nobody to shoot? Power, Structure, and Agency: A Dialogue, *Journal of Power*, vol. 1, n° 1, April, 5-20.
- JENSEN N., WANTCHÉKON L. (2004) Resource Wealth and Political Regimes in Africa, *Comparative Political Studies*, 37, September, 816-841, <http://cps.sagepub.com>, consulté en décembre 2010.
- LAURENT P.-J. (2000) Le big man local ou la "gestion coup d'État" de l'espace public, *Politique africaine*, n° 80, décembre, 169-181.
- LE BRIS E. (1999) Introduction au thème : la construction municipale en Afrique, La laborieuse gestation d'un nouvel espace public, *Politique africaine*, n° 74, juin, 6-12.
- OUEDRAGO H. M. G. (2006) Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales, *Mondes en Développement*, vol. 34, n° 133, 9-29.
- PIERMAY J.-L. (2004) *Des confins aux nilles frontières : l'innovation à la marge*, communication à la table ronde "les confins du handicap à l'innovation 2" janvier 2002, Rencontres scientifiques franco-sud-africaines de l'innovation territoriales, <http://iga.ujf-grenoble.fr>, consulté en octobre 2007.
- POLSBY N. W. (1960) How to Study Community Power: The Pluralist Alternative, *The Journal of Politics*, vol. 22, n° 3, 474-484, www.jstor.org, mis en ligne le 10 avril 2006.
- PUTNAM R. (1993) *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- STONE C. N. (1989) *Regim Politics, Governing Atlanta: 1946-1988*, University Press of Kansas.
- WALTON J. (1968) Differential Patterns of Community Power Structure: An Explanation Based on Interdependence, *The Sociological Quarterly*, vol. 9, n° 1, 3-18, <http://www.jstor.org>, consulté en janvier 2011.
- ZINAM O. (1982) The Myth of Absolute Abundance: Economic Development as a Shift in Relative Scarcities, *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 41, Issue 1, 61-76, January.

Comités de résidents et “groupes vulnérables” : un espace social en construction en Chine urbaine

Amandine MONTEIL¹⁰⁵

Partir de la recherche d'une société civile en Chine semble une gageure. L'actualité des derniers mois témoigne de la détermination du gouvernement chinois à empêcher la montée en puissance des mouvements contestataires, que ce soit à travers le sort réservé à des dissidents comme Liu Xiaobo ou Ai Weiwei, par les déploiements policiers visant à prévenir les « marches » (*sanbu*) inspirées par les révolutions de jasmin ou encore via la répression des mouvements de Tibétains, Mongols ou Ouïghours¹⁰⁶.

Les ONG étrangères et chinoises ont un champ d'action marginal et sont soumises à une forte surveillance de la part des autorités. Elles ne peuvent agir que dans la mesure où leurs programmes sont perçus comme socialement utiles par le gouvernement, dont elles allègent le fardeau, et où elles acceptent de s'auto-discipliner en évitant toute démarche pouvant être interprétée comme subversive (Lu, 2007).

Face à un pouvoir politique autoritaire et répressif et à ces ONG captives, la société semble passive, atone, à l'exception de quelques rares activistes et blogueurs¹⁰⁷. Les classes moyennes et cols blancs, principaux bénéficiaires du développement économique n'ont aucun intérêt à remettre en cause l'ordre sociopolitique, et les étudiants, formatés par le système scolaire et inquiets pour leur avenir (le chômage des jeunes diplômés a explosé ces dernières années) s'intéressent peu à la politique. Quant aux populations économiquement défavorisées semblent demeurer largement passives face aux violations de droits dont elles sont victimes, à l'exception d'actions sporadiques (« incidents de masse » *qunticing shijian*) vite désamorçées¹⁰⁸.

À la suite de Tocqueville et d'Habermas, il est d'usage de considérer que l'émergence d'une société civile ne peut être initiée que par une élite éclairée, une bourgeoisie mue par la défense de ses intérêts économiques. Pourtant, même si cela ne s'exprime pas dans de mouvements sociaux de grande ampleur et des revendications structurées, les « groupes vulnérables » (*ruoshi qunti*) contribuent au dynamisme social de la Chine et à la transformation de la relation entre État et société, de par leur action locale, leurs interactions avec les représentants de l'autorité et leurs éventuelles protestations collectives, même si elles demeurent ponctuelles et localisées¹⁰⁹. Si les formes de leur mobilisation sont discrètes, elles ne signifient pas pour autant un désintérêt des groupes défavorisés pour la chose publique et n'en contribuent pas moins à l'évolution des formes de gouvernance. L'absence de mobilisation d'organisations collectives autonomes et de grande ampleur ne signifie pas le *statu quo*. L'activisme social n'est pas simplement le fait d'une élite éclairée, internationalisée et friande de nouvelles technologies¹¹⁰. La transformation des relations entre État et société

¹⁰⁵ Docteure EHESS, membre associée au Centre d'études sur la Chine moderne et contemporaine de l'EHESS. amandine.monteil@gmail.com

¹⁰⁶ Reflet de ces tensions, pour la première fois, le budget 2011 alloue des moyens plus importants à la sécurité intérieure qu'à la défense nationale (Buckley, 2011).

¹⁰⁷ Pour une critique argumentée de l'approche consistant à voir la société chinoise comme passive et amorphe, se référer à : Rocca, 2008a.

¹⁰⁸ La gestion des grèves du printemps 2010 à Foxconn et Honda réglées par une intervention du gouvernement imposant des augmentations de salaire en constitue un exemple. Selon Cabestan (2011), le chemin semble long avant que la rue chinoise ne suive l'exemple de la rue arabe.

¹⁰⁹ Par “enjeux politiques de reconnaissance”, Lee & Hsing (2009) désignent la découverte et l'articulation de besoins autrefois ignorés ou niés (statut moral, identité de certains groupes...); l'expression “enjeux politiques de représentation” est utilisée pour désigner l'expression d'idées et de symboles (nouveaux médias, art...).

¹¹⁰ D'autant que ces nouvelles technologies ne sont plus réservées à une élite. En mai 2011, la Chine comptait 600 millions de détenteurs de téléphones portables, dont un nombre croissant de migrants ruraux. Sur le rôle des téléphones portables dans la sociabilité des migrants, voir : Hua et Thireau (2005). Par ailleurs, les blogs et micro-blogs, et les forums Internet sont de plus en plus populaires. À titre d'exemple, QQ (équivalent chinois de MSN) compte par exemple 638 millions d'inscrits, non seulement parmi les adolescents mais aussi parmi toutes les générations et toutes les catégories socioprofessionnelles (Clément, 2011).

passé aussi par les relations interpersonnelles qui se créent, à l'échelle des quartiers, entre des groupes sociaux défavorisés et les représentants de l'État et du Parti.

En m'inspirant des travaux sur la « production de l'espace » d'Henri Lefebvre (2000), vers lesquels j'ai été orienté par une citation dans l'ouvrage d'un sociologue chinois (Tian et Qi, 2005), je montrerai comment, à l'échelon du quartier, l'interaction des pratiques quotidiennes de la population, de mesures technocratiques (et, spécifiquement, de politiques sociales) et de multiples discours et représentation préside à une redéfinition des relations entre le pouvoir (l'administration et le Parti) et différents groupes sociaux situés au bas de l'échelle sociale.

Je m'appuie pour cela sur une enquête ethnographique sur l'économie informelle et les relations entre travailleurs informels et comités de résidents que j'ai réalisée à Chengdu, dans la province du Sichuan, au sud-ouest de la Chine, de 2006 à 2009, dans le cadre de la préparation de ma thèse de doctorat.

Dans une première partie, je montrerai comment les « groupes vulnérables », apparus avec les réformes économiques, sont devenus au cours de la dernière décennie un enjeu politique majeur et en quoi cela ouvre la voie à de nouvelles formes de mobilisation collective. Dans un second temps, je m'intéresserai à un dispositif spécifique, celui des comités de résidents (*shequ jumin weiyuanhui*), dont la réforme peut être analysée comme une tentative de l'État et du Parti de redéployer leur contrôle sur la société urbaine et d'éviter la constitution d'une société civile autonome. Dans une troisième partie, je montrerai les limites de cette volonté de contrôle et, à travers son dépassement, l'émergence de nouvelles relations entre État et société. Je montrerai comment cet espace social local initié par les autorités, est approprié et détourné par les pratiques populaires (*minjian*), tout en relevant les différences entre ces pratiques « communautaires » et la constitution d'un « espace public » animé par une « société civile ».

1. LES INÉGALITÉS SOCIALES, FACTEUR DE MOBILISATION ENDOGÈNE ?

Les organisations internationales, comme le gouvernement chinois, mettent en exergue le rôle de la croissance économique comme principal moteur de la réduction de la pauvreté. Dès ses toutes premières lignes, la préface du Rapport 2010 sur le développement humain en Chine du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD, 2010, i), indique ainsi : « depuis 1979 et l'introduction des réformes, le PIB chinois a crû en moyenne de 9,8% par an, le revenu per capita a été multiplié par 50 et 500 millions de personnes sont sorties de la pauvreté. » En conséquence, la perspective d'un ralentissement de la croissance est considérée (avec l'inflation) comme un danger majeur pour la stabilité sociale, le seuil des 8% de croissance étant présentée comme une limite en deçà de laquelle les tensions s'exacerbent.

Lors du sommet sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), en septembre 2010, la Chine a été qualifiée par les responsables du Programme des Nations Unies pour le développement de « championne des OMD ». La Chine est en effet l'un des seuls pays en développement où l'objectif de « réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour » (OMD 1) a été très largement atteint et même dépassé. Entre 1990 et 2009, la proportion de Chinois disposant de moins d'un dollar par jour pour vivre est passée de 9,6% en 1990 à 3,8% en 2009. Quand, en août 2008, la Banque mondiale avait indiqué que le taux de pauvreté mondial a diminué de près de 25% entre 1981 et 2005, il avait déjà été souligné que l'essentiel de ces progrès est imputable à la Chine, où le taux de pauvreté était tombé de 84% à 16% (représentant la sortie de la pauvreté de 627 millions de personnes) (Banque mondiale, 2008, 10).

L'extrême pauvreté est perçue comme ne concernant plus que des populations situées dans des zones rurales reculées, faisant l'objet depuis les années 1990 de plans d'investissements spécifiques et auprès desquelles interviennent des organisations étrangères et chinoises.

Si le développement économique a permis une élévation générale du niveau de vie, les réformes se sont toutefois accompagnées d'une forte augmentation des inégalités socio-économiques¹¹¹.

¹¹¹ Avant les réformes économiques, la Chine était considérée comme relativement égalitaire, avec un coefficient de Gini d'environ 0,3 en 1978. En 2007, ce coefficient a atteint 0,469. Aujourd'hui, la Chine a l'un des plus élevés niveaux d'inégalité en Asie (l'Inde a un coefficient de Gini de 0,368, le Cambodge de 0,417, la Thaïlande de 0,420 et le Japon de 0,249) (UN-HABITAT, 2008, 77-78 et PNUD, 2008, 281-284).

Depuis le début des années 2000, le coefficient de Gini s'est en effet constamment maintenu au-dessus de 0,4 – considéré au plan international comme le niveau critique au-delà duquel les risques d'explosion sociale se démultiplieraient.

Le revenu des citadins chinois est, en moyenne, plus de trois fois supérieur à celui des ruraux, tandis que leur niveau de consommation est 2,7 fois plus élevé et ce fossé continue à se creuser¹¹². Mais le véritable changement est que ces inégalités s'inscrivent désormais au cœur même des villes, où un phénomène de nouvelle pauvreté émerge. Dans la Chine urbaine d'avant les réformes, la pauvreté était en effet essentiellement limitée aux « trois sans » (*sannu*), personnes à la fois dépourvues de capacité de travail, de soutien familial et de tout autre source de revenu. Elle touche au contraire aujourd'hui de très nombreux individus capables et désireux de travailler.

Avec l'arrivée au pouvoir en 2002 de Hu Jintao et Wen Jiabao, cette prise de conscience est passée au premier plan dans le discours officiel, avec l'émergence des thématiques de la « société harmonieuse » (*hexie shehui*) et du « développement centré sur l'humain » (*yi ren wei ben*) et la mise en place de nouvelles politiques sociales (réforme de la fiscalité rurale, réforme de l'assurance santé et du système de retraite, allocations sociales, loi sur les contrats de travail...). L'attention portée aux groupes sociaux défavorisés est réitérée dans le nouveau plan quinquennal 2011-2015, qui insiste à la fois sur les politiques sociales et sur le renforcement des dispositifs de maintien de l'ordre public¹¹³. L'exemple récent des révolutions arabes n'a fait que renforcer les inquiétudes quant au lien entre inégalités sociales, élévation du niveau d'éducation et d'information de la population, et revendications en matière de réforme politique.

L'apparition de la notion de « groupes vulnérables » (*ruoshi qunti*), dans le Rapport annuel du gouvernement de 2002, est révélatrice de la reconnaissance par les autorités de nouvelles formes de pauvreté. Ce terme flou est en effet utilisé pour désigner des groupes très différents de personnes défavorisées, ayant en commun la difficulté à s'insérer dans le nouveau marché du travail, qu'il s'agisse d'anciens employés du secteur public, de paysans privés de terre, de migrants ruraux, ou de jeunes diplômés au chômage... La société urbaine chinoise apparaît ainsi segmentée en fonction de l'appartenance à des catégories sociales spécifiques, la situation professionnelle constituant l'un des principaux axes structurant les inégalités (Wang, 2008, 8).

Malgré un taux de chômage urbain à peine supérieur à 4%¹¹⁴, les tensions sont vives sur le marché du travail. Le ministre des Ressources humaines et de la sécurité sociale, Yin Weimin, estime que, de 2011 à 2015, le pays aurait besoin de créer chaque année environ 25 millions de nouveaux emplois urbains, alors qu'il n'en apparaît actuellement que 12 millions par an. La Chine doit en effet permettre l'insertion professionnelle de 14 millions de diplômés de l'enseignement secondaire et supérieur et de 10 millions de nouveaux entrants sur le marché du travail peu qualifiés¹¹⁵... sans compter les 8 millions de paysans toujours « en surplus » à la campagne et les 120 millions de migrants ruraux dont une grande majorité ne parviennent pas à s'insérer dans le marché du travail formel.

La poursuite de l'urbanisation ne peut qu'accroître ces défis, tant en termes d'absorption par les villes d'une population migrante à laquelle il faudra fournir les services publics de base, qu'en termes d'extension de la surface urbaine, qui pose le problème du changement de statut et d'activité des paysans vivant en périphérie des villes¹¹⁶. La Chine compte 665 millions de citadins (soit 13,46% de plus qu'il y a dix ans), tandis que la population des migrants, installés majoritairement en ville, est estimée à plus de 221 millions de personnes¹¹⁷.

¹¹² D'après l'annuaire statistique de Chine, en 2009, le revenu disponible par habitant était de 17 175 yuan dans les villes et de 5 153 yuan dans les campagnes, le revenu des citadins ayant augmenté davantage que celui des ruraux par rapport à l'année précédente (respectivement +8,8% et +8,2%). La même année, les dépenses annuelles des ménages représentaient 12 265 par personne pour les citadins et 6 334 yuan par personne pour les ruraux. [1 yuan représente environ 10 centimes d'euros].

¹¹³ "Zhonghua renmin gongheguo guomin jingji he shehui fazhan di shi'er ge wunian jihua gangyao". (Grandes orientations du douzième plan quinquennal de la République populaire de Chine), 16 mars 2011.

¹¹⁴ Ce taux de chômage diffère sensiblement des standards internationaux puisqu'il ne couvre que la population citadine (détenteurs d'un certificat de résidence urbain) et repose sur une déclaration volontaire auprès de l'administration locale que de nombreuses personnes sans emplois omettent d'effectuer. Sur cette question, voir notamment : Solinger, 2001, 671-688 et Giles, Park & Zhang, 2005.

¹¹⁵ "An arduous job", *China Daily*, 22 mars 2011.

¹¹⁶ Le problème de ces « paysans privés de terre » (*shidi nongmin*) étant perçu à Chengdu comme particulièrement sensible, les comités de quartier en charge des zones dans lesquelles ceux-ci vivent sont dotés de moyens financiers renforcés pour « accompagner » cette population et éviter les mouvements revendicatifs.

¹¹⁷ Bureau national des Statistiques de Chine, "Communiqué of the National Bureau of Statistics of People's Republic of China on Major Figures of the 2010 Population Census", 28 avril 2011.

D'ici vingt ans, la part de la population migrante dans les moyennes et grandes villes chinoises devrait tripler pour atteindre 40% (Woetzel, Mendonca et al., 2009).

Face à l'énormité des besoins en matière de création d'emploi, le nouveau plan quinquennal ne vise « qu'à » la création de 45 millions d'emplois entre 2011 et 2015, ce qui laisse présager une nouvelle augmentation de la population en situation d'emploi informel¹¹⁸. Dans un contexte où l'assurance chômage demeure embryonnaire et inaccessible à de nombreuses catégories de population, l'exercice d'une petite activité économique non déclarée demeure encore un moyen de survie et un mode de vie très largement répandu¹¹⁹.

Dans les villes, au moins 130 millions de personnes seraient en situation d'emploi informel, chiffre qui serait encore largement supérieur si les migrants ruraux étaient pris en compte (Peng, 2006). À partir des données de l'Annuaire statistique national, il est possible de déduire qu'au moins un tiers de l'emploi urbain est non déclaré (Monteil, 2010a).

Au-delà des problèmes que les tensions sur le marché de l'emploi posent sur le plan de l'accès à un revenu décent et à une protection sociale minimale, c'est la redéfinition des repères identitaires et des liens sociaux qui est en jeu. Aux frontières nettes des unités de travail et des communes populaires succède une mobilité personnelle et professionnelle inédite. Des populations autrefois séparées entrent en relation, et notamment les migrants ruraux et les anciens citadins employés statutaires des « unités de travail » (*danwei*). Les contours des communautés de vie et d'intérêt se redéfinissent.

Dans ce contexte de rapides et intenses changements sociaux, l'emploi informel est à la fois un facteur de stabilité sociale et de risque. S'il permet aux nouveaux pauvres d'accéder à un revenu minimal et à une activité sociale, il soulève aussi un risque d'anomie. Dans la « société de l'unité de travail » (*danwei shehui*), l'entreprise assumait des fonctions bien plus étendues que la sphère économique : logement, assurance santé, retraite, éducation des enfants, loisirs, état civil, encadrement politique... Si le processus de « socialisation » (*shehuibua*) a retiré de la plupart des entreprises nombre de ces fonctions, les employés du secteur formel restent insérés dans un système où protection et contrôle social sont étroitement liés. Les exclus de l'emploi formel, en revanche, voient leurs occasions de contact avec l'administration et le Parti fortement réduites, ce qui limite l'efficacité des dispositifs de contrôle. Ainsi, l'immense majorité des migrants que j'ai interviewés à Chengdu n'avaient pas pris la peine de demander un permis de résidence provisoire (*zanzhuzheng*) et ne considéraient pas la possession d'un certificat de résidence (*hukou*) rural comme une gêne au quotidien (Monteil, 2010b, 365).

De surcroît, loin de l'image d'Épinal d'une économie informelle structurée par des solidarités locales fortes et une communauté soudée, les travailleurs informels soulignent qu'ils doivent avant tout « compter sur eux-mêmes » (*kao ziji*). Cette affirmation se place sur le plan de la morale traditionnelle et de la dignité retirée de l'autosuffisance, mais elle est aussi une marque de réalisme : pour beaucoup, l'entourage est pauvre, donc matériellement peu à même d'aider. Certains migrants découvrent des relations sociales beaucoup plus distendues que dans leur communauté rurale d'origine, pour le meilleur (prendre son indépendance et expérimenter des relations sociales moins hiérarchisées et codifiées) et pour le pire (difficulté à trouver une aide matérielle pour surmonter les coups durs)¹²⁰. La dissension des liens sociaux est d'ailleurs loin de ne toucher que les migrants, l'individualisme devenant de plus en plus marqué dans toutes les strates de la société (Rocca, 2008b ; Davis et al., 1995).

¹¹⁸ "Zhonghua renmin gongheguo guomin jingji he shehui fazhan di shi'er ge wunian jihua gangyao". (Grandes orientations du douzième plan quinquennal de la République populaire de Chine), 16 mars 2011.

¹¹⁹ Sur le rôle de l'interaction entre la famille (principe de réciprocité), l'État (redistribution) et le marché dans la formation de différents « régimes » de protection sociale (et donc dans la signification différente du chômage et de l'emploi informel), voir : Esping-Andersen, 1999 et Servet, 2007, 255-273. Pour une réflexion sur les fondements institutionnels, sociologiques, politiques et historiques des notions d'emploi, de chômage et de précarité et leurs variations d'un pays à l'autre, voir Barbier 2005.

¹²⁰ Je me fonde en particulier ici sur une enquête réalisée auprès de migrants Yi à Chengdu. Les Yi sont l'une des 55 « minorités ethniques » (*shaoshu minzu*) chinoises. Ils sont établis dans le sud-ouest de la Chine, souvent dans des villages de montagne très isolés et très pauvres, dans lesquels le niveau éducatif reste faible et les opportunités d'emploi non agricole quasi-inexistantes, ce qui explique une forte vague d'émigration. Le rôle du clan et des lignages demeure important de l'organisation sociale dans les villages, en fort contraste avec les relations sociales qui se nouent au cours de l'expérience migratoire.

2. LES COMITÉS DE RÉSIDENTS, INSTRUMENTS DE GOUVERNANCE

Depuis une décennie, la réforme des comités de résidents est conçue comme une réponse à ce double défi de la refondation de liens entre le Parti et la population et du renforcement de la cohésion sociale dans des villes confrontés à des changements sociaux rapides.

Dès la fin des années 1980 s'est posée la question de la modernisation de cette institution de quartier, dont le rôle était jusqu'alors limité à la gestion de la très minoritaire part de la population urbaine non prise en charge par une unité de travail. La réforme des comités de résidents a, dans un premier temps, été guidée par la perspective d'améliorer les services de proximité dans les villes (*shequ junyi*) tout en transférant progressivement à l'administration locale certaines tâches (services sociaux et contrôle social) incombant jusqu'alors aux unités de travail. Cette « socialisation » (*shehuihua*) des fonctions sociales des unités de travail devient prépondérante à la fin des années 1990 et au début des années 2000, quand la restructuration du secteur public et collectif met de très nombreux employés « à bas de leur poste » (*xigang*). Les comités de résidents sont alors notamment chargés de la distribution des allocations sociales et de l'aide à l'emploi pour les *xigang*¹²¹.

Au début des années 2000, la perspective évolue. Il ne s'agit plus simplement de moderniser les comités de résidents, mais aussi, à travers la territorialisation de l'action sociale et socioculturelle, de « construire des communautés » (*shequ jianshe*). La référence aux travaux de Robert Park et de l'École de Chicago ainsi qu'à ceux de Tönnies permet d'insister sur la nécessité de renforcer les relations sociales de proximité entre les habitants des villes pour lutter contre l'anomie (Ding, 2008 ; Tian and Qi, 2005).

Toutefois, si la réforme des comités de résidents est présentée comme visant à améliorer l'efficacité du gouvernement en zone urbaine, à promouvoir la participation des citoyens à la chose publique et « l'harmonie sociale », la pratique de ces institutions montre qu'elles s'adressent en fait quasi-uniquement aux groupes sociaux aux revenus modestes, les classes moyennes et supérieures n'ayant pas à recourir à leurs services et s'émancipant de leur contrôle (il est notamment difficile pour les équipes des comités de résidents de pénétrer dans les résidences privées).

Les comités de résidents jouent notamment un rôle important en matière d'aide sociale. Menant occasionnellement des actions qui fleurissent le paternalisme (distribution de riz ou de bons de consommation aux pauvres du quartier), ils sont surtout sollicités pour la mise en œuvre de politiques sociales plus institutionnalisées, telle que la « garantie de revenu minimum » (*dibao*)¹²². Le comité de résident joue le rôle de guichet d'information et d'aide au montage des dossiers, mais aussi celui de vérification et de lutte contre les fraudes, notamment par le biais de visites à domiciles, d'enquêtes de voisinage, voire par l'affichage public, à l'extérieur du comité de résidents, de la liste des bénéficiaires du *dibao* et des montants perçus.

De même, les comités de résidents constituent un intermédiaire pour faciliter l'accès des chômeurs du quartier à diverses aides à l'emploi, formations et microcrédits. Ils supervisent également certains « emplois d'intérêt public » (*gongyixing gangwei*), tels que la garde de parkings à vélo, l'entretien des toilettes publiques (indispensables en l'absence de toilettes privées) ou la participation aux brigades de surveillance du quartier qui, s'ils sont faiblement rémunérés, ouvrent droit à une sécurité sociale.

Cette implication dans l'action sociale de proximité facilite un certain fichage de la population défavorisée puisque la perception de certaines allocations nécessite de revenir régulièrement au comité de résident mettre à jour sa déclaration de situation, en fournissant des informations sur l'ensemble du foyer. De même, un migrant souhaitant obtenir le « certificat d'éducation obligatoire » (*yinnu jiaoyu zheng*) lui évitant d'avoir à régler des frais de scolarité supérieurs à ceux de la population locale, devra prouver qu'il cotise à la sécurité sociale, qu'il dispose d'un certificat de résidence provisoire, qu'il a un contrat de travail ou une patente en bonne et due forme et qu'il est en règle en termes de respect de la politique de l'enfant unique. Aide sociale et contrôle apparaissent ainsi intimement liés.

Mais au-delà des questions matérielles, c'est la dimension morale de l'action des comités de résidents qui est la plus marquante. C'est en premier lieu à cette institution qu'il incombe de bâtir la « société harmonieuse » (*hexie shehui*) et la « civilisation spirituelle » (*qingshen wenming*) des slogans. Les responsables des comités de résidents

¹²¹ *Guanyu zai chuanguo tuijin chengshi shequ jianshe de yijian* (Avis sur la construction des communautés urbaines dans tout le pays), Ministère des Affaires Civiles, 2000.

¹²² Le principe est de fixer, par localité, un seuil de revenu minimal par personne et d'octroyer aux familles dont les revenus sont situés en-deçà de ce seuil, une allocation leur permettant de l'atteindre.

en charge des questions d'emploi soulignent ainsi volontiers que leur mission est avant tout de faire changer les mentalités, notamment celles des anciens employés du secteur public, qui seraient habitués à tout attendre de leur *danwei* et auraient des difficultés à prendre leur destin en mains.

L'octroi du *dibao* est par exemple conditionné par de multiples critères « moraux ». Sauf à être physiquement inapte au travail, il faut participer à des travaux d'intérêt général ou prouver une activité professionnelle minimale informelle, l'éventualité que certains puissent oisivement bénéficier d'une aide sociale étant vivement condamnée, tant par les agents des comités de résidents que par les habitants du quartier eux-mêmes. Le bénéficiaire du *dibao* est aussi explicitement interdit aux drogués, aux personnes s'adonnant au jeu¹²³... et à celles qui mènent un train de vie trop dispendieux (propriétaires d'un vélomoteur, d'un climatiseur ou d'un téléphone portable par exemple). Au contraire le *dibao* peut-être donné comme une récompense, par exemple à un citoyen courageux ayant sauvé deux fillettes de la noyade, les agents des comités de résidents s'apercevant alors opportunément qu'il remplissait les critères de revenu pour bénéficier du *dibao*.

La diffusion des normes sociales qu'ils facilitent permet d'orienter l'action des citoyens et l'autodiscipline et, ainsi, de minimiser les occasions de recours à la coercition. À travers la pratique quotidienne des comités de résidents, on assiste à ce que Jean-Louis Rocca (2006, 29) qualifie d'« émergence d'un nouveau sujet de la sollicitude étatique, que l'on peut appeler le *social* (Arendt) ou la *population* (Foucault) ». Le rôle de l'État ne se cantonne plus à édicter et faire respecter des lois mais s'immisce dans toutes les dimensions de la vie sociale. Les campagnes de vaccination, les initiatives socioculturelles (danse de rue, cinéma en plein air, bibliothèque), les affichages publics en faveur du respect de l'environnement et les implications dans la médiation des disputes de voisinage témoignent du large spectre de l'action des comités de résidents, partie prenante d'une véritable « biopolitique » (Foucault, 1981).

3. "ESPACE DU PEUPLE" PLUTÔT QU'ESPACE PUBLIC

La réforme des comités de résidents ne peut être analysée uniquement comme une manœuvre du Parti pour redéployer son influence sur une société urbaine que les réformes économiques tendraient à émanciper de sa tutelle. Des relations complexes et ambiguës se tissent, redéfinissant à l'échelle locale le lien entre l'État et la société, même si celles-ci prennent une forme différente de celle que l'on attribue généralement à la société civile.

Malgré son manque de moyens financiers et d'autonomie, ainsi que son incapacité à atteindre les classes moyennes et supérieures, le comité de résidents joue un rôle important dans la « production de l'espace » (Lefebvre, 2000) dans les villes chinoises, en particulier auprès des populations paupérisées. Il est à la fois le vecteur de diffusion de la parole officielle, le lieu de recueil et de transmission vers la hiérarchie administrative et politique des plaintes et besoin des groupes sociaux défavorisés, l'institution de médiation des litiges de voisinage, le support pour la mise en œuvre à l'échelle la plus locale de mesures technocratiques (aide sociale, politiques de santé publique, maintien de l'ordre public, amélioration de l'environnement urbain...) et l'assise spatiale du concept de « construction des communautés » urbaines. Le comité de résidents est ainsi l'un des rares nœuds où se rejoignent la sphère des représentations de l'espace du quartier (images, symboles...), celle des pratiques quotidiennes des habitants et acteurs économiques, celle de la mise en œuvre par les gouvernements municipaux de politiques publiques souvent décidées en plus haut lieu et celle de l'intervention d'acteurs privés (promoteurs immobiliers par exemple). Alors que la rapidité des changements sociaux et économiques ainsi que la complète transformation de la physiologie des villes tendent à effacer les repères des habitants et pourrait être source de déstabilisation, en particulier pour les populations défavorisées, le comité de résidents contribue à recréer du sens de manière à ce que, selon les mots d'Henri Lefebvre, « le vécu, le conçu, le perçu se rejoignent, de sorte que le "sujet", le membre de tel groupe social, puisse passer de l'un à l'autre sans s'y perdre » (Lefebvre, 2000, 51).

La relation entre le comité de résidents et les pauvres ne peut être analysée uniquement en termes de domination. Même placés en situation de vulnérabilité économique et administrative, les habitants parviennent à éviter, contourner voire à tirer parti de cette institution. Les relations entre les personnes qui résident ou travaillent dans les quartiers et les équipes des comités de résidents varient du rejet (les comités de résidents

¹²³ Le mah-jong est une activité extrêmement populaire à Chengdu. Même lorsqu'il est pratiqué entre amis, il engendre des échanges financiers relativement importants.

étant perçus comme le lieu de relations clientélistes... remarque émanant souvent de personnes estimant qu'elles auraient droit à davantage d'aides sociales et en sont empêchées par des agents corrompus) à la reconnaissance (l'humanisme et le dévouement des agents de comité de résidents constituant alors la première source de satisfaction, même dans des cas où l'aide matérielle reçue demeurait faible) en passant par l'indifférence (les comités de résidents étant perçus comme totalement impuissants).

Comme le souligne la sociologue Chen Yingfang, les comités de résidents constituent l'un des seuls canaux d'expression légitimes auxquels les populations défavorisées ont accès, même si cette voie demeure relativement peu utilisée (Chen, 2003). Ils sont aussi un lieu de négociation entre la population et le pouvoir. Dans mon enquête de 2006-2009, j'ai notamment pu recueillir le témoignage de personnes ayant recouru au comité de résidents pour tenter d'améliorer leur indemnisation en cas de destruction de leur domicile ou dans le processus de licenciement de leur entreprise publique. Le comité de résidents n'a pas forcément les moyens de satisfaire de telles demandes, mais peut adoucir le sentiment d'injustice en proposant des aides sociales. C'est ainsi que l'un des résidents m'a raconté comment, après avoir avec plusieurs autres *xiagang* menacé de faire remonter leur mécontentement par le système des « lettres et visites » (Thireau, Hua, 2010) au niveau de la municipalité, voire de la province ou du gouvernement central, il a obtenu pour l'ensemble du groupe le bénéfice du *dibao*.

Le comité de résidents apparaît ici comme un canal semi-formel d'expression, un espace d'adresse permettant de « désarmorer » la question sociale, et d'éviter son institutionnalisation. En recueillant les plaintes et en les traitant de manière individualisée et informelle, il limite notamment le recours à l'institution des Lettres et Visites, « *et espace d'adresse, censé mettre en relation des individus isolés et des représentants de l'État* », qui contribue « à la formation d'un espace public local » (Thireau, Hua, 2010, 397). À travers la politique « d'humanisation » (*renxinghua*) il s'agit aussi désormais d'éviter autant que possible de recourir à la répression, quitte à faire preuve d'une certaine tolérance, par exemple vis-à-vis des petits marchands de rue (Monteil, 2010b, 340). Le développement de l'économie informelle, qui pourrait faire l'objet d'une répression beaucoup plus dure, témoigne de la volonté de l'État de laisser un espace nouveau au social.

Le comité de résidents joue aussi un rôle de bouc-émissaire ou de soupape, en concentrant au plan local un mécontentement qui pourrait sinon porter atteinte à la légitimité du pouvoir et en laissant espérer des jours meilleurs, lorsque les politiques publiques seront effectivement mises en œuvre. Un argument souvent entendu de mes enquêtés était que « *les politiques sont justes, c'est leur application qui pose problème* » - thématique souvent reprise à propos du *dibao*, que les comités de résidents n'attribueraient que sur une base clientéliste. On assiste alors à un renversement de situation : ce n'est pas le processus de développement créateur d'inégalités sociales qui est identifié comme injuste, mais plutôt la mise en œuvre, localement, des politiques correctives. Le sentiment d'injustice sociale est alors soit excessivement localisé (par exemple jalousie envers le voisin qui perçoit indûment le *dibao*) soit tout à fait théorique, le discours sur les dysfonctionnements de la société cohabitait alors avec une satisfaction quant à l'évolution de sa propre situation personnelle (Wang, 2008 ; Wong *et al.*, 2000).

La fonction de légitimation du pouvoir apparaît également comme essentielle dans la réforme des comités de résidents. Leur statut juridique flou les positionne à l'interface entre les « groupes vulnérables » (*ruoshi qunti*) et les représentants de l'État et du Parti. Constituant officiellement des institutions locales autogérées extérieures à l'appareil administratif, les comités de résidents sont, dans les faits, étroitement liés à la municipalité (et à sa subdivision la plus locale, le « bureau de rue » - *jiedao banshichu*), qui leur attribue un budget, leur assigne des tâches administratives, leur fixe des objectifs chiffrés et leur ressources humaines. S'ils sont bien perçus par la population comme une émanation du pouvoir, ils apparaissent plus accessibles que l'administration municipale. La sociologie des équipes des comités de résidents y est pour beaucoup puisque, dans la plupart de mes quartiers d'enquête, beaucoup sont d'anciens *xiagang* ayant donc une véritable compréhension et empathie pour les difficultés des populations qui leur sont confiées. L'individualisation du suivi renforce cette dimension humaine. Parallèlement, les agents des comités de résidents diffusent un discours de justification des politiques publiques fondé sur la scientificité et la technicité. Cette approche, qui s'inscrit dans le paradigme national de « l'approche scientifique du développement » (*kexue fazhan guan*), permet notamment d'assimiler la pauvreté à un simple problème technique, en éludant la question des choix politiques qu'elle soulève.

Ces slogans politiques diffusés notamment via les comités de résidents - qu'ils vantent l'humanisation et la société harmonieuse ou mettent l'accent sur le caractère scientifique du développement - sont aussi réutilisés

comme instrument de justification dont se saisissent les groupes vulnérables pour pousser leurs propres revendications, aux côtés d'autres arguments d'ordre moral (Gilboy, Read, 2008 ; Thireau, Hua, 2005). La fonction de justification joue donc dans les deux sens : volonté du gouvernement, en influant sur les valeurs de la société, de renforcer sa légitimité, mais aussi utilisation par les citoyens du discours officiel pour améliorer l'impact de leur argumentation.

Par ailleurs, l'image de comités de résidents contrôlant les pauvres par le biais d'une aide sociale présentée comme un ensemble de « mesures préférentielles » (*youbui zhengca*) proposées au cas par cas plutôt que comme l'émanation de droits sociaux ne représente qu'une face de la réalité. En pratique, une dépendance mutuelle se crée, les bénéficiaires des aides sociales étant certes maintenus sous une certaine dépendance, mais ayant en retour le « pouvoir » d'aider les comités de résidents à remplir leurs objectifs chiffrés, par exemple en participant aux réunions, aux formations ou aux autres initiatives « communautaires ». Le dynamisme de l'activisme social que les comités de résidents réussissent à organiser sous leur propre égide est l'un des critères sur lesquels ils sont évalués. Les contraintes financières pesant sur les comités de résidents sont censées inciter le recours aux ressources locales et donc accroître, *in fine*, la participation des résidents. Ainsi, l'ancien responsable d'un comité de résidents me racontait comment il avait pu créer un centre abritant différentes activités communautaires (danse, bibliothèque...) en recourant à l'aide financière et en nature des résidents du quartier, et comment son successeur avait échoué à maintenir un niveau de mobilisation suffisant pour faire perdurer l'initiative¹²⁴.

En encourageant la participation des habitants aux activités organisées sous son égide, le comité de résidents ne vise pas simplement à renforcer le lien entre le pouvoir et les populations marginalisées. Il poursuit aussi l'objectif de renforcer la « conscience communautaire » (*shequ rentong*) (Ding, 2008). Il s'agit, par là, de lutter contre l'anomie, identifiée comme une menace pour la stabilité sociale et politique des villes, et de renforcer la cohésion sociale. Benjamin Read (2000) et Judith Audin (2008) décrivent ainsi, à Pékin, le développement de formes de volontariat communautaire¹²⁵. L'évolution de l'attitude de certains comités de résidents vis-à-vis des migrants - et en particulier ceux installés de longue date en ville - témoigne également de cette volonté de prendre acte de l'hétérogénéité sociale accrue des villes et d'accompagner le mouvement d'approfondissement de la mixité sociale (Xu, 2008).

CONCLUSION

Dans la relation entre comités de résidents et populations marginalisées, l'absence d'action d'associations autonomes ou des ONG est marquante. Dans mes quartiers d'enquête, toutes les initiatives collectives reconnues par le comité de résidents étaient chapeautées par lui. Plusieurs responsables des comités de résidents « expliquaient » l'absence des ONG par le fait que leur rôle devait être circonscrit aux zones où la pauvreté était concentrée, à la campagne. Pour autant, il semble hâtif de conclure que la construction d'un espace public ne pourrait reposer que sur la mobilisation d'une bourgeoisie éclairée, les citoyens marginalisés s'avérant incapable de s'organiser.

Moins visibles que certains mouvements sociaux organisés, les interactions entre une institution de proximité et des individus ou de petits groupes de personnes contribuent pourtant largement au dynamisme social de la Chine et à une cohésion sociale en cours de redéfinition. À travers les pratiques et discours populaires, et leur interaction avec les pratiques des comités de résidents et les ressources discursives qu'ils diffusent, l'État se transforme, tant à son échelon le plus local que dans le discours officiel national. Jean-Louis Rocca (2006, 24 et 30) évoque à ce propos le phénomène double « d'étatisation de la société » et de « socialisation de l'État ». Loin de n'être qu'un élément de modernisation de l'administration, le programme de « construction des communautés » contribue à transformer le système de valeurs et de repères de la population, tant en termes d'identité que de sens de la justice. En renforçant les solidarités sociales et les relations entre État et société (Xu, 2008, 639), il constitue ainsi un substrat essentiel au « miracle urbain chinois », de la persistance, dans un contexte de forte croissance économique génératrice d'inégalités et de comportements individualistes, d'un

¹²⁴ Entretien du 28 juin 2007 à Chengdu.

¹²⁵ Dans mes quartiers d'enquête, à Chengdu, j'ai toutefois observé peu de formes de bénévolat, les membres de la patrouille de sécurité du quartier, par exemple, étant rémunérés, même faiblement (il s'agissait de l'une des formes d'emploi d'intérêt général - *gongyixing gangwei* - proposé aux pauvres méritants du quartier).

pouvoir centralisé et coercitif. Comme le souligne Chen Yingfang (2009, 100), cette transformation passe non seulement par la diffusion de discours de légitimation, mais aussi par la construction de chaînes d'intérêts adossées aux multiples intérêts locaux. Ce n'est parce que les intérêts défendus par des habitants auprès des comités de résidents, individuellement ou en petit groupe, sont segmentaires et ponctuels plutôt qu'appuyés sur un discours mobilisant l'argument de l'intérêt général qu'ils ne contribuent pas à transformer le mode d'interaction entre État et société (Pairault, 2005).

BIBLIOGRAPHIE

- AN ARDUOUS JOB, *China Daily*, 22 mars 2011, 8.
- AUDIN J. (2008) Le quartier, lieu de réinvention des relations État-société en Chine urbaine : l'exemple des comités de résidents à Pékin, *Raisons politiques*, vol. 1, n° 29, 107-117.
- BANQUE MONDIALE (2008) *Poverty data - A supplement to World Development Indicators 2008*, Washington, International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 26 pages, décembre.
- BARBIER J.-C. (2005) La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale, *Revue Française de Sociologie*, vol. 46, 2.
- BUCKLEY C. (2011) China internal security spending jumps past army budget, *Reuters*, 5 mars.
- CABESTAN J.-P. (2011) Le printemps arabe rend Pékin nerveux, *Le Figaro*, 12 avril.
- CHEN Y. (2003) 陈映芳, "Pinkun qunti liyi biaoda qudao diaocha" 贫困群体利益表达渠道调查 (Enquête sur les canaux d'expression des intérêts des groupes paupérisés), *Zhanlie yu guanli*, vol. 6.
- CHEN Y. (2009) Légitimité, rationalité et stratégies politiques : les fondements du "miracle urbain chinois" (traduction de Gilles Guiheux et Olivier Marichalar), *Terrains & travaux*, vol. 2, n°16, 97-136.
- CLÉMENT R. (2011) Facebook face aux réseaux sociaux chinois, *Le Monde.fr*, 27 avril.
- BUREAU NATIONAL DES STATISTIQUES DE CHINE (2011) Communiqué of the National Bureau of Statistics of People's Republic of China on Major Figures of the 2010 Population Census, 28 avril.
- DAVIS D., KRAUS R., NAUGHTON B., PERRY E. (dir.) (1995) *Urban Spaces in Contemporary China*, New York, Cambridge University Press.
- DING Y. (2008) Community building in China: issues and directions, *Social Sciences in China*, vol. 29, n° 1, février, 152-159.
- ESPING-ANDERSEN G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- FOUCAULT M. (1981) *Les mailles du pouvoir, Dits et Écrits*, tome 4, Paris, Gallimard.
- GILBOY G. J., READ B. L. (2008) Political and Social Reform in China: Alive and Walking, *The Washington Quarterly*, vol. 31, n° 3, 143-164.
- GILES J., PARK A., ZHANG J. (2005) What is China's True Unemployment Rate?, *China Economic Review*, vol. 16, n° 2, 149-170.
- Guanyu zai chuanguo tuijin chengshi shequ jianshe de yijian* 民政部关于在全国推进城市社区建设的意见 (Avis sur la construction des communautés urbaines dans tout le pays), Ministère des Affaires Civiles, 2000
- HUA L., THIREAU I. (2005) Liens personnels, expressions, repères d'identification. Actions expressives et nouveaux modes de communication en Chine, *Réseaux*, vol. 5, n° 133.
- LEE C. K., HSING Y.-T. (2009) Social activism in China. Agency and possibility, in Y.-T. Hsing and C. K. Lee (Eds.) *Reclaiming Chinese society: the new social activism*, London, Routledge, 1-13.
- LEFEBVRE H. (2000) *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, (1ère éd. 1974), 512 pages.
- LU Y. (2007) The Autonomy of Chinese NGOs: a New Perspective, *China: an International Journal*, vol. 5, n° 2, 173-203.
- MONTEIL A. (2010a) Communities: A Lever for Mitigating Social Tensions in Urban China, in U. Schuerkens (Ed.), *Globalization and Transformations of Social Inequality*, New-York, Routledge, 175-192.
- MONTEIL A. (2010b) *Emploi informel et gestion des inégalités sociales en Chine urbaine. Les politiques de promotion de "l'emploi communautaire" parmi les "groupes vulnérables" à Chengdu (2006-2009)*, Thèse de doctorat, Paris, EHESS, 501 pages.
- PAIRAULT T. (2005) *L'espace du peuple*, séminaire interdisciplinaire du Centre d'études sur la Chine moderne et contemporaine, (EHESS), 12 avril.
- PENG X. (dir.) (2007) *Zhongguo feizhengui juyue fazhan baogao*, 中国非正规就业发展报告 (Rapport 2006 sur le développement de l'emploi informel en Chine), Shanghai, Université de Fudan.
- PNUD (2010) *China Human Development Report 2009/2010*, Pékin, China Translation and Publishing Corporation, avril, 200 pages.
- PNUD (2008) *2007/2008 Human Development Report*, New York, PNUD, 399 pages.

- READ B. L. (2000) Revitalizing the State's Urban Nerve Tips, *The China Quarterly*, n° 163, September, 806-820.
- RENAUD (2011)
- ROCCA J.-L. (2006) *La condition chinoise : la mise au travail capitaliste à l'âge des réformes (1978-2004)*, Paris, Karthala.
- ROCCA J.-L. (2008a) Pour en finir avec le maoïsme, *Le Monde*, 28 juillet.
- ROCCA J.-L. (2008b) De la sociologie en territoire chinois, in J.-L. Rocca (Ed.), *La société Chinoise vue par ses sociologues*, Paris, Presses de Sciences Po, 21-43.
- SERVET J.-M. (2007) Le principe de réciprocité chez Karl Polanyi, contribution à une définition de l'économie solidaire, *Tiers Monde*, vol. 2, n° 190 2007, 255-273.
- SOLINGER D. J. (2001) Why We Cannot Count the "Unemployed", *The China Quarterly*, n° 167, September, 671-688.
- UN-HABITAT (2008) *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities*, décembre, Londres, Earthscan, 280 pages.
- THIREAU I., HUA L. (2005) Jugements de légitimité et d'illégitimité : la vie normative dans les nouveaux lieux de travail en Chine, *Revue Française de Sociologie*, vol. 46, n° 3.
- Jugements de légitimité et d'illégitimité : la vie normative dans les nouveaux lieux de travail en Chine", *Revue Française de Sociologie*, vol. 46, 3 / 2005
- THIREAU I., HUA L. (2010) *Les ruses de la démocratie. Protester en Chine*, Paris, Seuil, 464 pages.
- TIAN Y., QI S. (2005) 田毅鹏、漆思, *Danwei shehui de zhongjie* "单位社会"的终结 (La fin de la "société de l'unité de travail"), Jilin, Social Sciences Academic Press (China), 284 pages.
- WANG F. (2008) *Boundaries and Categories: Rising Inequality in Post-Socialist Urban China*, Stanford, California, Stanford University Press.
- WOETZEL J., MENDONCA L. DEVAN J., NEGRI S., HU Y., JORDAN L., LI X., MAASRY A., TSEN G., YU F. (2009) *Preparing for China's Urban Billion*, mars, Washington, McKinsey Global Institute, 540 pages.
- WONG C. K., LEE N., SHONG P. (2000) Popular Belief in State Intervention for Social Protection in China, *Journal of Social Policy*, vol. 29, 109-116.
- XU F. (2008) Gated Communities and Migrant Enclaves: the conundrum for building 'harmonious community/shequ', *Journal of Contemporary China*, vol. 17, n° 57, 633-651.
- Zhonghua renmin gongheguo guomin jingji he shehui fazhan di shi'er ge wunian jihua gangyao*, 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要 (Grandes orientations du douzième plan quinquennal de la République populaire de Chine), 16 mars 2011.
- YIN R. (1990) *Case Study Research, Design and Methods. Applied Social Research Methods Series*, vol. 5, Beverly, Sage Publications.

Analyse économique de la présence chinoise en Afrique de l'Ouest

Xavier AUREGAN¹²⁶

Malgré la récurrence des études et articles traitant de l'influence chinoise sur le continent africain, l'analyse d'une région, en l'occurrence l'Afrique de l'Ouest par le prisme économique, reste selon nos connaissances, inexistante. L'intérêt de cette dernière réside notamment dans les différents éléments d'appréciation relatifs à cette présence chinoise. Trop souvent présentée comme nouvelle ou récente, la relation sino-africaine prise dans sa globalité date pourtant d'un demi-siècle. De 1960 à 2012, la Chine et ses intérêts ont évolué.

De même, les modalités d'actions et/ou critères d'analyses ne sont plus exactement identiques : l'aide chinoise¹²⁷, premier critère évalué, a ainsi été dépassée par les investissements directs à l'étranger (IDE) et les échanges commerciaux. Les relations économiques pragmatiques et capitalistiques, second objet de l'étude, privilégiées aux dépens d'une aide financière et technique désintéressée, expriment les multiples – et convergentes – orientations chinoises prises depuis les années 1980. Enfin, la dernière partie est consacrée aux acteurs chinois opérant en Afrique de l'Ouest. Une multitude d'opérateurs économiques participant à cette relation spécifique, régulièrement représentée tel un bloc monolithique où Beijing et ses dirigeants commanderaient à distance une éventuelle invasion de la « dernière puissance coloniale »¹²⁸ en Afrique.

Quoi qu'il en soit, ces phénomènes (APD, IDE et échanges commerciaux) sont extrêmement délicats à différencier. Ils sont, dans une certaine mesure, complémentaires. Surtout, la Chine ne fournit aucune donnée sur ses aides, se limitant à en faire l'annonce lors de visites bilatérales. De fait, elle n'est pas membre du CAD (Comité d'aide au Développement) et ne se présente jamais comme un donateur, préférant le terme « solidarité » à « aide ».

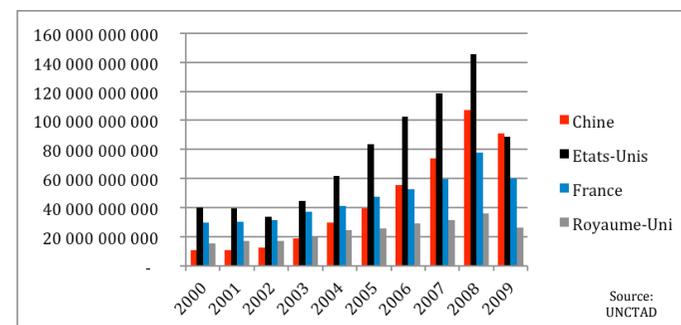
En 2010, la Chine représente environ 15% de l'APD globale en Afrique, soit, davantage que la France (environ 13%). Entre 40 et 50% de ses aides sont destinées au continent africain. Elle équivaut par ailleurs à 15% des stocks d'IDE en Afrique ; 10% de ses investissements outre-mer étant réalisés sur ce continent. Enfin, depuis 2009, la République populaire de Chine (RPC) est devenue le premier partenaire commercial de l'Afrique, devantant les États-Unis, la France et le Royaume-Uni (figure 1).

Figure 1 : Évolution des échanges commerciaux entre l'Afrique et ses principaux partenaires (2000-2009, en dollars)

¹²⁶ Institut Français de Géopolitique-Paris VIII. xavierauregan@hotmail.com

¹²⁷ Nous considérons l'aide chinoise comme « APD » (aide publique au développement), malgré les réticences chinoises à apposer cette dénomination sur les différentes aides adressées au continent africain.

¹²⁸ Article pour le moins orienté de Scott Johnson, repris par *Courrier International* (N° 1076, 16 au 22 juin 2011, pp. 42-44).



1. L'APD CHINOISE EN AFRIQUE ET EN AFRIQUE DE L'OUEST

1.1 Nature(s) de l'aide chinoise

Pour l'année 2009 et malgré l'absence notable de statistiques – la Chine ne fournissant que des données générales¹²⁹ – les estimations croisées font état d'une APD chinoise équivalente à 6 milliards de dollars. Elle est, depuis le début des années 2000, prioritairement affectée aux infrastructures (70% du total). Cet appui chinois au développement africain s'effectue selon trois canaux.

Les dons sont, de fait, certaines faveurs accordées par Beijing et pouvant prendre la forme de subsides (cas de catastrophes naturelles notamment). Dans ce cas, les produits alimentaires, pharmaceutiques et machines agricoles sont principalement affectés aux États africains, demandeurs ou non, et avec forte médiatisation. Ce fut le cas au Mali en 1985 (7 000 tonnes de maïs), en Mauritanie (inondations) ou en Côte d'Ivoire, à Didievi, avec plusieurs broyeurs à manioc ou bicyclettes. Le don du 8 mars 2011, à Abidjan, fut particulièrement repris par la presse officielle ivoirienne et favorable au président sortant, Laurent Gbagbo¹³⁰ : la Côte d'Ivoire était alors gouvernée par deux entités politiques et le choix chinois d'effectuer un don à ce moment précis fut vécu, par le clan Gbagbo, comme un soutien indéfectible... (Aurégan, 2011-3).

Mais la Chine effectue également des dons plus significatifs : écoles, hôpitaux, stades, routes, etc. Ces derniers, négociés lors des accords de coopération bilatéraux, peuvent faire l'objet de rentes pétrolières ou de ressources naturelles. C'est également le cas pour certains prêts.

Deux types de prêts sont octroyés par la Chine :

- à taux zéro et sans intérêts (ou PILT), sur une période de 20 années dont 5 ans de grâce. Le remboursement est échelonné sur 10 années ;
- les prêts concessionnels (ou PPBG¹³¹), sur une période de 15 à 20 ans, dont 5 à 7 ans de grâce. Les taux varient généralement de 2 à 3%.

L'ensemble des prêts sont gérés par le MOFCOM (ministère du Commerce) et l'*PEXIM Bank of China*, banque d'import-export publique. En Côte d'Ivoire par exemple, seul le prêt consacré à l'exploration des blocs pétroliers présente un taux supérieur à 3%, la période de grâce accordée étant de 5 années. Trois autres prêts, destinés à encourager l'industrie lors de montages de *joint-venture*, ont été négociés à 2%, sur une période de 20 ans, dont 9 de grâce.

Il convient d'ajouter à ces modalités les remises et annulations de dettes. Concernant le continent africain, en 2009, 312 dettes ont été annulées. Ceci correspondant à 35 États pour un montant total de plus de 20 milliards €. Peu fréquentes jusqu'en 2000, ces dernières sont extrêmement hétérogènes. Elles sont particulièrement significatives chez les États ayant reconnu la Chine populaire dès leurs indépendances.

1.2 De l'intérêt politique au glissement pragmatique chinois

¹²⁹ *L'aide étrangère de la Chine*, Bureau d'information du Conseil d'État, avril 2011.

¹³⁰ *Fraternité* Matin ou *Notre Voie* par exemple.

¹³¹ Prêt sans intérêts à long terme ; prêt préférentiel à bonification gouvernementale.

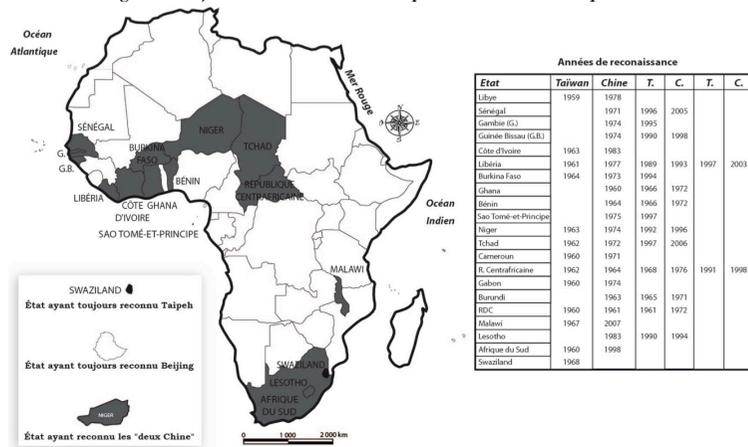
Depuis 1956, date des premières aides chinoises, la « solidarité » de Beijing à évolué, ainsi que sa politique. Jusque dans les années 1970, l'aide dépasse en volume les relations commerciales, le contexte international et géopolitique (guerre froide, rivalité sino-soviétique) incitant la Chine à favoriser plusieurs États dits progressistes et tiers-mondistes (Égypte, Algérie, Soudan, Guinée et Mali en particulier). La diplomatie chinoise, notamment en Afrique, est alors dictée par les huit principes de Zhou Enlai, prononcés à Bamako le 18 janvier 1964. La principale réussite de cette politique basée sur la non-ingérence, le soutien mutuel et la reconnaissance d'une Chine unique fut l'accession au Conseil de Sécurité onusien en 1971.

En 1982, la Chine à travers son Premier ministre Zhao Ziyang (1980-1987) impulse un fléchissement dans les relations sino-africaines. Elle privilégie les réformes internes débutées en 1979 par Deng Xiaoping. La politique étrangère est, dans une certaine mesure, délaissée. La République de Chine (Taïwan) profite de ce vide diplomatico-politique pour récupérer plusieurs États africains (cf. figure 2) (Auregan, 2011-4). Le rehaussement des relations sino-africaines n'intervint que quinze ans plus tard, avec la création de l'*Exim Bank*. En 1997, Jiang Zemin lance son devenu célèbre « Sortez » ! (走出去). La politique de « *going out* » est, en filigrane, adressée aux sociétés et acteurs économiques souhaitant s'implanter en Asie et en Afrique. Un an auparavant, la Chine s'est dotée d'un fonds de 5 à 10 milliards de dollars afin d'appuyer les entreprises souhaitant s'implanter outre-mer. Il est géré par la *China Development Bank*.

Les opérateurs économiques invités à investir à l'étranger sont soutenus par le PCC (parti communiste chinois) en 2000, année du premier Forum de coopération Chine-Afrique (FOCAC). Trisannuel et alternativement à Beijing et en Afrique, il voit la grande majorité des États africains soutenir et recevoir de la Chine les principaux financements et investissements. Le Forum est paradoxalement le principal temps bilatéral : chaque gouvernement africain y négocie et présente (ou inversement) les projets et accords de coopération. Conformistes, empathiques, les discours et déclarations servent avant tout la Chine qui y voit l'avantage de présenter à la communauté internationale une certaine cohésion nationale, son altruisme et finalement, son rang de puissance économique et politique incontournable. C'est en substance ce que déclarait Hu Jintao en 2003 : une doctrine de grande puissance responsable (負責任的大国外交).

Si la Chine a réussi à (re)conquérir l'Afrique à partir du milieu des années 1990, ces réformes et politiques endogènes y sont pour beaucoup, mais pas seulement. Le relatif désintérêt occidental vis-à-vis de l'Afrique, la croissance soutenue chinoise et sa réserve de devises, la création ou le développement plus ou moins contrôlé d'une multitude d'acteurs¹³² sont autant de paramètres à inclure.

Figure 2 : Le jeu des «deux Chine» exercé par les États africains depuis 1960



Xavier Aurégan

1.3 Les projets de coopération en Afrique de l'Ouest

¹³² Ministères, provinces et municipalités autonomes, jumelages sino-africains, *thinks tanks*, acteurs individuels, etc.

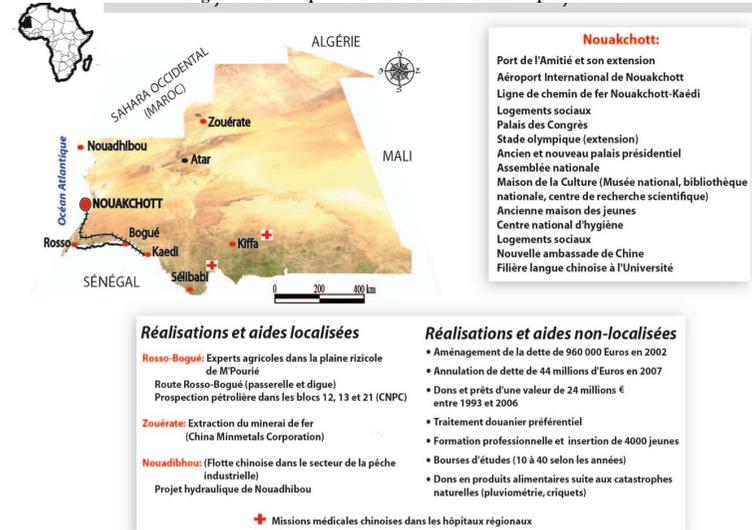
Au sein d'une région ouest-africaine historiquement liée à la Chine populaire, l'un des premiers projets de coopération fut l'envoi d'experts agricoles en Mauritanie, à M'Pourié, afin d'y développer la riziculture. Environ 600 projets ont été réalisés depuis les reconnaissances diplomatiques bilatérales du début de la décennie 1960. Localement, ils sont supervisés par les représentations diplomatiques, soit, les ambassades et les bureaux économiques et commerciaux. Leur nombre diffèrent d'un État à l'autre, ils sont supérieurs au Mali où l'historicité des relations est prégnante (tableau 1). En Mauritanie, seuls 30 projets ont été réalisés par la Chine : ceci ne devant pas occulter leurs volumes et ampleurs.

Tableau 1. Les projets de coopération chinois dans quelques États ouest-africains

ÉTAT	NOMBRE DE PROJETS	TOTAL en euros
Bénin	40	Environ 800 millions
Côte d'Ivoire	50	Environ 1 milliard
Guinée	50	Environ 1,5 milliard
Mali	80	Environ 1 milliard
Mauritanie	30	Environ 1 milliard
Sénégal	40	Environ 800 millions
Togo	30	Environ 500 millions
TOTAL	320	6,6 milliards

De fait, « l'utilité », les positions géographiques, le rôle politique et les ressources dont disposent ces États ouest-africains influent considérablement sur l'appui chinois. La Mauritanie (Aurégan, 2011-2), exportatrice de fer et de pétrole – et où l'influence des sociétés chinoises dans le secteur de la pêche est substantielle – s'est ainsi vue offrir le port de l'amitié à Nouakchott, un chemin de fer, un aéroport, un musée, l'Assemblée nationale, la présidence, etc. (figure 3).

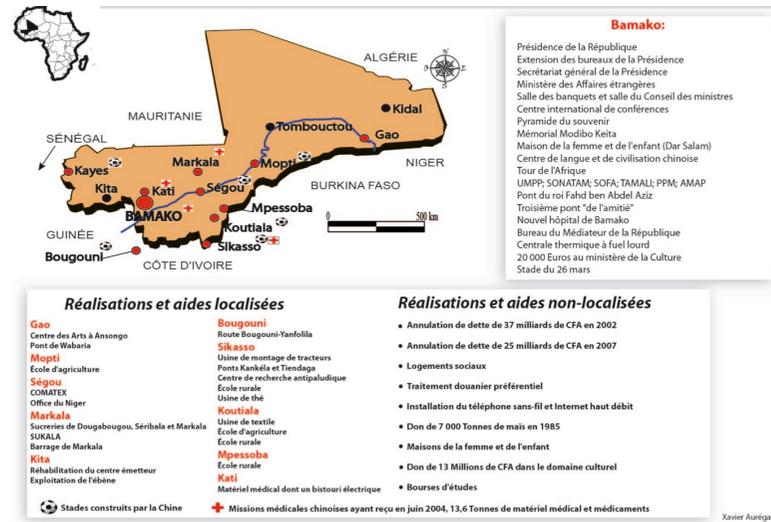
Figure 3 : La coopération sino-mauritanienne depuis 1965



Fond de carte: Image satellite du ministère du pétrole et des mines

Xavier Aurégan

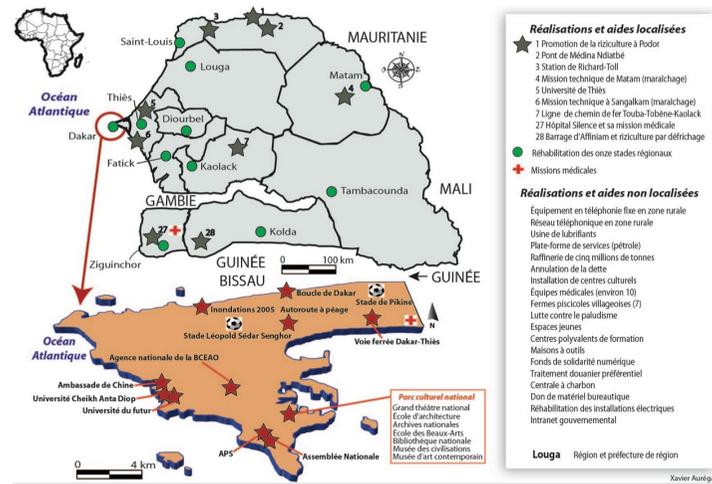
Figure 4 : La coopération sino-malienne depuis 1960



Le Mali, troisième État subsaharien à reconnaître Beijing (après Khartoum et Conakry), a également profité de la "solidarité" chinoise : industries, stades, missions médicales, centre de recherche antipaludique, télécommunications... jusqu'au troisième pont bamakois inauguré en septembre 2011. Toutefois, et mis à part ce dernier, les montants et natures des projets chinois (figure 4) sont moins significatifs depuis le début des années 2000. La Chine y finance dorénavant des écoles, des maisons de la femme et de l'enfant (centres sociaux), des routes, etc. Il n'empêche, de Modibo Keita à Amadou Toumani Touré, le Mali a toujours représenté un "État test". Nombreux sont les projets de coopération expérimentés sur le territoire et reproduits en Guinée, au Sénégal ou au Niger par exemple. Ce fut particulièrement le cas pour les missions médicales et surtout les cogestions, symboles de l'« amitié » sino-malienne¹³⁴.

Figure 5 : La coopération sino-sénégalaise depuis 1971

¹³⁴ Gouffres économiques ayant pour principale vocation le développement social du Mali, elles furent en partie démantelées par les programmes d'ajustement structurels du Fonds monétaire international.

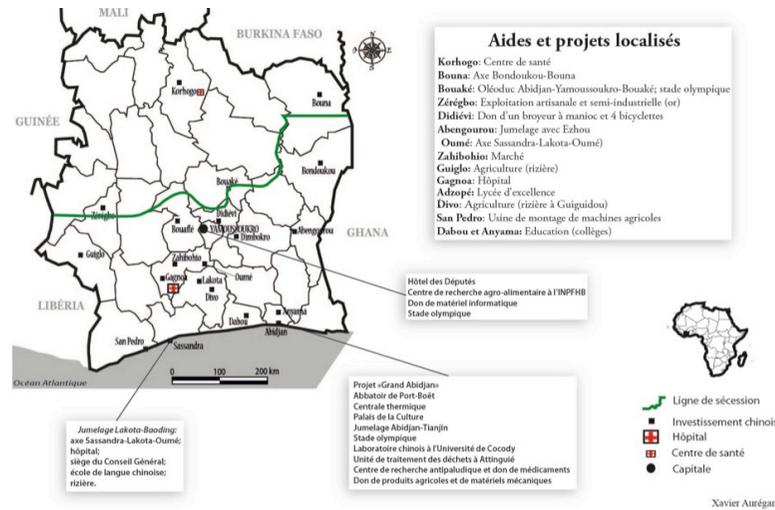


Au Sénégal (figure 5), l'État ayant joué le jeu des « deux Chine », Dakar profite en partie et depuis 2002 de la crise ivoirienne. Les projets de coopération sont supérieurs en nombre en comparaison de ses voisins, ceci étant le fait de la reconnaissance de Beijing par Abdoulaye Wade en 2005. La Chine finance le parc culturel, l'un des nombreux « grands projets » souhaités par le gouvernement sénégalais : Grand théâtre, école d'architecture et des beaux-arts, le musée des civilisations et d'art contemporain, les archives nationales, etc. À l'image de Nouakchott, Dakar a également accueilli, à la fin des années 1970, des sociétés spécialisées dans le secteur de la pêche, puis, dans la construction avec l'implantation de *Henan Chine*. Avec la COVEC¹³⁵, *Henan Chine* est ainsi devenue leader de ce marché pour l'Afrique de l'Ouest. Quant à la Côte d'Ivoire (figure 6), qui n'a reconnu la Chine qu'en 1983, elle profite – par la crise, les investisseurs traditionnels dont la France ayant limité leurs soutiens – de sa situation stratégique dans le golfe de Guinée et de son rôle moteur au sein de l'UEMOA¹³⁶. Avec Lagos, Abidjan et son port autonome forment l'une des principales destinations du transit chinois pour l'Afrique de l'Ouest. Des marchandises *made in China* qui sont ensuite transportées vers l'hinterland et ses États enclavés (ports secs du Mali, du Burkina Faso ou du Niger par exemple). Abidjan, où l'armateur *GMT Shipping Limited* est implanté, dispose par ailleurs d'une liaison directe avec Shanghai. La Côte d'Ivoire est enfin l'une des principales destinations des investissements directs à l'étranger (IDE) chinois en Afrique, les IDCAF.

Figure 6 : La coopération sino-ivoirienne depuis 1983

¹³⁵ *China Overseas Engineering Group Co.*

¹³⁶ Union économique et monétaire ouest-africaine.



2. INVESTISSEMENTS CHINOIS ET ÉCHANGES COMMERCIAUX AVEC L'AFRIQUE DE L'OUEST

2.1 Des investissements chinois en constante augmentation

Les IDCAF représentent environ 5% des IDE globaux en Afrique de l'Ouest. S'ils sont extrêmement disparates d'un État à l'autre, leurs natures varient également selon les périodes ou territoires analysés. Ainsi, jusqu'en 1980, la vocation de certains investissements n'était aucunement capitalistique, mais sociale (au Mali par exemple). Ce n'est plus le cas aujourd'hui. À l'image des projets de coopération, les secteurs d'investissements (tableau 2) ont progressivement évolué, pour atteindre l'ensemble des secteurs d'activités, voire, certaines niches économiques peu prisées par les sociétés occidentales (industrie pharmaceutique et manufactures notamment).

Tableau 2. Les IDE chinois dans plusieurs États ouest-africains

États	IDE en % du global (national)	Secteurs d'investissements et activités
Côte d'Ivoire	3	BTP, Télécommunications, Automobiles, Agro-alimentaire, Industrie pharmaceutique et textile, Pêche
Ghana	8	BTP, Industrie manufacturière, Tourisme, Agro-industrie
Guinée	6	BTP, Télécommunications, Industrie
Mali	10	Chimie, Industrie manufacturière, Agro-alimentaire, BTP, Restauration et hôtellerie
Mauritanie	5	Matières premières (fer), BTP, Pêche

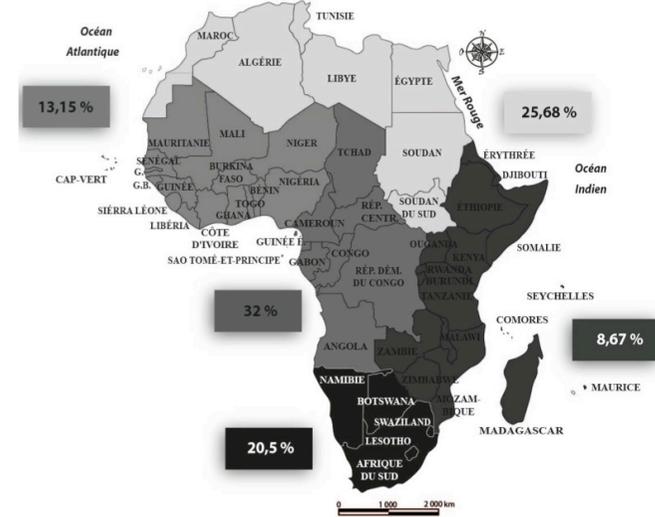
Si l'influence des investissements chinois reste faible, eu égard aux représentations portées à son encontre et comparativement à ceux originaires de l'Union européenne, leur contribution au développement et aux PIB nationaux peut être conséquente comme en Angola, en République Démocratique du Congo ou au Soudan, en Mauritanie et au Mali. Par ailleurs, distinguer les volumes du qualitatif s'avère nécessaire : le Mali, où la Chine représente environ 10% des IDE globaux, voit ces derniers être principalement affectés aux industries manufacturières créées entre 1960 et 1990 (textile, médicaments et allumettes) et aux *joint-ventures* depuis 2000 (complexe sucrier du Sukala). En Côte d'Ivoire, le rôle marginal des IDE chinois s'explique par le stock global d'IDE, autrement plus important qu'au Mali ou en Guinée. Malgré plusieurs activités communes (télécommunications, BTP ou industries), certaines spécificités sont visibles : la pêche pour plusieurs États non enclavés ou le tourisme pour le Ghana, État politiquement stable. Enfin, ces IDE doivent être mis en comparaison avec les échanges commerciaux, plus

représentatifs de l'influence asiatique en Afrique. En Mauritanie, la Chine partage d'ailleurs le rang de premier partenaire commercial avec la France.

2.2 La Chine, premier partenaire d'une Afrique...

Si, en Afrique de l'Ouest, la Mauritanie fait figure de partenaire substantiel, notamment par ses exportations de fer et de pétrole, à l'échelle africaine, elle se classe vers le vingtième rang. Dans une Afrique de l'Ouest représentant 17% des échanges globaux sino-africains (figure 7), le Nigéria, principale puissance économique avec 64% des échanges en Afrique de l'Ouest, apparaît comme un partenaire secondaire en comparaison de l'Afrique du Sud et surtout de l'Angola (figure 8). La Côte d'Ivoire, troisième partenaire de la Chine dans cette région, présente des volumes dix fois inférieurs à ceux d'Abuja.

Figure 7 : Les échanges commerciaux entre la Chine et les régions africaines



Echanges cumulés entre 1995 et 2010 en Dollars

Régions selon l'UNCTAD	Importations	Exportations
Afrique Septentrionale	87 497 752 301	58 456 430 227
Afrique Occidentale	61 894 877 892	12 862 311 030
Afrique Centrale	23 608 179 834	157 729 471 872
Afrique Orientale	38 183 012 524	11 141 287 156
Afrique Australe	69 805 660 170	47 109 448 980

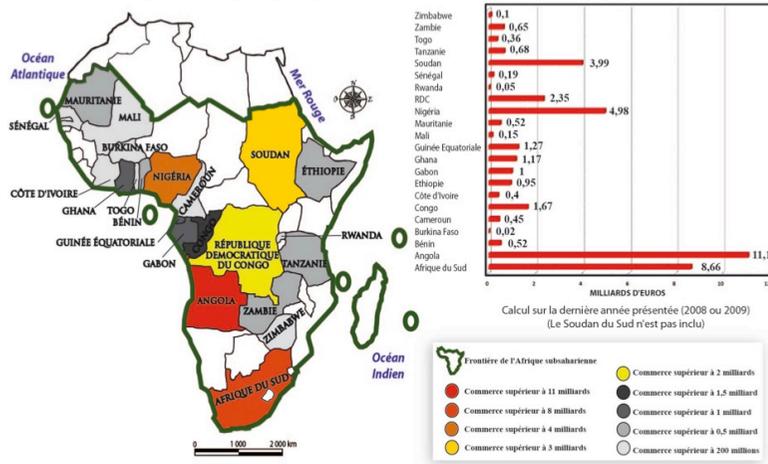
Source : UNCTAD et Xavier Aurregan.

L'Afrique représente en 2011, 3,5% du commerce extérieur chinois, soit, davantage que sur la scène internationale (environ 3,4 %). Sur la période cumulée 1995-2009, l'Afrique de l'Ouest constitue 17% de ces échanges : elle se classe derrière l'Afrique Centrale (RDC et Angola notamment), l'Afrique septentrionale¹³⁷ (Algérie et Égypte) et l'Afrique australe (Afrique du Sud). Les puissances économiques (Afrique du Sud et Nigéria) ne sont pas les États présentant les meilleures statistiques commerciales : l'Angola, avec 20 à 30% des échanges annuels sino-africains, participe activement à la progression économique chinoise sur le continent, et ce, selon un modèle largement connu de ses détracteurs. En effet, si plus de 80% des importations chinoises sont liées aux ressources naturelles (pétrole notamment), c'est également le cas des autres partenaires majeurs de l'Afrique, à savoir, les États-Unis et les membres

¹³⁷ Classification critique des régions selon UNCTAD, dont les données sont issues.

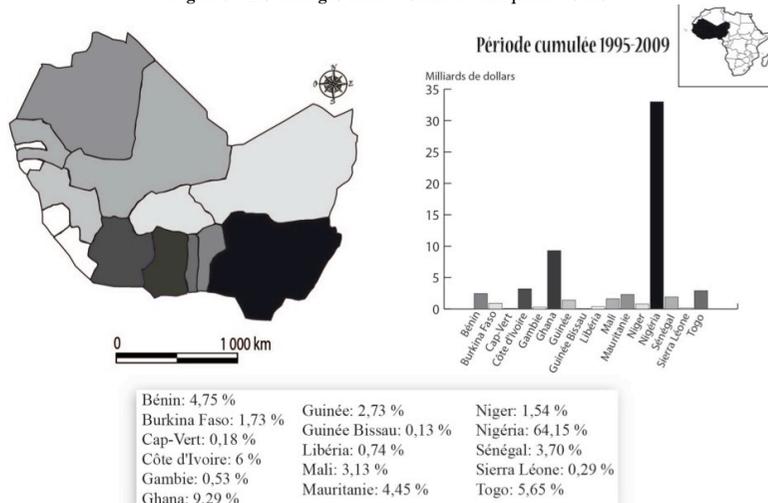
de l'Union européenne. Cette tendance généralisée est perceptible à une plus fine échelle, ouest-africaine, où le Nigéria accapare plus de la moitié des échanges. De la même manière, les principales puissances économiques régionales (Ghana et Côte d'Ivoire) se retrouvent au second et troisième rang (figure 9).

Figure 8 : Les principaux partenaires subsahariens de la Chine populaire



Source : UNCTAD/CIA et Xavier Auregan.

Figure 9 : Les échanges entre la Chine et l'Afrique de l'Ouest



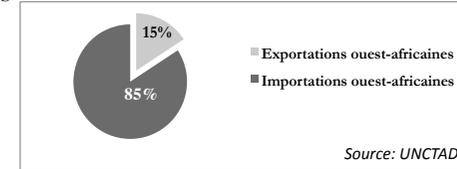
Source : UNCTAD et Xavier Auregan.

2.3 ... économiquement peu intégrée et dépendante

Si les précieuses exportations pétrolières, de fer, de manganèse, de cobalt, de grumes ou agricoles permettent au continent africain de présenter une balance commerciale bénéficiaire, il s'agit essentiellement d'échanges sino-angolais, sino-algériens, sino-soudanais et sino-congolais. Seule une dizaine d'États africains contribuent à l'équilibre des échanges, la grande majorité possédant une balance commerciale pour le moins favorable à la partie chinoise. En ce sens, les États-Unis présentent de fortes similitudes avec le commerce Chine-Afrique.

En Afrique de l'Ouest, de nombreuses disparités existent : si la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo, le Mali ou le Sénégal sont largement déficitaires, en important des produits manufacturés, du textile ou des produits alimentaires dont le riz, la Mauritanie ou le Bénin sont les seuls à posséder un solde commercial positif. Ces deux pays exportent respectivement des minerais, des ressources halieutiques et du pétrole, et du cuir et du coton. Paradoxalement, le Nigéria, également producteur de pétrole, possède la balance commerciale la plus défavorable de la région : 26 milliards de dollars sur la période 1995-2009. Cette amplitude s'expliquant principalement par les importations de marchandises et produits finis : le Nigéria reste avec l'Afrique du Sud, le principal importateur africain. Globalement, en Afrique de l'Ouest, 85 % des échanges avec la Chine lui sont favorables (figure 10).

Figure 10. Les balances commerciales entre la Chine et les États ouest-africains

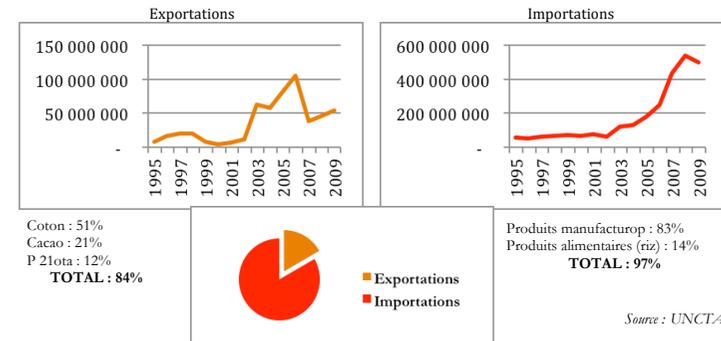


Source : UNCTAD

États dont la balance commerciale est déficitaire : Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Léone, Togo

États dont la balance commerciale est excédentaire : Bénin, Burkina Faso, Mauritanie

Figure 11. Les échanges sino-ivoiriens entre 1995 et 2009 (en dollars)



Source : UNCTAD

Un focus sur la Côte d'Ivoire (figure 11), qui ne déroge pas à la règle, permet de corroborer ces données. Huit dixièmes des échanges sont favorables à la Chine, qui exporte principalement les produits *made in China* et du riz. À l'inverse, la Côte d'Ivoire exporte du coton, du cacao et du pétrole, un produit amené à croître à court et moyen terme et permettant l'amélioration des termes de l'échange. Ces trois biens représentent 84% du total des exportations ivoiriennes – lorsque les produits finis et le riz accaparent 97% des importations. De fait, le cas ivoirien incarne parfaitement la situation économique africaine. Toutefois, la spécificité ivoirienne tient dans l'évolution des échanges, croissants depuis les années 1990 certes, mais ayant été multipliés par 7,5 entre la tentative de coup d'État de septembre 2002 et 2009. Les États faibles, la spécificité ivoirienne tient dans l'évolution des échanges, croissants depuis les années 1990 certes, mais ayant été multipliés par 7,5 entre la tentative de coup d'État de septembre 2002 et 2009. Les États faibles, une niche économique (et politique) pour la Chine populaire, à l'image du Soudan, de l'Angola... ?

Si la crise politico-économique (et sociale) ivoirienne a influé sur ses relations avec la Chine (retrait de la France et de ses intérêts, diversification des partenaires souhaitée par Laurent Gbagbo, rehaussement des relations sino-africaines en général), elle n'a que peu influé, d'une manière négative, sur les représentations des opérateurs et acteurs économiques chinois présents sur le territoire. Toute proportion gardée et au contraire, la crise est un des facteurs ayant facilité leur implantation. Ceci, dans un contexte général d'augmentation substantielle de leur présence, et, de leur influence.

4. LES ACTEURS DE LA PRÉSENCE ÉCONOMIQUE CHINOISE

Derniers migrants et opérateurs économiques implantés en Afrique, les ressortissants et sociétés chinois provoquent des réactions autant hétérogènes que leurs statuts, disparates et cloisonnés.

4.1 Les sociétés chinoises en Afrique de l'Ouest

En effet, contrairement aux sociétés occidentales historiquement liées au continent, les entreprises chinoises restent dans une grande majorité spécialisées dans leurs domaines de prédilection (BTP, télécommunications...). En contrepartie, leur nombre évolue année après année, favorisé en cela par les soutiens financiers (et politiques) du gouvernement chinois. Ces sociétés concurrentielles (Tableau 3), car bénéficiant d'économies d'échelles, présentent en effet « l'avantage » de bénéficier des aides liées, très usitées dans les relations sino-africaines. Si les petites et moyennes entreprises chinoises ou à capitaux chinois percent également les marchés nationaux, ce sont toutefois les nouvelles multinationales chinoises qui restent « visibles ». Certaines (*Henan Chine, COVEC*) possèdent une expérience pluridécennale. D'autres (*ZTE, Huawei Technologies*) mettent à profit leur savoir-faire acquis en Chine. Elles établissent leurs sièges dans plusieurs États considérés comme stratégiques (exemple de *Huawei* à Abidjan). Dans tous les cas, ces sociétés en partie testées en Afrique avant leur mise en concurrence sur les marchés européens et américains, remportent environ trois quarts des marchés publics (lorsqu'ils sont effectivement ouverts), au détriment des principaux groupes français, anglo-saxons, étasuniens, voire arabes.

Tableau 3 : Les sociétés chinoises dans plusieurs États ouest-africains

États	Nombre de sociétés	Secteurs et sociétés
Côte d'Ivoire	20	Télécommunications (<i>Huawei, ZTE</i>) ; BTP (<i>COVEC, CNCTP, Complant, CGC</i>) ; Industrie textile (<i>Zhundi, SIT</i>) ; Industrie pharmaceutique (<i>Lic-Pharma</i>) ; Pêche (<i>Lulu Fishery</i>) ; Santé.
Ghana	25	Industrie manufacturière ; BTP (<i>Sino Hydro Corp.</i>) ; Services ; Tourisme ; Agriculture.
Guinée	20	Télécommunications (<i>Huawei</i>) ; BTP (<i>Henan Chine, CGC</i> , etc) ; Industrie (<i>Yahé Shandong, Hualü</i>).
Mali	30	Chimie et industrie pharmaceutique (<i>UMPP</i>) ; Matériel agricole (<i>DTE</i>) ; Agro-alimentaire et alimentation ; Industrie manufacturière (<i>TAMALI, COMATEX, SOFA</i> , etc) et extractive/de transformation (<i>SUKALA</i>) ; BTP (<i>Henan Chine, COVEC</i> , etc).
Mauritanie	15	Matières premières (<i>China Minmetals Corporation, CNPC, SINOPEC</i>) ; Pêche ; BTP (<i>Henan Chine, COVEC, CGC</i> , etc).

4.2 Les cogestions, historiques et récentes figures de l'économie socialiste de marché

Les cogestions (ou *joint-venture*) sont les opérateurs économiques chinois les plus impliqués dans les micro-économies ouest-africaines. Elles emploient majoritairement des « autochtones », seuls les cadres et postes à responsabilités sont chinois, et sont devenues incontournables aux économies maliennes, ivoiriennes ou guinéennes. Créées par le jeu politique (Mali et Guinée¹³⁸) ou économique (Côte d'Ivoire et Ghana), elles ne diffèrent en rien des petites et moyennes entreprises françaises ou italiennes. Intégrées dans leur environnement (quartier, commune), elles restent toutefois sujettes aux critiques, soupçonnées ou directement accusées de concurrencer les industries et commerces locaux. C'est particulièrement le cas dans le secteur du textile en Côte d'Ivoire, au Ghana et en Afrique du Sud. A contrario, les « historiques » guinéennes et maliennes bénéficient de représentations bienveillantes, étant parfois les seules industries de

¹³⁸ Les cogestions guinéennes exercent les mêmes activités et portent des dénominations analogues que celles implantées au Mali : entreprise nationale des tabacs et allumettes, complexe sucrier, etc.

niches économiques (allumettes, médicaments, produits antimoustiques) investies et développées par les partenaires chinois. Elles emploient encore des milliers de travailleurs, précaires certes, et notamment à la COMATEX¹³⁹ où les grèves sont récurrentes (Aurégan, 2011-2, 62-63). Enfin, plusieurs cogestions sont devenues de véritables institutions, c'est le cas de la société Sukala, à proximité de Markala (Mali).

Le complexe sucrier de Sukala est détenu à 60% par la CLETC (*China light industrial corporation for foreign economic and technical cooperation*). Employant plus de 15 000 personnes, elle reverse en sus des retombées économiques indirectes, plus de 20 milliards de FCFA¹⁴⁰ par an à l'État malien, actionnaire à 40%.

Formelles, ces sociétés ne doivent aucunement occulter les milliers d'opérateurs économiques installés dans les différents États d'Afrique de l'Ouest de plus en plus revendicatrice envers ces derniers. À la fois tributaires et acteurs des économies informelles et formelles, les commerçants, restaurateurs, médecins et affiliés, hôteliers et proxénètes, sont en quelque sorte les véritables représentations locales de la présence socio-économique chinoise.

4.3 Abidjan ou l'exemple type de l'implantation des acteurs (humains) chinois

Hormis les expatriés (salariés et fonctionnaires), les ressortissants chinois vivant en Afrique de l'Ouest – les *huáqióng*¹⁴¹ – peuvent être regroupés en trois groupes socio-économiques : les commerçants, les hôteliers et gérants de débits de boissons, et, les médecins et restaurateurs. Leurs statuts étroitement liés aux activités exercées ont progressivement provoqué un relatif cloisonnement, une stratification en classes. De fait, les relations entre restaurateurs et commerçants sont souvent limitées au strict rapport professionnel. C'est également le cas avec les expatriés (étatiques ou privés), vivant en *compounds* sécurisés et peu ouverts aux quartiers environnants.

Unique exemple ouest-africain, Abidjan regroupe l'ensemble de ces catégories socioprofessionnelles présentes dans chaque capitale. Trois territoires, trois types de population : Adjamé accueille les commerçants, les II-Plateaux les restaurateurs et médecins, et la Zone IV, les « hôteliers » ou prosaïquement, les proxénètes. En Afrique de l'Ouest, les ressortissants chinois seraient près de 100 000, dont la moitié au Nigéria, suivi du Ghana et de la Guinée (5 000), de la Côte d'Ivoire (2 500), du Mali, du Libéria et de la Sierra Léone (2 000), du Sénégal (1 500), de la Mauritanie (un millier), etc. Ces données, issues des études de terrain et de médias locaux plus ou moins objectifs, ne tiennent pas compte des migrants temporaires (les salariés sous contrats) et étatiques (fonctionnaires de l'ambassade).

Ces écarts mettent en évidence les spécificités économiques, sociales et historiques des États africains respectifs. L'ancienneté des relations ainsi que les opportunités que présentent ces derniers sont également plusieurs facteurs essentiels à l'implantation chinoise. Des opportunités qu'offrent également les territoires « sinisés », soit, géographiques, économiques et sécuritaires. Ces « *chinatowns* » et « *chinamarkets* » modifient parfois en profondeur « l'ethnicité » et la fonction de ces rues, boulevards ou quartiers (Aurégan, 2011-1, 65).

La Zone 4 C, ou Zone IV, est depuis 1960 et l'indépendance ivoirienne, un espace où cohabitent les foyers aisés avec les zones industrielles développées par la proximité du port autonome d'Abidjan. Des habitats de « moyen ou de bon confort » (Haeringer, 1969) contigus de cliniques et polycliniques, d'établissements scolaires prisés par les expatriés, de centres de recherche ou encore de grands hôtels. À équidistance de l'aéroport (et du 43^e RIMA) et du Plateau, le centre administratif et financier de la Côte d'Ivoire, la Zone IV bénéficie du boulevard Valéry Giscard d'Estaing, principal axe reliant le Nord du Sud d'Abidjan et où est installé le Centre chinois pour la promotion de l'investissement et du commerce¹⁴².

Outre cette représentation officielle, plusieurs « commerces » sont visibles : le restaurant Le Beijing, qui depuis 2007, propose une restauration haut de gamme, une épicerie, une cantine dont la clientèle est majoritairement composée de marins en escale et qui se retrouve également dans les bars/salons de massages. Au nombre de neuf, développés depuis 2005, ils proposent en sus des consommations, des massages effectués par de jeunes prostituées chinoises. Ces jeunes femmes seraient selon Xu Fangdong, un des gérants, sous contrats (de six mois) et officiellement toutes volontaires. Extrêmement rentables, ces salons emploient des traducteurs et hommes à tout faire ivoiriens, plus prolifiques que les propriétaires

¹³⁹ Compagnie malienne des textiles (1 000 employés dont 14 chinois).

¹⁴⁰ Soit, plus de 30 millions €.

¹⁴¹ 华侨.

¹⁴² D'une manière provisoire ? La Chine construit en effet une vaste ambassade (la plus grande en Afrique de l'Ouest, et comparable en cela à celle des États-Unis) dans le quartier de Cocody, au Nord-Est d'Abidjan.

chinois. Ces derniers factureraient de 40 000 à 5 millions de FCFA¹⁴³ la compagnie de ces Chinoises, chaperonnées par des gérantes peu soucieuses de la légalité de leurs emplois et au fait des pratiques de la police. La clientèle, aisée et constituée d'expatriés européens, de Libanais et donc de marins, est essentiellement identique à Bamako, où cette « activité » est strictement localisée dans les hôtels (entre 50 et 80). Au Sénégal ou en Mauritanie cependant, ceci, quoiqu'existant, reste invisible. La prostitution serait également ostensible au Nigéria et au Cameroun, et plus largement, dans les États anglophones.

L'évolution des emplois occupés par les Chinois d'Outre-mer est symptomatique d'un fort ancrage. Une diversification peu (Abidjan) ou pas (Bamako) appréciée, participant directement aux représentations relatives aux migrants asiatiques. Ces dernières sont en partie le fait de replis identitaires et communautaires. L'habitat au II-Plateaux est révélateur de ces pratiques, également perceptibles à Dakar (Gibraltar), à Ségou, à Douala, etc.

Contrairement aux commerces chinois arborant des enseignes ethniques, l'absence de tels signes rend extrêmement difficile le recensement des habitats chinois dans le quartier des II-Plateaux. En revanche, leur présence est connue, critiquée et redoutée. Car la ségrégation spatiale abidjanaise, produit des plans d'urbanisme. Le premier appliqué dès 1963 a, avec l'installation du premier centre commercial en 1989, attribué une certaine valeur résidentielle au quartier.

La proximité immédiate du Bureau économique et de l'ambassade a également incité des centaines de Chinois à s'installer aux II-Plateaux, où la sécurité, sa situation géographique (centrale et reliée aux principaux axes abidjanais) et la présence historique de plusieurs établissements¹⁴⁴ ont également joué un rôle déterminant. Les restaurants « internationaux » de la rue des jardins, dont deux sont tenus par des ressortissants chinois, attirent par la même occasion les ressortissants chinois. Les griefs portés à l'encontre des résidents asiatiques sont nombreux et variés : bruyants, sociaux, peu enclins à l'entretien des jardins et locaux... À l'image du quartier dakarois Gibraltar, la spéculation induite par la demande asiatique exerce une pression directe sur les locataires, et dans une moindre mesure les propriétaires, dont certains n'hésitent pas à louer au double du marché, les villas situées dans le Nord et le Sud-Est des II-Plateaux.

Adressée à ces voisins gênants, la principale critique reste celle de l'utilisation même de leurs logements. En effet, la majorité des résidents sont les commerçants d'Adjamé, qui, ayant fermé leurs échoppes à 13h, regagnent leurs logements/entrepôts où ils stockent une partie des marchandises. Ils sont parfois accompagnés de leurs employés ivoiriens, vendeurs et traducteurs le matin, employés de maison l'après-midi et les week-ends.

Du « quartier riz chinois » au « quartier rouge ». Adjamé au Nord du Plateau, est devenue en l'espace d'une décennie l'une des principales sources d'approvisionnement de l'Afrique de l'Ouest francophone. Importées de Yiwu ou Shanghai, les marchandises *made in China* sont débarquées du port autonome et exposées derrière les comptoirs ou à même le sol des rues Dougoutigui et Diarra, à proximité du Forum des marchés. Cette vaste infrastructure attire quotidiennement plus d'un million de visiteurs, au sein de ce quartier populaire, multiethnique, où près de 70% des logements sont de type cour commune.

Ayant acheté au prix fort les petites surfaces encore récemment tenues par la communauté libanaise, les commerces chinois dépassaient en 2011, la trentaine. Originaires du Henan ou des provinces côtières (du Heilongjiang au Guangdong) à l'image de leurs homologues de Bamako, d'Accra ou de Conakry¹⁴⁵, grossistes et détaillants sont à l'origine de multiples représentations, s'opposant selon le statut des personnes interrogées. Le *china bashing* proposé par la FENACCI ou l'UNACOIS est régulièrement dénoncé par les organisations de consommateurs ou de droits de l'homme, telle l'ASCOSSEN¹⁴⁶ à Dakar. Il va sans dire que les populations ouest-africaines sont, dans une grande majorité, bienveillantes à l'égard de cette activité, permettant aux classes sociales les plus défavorisées d'acquiescer des biens de consommation courante inaccessibles auparavant (chaussures et habillement en général, ustensiles de cuisine, jouets, maquillage et produits de beauté, etc.). Les manifestations organisées contre la « concurrence déloyale » chinoise sont donc perçues avec étonnement par cette clientèle populaire, qui voit dans l'afflux de marchandises à bas prix (et de mauvaise qualité) une source de revenus, notamment pour les femmes –

¹⁴³ D'une heure au mariage blanc, utile pour certains Ivoiriens ou Libanais souhaitant s'installer ou créer un bureau d'import-export à Guangzhou par exemple.

¹⁴⁴ Dont le Centre d'acupuncture de Chine en Côte d'Ivoire, sur le boulevard Latrille.

¹⁴⁵ Et non de Dakar, où 75 % des commerçants sont nés dans la province agricole du Henan, du même nom de la société *Henan Chine*.

¹⁴⁶ La Fédération nationale des commerçants de Côte d'Ivoire et l'Union nationale des commerçants et industriels du Sénégal ont respectivement organisé, avec l'appui de la communauté libanaise, des grèves et manifestations (en 2007 à Adjamé et 2004 à Dakar). L'Association des consommateurs du Sénégal a alors accusé de xénophobie et d'hypocrisie les commerçants autochtones, détenant le monopole du secteur avant l'arrivée des Chinois – et en partie des commerçants mourides.

achetant en semi-gros ou au détail ces produits revendus dans les quartiers abidjanais ou villes de la sous-région. C'est également sans compter les emplois directs créés par ces commerçants, incapables pour la plupart de traiter une affaire sans l'appui de leurs personnels.

CONCLUSION

La diffusion spatiale des *huàqiào* dans les États ouest-africains restant modeste (Côte d'Ivoire, Mali, Nigéria et Ghana) voire nulle (Sénégal, Mauritanie), leur implantation témoigne donc d'une concentration urbaine et territorialisée¹⁴⁷ à des quartiers centraux, possédant pour la plupart des valeurs symboliques et historiques. La faible appropriation foncière témoigne d'un ancrage relatif au sein des capitales ouest-africaines, parfois rendue difficile par les appréhensions locales à céder ou même louer des logements à ces « étrangers ». Ces Chinois, derniers migrants, sont régulièrement victimes de propos xénophobes et de stigmatisations générées par les acteurs économiques nationalistes, soit, sous un prisme économique hypocrite. On y dénonce maladroitement cette « solidarité ethnique » qui caractérise les communautés chinoises. Les avantages ou inconvénients qu'induisent ces dernières ne doivent pas faire oublier que, pour ces migrants, le continent africain représente pour la majorité une solution de moindre mal, une étape nécessaire.

Dans tous les cas, le slogan *néigú fúwù* (为国服务)¹⁴⁸ est trompeur : ces migrants économiques travaillent essentiellement dans un cadre personnel et familial, les liens avec la représentation officielle qui est l'ambassade devenant rares, hormis dans certains cas exceptionnels¹⁴⁹.

Multiscalaire, la relation sino-africaine voit l'intervention de nombreux acteurs s'entremêlant – mais ne se confondant pas ou peu. En termes d'aide, l'ensemble de ces protagonistes permet aux États récipiendaires une diversification – de l'aide – et donc son augmentation substantielle. Si ses effets sur la croissance africaine sont hétérogènes et à relativiser, la Chine a par ailleurs compris que le temps où ses financements étaient exclusivement dirigés vers la construction de stades et présidences est révolu. Elle est aujourd'hui engagée dans de multiples projets à caractère social ou touchant directement au développement. À l'image des acteurs et des relations, la coopération est également multiscalaire, du broyeur à manioc au pipeline. A contrario, les États occidentaux dénoncent le manque de transparence et l'inexistence de conditionnalités. Localement, après une décennie de fascination, le transfert de savoir-faire, les suivis techniques ou l'imposition de sociétés et employés chinois sont remis en cause. De ce fait, les retombées économiques et sociales des projets de coopération chinois ne sont donc pas toujours explicites. Ils stigmatisent également la Chine et ses acteurs, vus comme un frein à l'industrialisation.

L'évolution de la Chine, de ses discours et politiques ont largement influé sur son attitude (ou politique) en Afrique. D'une idéologie prônée à une réalpolitik économique, la Chine comme ses sociétés ont encore des efforts à faire¹⁵⁰ pour s'adapter aux conditions locales. Pour partie, l'Afrique représente pour elles un terrain d'exercice, un test, avant d'investir les marchés occidentaux. Si les reproches adressés sont en partie fondés, c'est aux États africains et aux sociétés civiles d'imposer certaines conditionnalités et une ligne de conduite à cette Chine, puissance africaine qui ne souffre d'aucun complexe historique, premier partenaire du continent et amené à accroître sa présence dans l'ensemble des secteurs économiques.

BIBLIOGRAPHIE

- ALDEN C. (2007) *China in Africa*, United Kingdom, Zed Books, 154 p.
 AMPIAH K., NAIDU S. (2008) *Crouching Tiger, Hidden Dragon: Africa and China*, University of Kwazulu Natal Press, 357 p.
 AUREGAN X. (2011a) *Les enjeux géopolitiques de la percée chinoise au Sénégal : la puissance asiatique au pays de la teranga*, Éditions Universitaires Européennes, Institut Français de Géopolitique, 208 p.
 AUREGAN X. (2011b) *Les enjeux géopolitiques de la Chine en Afrique de l'Ouest : études de cas au Mali et en Mauritanie*, Éditions Universitaires Européennes, Institut Français de Géopolitique, 192 p.

¹⁴⁷ Voire, très limitée à l'image de Dakar.

¹⁴⁸ Servir le pays (de l'étranger).

¹⁴⁹ Pont aérien entre la Chine et la Lybie, février-mars 2011. Le ministère des Affaires étrangères chinois conseille ses ressortissants de quitter la Côte d'Ivoire le 24 mars 2011.

¹⁵⁰ Ce, malgré plusieurs mesures contraignantes dont celle de 2006 où le Conseil d'État a adopté 9 principes visant à standardiser le comportement des sociétés chinoises opérant à l'étranger.

- AUREGAN X. (2011c) *La Chine en Côte d'Ivoire : le double jeu*, Diploweb.
- AUREGAN X. (2011d) Le Burkina Faso et les deux Chines, *Outre-Terre*, n° 30, 381-390.
- BERTONCELLO B., BREDELOUP S. (2006) La migration chinoise en Afrique : accélérateur du développement ou « sanglot de l'homme noir » ?, *Afrique contemporaine*, n° 218, 199-224.
- CHAPONNIERE J.-R. (2008) L'aide chinoise à l'Afrique : origines, modalités et enjeux, *L'économie politique*, n° 38, 7-28.
- CHEN M.-X. et al. (2006) *China and India: What's in it for Africa?*, OECD Development Centre, 95 p.
- COURET D. (1997) *Territoires publics et espace urbain à Abidjan : Quand gestion urbaine revendications citadines composent...*, Karthala-ORSTOM, 429-458.
- DJEGUEMA A. (2006) *Crises et recompositions dans les modes d'habiter et les pratiques sociales à Abidjan*, 42^{ème} Congrès IsoCaRP, 19 p.
- DUBRESSON A., YAPI-DIAHOU A. (1988) L'État, « le bas », les cours : exclusion sociale et petite production immobilière à Abidjan (Côte d'Ivoire), *Tiers-Monde*, tome 29, n° 116, 1083-1100.
- ETIENNE G. (2010) La Chine et les Chinois de l'extérieur, *Relations internationales*, n° 141, 99-109.
- FOURNET-GUERIN C. (2009) Les Chinois de Tananarive (Madagascar) : une minorité citadine inscrite dans des réseaux multiples à toutes les échelles, *Annales de Géographie*, n° 669, 543-565.
- GABAS J.-J. (2008) Les pays émergents et la coopération internationale, in *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po, 221-234.
- GUÉRIN E. (2008) Bailleurs émergents et gouvernance mondiale de l'aide au développement : où en est la Chine en Afrique ?, *IDDRJ*, n° 3, 105-118.
- HAERINGER P. (1969) Structures foncières et création urbaine à Abidjan, *Cahiers d'études africaines*, vol. 9, n° 34, 219-270.
- MA-MUNG E. (2000) *La diaspora chinoise, géographie d'une migration*, Paris, Ophrys, 175 p.
- MA-MUNG E. (2009) *Diaspora et migrations chinoises*, in C. Jaffrelot (éd.), *L'enjeu mondial*, Paris, CERIL-L'Express, 235-244.
- PISANI-FERRY J. (2010) La Chine, l'économie mondiale et l'Europe, *Commentaire*, vol. 33, n° 131, 649-658.

Document officiel :

L'aide étrangère de la Chine, Bureau d'information du Conseil d'État, avril 2011.

La perspective d'émergence des institutions de microfinance à partir des envois de fonds des travailleurs migrants : cas de la Kabylie

Mohamed ACHIR¹⁵¹

En dépit de la crise financière mondiale, loin d'être conjoncturelle, qui ne cesse de vulnérabiliser et de tirer la croissance économique des pays développés vers le bas, les envois de fonds des travailleurs émigrés constituent une ressource non négligeable pour les pays en voie de développement, surtout à faible revenu. Selon la Banque mondiale¹⁵², les montants déclarés s'élevaient, fin 2011, à 325 milliards de dollars (307 en 2009) devraient atteindre 440 milliards de dollars fin 2012. Recensés à partir des données brutes provenant de l'Annuaire des statistiques de la balance des paiements du FMI¹⁵³, ils couvrent à la fois les envois de fonds des émigrés et des travailleurs temporaires et les transferts de capitaux des émigrés. États-Unis, Arabie Saoudite, Suisse, Russie et Allemagne sont les pays à l'origine des envois de fonds (Banque mondiale, 2010). Les principaux bénéficiaires sont l'Inde, la Chine, le Mexique, les Philippines et la France¹⁵⁴. L'incidence du rapport du montant transféré au PIB, est plus importante dans les pays à faible revenu. Le pourcentage peut atteindre 25% du PIB dans certains pays subsahariens. Selon les estimations de la Banque mondiale (2010), l'Afrique aurait reçu, en 2007, 23,1 milliards USD en transferts de fonds (11,7 pour l'Afrique subsaharienne (ASS) et 11,4 pour l'Afrique du Nord), soit 6,8% du flux global estimé à 337 milliards USD. Bien que la Banque mondiale identifie l'Afrique comme le continent qui reçoit la part la moins significative des transferts, les envois de fonds y constituent l'une des principales sources de revenus pour des milliers de familles (Gubert, 2005). Les transferts des migrants représentent la deuxième source de capitaux étrangers de l'ASS derrière l'investissement étranger direct (IDE) et devant l'aide publique au développement (APD). Les transferts de fonds vers l'Afrique subsaharienne sont supérieurs à l'aide publique au développement depuis le début des années 1990 (BAD, 2009).

1. LES ENVOIS DE FONDS DES TRAVAILLEURS ÉMIGRÉS ET LA CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT

Les experts de la Banque mondiale et du FMI insistent sur le rôle considérable que jouent les fonds envoyés par les émigrés dans le développement de leurs pays d'origine. Ils soulignent la mise en valeur du capital humain par l'éducation et, dans une moindre mesure, la formation du capital physique par l'investissement dans les logements, les services, le commerce et les exploitations agricoles. En augmentant le revenu monétaire des ménages, ces envois de fonds servent avant tout à financer l'achat des produits de consommation, « à court terme, l'effet direct... est de desserrer les contraintes budgétaires des ménages... et de relever leur niveau de bien-être. À plus long terme, les transferts de fonds peuvent aussi affecter indirectement les gains totaux des ménages par leur impact sur les autres sources de revenus via une nouvelle distribution des actifs... ou l'investissement en capital humain des individus » (Lachaud, 1999, 1).

¹⁵¹ Université de Tizi Ouzou. mohachir2000@yahoo.fr

¹⁵² *Migration and Remittances Factbook 2011*, www.worldbank.org/migration.

¹⁵³ Dans la balance des paiements, les « envois de fonds des travailleurs » apparaissent (code 2391) à la rubrique « transferts courants » ; la « rémunération des salariés » (incluant les gains des frontaliers, des saisonniers et des autres travailleurs non résidents) figure (code 2310) au poste « revenus » du compte des transactions courantes ; les transferts en capital des migrants (code 2431) ressortent sous la rubrique « transferts de capital » du compte de capital et d'opérations financières.

¹⁵⁴ Selon le *Factbook 2011*, les premiers pays de destination des migrants sont les États-Unis, la Russie, l'Allemagne, l'Arabie Saoudite et le Canada. En pourcentage de la population, les premiers pays d'immigration sont le Qatar (87%), Monaco (72%), les Émirats arabes unis (70%), le Koweït (69%) et Andorre (64%).

Les fonds consacrés au départ à la consommation sont employés ultérieurement à des fins d'investissement dans le capital humain ou physique.

2. LES DÉTERMINANTS DES ENVOIS DE FONDS DES ÉMIGRÉS

2.1 L'altruisme

Des études sur les déterminants des envois de fonds des émigrés considèrent que l'une des motivations susceptibles d'influencer le niveau de ces envois vers le pays d'origine est l'altruisme, c'est-à-dire le sentiment de satisfaction qu'éprouvent les émigrés à l'égard du bien-être des membres de leur famille restée au pays natal. Ceci repose sur l'hypothèse suivante : le montant des transferts est censé augmenter en même temps que le revenu de l'émigré avec une corrélation de diminution de ce montant à mesure que le revenu de la famille augmente ; aussi, le montant devrait diminuer au fil du temps, à mesure que les liens familiaux se distendent. Il devrait en être de même lorsque l'émigré s'installe définitivement dans le pays hôte et que les membres de sa famille viennent le rejoindre (Lucas et Stark, 1985). Des données empiriques concernant le Botswana corroborent le premier argument. Une augmentation de 1% du salaire d'un émigré entraîne une augmentation du montant des transferts allant de 0,25% pour les bas salaires à 0,73% pour les salaires élevés. Toutefois, après avoir constaté que la corrélation entre le niveau des transferts et le niveau de revenu dans le pays d'origine était insignifiante, on peut dire que l'altruisme ne suffisait pas à lui seul à expliquer les motivations poussant à effectuer des transferts (Lucas et Stark, 1985).

2.2 L'intérêt personnel

L'intérêt personnel peut être considéré comme incitatif au transfert de fonds aux membres de la famille de l'émigré. La question de l'héritage est généralement au centre des préoccupations des migrants songeant au retour. La possession de biens dans son pays d'origine peut inciter le migrant à envoyer de l'argent aux parents qui y sont restés pour s'assurer qu'ils s'en occupent comme il faut (Hoddinott, 1994 ; Lucas et Stark, 1985). Toutefois, on ne parvient pas à savoir avec certitude si le motif est la perspective de l'héritage ou le souci que les parents prennent soin des biens du migrant¹⁵⁵. L'intention de retour peut aussi pousser l'émigré à transférer des fonds afin d'investir dans l'immobilier, dans des actifs financiers, dans des biens publics (ce qui renforcera son prestige et son influence politique au sein de la communauté locale), et/ou dans le capital social (rapports avec la famille et les amis, par exemple). Selon l'étude effectuée aux États-Unis par Lowell et de la Garza, (2000, 13) « les immigrés présentent le même comportement en matière de transferts de fonds. Pour chaque augmentation de 1% de la durée du séjour dans ce pays, la probabilité de transfert décroît de 2%, elle est même moitié moindre chez les immigrés auxquels s'intéressent les milieux politiques aux États-Unis ». Le Canada, pays accueillant principalement des immigrants permanents, connaît une situation analogue : les ménages d'immigrés ne consacrent qu'une modeste part de leur budget aux transferts de fonds, en moyenne 2 à 6% de leurs dépenses totales.

3. LES DÉTERMINANTS DES TRANSFERTS DE FONDS VERS LES PAYS DU SUD DE LA MÉDITERRANÉE

Une étude réalisée par Miotti, Mouhoub et Oudinet (2009, 10), pour comprendre les comportements de transferts à partir de la France vers les pays du Sud de la Méditerranée et de l'Afrique subsaharienne révèle que : « de toutes variables observables contrôlées, les variables subjectives comme l'attachement au pays d'origine, l'histoire et le contexte institutionnel de l'émigration, jouent un rôle déterminant dans l'explication des transferts de fonds. » Le cas des Algériens est particulièrement intéressant : « ceux qui sont arrivés avant les années 1990 ont une probabilité d'envoi plus importante que les immigrants plus récents. Les plus âgés, les plus anciennement arrivés et les non scolarisés sont plus attachés au pays d'origine expliquant ainsi, leur incitation à transférer davantage que les migrants récents dont le départ s'explique plus souvent par des facteurs répulsifs et d'insécurité. En d'autres termes, être arrivé durant la période fordiste, en étant appelé par les grands secteurs de l'industrie et du bâtiment n'a pas le même impact sur l'attachement et par conséquent sur la motivation à transférer que le contexte des

¹⁵⁵ Une enquête auprès de migrants de Tonga et de Samoa occidentale installés à Sydney confirme qu'ils transfèrent des fonds par souci de leur propre intérêt, afin d'accumuler des biens et d'investir dans leur région d'origine (Brown, 1997).

années 1990-2000 où les migrations sont davantage organisées sur des bases personnelles et stratégiques concernant des personnes plus qualifiées » (Miotti *et al.*, 2009, 12).

Le second résultat auquel parvient cette étude précise l'utilisation des transferts d'argent. « Les transferts dans l'optique d'un investissement dans le pays d'origine en dehors de l'achat du logement, concernent aussi les plus anciennement présents en France et les moins scolarisés. » Ce résultat contredit l'hypothèse théorique d'une altération des liens au fur et à mesure de la durée de séjour du migrant, « car la durée d'installation n'a de sens que si elle est contextualisée dans l'histoire de l'émigration, les conditions d'arrivée dans le pays d'accueil et les conditions de départ du pays d'origine » (Miotti *et al.*, 2009, 15). En effet, le degré d'attachement apparaît alors comme une variable subjective discriminante en fonction de ces conditions historiques. Cependant, les migrants venant d'Afrique subsaharienne envoient plutôt pour les dépenses courantes avec le sentiment d'une « obligation » qui constitue pour ces migrants une variable subjective fondamentale, toutes choses égales par ailleurs. L'étude conclut aussi que : « les résultats en termes de politique économique sont liés à la question du risque de tarissement de ces transferts à l'avenir puisque les nouvelles vagues d'immigration, dans un contexte de restriction des flux migratoires et de stratégie de baisse des coûts d'émigration, se traduisent par une sélection accrue des plus qualifiés. Dès lors les pays récepteurs des transferts des migrants devraient penser à l'après-transfert au lieu de se contenter d'une gestion rentière de l'argent des émigrés » (Miotti *et al.*, 2009, 16).

4. MESURES PROPRES À REHAUSSER L'IMPACT DES REMISES SUR LE DÉVELOPPEMENT

Diverses études effectuées par des institutions internationales (BM, FMI, OCDE) se sont focalisées sur les moyens permettant de mieux utiliser les fonds des émigrés en les orientant vers le développement de leur pays d'origine. Parmi les recommandations retenues on peut tirer les plus importantes :

- Stimuler la concurrence entre les établissements assurant les transferts afin de réduire les coûts de transaction ;
- Inciter les personnes qui envoient des fonds à ne plus faire appel à des opérateurs dont les transferts financiers constituent la seule activité mais à des institutions financières à plus large assise, capables d'offrir des services de compte bancaire et de crédit aux destinataires ;
- Créer des produits financiers novateurs qui incitent les destinataires à épargner une partie de l'argent qu'ils reçoivent ;
- Renforcer les capacités institutionnelles des unions de crédit et des établissements de micro-finance dans les pays de destination des remises ;
- Promouvoir la constitution d'associations « ville natale », par l'intermédiaire desquelles une partie des remises pourrait être acheminée vers des projets communautaires ;
- Mettre en place des réseaux pour l'entrepreneuriat au sein des diasporas afin de mobiliser ou de faciliter l'investissement dans les pays d'origine ;
- Lancer des souscriptions auprès des travailleurs émigrés de même nationalité afin de lever des fonds destinés à financer des investissements dans leur pays d'origine ;
- Encourager les membres des diasporas à faire profiter leur pays d'origine de leur capital intellectuel par le biais de visites, d'apports de conseils ou de contacts par internet.

5. LES ENVOIS DE FONDS DES TRAVAILLEURS MIGRANT VERS LA KABYLIE

Les transferts de fonds des travailleurs migrants vers leurs pays d'origine ne cessent d'augmenter en dépit de la crise financière mondiale. En Algérie, l'augmentation des envois de fonds va de pair non pas avec l'intervention et l'encouragement des autorités publiques, comme c'est le cas dans les autres pays du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne, mais plutôt avec l'esprit solidaire et l'altruisme qui animent la communauté algérienne à l'étranger. Cependant, l'importance des réserves de change générées par l'exportation des hydrocarbures à partir des années 2000, pourrait être derrière le manque d'intérêt affiché par le gouvernement vis-à-vis des transferts de fonds des émigrés.

En Kabylie, région représentant plus de 50% de l'immigration algérienne en France (Dirèche-Slimani 1997), non seulement les montants en jeu sont très importants en termes absolus et relatifs, mais les

migrants se sont aussi révélés être de véritables "acteurs du développement" à travers le financement de la création de microprojets individuels et collectifs grâce aux envois réguliers. L'objectif de cette étude s'inscrit dans la relation émigration et développement à travers, d'une part, l'analyse de la contribution des envois de fonds des migrants à la création des micro-entreprises et, d'autre part, au financement des projets d'utilité publique dans les villages. Il s'agit aussi d'une analyse de facteurs qui permettront l'émergence des institutions de microfinance dans les villages Kabyles. Dans ce cadre, nous allons répondre à un certain nombre de questions propres au cas des émigrés de la Wilaya de Tizi Ouzou. Quelles sont les causes historiques de l'émigration Kabyle ? Qu'en est-il des transferts à travers les différents âges de l'émigration ? Quels sont les problèmes inhérents aux transferts ces dernières années ? Quelle est la contribution de ces fonds en matière d'élévation du niveau de vie des ménages bénéficiaires ? Les fonds envoyés contribuent-ils à la création des micro-entreprises ? Quelle est la part revenant aux caisses de villages ? Comment les caisses de villages peuvent devenir des institutions de microfinance ?

5.1 Méthodologie

La méthodologie suivie repose sur une série d'enquêtes par entretien auprès des familles bénéficiaires de transferts dans des villages de la Wilaya de Tizi Ouzou et sur des interviews menées auprès des institutions intervenant dans la réception et le transfert des fonds comme les agences d'Algérie poste et les banques commerciales à travers western Union ainsi que des entretiens avec des membres des comités de villages (*Tammans*) de la Daïra d'Azazga et de Bouzeguene. Au total, plus de 50 ménages ont été enquêtés. Cette étude a été réalisée entre janvier et la fin du mois d'avril 2011. Les conclusions de cette étude ne doivent pas être généralisées même s'il existe beaucoup de similitudes avec d'autres régions du pays.

5.2 L'entretien

L'entretien tente de répondre à deux grandes questions : d'une part la contribution des fonds dans la création des micro-entreprises et, d'autre part, le financement des projets d'utilité publique dans les villages. Il comporte des questions relatives à l'identification de l'émigré ; à l'amélioration du niveau de vie de la famille de l'émigré ; aux micro-entreprises créées ; à la contribution des émigrés dans les projets communs du village enfin aux sommes versées dans la caisse du village. L'entretien a été validé suite à une enquête préliminaire d'une dizaine de questionnaires tests auprès des familles des émigrés choisis d'une manière aléatoire au niveau de la commune d'Azazga, réputée à forte population d'émigrés.

6. LE CONTEXTE SOCIO-HISTORIQUE ET GÉOGRAPHIQUE DE L'ÉMIGRATION KABYLE

Le phénomène d'immigration en Kabylie est antérieur à la colonisation française, c'est une tradition socioculturelle. Une migration interne existait déjà avant 1830, les ouvriers kabyles travaillaient dans les manufactures turques grandes villes algériennes. D'après Chaker (1998, 67) : « une tradition du commerce liée à la migration existe déjà chez certaines tribus kabyles avant le début de la colonisation. »

6.1 La colonisation française et la première grande vague d'émigration

Dernière région à être pacifiée par la colonisation française, 1871, représente pour la Kabylie et pour l'histoire de son émigration une date importante. En 1871, l'armée française réussit à réprimer la rébellion à laquelle la Kabylie a activement participé. Ces changements bouleversent un équilibre économique et démographique déjà fragile. En raison des méthodes archaïques de culture de montagne, mises en œuvre sur une terre peu fertile, l'agriculture ne permet pas de couvrir les besoins alimentaires d'une population en forte croissance, « un peuple qui vit d'herbes et de racines » (Camus, 1939). Cette situation pousse certains hommes à chercher ailleurs les biens nécessaires à leur survie et à celle de leurs familles. « Cette surpopulation d'une terre extrêmement morcelée, pauvre, vivant d'une agriculture primitive de montagne ne laisse qu'une alternative : la faim ou l'émigration » (Dirèche-Slimani, 1997, 48). Après les événements de 1871, certains Kabyles se réfugient en Tunisie. Quelques-uns y resteront toute leur vie, d'autres rentreront en Kabylie, d'autres enfin partiront pour la France¹⁵⁶.

¹⁵⁶ L'émigration en France serait liée à l'inauguration des écoles en Kabylie en 1873 (Ath-Messaoud et Gillette, 1976, 29).

6.2 La deuxième vague d'émigration

La deuxième vague d'émigration kabyle est enregistrée en 1906-1907 en quasi-totalité vers la France (Sayad, 1977). Il s'agit d'ouvriers travaillant dans les raffineries, les mines, les docks et les huileries. Les Kabyles sont recrutés par les savonneries marseillaises pour empêcher la grève des ouvriers, en majorité italiens (Dirèche-Slimani, 1997). En 1914, 13 000 Algériens se trouvent en France, dont plus de 10 000 Kabyles (tableau 1). Pendant la Première Guerre mondiale, lorsque l'industrie française a besoin d'aide pour compenser la force masculine mobilisée, les ouvriers algériens sont employés dans les usines vouées à la défense nationale. Pendant cette période, ce sont encore les Kabyles qui dominent l'immigration algérienne en France, bien que des Algériens des régions arabophones en fassent aussi partie. En 1923, 80 000 Algériens, dont 84,1% de Kabyles, vivent en France. Jusqu'au début de la guerre de libération nationale, le nombre d'émigrés-ouvriers avait augmenté, environ 212 000 en 1954, dont 120 000 Kabyles.

Tableau 1 : évolution du nombre d'immigrés algérien en France et de la part des Kabyles

	Nombre d'immigrés	Dont Kabyles	
		nombre	%
1914	13 000	10 000	76,9
1923	8 000	67 280	84,1
1954	212 000	120 000	56,6

Source : Mahé (2001, 340).

6.3 Les envois de fonds durant cette période

En 1926 les flux de capitaux, envoyés par les travailleurs migrants, ont contribué à contrebalancer l'économie déficitaire de la Kabylie. Selon l'écrivain Albert Camus, à cette époque, le pays a connu une prospérité grâce notamment aux fonds envoyés par les émigrés. En 1930, lors d'une enquête sur la répartition des Kabyles dans la région parisienne, Luis Massignon, en collaboration avec le directeur du centre d'accueil de Paris (Cité par Mahé, 2001, 330), livra quelques données statistiques. 120 000 Kabyles résidaient alors en permanence en France depuis le début de la Première Guerre mondiale, dont 60 000 au moins à Paris. Leurs origines régionales se répartissent comme suit : 30 000 originaires de la commune mixte de Gergour, 24 000 de Soummam, 18 000 d'Akbou et 7 200 de celles de fort national, Djurdjura, Haut Sebaou et de la commune de plein exercice de Tizi Ouzou. Dès 1930 les revenus de l'immigration ont baissé de moitié (Mahé, 2001), entre 1939 et 1945 la situation s'est aggravée et la Kabylie n'a pas été épargnée par les phénomènes de famine frappant l'ensemble de l'Algérie rurale. Ce sont les mêmes facteurs qui ont assuré le dynamisme de l'émigration qui se retournèrent contre elle et la rendirent particulièrement vulnérable aux fluctuations économiques et aux crises mondiales (Mahé, 2001, 337).

Tableau 2 : Montant des sommes transférées par mandats postaux au seul bureau de Fort National

Année	Montant en millions de Fr	Année	Montant en millions de Fr
1928	24	1933	24
1929	33	1934	21
1930	29	1935	18
1931	26	1936	19
1932	23	1937	28

Source : Mahé (2001, 145).

6.4 Analyse socioculturelle de l'émigration Kabyle durant cette période

« Si les changements internes en Kabylie influencent l'émigration, l'immigration modifie en retour les modes de vie et de pensée kabyles » (Sayad, 1977, 27). L'immigration, facteur de changements culturels, sociaux et économiques de la société kabyle, menace la survie des valeurs traditionnelles. « L'émigration, par l'expérience de genres de vie différents, comporte le risque de tuer l'esprit paysan » (Ath-Messaoud et Gillette, 1976, 57-58). Elle apporte l'individualisme, une valeur auparavant absente en Kabylie et condamnée au profit de l'importance du groupe. En outre, l'émigration modifie les relations entre les générations. Traditionnellement, l'homme le plus âgé "a toujours raison", il doit être respecté par égard à son âge et à son expérience. L'argent des émigrés, qui permet de nourrir la famille, remet en cause l'autorité des personnes âgées et confère la reconnaissance de la société. Dans la tradition kabyle, ce sont

les frais ostentatoires ou la symbolique des dépenses qui haussent le prestige social. « Le phénomène d'imitation n'est pas non plus absent dans ce pays où tout le monde se jalouse pour tout, y compris pour l'exil (!) et où le nnif est encore ici plus développé que partout ailleurs » (Khellil 1979, 81).

6.5 L'esprit solidaire et la valeur symbolique

La perception de l'émigration par la société traditionnelle kabyle est considérée comme une épreuve prestigieuse. En transférant des fonds au profit de sa famille et en rentrant chez lui, l'émigré, bien que vivant modestement pendant son séjour à l'étranger, doit faire bonne impression et persuader les habitants de son village qu'il a réussi sa vie dans son pays d'accueil. Cette idéalisation de l'émigration dans la société kabyle est, dans une certaine mesure, à l'origine de la construction d'un mythe de la vie facile en France.

7. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS PRÉLIMINAIRES

Les résultats préliminaires de notre enquête coïncident avec ceux de l'étude de Miotti, Mouhoub et Oudinet (2009, 12) : « toutes variables observables contrôlées, les variables subjectives comme l'attachement au pays d'origine, l'histoire et le contexte institutionnel de l'émigration, jouent un rôle déterminant dans l'explication des transferts de fonds ». L'esprit solidaire et l'altruisme qui animent les émigrés Kabyles, les conditions sociales du premier départ, la période d'émigration, le nombre de personnes prises en charge, le niveau d'instruction, le statut socioéconomique et l'intention de retour sont des variables ayant une influence directe sur les envois de fonds¹⁵⁷.

7.1 L'utilisation des fonds

De l'analyse des données, il ressort que les envois de fonds des émigrés sont principalement destinés à l'investissement immobilier. Auparavant les émigrés envoyaient de l'argent pour construire leur propre demeure dans le village, désormais leur choix s'oriente vers l'achat de biens immobiliers, généralement à Tizi Ouzou et Azazga, avec l'objectif de les revendre plus tard et de réaliser une plus value. Un émigré nous a déclaré dans un entretien : « je préfère investir mon argent dans l'immobilier étant donné que cet investissement est sûr et le prix de l'immobilier ne cesse d'augmenter d'une année à une autre ». Une autre partie des fonds est destinée à la consommation finale, dont il convient de signaler que la propension marginale a baissé par rapport aux années 1980 et 1990. Non seulement les émigrés ne font plus de transferts en nature mais ils privilégient les petits investissements. L'impact des transferts de fonds est lié à leur affectation et, plus particulièrement, à la répartition entre consommation et investissement. Cette conclusion est conforme à celles de plusieurs études effectuées dans des pays africains et d'Amérique latine.

7.2 Les fonds destinés aux caisses des villages

Les entretiens, effectués avec une dizaine de membre des comités de villages de la Daira d'Azazga et de Bouzeguen (*Tammans*) sur les fonds des émigrés dans le financement des caisses de villages et les dons aux mosquées, confirment l'importance de ces contributions et cotisations obligatoires. Selon les membres du comité, grâce à ces envois le village finance des projets d'utilité publique comme l'aménagement des sentiers et des caniveaux du village, l'assainissement des eaux usées, l'acheminement de l'eau potable et la restauration des fontaines, la construction de mosquées et d'aires de sport et de divertissement et, dans le cas d'Achallam, le transport.

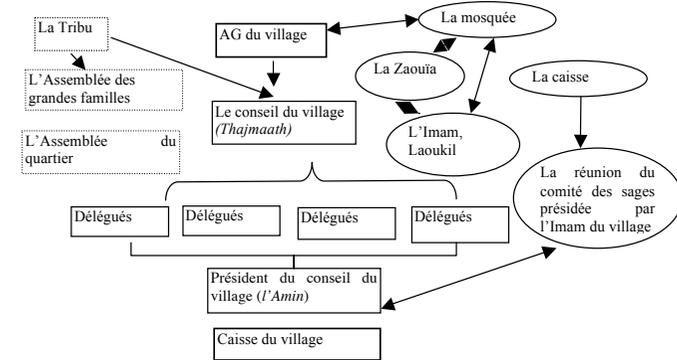
7.3 L'assemblée générale du village et le rôle de la caisse du village

La communauté villageoise kabyle est régie par des coutumes traditionnelles et dirigée principalement par une instance à la fois politique, judiciaire et administrative, à savoir l'assemblée générale du village, appelée *tajmaet*. Cette assemblée dispose de prérogatives importantes. Elle organise les relations sociales et collectives, détermine et planifie les travaux et devoirs collectifs (aménagement des routes, nettoyage des places publiques, hospitalité, fêtes, funérailles, etc.). L'assemblée générale du village remplit une fonction

¹⁵⁷ Le nombre de personnes enquêtée (à partir de leurs familles) est de 50 et la tranche d'âge ciblée est celle allant de 30 ans à 65 ans, dont 90% d'hommes et 10% de femmes. Le pays d'accueil de tous ces émigrés est la France.

juridique en termes de règlement des différends opposant les habitants du même village ou avec ceux des villages voisins. En effet, les conflits comme les dettes non honorées, les litiges en matière du foncier, l'héritage, le comportement indiscipliné sont souvent réglés par des commissions désignées généralement par le comité du village. « Elle fixe les amendes et les lève. Ses pouvoirs vont jusqu'à la séquestration et l'expropriation des biens. Véritable instance représentative du village, elle gère les rapports avec les villages et tribus voisins, qu'ils soient conflictuels ou de coopération. Et c'est justement des rôles et des compétences de l'autorité qu'incarne cette assemblée comme institution ancrée dans la vie sociale tout rend compte le qanun » (Gahlouz, 2010, 178).

Schéma 1 : Présentation de la structure du village



Source : établi par nous même.

Hanoteau et Letourneux (1893) ont considéré le village Kabyle comme une petite république. En le qualifiant d'entité républicaine, il ont été émerveillés de l'esprit de solidarité qui animait la société kabyle et l'organisation collective des affaires économiques du village. Les structures sociopolitiques du village constituent un moyen de régulation et de moralisation de la vie publique. La caisse du village, outre la réalisation des projets d'intérêt général, participe à la redistribution des revenus et à la réduction de la pauvreté à partir de l'impôt islamique obligatoire (*Zakat*) et de l'aumône volontaire (*Achur*). Aujourd'hui, la caisse du village continue à jouer le rôle de trésor public du village. Elle est une source de financement du développement et d'aménagement des infrastructures comme les routes, les fontaines, les mosquées, les aires de jeux, les places publiques et les terrains collectifs (*Lemachema*). Les pauvres du village ne sont pas obligés de cotiser mais peuvent bénéficier des aides et des dons de la caisse de village.

7.4 Le cas du village d'Achallam

Le village d'Achallam, situé dans la commune d'Ifigha (daira d'Azazga), offre un exemple d'organisation non seulement politique et sociale mais aussi économique. Il peut être considéré comme pionnier dans son basculement à l'investissement et à la création d'activité génératrice de revenus. Après avoir réalisé plusieurs projets communs comme l'aménagement des routes, l'assainissement, l'eau potable, la restauration des fontaines, du stade de foot, de la mosquée... il a investi dans le transport en commun. Le financement de ce microprojet (acquisition d'un bus de 35 places) a bénéficié du concours de l'association des émigrés du village d'Achallam en France qui a fait parvenir 40 000 € à la caisse du village gérée par le comité du village. À partir des entretiens personnels que nous avons menés avec les membres de comité du village, ceux de l'association culturelle, le chauffeur et le receveur du bus, nous avons pu reconstituer les différentes étapes ayant conduit à ce choix et à la prise décision d'un tel d'investissement. Dans le fonctionnement organisationnel du village, la seule instance délibérative est l'assemblée générale du village (*Thajmaath*). Le comité du village est composé de délégués (*Tammans*) mandatés et approuvés en séance tenante par l'assemblée générale. Le comité du village peut être considéré comme une instance exécutive horizontale dont les décisions se prennent par voie délibérative ou consensuelle. Aujourd'hui, nous assistons à la modernisation de ces structures et à leur renforcement par des commissions distinctes chargées de traiter généralement des questions d'urgence. Les commissions sont composées des membres du comité et de quelques volontaires du village comme les universitaires, les cadres et les ingénieurs.

D'après les témoignages des membres du comité de village, le montant en devise transféré par le président de l'association des émigrés, a été converti sur le marché informel de change. Le receveur du bus nous a confié que le choix de projet a comblé le souhait des émigrés voulant un transport confortable des élèves du village. Avant la soumission de la proposition à *thadjmaat* (assemblée générale), une commission composée des membres du comité ainsi que quelques universitaires s'est réunie pour élaborer une fiche technico-économique du projet. La commission a proposé également la personne physique chargée d'effectuer les formalités administratives et juridiques auprès du centre national du registre de commerce (CNRC). Ensuite, le projet a été soumis à l'Assemblée générale du village pour son adoption à l'unanimité.

CONCLUSION

La Kabylie illustre ce que nombre de travaux ont mis en évidence : la contribution des transferts de fonds au développement socioéconomique des villages via des projets d'utilité publique comme l'aménagement des routes, l'acheminement de l'eau potable, la construction des foyers de jeunes et des mosquées, l'investissement dans le transport publique... Outre qu'ils élèvent le revenu monétaire des ménages et par conséquent leur pouvoir d'achat, ils s'orientent aussi vers la construction de maisons, l'investissement dans l'immobilier ou, vers de petits projets généralement orientés dans les services et le commerce. Comme l'altruisme, l'esprit solidaire, l'organisation du village, la valeur symbolique, le niveau d'instruction, l'émigration et le sentiment d'attachement, sont réunis dans les villages Kabyles, ces facteurs peuvent constituer une pépinière pour l'émergence des institutions de microfinance.

BIBLIOGRAPHIE

- ATH-MESSAOUD M., GILLETTE A. (1976) *L'immigration algérienne en France*, Paris, Entente.
- BAD (Banque africaine de développement) et BANQUE MONDIALE (2009) Démultiplier l'impact des migrations pour l'Afrique : envois de fonds, renforcement des compétences et investissements, rapport conjoint.
- BAD (Banque africaine de développement) (2009, 2008, 2007) *Rapport sur le développement en Afrique*.
- BANQUE MONDIALE (2010) Migration and Remittances Factbook 2011, www.worldbank.org/migration
- BROWN R. P. (1997) Estimating remittance functions for Pacific Island migrants, *World Development*, 25(4), 613-627.
- CAMUS A. (1939) Misère de Kabylie, *Alger-Républicain* du 5 au 15 juin.
- CHAKER S. (1998) *Berbers d'aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan.
- DIRËCHE-SLIMANI K. (1997) *Histoire de l'émigration kabyle en France au XXe siècle*, Paris, L'Harmattan.
- GAHLOUZ M. (2010) Droit coutumier et régulation dans la société kabyle de la fin du XIXe siècle, article disponible en ligne à l'URL : <http://droitcultures.revues.org/239>, 177-209.
- GUBERT F. (2005) *L'impact des transferts de fonds sur le développement des pays d'origine : le cas de l'Afrique. Migrations, transferts de fonds et développement*, Paris, OCDE.
- HANOTEAU A., LETOURNEUX A. H. (1893) *La Kabylie et les coutumes kabyles*, Paris, Challamel.
- HODDINOTT J. (1994) A Model of Migration and Remittances Applied to Western Kenya. *Oxford Economic Papers*, 46(3), 459-476.
- KHELLIL M. (1979) *L'exil kabyle*, Paris, L'Harmattan, 207 pages.
- LACHAUD J.-P. (1999) Envoi de fonds, inégalité et pauvreté au Burkina Faso, Document de travail N° 40, Centre d'économie du développement, Université Montesquieu-Bordeaux IV.
- LOWELL B. L., de la GARZA R. O. (2000) *The Developmental Role of Remittances in US Latino Communities and in Latin American Countries*, A Final Project Report, Inter-American Dialogue.
- LUCAS R. E. B., STARK O. (1985) Motivations to Remit: Evidence from Botswana, *The Journal of Political Economy*, 93(5), 901-918.
- MAHÉ A. (2001) *Histoire de la Grande Kabylie aux XIXe et XXe siècles, anthropologie historique du lieu social dans les communautés villageoises*, Paris, Editions Bouchène.
- MIOTTI L., MOUHOUD EL MOUHOUB, OUDINET J. (2010) Determinants and Uses of Remittances to Southern and Eastern Mediterranean Countries, Insights from a New Survey (April), Centro Studi Luca d'Agliano Development Studies Working Paper n° 288.
- OCDE (2006, 2007, 2008, 2009) *Perspectives économiques en Afrique*, Centre de Développement, Paris.
- SAYAD A. (1977) Les trois âges de l'émigration algérienne, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 15, janvier.

Prêts participatifs et financement des ONG de développement en Afrique : une approche en termes de contrat de délégation

Mathurin FOUNANOU¹⁵⁸ et Maria TOMA¹⁵⁹

L'amélioration de la prestation de services publics est devenue un des plus grands défis actuels dans le monde entier. Un des secteurs dans lequel l'offre des services sociaux dans le cadre d'un partenariat public-privé s'est développée de façon considérable ces dernières années est le secteur de la microfinance ou secteur des services financiers pour les pauvres. La microfinance moderne peut être considérée comme une mise en œuvre des programmes de réduction de la pauvreté qui regroupent différents types d'agents dans un partenariat (Matthäus-Maier et Pischke, 2008).

Dans la littérature courante, le partenariat public-privé est défini comme un contrat à long-terme de développement et de service entre le gouvernement et un partenaire privé (Maskin et Tirole, 2008 ; Lossa et Martimort, 2008). De façon spécifique, le gouvernement offre un contrat à un agent privé, à la fois, pour développer un projet, le gérer et se servir. L'agent privé peut lever des fonds privés en plus de recevoir un transfert monétaire de la part du gouvernement et percevoir les taxes des consommateurs. L'agent privé est guidé par le profit, tandis que le gouvernement cherche à maximiser le bien-être social.

De façon spécifique, le partenariat public-privé en microfinance peut être observé dans une variété de contextes économiques dans lesquels le développement des activités implique l'intervention des ONG, des grandes banques, des bailleurs internationaux et des gouvernements. Le partenariat public-privé est naturellement devenu une forme de collaboration entre ces différents acteurs, sous laquelle les grands acteurs fournissent les capitaux tandis que les ONG offrent leur expertise en sélectionnant les emprunteurs solvables (sélection adverse) et/ou en contrôlant ceux qui reçoivent les prêts (pour réduire les coûts d'aléa moral).

Dans les deux dernières décennies, les ONG ont connu une implication croissante dans la provision d'assistance, de services sociaux et divers projets de développement (projets de développement agricole, de microcrédit) dans les pays en développement¹⁶⁰. Par exemple, une grande partie d'aide publique au développement est gérée et distribuée par des Organisations non Gouvernementales (ONG). Les ONG n'apportent aucun capital et leurs dépenses de fonctionnement sont couvertes par des ressources externes. La principale source de financement des ONG à travers le monde provient de façon croissante de fonds empruntés par les gouvernements auprès de la Banque mondiale ainsi que d'un grand nombre d'agences multilatérales et bilatérales ; et qui sont ainsi canalisés à travers les ONG. De plus, les gouvernements canalisent des montants importants de ressources intérieures à travers les ONG.

Dans cet article qui porte sur le financement des ONG, nous ne considérons que celles qui sont engagées sur le terrain dans le secteur de la microfinance. La question récurrente de l'efficacité de l'aide publique au développement pour sortir l'Afrique de son sous-développement conduit à s'interroger sur les modalités de distribution de cette aide qui sont les mieux adaptées aux différents pays africains. L'aide publique au développement est souvent perçue comme de l'argent facile (dons) et son utilité est au centre d'un débat qui oppose les tenants de la suppression pure et simple, et ceux qui pensent qu'il faut substantiellement accroître le montant de l'aide. Notre point de vue est que, ces ressources nécessaires à une transformation économique et sociale de l'Afrique peuvent être utilisées sous forme de prêts participatifs dans le cadre d'un contrat de délégation entre les pouvoirs publics apporteurs de financement et les ONG investisseurs. Les Organisations non gouvernementales (ONG) sont des organisations sans but lucratif, régies par des principes démocratiques, constituées pour participer au développement économique et social des pays en

¹⁵⁸ GERSEG (Université Gaston Berger, Saint-Louis, Sénégal) et CRESE (Université de Franche-Comté, Besançon, France). math_fouanou@yahoo.fr

¹⁵⁹ Université Valahia de Targoviste, Faculté de Sciences économiques, Roumanie. tomamioara@yahoo.fr

¹⁶⁰ Selon le PNUD (1993), il existe dans les pays en développement plus de 50 000 ONG travaillant sur le terrain, et dont les activités ont influé sur les vies de 250 millions d'individus (voir Besley et Ghatak, 2001, pour une discussion détaillée et des références bibliographiques).

développement. Elles déploient leur intervention sur des territoires dont les populations sont pauvres et marginalisées. Les ONG ont acquis un rôle important dans la coopération au développement en mettant en œuvre leurs programmes de développement et en tant que mandataires, en réalisant la coopération gouvernementale. Elles interviennent comme des partenaires comme des mandataires des États et des organismes internationaux dans le financement des projets dans les pays en développement (Richard, 1995).

L'étude menée par Perroulaz (2004), sur le financement des ONG met en évidence les différentes sources de financement des ONG dans les pays de l'OCDE. De quelles ressources disposent-elles ? Le marché du don, le financement par les pouvoirs publics (États, collectivités locales), financement par fonds propres, etc. Dans le cadre du débat entre prêts ou dons, une analyse rétrospective récente fournit un premier éclairage empirique de la question ((Cohen, Guillaumont et Jacquet, 2006).

Dans cet article, nous nous intéressons aux financements des pouvoirs publics et leur impact sur le développement économique et social des pays bénéficiaires. La forte dépendance des ONG envers le financement du secteur public pose la question de leur indépendance d'action. Le débat sur la dépendance des ONG envers les pouvoirs publics est vif, certains auteurs affirment que le financement public muselle les ONG alors que d'autres estiment que les ONG peuvent garder leur indépendance tout en offrant leurs compétences à l'État¹⁶¹. Contrairement à l'idée selon laquelle, il faudrait supprimer l'aide publique au développement, nous considérons qu'elle reste un instrument indispensable pour le financement du développement, mais qu'il faudrait en réformer les modalités d'utilisation. Au lieu d'être considéré comme de l'argent facile avec toutes les conséquences en termes d'instrumentalisation des ONG par leurs bailleurs de fonds, nous proposons une nouvelle forme de partenariat entre État, ONG et secteur privé dans lequel, le financement par les pouvoirs publics est considéré comme un prêt participatif et l'ONG comme un mandataire. Notre analyse se fonde donc sur une approche en termes de contrat de délégation (Baron, 1982 ; Baron et Holmström, 1980), l'État étant l'apporteur des capitaux et l'ONG, le partenaire investisseur dont le rôle est de distribuer les prêts aux petites entreprises ou individus ayant des projet à financer dans le cadre d'un programme bien identifié par tous les partenaires (État, ONG, secteur privé). Dans chaque activité économique, l'ONG doit s'engager dans toutes les phases du projet, ce qui lui assure une participation aux revenus générés par le projet. Les ONG peuvent participer à des transformations économiques et sociales profondes.

Soulignons ici qu'une source d'asymétrie d'information sur le financement des projets de développement dans les pays en développement est reliée au niveau de risque que les uns et les autres évaluent lorsqu'il s'agit de financer des projets des populations pauvres. Mais les ONG, compte tenu de leur encrage sur le terrain, peuvent innover en matière de financement de leurs activités économiques et sociales en développant de nouveaux outils de développement qui leur sont propres.

Ce travail vise à mettre en évidence l'influence des conditions de financement sur les stratégies des acteurs (État-ONG-Secteur privé). Il s'agit tout particulièrement de montrer comment les termes des contrats de prêts participatifs déterminent le comportement des ONG en matière de choix du niveau de risque dans la création ou le développement de petites entreprises et d'emplois, afin de favoriser la mise en place dans les pays africains d'un tissu économique et social garant d'un développement durable. L'accent est mis sur l'imperfection de l'information entre l'État apporteur de financement et l'ONG investisseur et sur la manière de la réduire dans le but d'améliorer la crédibilité de l'aide publique au développement et renforcer l'enracinement des ONG dans les zones défavorisées.

La première partie présente le cadre d'analyse d'un contrat de prêt participatif. La deuxième caractérise le contrat de délégation optimal en information imparfaite. La troisième analyse les politiques alternatives de financement des ONG.

1. CADRE D'ANALYSE D'UN CONTRAT DE PRÊT PARTICIPATIF

Quelles sont les principales questions organisationnelles qui se posent quand les gouvernements font appel aux ONG pour fournir certains services ? La complexité des décisions dans l'offre de services publics a pour corollaire que les contrats accompagnant la provision de ces services sont souvent incomplets. La théorie des contrats incomplets peut être appliquée à la structure optimale des partenariats public-privé ; situations où le gouvernement et les acteurs privés tels que les ONG décident de travailler en commun afin d'assurer l'offre de services publics. Besley et Ghatak (2001) ont montré que la mesure dans laquelle chaque acteur valorise le projet est déterminante pour savoir qui doit détenir le projet.

¹⁶¹ Dans l'abondante littérature voir particulièrement : Smillie et Helmich, 1999, et Phillippe, 2001.

L'incomplétude des contrats implique qu'un projet public soit détenu par la partie qui se soucie le plus du succès du projet. Cela donne la plus forte incitation à investir à cette partie, mais également aux autres. Ceci renforce l'idée selon laquelle la motivation des fournisseurs importe lorsqu'il est question d'offre de services publics. Comme le souligne Besley et Ghatak (2008), l'engouement pour les ONG dans les pays en développement est manifeste. Cependant, il y a lieu de prendre garde. L'opinion prédominante sur l'offre de services publics des ONG a transposé au secteur privé le modèle traditionnel d'un secteur public composé d'un personnel hautement motivé. Ainsi, tout comme les fonctionnaires du secteur public étaient considérés comme n'ayant nul besoin de motivations pour mener à bien leur travail, aujourd'hui ce sont les agents des ONG qui sont considérés comme tels. Le bureaucrate corrompu apparaît vil comparé à l'activiste d'ONG, jeune et idéaliste. Cependant, on doit prendre garde à la possibilité de comportements opportunistes de la part des ONG.

Dans les pays enregistrant un taux de chômage élevé et des perspectives d'emploi limitées dans le secteur privé, les ONG deviennent souvent des instruments couvrant des activités de rente, aux dépens des donateurs. Les ONG dotées d'idéologies peuvent faillir à leur mission d'amélioration du bien-être des pauvres. Il faut donc rechercher une plus grande transparence des ONG, qui inclut une évaluation plus systématique de leurs activités. Ces pratiques sont actuellement à un stade embryonnaire et les ONG commencent à promouvoir l'évaluation de leurs interventions. Cependant, il existe encore des cas où le processus d'intervention reste très opaque et exempt de tout contrôle. Un exemple patent est l'offre de microcrédit par les ONG qui a grandement besoin d'évaluations en assignation aléatoire (Besley et Ghatak, 2008).

Dans un contrat de délégation de services publics, à des ONG, l'argument pour laisser l'offre de services à ces acteurs provient du fait que l'absence de bénéficiaire résiduel conduit le manager à être moins regardant que dans le cas d'une entreprise privée lucrative. L'inconvénient de cela est qu'il signifie de moindres incitations à faire de bons choix (par exemple, fournir un effort), mais également de moindres incitations à faire de mauvais choix (par exemple, réduire les coûts au détriment de la qualité). Selon Hart, Shleifer et Vishny (1997), cela peut résulter, sous certaines circonstances en une efficacité nette. Dans le cas d'une entreprise privée à but lucratif, le propriétaire peut s'approprier des bénéfices d'une réduction de la qualité sous forme de profits plus élevés, mais pour le manager d'une ONG, cela prend la forme d'avantages ayant une moindre valeur que leur équivalent monétaire.

Dans le cadre de l'offre de services publics, le modèle organisationnel et la rémunération doivent prendre en compte non seulement la façon dont les incitations affectent les individus travaillant dans ce secteur, mais aussi l'attraction qu'elles exercent sur les individus hors de ce secteur. Dans ce contexte, même si les individus sont motivés par la prime, leur choix de fournir des efforts supplémentaires dépend, entre autres, de la nature lucrative ou non lucrative de l'organisation (François, 2000).

Afin de séparer les différents problèmes posés par le financement des ONG, nous considérons d'abord un cadre d'analyse simplifié en supposant que les ONG connaissent leur fonction de coût de traitement des dossiers (enregistrement, frais de contrôle et d'administration...). Ils peuvent donc définir une fonction de coût unitaire par projet, ce qui implique l'absence de subventions croisées et suppose résolu le problème de l'affectation comptable des charges fixes. L'attribution des fonds aux ONG se fait sur la base de ces coûts unitaires en négligeant en première analyse les difficultés posées par la détermination du nombre de projets (les quantités). La qualité des projets est standardisée et vérifiable (c'est-à-dire qu'elle peut faire l'objet d'un contrat écrit ex ante et constaté ex post par un superviseur).

Dans ce contexte, l'État doit donc seulement veiller à ce que le coût de financement d'un projet soit minimisé compte tenu du coût social des fonds publics et de l'asymétrie d'information. Pour mettre en évidence cette politique, nous allons considérer successivement le modèle de base et le contrat de délégation optimal en information complète.

1.1 *Le Modèle de base*

Considérons une économie composée d'un gouvernement, des ONG qui agissent dans le secteur de la microfinance, et un groupe d'entrepreneurs (ou de populations) pauvres chacun ayant un projet à financer. Le gouvernement est supposé avoir une demande de financement des projets soutenus par des ONG dans le cadre du dispositif d'aide publique au développement. Supposons que le montant de l'aide publique pour le financement de l'ensemble des projets soit fixé égal à A et que la demande de financement d'une ONG est fixée égale à un montant I . La nature des projets est supposée avoir été déterminée avant la signature du contrat entre le gouvernement et l'ONG. Les décisions à prendre concernent le niveau du taux d'intérêt des prêts et les termes du contrat que le gouvernement doit conclure avec l'ONG.

1.1.1 ONG

Au début de la période de financement, l'ONG ne disposant pas de fonds propres, on doit avoir : $I = A$, et le revenu en fin de période, qui dépend du taux d'intérêt r de prêts qu'elle accorde et de son effort e de gestion du portefeuille de prêts est donné par :

$$R = R(r, e) = (1 + r)I(e) \quad (1)$$

Le revenu de l'ONG est croissant en le niveau d'effort e .

Si $\theta \in [\theta^-, \theta^+]$ est une variable aléatoire qui influence le coût ex-post de l'ONG, le revenu net $\bar{R}(r, e, \theta)$ est défini par $\bar{R}(r, e, \theta) = R(r, e) - C(c, \theta)$, où $C(c, \theta)$ est le coût unitaire observable d'un programme de financement, et c est un paramètre d'efficacité (d'autant plus bas que l'ONG a une productivité élevée). Le vecteur de paramètres θ est variable aléatoire exogène de moyenne nulle dont la densité de probabilité est $g(\theta)$. Le paramètre d'efficacité $c \in [c^-, c^+]$ est information privée de l'ONG. Si e est le niveau d'effort permettant de réduire le coût, la fonction de coût s'écrit : $C(c, \theta) = c - e + \theta$.

L'État n'observe pas c mais a des croyances représentées par une fonction de répartition F : $[c^-, c^+] \rightarrow [0, 1]$ et une fonction de densité f . Dans un but de simplification, on admettra que $\frac{F(c)}{f(c)}$ est

une fonction non décroissante de c . Cette condition de régularité est vérifiée par les distributions de probabilité courantes (notamment les lois uniformes, normales, exponentielles). On supposera de plus $c > 0$.

L'ONG ne finance pas les clients avec ses fonds propres, mais reçoit un financement de l'État. On supposera que, pour un programme donné, l'ONG reçoit un transfert T et un remboursement de ses coûts. Ce transfert est financé par une partie du revenu $T = \alpha \bar{R}(r, e, \theta)$, avec $\alpha \in [0, 1]$.

Dans ce contexte, l'objectif de l'ONG s'écrit :

$$U(T, e) = T - \psi(e) = \alpha \bar{R}(r, e, \theta) - \psi(e), \quad (2)$$

où $\psi(e)$ est le coût de l'effort e que nous supposons strictement croissant et convexe, avec $\psi(0) = 0$.

L'équation (2) implique que le gouvernement se préoccupe du revenu de l'ONG et de son effort.

1.1.2 L'État

L'État accorde une valeur S exogène aux projets des populations et maximise un surplus W .

$$L'objectif de l'État s'écrit : $W = S + (1 - \alpha)\bar{R}(r, e, \theta) - A + \lambda U$, (3)$$

où λ est le coefficient associé à l'utilité de l'ONG. Pour une ONG étrangère, $\lambda = 0$ et pour une ONG locale, $\lambda < 1$.

Afin de simplifier l'exposé, nous supposons que l'État et l'ONG sont neutres vis-à-vis du risque ; la désutilité de l'effort s'écrit $\psi(e) = e^2 / 2d$ avec $d > 0$.

1.2 Le Contrat de délégation optimal en information parfaite

Dans ce cas il n'y a aucune asymétrie d'information entre l'État et l'ONG. L'État est capable d'observer et de vérifier le vrai type de l'ONG et son effort dans la mise en oeuvre des projets. Si l'État connaît c et observe e et s'il est en mesure d'imposer un contrat à l'ONG, il va choisir un contrat de financement maximisant W sous une contrainte de rationalité individuelle assurant la participation de l'ONG (que nous normaliserons sous la forme $U \geq 0$). Compte tenu de (2) et (3), ce contrat est équivalent au choix d'un niveau d'effort e d'utilité U solution du programme suivant :

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{Max}_{e,U} W = S + (1 - \alpha)\bar{R}(r, e) - A + \lambda U(T, e) \\ \text{s.t.} \\ U \geq 0 \end{array} \right. \quad (4)$$

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{s.t.} \\ U \geq 0 \end{array} \right. \quad (5)$$

Proposition 1. Le contrat optimal en information complète est défini par le couple $\{e^*, U^*\}$ tel que :

$U^* = 0$ d'où $T^* = \psi(e^*)$, l'ONG choisissant alors un niveau d'effort optimal égalisant la désutilité et le rendement marginal de l'effort, soit $\psi'(e^*) = \alpha$. D'où, d'après nos hypothèses, $e^* = \alpha d$.

La proposition 1 indique, la solution de premier rang qui est réalisable si l'État connaît les coûts de gestion de portefeuille des ONG même si l'effort de gestion n'est pas observable, en supposant que les populations s'engagent dans des contrats de financement dans lesquels les ONG (ou IMF) reçoivent une

partie du revenu du projet moyennant un transfert fixe $T^* = \frac{1}{2}\alpha^2 d$.

Remarquons ici que, si $\alpha = 1$, le revenu net du programme est transféré à l'ONG, cette valeur du paramètre α correspond au niveau d'effort socialement optimal. Si $\alpha = 0$, le coût marginal de l'effort est nul, dans ce cas, l'État s'approprie la totalité des revenus générés par le programme de financement. Si $0 < \alpha < 1$, l'effet de α sur l'effort doit être caractérisé pour une valeur spécifique de c . La preuve de cette proposition est immédiate d'après la théorie classique de l'agence, lorsque les agents sont neutres vis-à-vis du risque. La solution de premier rang n'est plus réalisable lorsque l'État n'observe pas c , cependant, il doit choisir une fonction de compensation qui incite l'ONG à annoncer son vrai coût.

2. PRÊT PARTICIPATIF ET CONTRAT DE DÉLÉGATION OPTIMAL EN INFORMATION IMPARFAITE

Cette partie concerne le problème d'incitation à l'effort dans le cadre d'un contrat de délégation. La théorie de réglementation des monopoles naturels nous enseigne qu'en situation de sélection adverse et de risque moral, lorsque le niveau du coût ex-post est influencé par la réalisation d'une variable aléatoire exogène et par des actions entreprises par le monopoleur et non observables par la tutelle, les comportements stratégiques du monopoleur concernent à la fois la révélation de sa caractéristique c et le choix d'un niveau d'effort. Le mécanisme de contrôle doit donc inciter la firme à révéler la vraie valeur de son coût et à choisir le niveau d'effort optimal.

D'après l'équation (2), l'objectif de l'ONG résulte d'un arbitrage entre le revenu net et le coût de l'effort $\psi(e)$. L'ONG ayant donc une aversion à l'effort et l'État ne prenant pas en compte $\psi(e)$ dans la fonction qu'il maximise, le conflit d'objectif concerne simultanément le partage du surplus et le choix de l'effort. Des solutions à ce problème de contrôle ont été apportées par Laffont et Tirole (1986) et Picard (1987). Dans le cadre du contrat considéré ici, le problème de l'État consiste à trouver $\{e(c), T(c)\}$ solution du programme suivant :

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{Max}_{e(c), T(c)} \int_{c^-}^{c^+} [S + (1 - \alpha)E[\bar{R}(r, e, \theta)] - A + \lambda U(T(c))] f(c) dc \\ \text{s.c.} \end{array} \right. \quad (6)$$

$$\left\{ \begin{array}{l} (c, e(c)) \in \arg \max_{e, c \in [c^-, c^+]} E[U(T(c))] = \int_{\theta^-}^{\theta^+} \alpha \bar{R}(r, e, \theta) g(\theta) d\theta - \psi(e) \end{array} \right. \quad (7)$$

$$\left\{ \begin{array}{l} U(c) = E[\alpha \bar{R}(r, e, \theta)] - \psi(e) \geq 0 \end{array} \right. \quad (8)$$

L'équation (7) indique que la stratégie optimale de l'entreprise consiste à annoncer le vrai c et à choisir un niveau d'effort $e(c)$ et l'équation (8) est la contrainte de rationalité individuelle exprimée en espérance

mathématique compte tenu de l'incertitude θ avec $E[\alpha \bar{R}(r, e, \theta)] = \int_{\theta^-}^{\theta^+} [\alpha \bar{R}(r, e, \theta)] g(\theta) d\theta$.

En information incomplète, en vertu du principe de révélation (Myerson, 1982), l'État peut se restreindre à la mise en oeuvre d'un mécanisme direct révélateur tel que la stratégie optimale de l'ONG contienne l'annonce du vrai paramètre d'efficacité c . Soit alors $e(c)$ la fonction d'effort optimal lorsque le mécanisme révélateur $\{T(c)\}$ est utilisé. Un mécanisme réalisable doit donc satisfaire la contrainte

incitative et la contrainte de rationalité individuelle. Par suite, si $T(c)$ est une fonction de compensation incitative, elle doit vérifier les conditions (7) et (8).

En d'autres termes, l'ONG annonce, face à la fonction de compensation $T(\cdot)$, la vraie valeur de son paramètre c et choisit le niveau d'effort $e(c)$ quand ce paramètre est égal à c . De plus, son utilité escomptée, compte tenu de l'aléa exogène, est non négative quant elle annonce c et fait l'effort $e(c)$. Le paiement incitatif $T(c)$ concrétise donc la fonction d'effort $e(c)$.

Compte tenu de la restriction sur la fonction de compensation et des simplifications adoptées précédemment, l'effet de la part α du revenu net sur l'effort $e(c)$ défini par l'équation (7) doit être caractérisé pour une valeur spécifique du coût marginal c que supporte l'ONG dans la gestion du portefeuille de prêts. Parmi l'ensemble des mécanismes réalisables, un mécanisme optimal est un mécanisme qui minimise le paiement escompté ou qui maximise :

$$W(c) = \int_{\theta^-}^{\theta^+} [S + (1 - \alpha) \int_{\theta^-}^{\theta^+} [(1 + r)I - c + e(c) - \theta] g(\theta) d\theta - A + \lambda U(c)] f(c) dc, \quad (9)$$

où la dépendance de I sur e est supprimée.

L'utilité escomptée de l'ONG lorsque ce mécanisme est appliqué étant :

$$U(c) = U(c, c, e(c)) = \int_{\theta^-}^{\theta^+} \alpha \bar{R}(r, e(c), \theta) g(\theta) d\theta - \psi(e(c)) \quad (10)$$

L'effort optimal doit satisfaire la condition de premier ordre suivante :

$$\int_{\theta^-}^{\theta^+} \alpha \frac{\partial \bar{R}}{\partial e(c)}(r, e(c), \theta) g(\theta) d\theta - \psi'(e(c)) = 0 \quad (11)$$

Pour caractériser le mécanisme optimal, on peut utiliser la méthodologie développée par Baron et Myerson (1982), Laffont et Tirole (1986) et Picard (1987).

2.1 Caractérisation des mécanismes réalisables

Supposons que $\{e(c), T(c)\}$ satisfasse à la contrainte incitative (définie par l'équation (7)). Par définition, l'ONG annonce son vrai coût marginal c et choisit le niveau d'effort $e(c)$. Par suite son utilité escomptée doit être plus élevée que si elle annonce une autre valeur du coût marginal et choisit un autre niveau d'effort. Considérons par exemple que l'ONG adopte une stratégie optimale consistant à annoncer \hat{c} et à faire un effort $\hat{e} = e(\hat{c}) - \hat{c} + c$. D'après l'équation (10), l'utilité de l'ONG s'écrit :

$$U(c, \hat{c}, \hat{e}) = \int_{\theta^-}^{\theta^+} \alpha \bar{R}(r, \hat{c}, c - \hat{e} + \theta) g(\theta) d\theta - \psi(e(c))$$

En notant $U(c) = U(c, c, e(c))$, on doit avoir, pour tout c, \hat{c}, \hat{e} :

$$U(c, c, e(c)) \geq U(c, \hat{c}, \hat{e})$$

d'où : $U(c) \geq U(c, \hat{c}, e(\hat{c}) - \hat{c} + c)$ et $U(\hat{c}) \geq U(\hat{c}, c, e(c) - c + \hat{c})$ pour tout c, \hat{c} .

Par suite : $U(c) \geq \int_{\theta^-}^{\theta^+} \alpha \bar{R}(r, \hat{c}, c - e(\hat{c}) + \hat{c} - c + \theta) g(\theta) d\theta - \psi(e(\hat{c}) - \hat{c} + c)$

$$U(\hat{c}) \geq \int_{\theta^-}^{\theta^+} \alpha \bar{R}(r, c, \hat{c} - e(c) + c - \hat{c} + \theta) g(\theta) d\theta - \psi(e(c) - c + \hat{c})$$

Compte tenu de la définition de $U(c)$ et de $U(\hat{c})$:

$$U(c) - U(\hat{c}) \geq \int_{\theta^-}^{\theta^+} \alpha \bar{R}(r, \hat{c}, \hat{c} - e(\hat{c}) + \theta) g(\theta) d\theta - \psi(e(\hat{c}) - \hat{c} + c)$$

$$- \int_{\theta^-}^{\theta^+} \alpha \bar{R}(r, \hat{c}, \hat{c} - e(\hat{c}) + \theta) g(\theta) d\theta + \psi(e(\hat{c}))$$

De même :

$$U(\hat{c}) - U(c) \geq \int_{\theta^-}^{\theta^+} \alpha \bar{R}(r, c, c - e(c) + \theta) g(\theta) d\theta - \psi(e(c) - c + \hat{c})$$

$$- \int_{\theta^-}^{\theta^+} \alpha \bar{R}(r, c, c - e(c) + \theta) g(\theta) d\theta + \psi(e(c))$$

En conséquence :

$$\psi(e(\hat{c})) - \psi(e(\hat{c}) - \hat{c} + c) \leq U(c) - U(\hat{c}) \leq \psi(e(c) - c + \hat{c}) - \psi(e(c))$$

En divisant par rapport à $(c - \hat{c})$ et en faisant tendre \hat{c} vers c , il vient :

$$\frac{dU(\hat{c}, c, e(\hat{c}, c))}{d\hat{c}} \Big|_{\hat{c}=c} = -\psi'(e(c)) \quad (12)$$

En intégrant, on obtient la condition incitative locale

$$U(c) = U(c^*) + \int_c^{c^*} \psi'(e(s)) ds \quad (13)$$

Cette condition traduit les conditions incitatives de premier et de second ordre. Du point de vue économique, l'équation (12) montre que l'accroissement de l'utilité de l'ONG quand elle diminue son coût hors effort c est égal à la désutilité marginale de l'effort. L'équation (13) définit la rente informationnelle que l'État doit payer à l'ONG pour obtenir la révélation du vrai coût marginal. Compte tenu des hypothèses, cette rente est d'autant plus élevée que c est faible. Pour caractériser les contrats optimaux, on peut écrire l'objectif de l'État en fonction de l'utilité de l'ONG.

$$W(c) = \int_c^{c^*} [S + \frac{1 - \alpha}{\alpha} [U(c) - \psi(e(c))] - A + \lambda U(c)] f(c) dc \quad (14)$$

$$= \int_c^{c^*} [S - \frac{1 - \alpha}{\alpha} \psi(e(c)) - A + \left(\frac{1 - \alpha}{\alpha} + \lambda\right) U(c^*) + \left(\frac{1 - \alpha}{\alpha} + \lambda\right) \int_c^{c^*} \psi'(e(s)) ds] f(c) dc$$

$$= \int_c^{c^*} [S - \frac{1 - \alpha}{\alpha} \psi(e(c)) + \left(\frac{1 - \alpha}{\alpha} + \lambda\right) \frac{F(c)}{f(c)} \psi'(e(c))] f(c) dc - A + \left(\frac{1 - \alpha}{\alpha} + \lambda\right) U(c^*) \quad (15)$$

après intégration par parties.

2.2 Détermination du contrat de délégation optimal

Pour caractériser le contrat de délégation optimal, notons T^{**} et $e^{**}(c)$ les solutions du problème de l'État (15). Considérons le mécanisme $\{e^{**}(\cdot), T^{**}(\cdot)\}$ de telle sorte que la fonction objectif de l'État soit maximisée. La proposition suivante caractérise alors les réponses de l'État au problème d'incitation des ONG à l'effort dans la gestion des programmes de financement des projets de développement.

Proposition 2. Si un accroissement de la part du revenu net que l'État transfère aux ONG incite celles-ci à adopter un grand niveau d'effort dans la gestion de prêts, l'équation (13) permet de définir la fonction de compensation optimale :

$$T^{**} = \psi(e^{**}) + \int_c^{c^*} \psi'(e^{**}(s)) ds + U(c^*) \quad (16)$$

et l'effort optimal est tel que :

$$\left(\frac{1-\alpha}{\alpha}\right)\psi'(e^{**}(c)) - \left(\frac{1-\alpha}{\alpha} + \lambda\right)\frac{F(c)}{f(c)}\psi''(e^{**}(c)) = 0 \quad (17)$$

Ce mécanisme a plusieurs conséquences. Pour comprendre la nature du mécanisme optimal, il est utile de mettre en évidence la solution que l'on obtient dans deux cas particuliers. Si $\alpha = 1$, l'équation (17) se réduit à $\psi''(e^{**}(c)) = 0$, le contrat de délégation optimal est équivalent au contrat que l'on obtient en situation d'information complète. Si $0 < \alpha < 1$, quel que soit le niveau du paramètre d'efficacité c autre que la borne supérieure, l'effet de α sur l'effort doit être caractérisé pour une valeur spécifique de c . La désutilité de l'effort doit être inférieur à son rendement marginal ($\alpha = 1$). En effet, l'équation (17) peut encore s'écrire :

$$\psi'(e^{**}(c)) = \left(1 - \frac{\lambda\alpha}{\alpha-1}\right)\frac{F(c)}{f(c)}\psi''(e^{**}(c)) \quad (18)$$

Comme $\frac{F(c)}{f(c)} \geq 0$, et $0 < \alpha < 1$, par hypothèse, $\psi'(e^{**}(c)) \leq 1$.

On peut analyser de façon précise les effets de l'importance du financement public sur le niveau d'effort des ONG en fonction des valeurs de λ .

3. ANALYSE DES POLITIQUES ALTERNATIVES DE FINANCEMENT DES ONG

Sous un contrat de délégation, l'objectif de l'État est de choisir une fonction de compensation pour l'ONG qui devrait l'inciter à révéler la vraie valeur de son paramètre c et choisir le niveau d'effort $e(c)$. Une alternative au contrat de délégation est d'engager une ONG pour distribuer les fonds aux populations sans contrepartie, et de payer l'ONG pour ses services. Dans un tel contrat de distribution pure, l'État doit déterminer les conditions de financement en fonction de l'information disponible, et l'ONG doit distribuer les fonds en fonction des conditions définies par l'État. Ce qui limite l'indépendance de l'ONG sur le terrain. Une autre alternative consiste à financer directement les populations sans utiliser les services des ONG. Pour déterminer les avantages de l'État et les conséquences sur le bien-être des populations pauvres, nous allons analyser les effets de ces deux contrats alternatifs.

3.1 Les Effets d'un contrat de distribution pure

Dans un contrat de distribution pure, la compensation ne dépend pas des coûts de gestion. Un contrat de distribution pure peut donc s'analyser comme un cas particulier d'un contrat de délégation avec $\alpha R(r, e, \hat{c}) = \alpha R^*(r)$ pour tout \hat{c} . L'utilité de l'ONG s'écrit alors :

$$U = \alpha(1+r)I - \psi(e) \quad (19)$$

L'effort optimal doit satisfaire la condition de premier ordre suivante : $\psi'(e^*) = 0$, et donc l'ONG devrait distribuer les fonds avec un effort nul $e^* = 0$. Ce qui implique que la compensation monétaire doit être égale à l'utilité optimale de l'ONG :

$$U^* = T^* = \alpha(1+r)I \quad (20)$$

Le gouvernement doit choisir le taux d'intérêt et la part α du revenu qu'il doit laisser à l'ONG sur la base de son information concernant le paramètre c , représentée par la fonction de densité $f(c)$, de façon à maximiser le bien-être social net :

$$\begin{aligned} W^*(c) &= \int_{c^*}^c [S + (1-\alpha^*)(1+r^*)I - A + \lambda U(c)] f(c) dc, \\ &= S + (1-\alpha^* + \lambda\alpha^*)(1+r^*)I - A \end{aligned} \quad (21)$$

La solution de ce problème est caractérisée par un taux d'intérêt négatif $r^* = -1$, c'est-à-dire un financement à fonds perdus, et $\alpha^* = \frac{1}{1-\lambda}$. Ce résultat conduit à la proposition suivante.

Proposition 3. Le contrat de distribution pure optimal est un contrat de prêt à taux négatif, qui ne crée aucune dette pour l'emprunteur et réduit le coût du financement pour l'État. La preuve de cette proposition est immédiate en comparant les résultats du problème (21) avec ceux du problème (15).

Lorsque les taux d'intérêt sont négatifs, on peut considérer le prêt participatif comme une subvention implicite. Cette politique, qui permet de réduire le coût du financement des populations pauvres peut être considérée comme une innovation dans l'industrie de la microfinance moderne.

Pour déterminer le contrat optimal du point de vue de du gouvernement, on peut comparer le niveau de bien-être dans les deux cas (équations (15) et (21)). La conclusion suggère que, du point de vue du gouvernement, un contrat de délégation est préférable à un contrat de distribution pure ($W - W^* > 0$).

3.2 Les Effets d'un contrat de financement direct

Supposons maintenant que l'État n'ait plus la possibilité d'utiliser les services d'une ONG mais qu'il peut financer directement les populations. Un contrat de financement direct étant un cas spécial d'un contrat de distribution pure avec $\alpha = 0$, on peut à la suite des résultats de la proposition 3, énoncer la proposition suivante.

Proposition 4. Si l'État finance directement les projets des populations sans utiliser les services d'une ONG, le niveau optimal d'investissement est tel que $r^{**} = 0$ (prêt à taux zéro), et niveau de bien-être maximum est égal à :

$$W^{**} = S, \quad (22)$$

L'État devrait préférer un contrat de distribution pure à un contrat de financement direct. Son espérance de revenu dans le cadre d'un contrat de délégation reste supérieure à l'espérance de revenu qu'il obtient dans le cadre d'un financement direct ($W - W^{**} > 0$).

CONCLUSION

Nous venons d'analyser les propriétés d'un contrat de prêt participatif dans le cadre de financement des ONG de développement. Si l'État et les ONG disposent de la même information sur les paramètres qui influencent les demandes de financement, un contrat qui engage la responsabilité des populations devrait être optimal, et l'État devrait avoir seulement besoin des services d'une ONG qui devrait les fournir au niveau de premier rang.

En situation d'information imparfaite entre l'État et l'ONG, le contrat de délégation définit la rente informationnelle que l'État doit payer à l'ONG pour obtenir la révélation du vrai coût marginal. Compte tenu des hypothèses, cette rente est d'autant plus élevée que c est faible. Ce mécanisme a plusieurs conséquences. Pour comprendre la nature du mécanisme optimal, nous avons mis en évidence la solution que l'on obtient dans deux cas particuliers. Si $\alpha = 1$, le contrat de délégation optimal est équivalent au contrat que l'on obtient en situation d'information complète. Si $0 < \alpha < 1$, quel que soit le niveau du paramètre d'efficacité c autre que la borne supérieure, l'effet de α sur l'effort doit être caractérisé pour une valeur spécifique de c . La désutilité de l'effort doit être inférieur à son rendement marginal ($\alpha = 1$).

Sous un contrat de délégation, l'objectif de l'État est de choisir une fonction de compensation pour l'ONG qui devrait l'inciter à adopter un grand niveau d'effort de gestion du portefeuille de prêts et d'utiliser l'information de l'ONG pour fixer le taux d'intérêt des prêts. Il y a deux alternatives au contrat de délégation : le contrat de distribution pure et le contrat de financement direct. Nous avons analysé les effets de ces deux contrats sur le niveau de bien-être social, ainsi que leurs conséquences sur la nature des politiques de financement des populations pauvres. Nous parvenons aux résultats suivants. Un contrat de distribution pure optimal est une politique de prêt à taux négatif, et un contrat de distribution direct optimal est une politique de prêt à taux zéro.

Dans le cadre de nos hypothèses, le gouvernement préfère strictement le contrat de délégation aux autres formes de contrats. Cette conclusion suggère que L'offre efficace de services publics dans le cadre d'un partenariat public-privé est devenue une alternative politique à l'offre publique ou privée pure. Aujourd'hui, une implication croissante des organisations non gouvernementales dans des partenariats public-privé en Afrique serait bénéfique pour l'offre des services publics dans les zones rurales pauvres. En effet, le partenariat public-privé est devenu très important dans la mise en œuvre des politiques de développement lorsque le marché ne permet pas une provision efficace de biens et services publics. Il est bien connu que le marché assure une offre insuffisante des biens publics, dans la mesure où les prix ne reflètent pas pleinement le bénéfice social marginal. Par ailleurs, en présence de défauts d'information et de problèmes contractuels, la provision des services publics par le marché peut entraîner une qualité sous-optimale des services offerts. Ces arguments rendent l'intervention de l'État indispensable. Ce pendant, comme le montre l'économie publique classique, les preuves d'une défaillance de l'État sont assez probantes. Dans une telle situation les partenariats public-privé sont souvent considérés comme un bon moyen pour mettre en œuvre de façon efficace des projets socialement importants.

BIBLIOGRAPHIE

- BARON D., HOLMSTRÖM B. (1980) The Investment Banking Contract for New Issues under Asymmetric Information: Delegation and the Incentive Problem, *The Journal of Finance*, vol. XXXV, n° 5, 1115-1138.
- BARON D. (1982) A Model of the Demand for Investment Banking Advising and Distribution Services for New Issues, *The Journal of Finance*, vol. XXXVII, n° 4, 955-976.
- BARON D. P., MYERSON R. B. (1982) Regulating a Monopolist with Unknown Costs, *Econometrica*, vol. 50, 911-930.
- BESLEY T., GHATAK M. (2001) Government versus Private Ownership of Public Goods, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, n° 4, 1343-1372.
- BESLEY T., GHATAK M. (2008) L'offre de services publics par les acteurs non gouvernementaux, *Revue d'économie du développement*, vol. 22, 89-108.
- COHEN D., GUILLAUMONT S., JACQUET P. (2006) *La France et l'aide publique au développement*, Rapport du CAE, Paris, La Documentation Française.
- FRANÇOIS P. (2000) Public Service Motivation as an Argument for Government Provision, *Journal of Public Economics*, 78, 275-299.
- HART O., SHLEIFER A., VISHNY R. W. (1997) The Proper Scope of Government, Theory and Applications to Prisons, *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1117-1161.
- LAFFONT J.-J., TIROLE J. (1986) Using Cost Observation to Regulate Firms, *Journal of Political Economy*, vol. 94, 614-641.
- LOSSA E., MARTIMORT D. (2008) The Simple Micro-Economics of Public-Private Partnerships, Mimeo, IDEI and U Bristol.
- MASKIN E., TIROLE J. (2008) Public-Private Partnerships and Government Spending Limits, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 26, n° 2, 412-420.
- MATTHÄUS-MARIER I., PISCHE J. D. (2008) *New Partnerships for Innovation in Microfinance*, Springer.
- MYERSON R. (1982) Optimal Coordination Mechanism in Generalized Principal-Agent problems, *Journal of Mathematical Economics*, 10, 67-81.
- PERROULAZ G. (2004) Le financement des ONG dans la coopération au développement et l'aide humanitaire : le cas de la Suisse et comparaisons internationales, *Annuaire Suisse de politique de développement*, vol. 23, n° 2.
- PHILLIPPE R. (2001) Organisations internationales et organisations non gouvernementales : partenaires, concurrentes ou adversaires ?, *Cahiers Français*, n° 302, Paris, La Documentation Française.
- PICARD P. (1987) On the Design of Incentive Schemes under Moral Hazard and Adverse Selection, *Journal of Public Economics*, vol. 33, n° 3, 305-332.
- RICHARD P. (1995) Le financement européen des ONG de développement en Afrique : ambiguïtés et incertitudes, *Mondes en développement*, Tome 23, n° 92.
- SMILLIE I., HELMICH H. (eds) (1999) *Stakeholders: Government-NGO partnerships for International Development*, London, Earthscan Publications, OECD, 318 pages.

L'(im) pertinence du concept de société civile dans le cadre d'États-Parti autoritaires : une étude comparative de la microfinance en République Populaire de Chine et en République Socialiste du Viêt Nam

Gwendoline DEBÉTHUNE¹⁶² et Élodie GARDES¹⁶³

Suite aux réformes de libéralisation lancées à la fin des années soixante-dix en République Populaire de Chine et au milieu des années quatre-vingt en République Socialiste du Viêt Nam, ces deux pays ont adopté une économie de marché tout en maintenant une orientation socialiste et un monopole d'État. Les gouvernements chinois et vietnamien intègrent dès lors progressivement leur économie dans le système globalisé capitaliste. L'objet de cet article repose sur l'étude, à travers une analyse comparative, de la manière dont ces gouvernements, aux structures politico-économiques similaires, légalisent et internalisent les outils exogènes de lutte contre la pauvreté et de développement de l'économie familiale. Il analyse l'introduction et le développement des institutions de microfinance (IMF), outil globalisé d'inclusion financière, dans le cadre d'États autoritaires¹⁶⁴. Il interroge, dans les contextes chinois et vietnamien, l'(im) pertinence du concept de société civile qui peut être définie comme « un champ ou un espace d'expression situé entre le pouvoir de l'État et la population avec les rapports sociaux qui font la société. Il s'agit clairement d'un lieu de médiation entre l'autorité publique de l'État et les gens habitant dans les lieux situés sous l'autorité de l'État » (Hours, 2007, 70). L'analyse du fonctionnement institutionnel et opérationnel du secteur microfinancier chinois et vietnamien nous semble révélateur de « l'endogénéisation », par ces États-Parti, « des logiques capitalistes » (Selim, 2003, 56) tels que peuvent l'être les outils de microfinance, instruments globalisés de financiarisation. Après l'analyse systémique de l'industrie de la microfinance en République Populaire de Chine, nous procéderons à la description anthropologique du fonctionnement d'une ONG de microfinance présente en République Socialiste du Viêt Nam.

1. L'INDUSTRIE DE LA MICROFINANCE EN RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE : UN DÉVELOPPEMENT SOUS CONTRÔLE ?

L'adoption, par la République Populaire de Chine, d'une économie de marché à orientation socialiste n'a pas seulement généré un miracle économique, mais a fondamentalement modifié l'ordre social de la société chinoise, créant ainsi de nouvelles formes d'inégalités flagrantes. De plus l'on recense environ 250 millions d'individus, qui, en République Populaire de Chine, n'auraient pas accès au crédit formel (Geraci, Luan et Dixon, 2010, 4). Au regard de ces données la République Populaire de Chine semble présenter un potentiel considérable pour la mise en place de projets microfinanciers. L'on pourrait même s'attendre à ce que l'industrie de la microfinance y soit largement développée. Et il va de soi qu'un pays ouvert au marché permet le développement d'un outil destiné à aider les gens à sortir de la pauvreté précisément par le jeu du marché. Mais contre toute attente, après quinze années de développement, le secteur du microcrédit stagne à un stade embryonnaire. Notre étude¹⁶⁵ révèle qu'une confusion réglementaire freine la croissance du secteur, limitant dès lors le développement d'un tel outil auprès des moins nantis. La République

¹⁶² EHESS Paris – Territoires, Sociétés, Développement – CECMC UMR 8173. gwendoline.debethune@gmail.com

¹⁶³ Université de Paris 1 - IEDES et UMR 201 D&S – IRD. egardes@hotmail.fr

¹⁶⁴ Un État autoritaire est un pays dirigé par un parti unique (Partis Communistes chinois et vietnamien) qui met en place un ensemble d'appareils étatiques quadrillant et contrôlant la population à tous les échelons du découpage politico-administratif.

¹⁶⁵ *Quelle place la République Populaire de Chine accorde-t-elle à l'industrie de la microfinance ? Le microcrédit comme outil de lutte contre les inégalités: une interprétation chinoise*, Mémoire de master dirigé par François Gipouloux, EHESS Paris.

Populaire de Chine, qui peut être présentée comme un État riche à la tête d'une population pauvre (Zheng, 2010, 24), ne cesse de prôner la « société d'harmonie »¹⁶⁶ comme condition à la justice et à l'équité, mais ne déploie, pour l'atteindre, que des moyens qui, à première vue, apparaissent incohérents. Les freins réglementaires touchant le secteur de la microfinance chinoise s'observent à plusieurs niveaux. Le premier, national, s'inscrit dans le cadre d'une incompatibilité des réglementations émises par la Banque centrale et la Commission chinoise de contrôle des banques qui tiennent sous leurs ailes plusieurs types d'IMF. Les IMF sont sujettes à des réglementations diverses instaurant des marges de manœuvre différentes d'une organisation à l'autre. À cela s'ajoutent des particularités provinciales et cantonales. Une IMF est dans l'obligation d'obtenir un permis pour la mise en place de ses projets. Ce dernier ne peut être octroyé qu'au niveau cantonal. Cette organisation bureaucratique ne fait que décupler les différences de fonctionnement qui interviennent, d'une part, entre les acteurs et, d'autre part, sur le plan géographique. Seules les IMF qui s'apparentent à des sous-produits d'institutions bancaires peuvent pratiquer l'épargne. En d'autres termes, les ONG, seules IMF dont les cibles prioritaires sont les individus pauvres ou à bas revenus, connaissent de grandes difficultés en termes de viabilité financière. Sur cent ONG recensées, seules vingt d'entre elles, qui enregistrent des taux de remboursement de plus de 95%, peuvent être considérées comme performantes. Mais seulement la moitié sont parvenues à un niveau de viabilité économique autonome. Ces organisations ne peuvent se financer qu'à partir de dons et de subventions. Elles ne sont pas habilitées à recevoir des investissements ni à lever des capitaux propres comme des obligations. Légalement, les IMF d'intérêt public, considérées comme des organisations à but non lucratif, ne sont pas autorisées à mener une activité génératrice de bénéfices. Enfin, selon Christopher¹⁶⁷, les ONG qui ne dépendent pas directement du système financier chinois sont « à la merci des autorités ». Les organisations étrangères rencontrent de grandes difficultés à s'implanter sur ce marché. Selon nos entretiens certaines d'entre elles ont contourné les barrières, agissant de façon tout à fait illégale et fonctionnant à partir d'outils personnels tels que des comptes en banques. Les témoins soutiennent qu'il est quasi impossible pour une ONG étrangère d'obtenir un statut légal, demeurant ainsi « à la merci des autorités ». Il existe néanmoins la possibilité de s'associer avec une entité locale « reconnue » auprès des autorités et il est surtout recommandé, selon eux, d'établir un réseau solide auprès de ces dernières. Cependant, l'obtention d'un statut légal, pour une ONG chinoise, est tout aussi délicate. C'est pourquoi peu de partenaires osent s'aventurer dans des projets à grande échelle et à long terme. Les acteurs de ces institutions parlent, d'ailleurs, de « reconnaissance légale » et non de « statut légal ». Les organisations locales qui obtiennent cette « reconnaissance légale » semblent s'apparenter à des « organisations non gouvernementales organisées par le gouvernement » (GONGO : government-organized non-governmental organizations) (Unger, 2008). La China Foundation for Poverty Alleviation Microfinance (CFPA) qui se positionne comme étant l'IMF la plus brillante en Chine (CFPA Microfinance, 2009, 11) et dont le soutien financier émane pour l'essentiel de la China Development Bank et de la Standard Chartered Bank s'avère être une GONGO. Les GONGO, avec les organisations de masse, sont d'après Andrew Watson (Unger, 2008) les organisations ayant la plus grande proximité avec l'État. En dépit d'un projet bien accueilli, certaines organisations rencontrent d'autres difficultés. Une ONG française était parvenue à monter un partenariat avec une organisation locale « reconnue ». Leur projet commun avait été bien accueilli par les autorités provinciales du fait de la situation déficitaire dans laquelle se trouve la région concernée. Par la suite, l'association a subi des détournements de fonds de la part d'un des membres des autorités locales. Les acteurs de l'ONG française ont très vite compris qu'ils ne disposaient d'aucun moyen de s'insurger contre ce vol. Cette situation a mené l'association à sa perte. Cette affaire révèle que la microfinance et ses acteurs sociaux sont soumis à un contrôle de l'État et tributaires de la corruption. « Un pouvoir sans contrôle, abusif, esquivant les responsabilités et inaccessible aux sanctions: voilà ce qui est *corruption*, voilà ce qui est injuste. » (Liang, 1995, 11). Les propos de Christopher qui avancent que les IMF sont « à la merci des autorités » prennent alors ici tout leur sens. « Comme je l'avais évoqué dans les années 1990, nous sommes dans une période où une course s'est engagée entre la corruption et l'État de droit, reste à savoir lequel des deux gagnera ! » (Wu, 2010). Nombre de spécialistes s'accordent à dire que les chinois les plus pauvres sont considérés, de manière non explicite par les élites officielles, comme une menace pour l'ambition modernisatrice du pays. Comme le

¹⁶⁶ « Sous Hu Jintao, le pouvoir chinois a fait de la promotion d'une *société d'harmonie* l'une de ses priorités. [...] Face à toutes les lignes de fractures auxquelles est confrontée aujourd'hui la Chine, la priorité affichée est de privilégier un mode de développement plus qualitatif et durable, mieux réparti et géré. En filigrane, l'enjeu est aussi pour le pouvoir de continuer à formuler des politiques lui permettant de s'adapter à des évolutions qu'il a lui même rendues possibles, mais qui risquent néanmoins de le fragiliser. » S. Billoud, J.-F. Huchet, En marche vers la société d'harmonie, *Perspectives chinoises* 2007/3.

¹⁶⁷ Christopher est américain et travaille pour une ONG internationale danoise. Il est actuellement en charge de la mise en place de projets de microfinance en Chine. J'ai rencontré Christopher au cours de mon terrain le 14 juillet 2010 à Pékin.

souligne Solinger (2007, 41), depuis la mise en place de l'administration du Premier ministre Wen Jiabao, le problème de la pauvreté s'articule autour de la notion d'« harmonie », qui peut être perçue comme un « simple déguisement de l'ancienne notion de stabilité » et qui, dans la conjoncture actuelle, constitue une nécessité pour un Parti soucieux de perpétuer son emprise sur le pays. « Une société d'harmonie nécessite un État de droit plus fort et qui fasse plus autorité »¹⁶⁸. Solinger affirme que les exclus créés par l'introduction du marché doivent demeurer sous contrôle, ce qui passe non pas par la satisfaction de leurs besoins mais par la dégradation de leur situation. Par exemple, les « pauvres non-officiels », c'est-à-dire les migrants ruraux, vivent dans une situation de « semi-légalité » parfois depuis plusieurs années (Giroir, 2007, 94) en raison du « hukou »¹⁶⁹. Cette situation de « semi-légalité » des migrants, ne fait qu'attirer les usuriers tout en éloignant les agents de crédit des IMF. Un agent de crédit a confié qu'il leur est impossible d'accorder un microcrédit aux migrants car ces derniers ne sont « personne » et peuvent dès lors disparaître du jour au lendemain. Et se mettre à la recherche d'un individu dans le pays le plus peuplé de la planète et dont les échelles sont celles d'un continent est un projet trop ambitieux pour une IMF. Ainsi, aux nombreuses accusations portées au « hukou » à qui est, entre autres, imputée la responsabilité des formes exacerbées d'inégalités, viendrait s'ajouter celle de rendre les produits microfinanciers (tels que les microcrédits, mais également les envois de fonds, etc.) inaccessibles aux migrants. Keech-Marx (Unger, 2008) démontre comment certaines « organisations populaires de femmes » construisent leurs discours en résonance avec la rhétorique gouvernementale et les objectifs officiels. Cette analyse fait écho aux résultats de Ilaria Maria Sala : « Même s'il existe des groupes *non gouvernementaux* crédibles, le fait que la fédération nationale des femmes (Quanguo funü lianhehui) en fasse partie indique à quel point l'effort pour porter en Chine le concept d'ONG a eu un effet relatif. Dans la plupart des séminaires chinois, il s'est agi de montrer aux *amies étrangères* la situation chinoise de la manière la plus officielle possible: lors de la rencontre sur la violence contre les femmes organisée par l'Association des femmes juges chinoises, on a parlé exclusivement de l'existence en Chine des lois qui protègent les femmes contre les abus, et rien n'a été dit pour illustrer si et comment ces lois sont appliquées, malgré les nombreuses interrogations du public. [...] On se heurtait à un mur impénétrable de rhétorique pro-gouvernementale, qui rendait tout dialogue vain. » (Sala, 1995, 48). En effet, en marge de la quatrième conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes qui s'est tenue à Pékin du 4 au 15 septembre 1995, s'est déroulé un forum des ONG sur les femmes au cours duquel un journaliste de l'agence Reuter a posé la question suivante : « Mais comment la liberté de choix dans la reproduction n'est-elle pas en contradiction avec la politique de l'enfant unique mise en œuvre par la Chine? ». La réponse de la présidente de la conférence Chen Muhua construite en parfait accord avec cette rhétorique pro-gouvernementale, fut la suivante: « Non, en Chine, les femmes choisissent de n'avoir qu'un enfant par famille, il n'y a donc pas de contradiction. » (Sala, 1995, 49). Ainsi l'émancipation des femmes (supposée découler de l'obtention d'un microcrédit de type Gramscien) peut-il être au centre des préoccupations chinoises, sachant que la Chine, pays le plus « masculin » au monde, devant les autres rares pays affichant également une « masculinité » démographique (Attané, 2010b, 37), repose, d'après Cohen et Wang (2009, 37) sur une culture misogyne que trente années de socialisme n'ont pas suffi à effacer. En début d'entretien, une chargée de projets a indiqué que l'IMF de type GONGO pour laquelle elle travaille cherche à accroître la part de leur clientèle féminine, afin de contribuer à l'émancipation de leurs emprunteuses. Par la suite, elle a ajouté, que cet objectif avait été fixé, avant tout, dans le but premier de garantir des taux de remboursement élevés. L'entretien a, en définitive, révélé que cette dernière n'accordait guère d'importance aux conséquences sociales du microcrédit sur les emprunteuses. Elle semblait même peu sensibilisée à l'évolution du statut socio-économique des femmes en Chine. Le fait qu'elle travaille pour une GONGO, organisation véhiculant une rhétorique gouvernementale, laisse à penser que cette rhétorique gouvernementale, certes porteuse d'une « révisivité des mœurs et pratiques du passé » (Attané, 2010a, 11) que la politique égalitariste de Mao Zedong visait pourtant à éradiquer, tend à instrumentaliser les femmes chinoises. Les mouvements de citoyens sont, d'après Wan Yanhai¹⁷⁰, dans le « collimateur du pouvoir ». Selon lui, l'État-Parti craint une agitation sociale : « les associations sont visées, car elles sont considérées comme des forces sociales indépendantes. Cela n'a rien à voir avec votre activité ou vos opinions, qu'elles soient radicales ou non ». L'observation de Wan Yanhai explique pourquoi notre étude a révélé que la mise en place de projets de microfinance dans les provinces les plus pauvres est limitée par l'État-Parti, soucieux de conserver son contrôle sur les populations dites « sensibles » aux yeux des autorités. Le marasme dans

¹⁶⁸ Extrait de la résolution adoptée lors de la 6ème session plénière du Comité central du PCC en octobre 2006.

¹⁶⁹ Le livret de résidence (hukou) distingue les résidents ruraux, les migrants résidant en zone urbaine et les résidents urbains.

¹⁷⁰ Le Dr Wan Yanhai, figure de proue de lutte contre le sida depuis les années 1990, a fini par quitter la République Populaire de Chine après plusieurs années de harcèlement par les autorités.

lequel est plongé la microfinance en République Populaire de Chine n'incombe-t-il pas, en définitive, à la non-existence d'une société civile dans la mesure où les projets réellement viables sont mis en place par des acteurs qui agissent uniquement en subsidiarité de l'action politique? Unger et Chan (Unger, 2008) affirment que le concept de société civile n'est pas approprié dans l'analyse du milieu associatif chinois, du fait de l'existence du corporatisme d'État. « Les structures et les pratiques corporatives dominent, et le gouvernement chinois, plus que de céder le terrain à des organisations autonomes issues de la société civile, maintient avec une relative réussite l'incorporation, le contrôle et la surveillance de toute organisation en dehors du Parti et du gouvernement qui pourrait menacer le *statu quo* politique. » Sophie¹⁷¹ conclut de son expérience en République Populaire de Chine que pour les autorités locales, un « développement » rentable et efficace de certaines régions rurales pauvres doit passer, par exemple, par la construction d'usines ayant la capacité d'embaucher 10 000 couturières, et non par la mise en place de projets microfinanciers dont les résultats s'avèrent, pour les autorités, trop souvent suspicieux. Certains verront ici le résultat de contraintes liées aux logiques d'un développement économique à court terme, dans le cadre duquel les conséquences sociales ne peuvent être prioritaires. Les autorités ne sembleraient pas disposées à se donner ni les moyens ni le temps d'observer les conséquences socio-économiques d'un projet microfinancier. D'autres verront dans la construction de ces usines la possibilité de contrôler 10 000 femmes, chacune affectée à un poste bien défini et encadrée par un contremaître. Si chacune de ces femmes se voyait octroyer un microcrédit, leur avenir, à travers un éventuel projet entrepreneurial, échapperait au contrôle de l'État et constituerait dès lors un risque pour la stabilité gouvernementale et la « société d'harmonie ». Liu Xiaobo dénonce dans sa « philosophie du porc »¹⁷² l'absence totale d'autonomisation des individus tout comme celle des institutions. Or cette « philosophie du porc » recoupe les résultats des enquêtes de terrain de Jonathan Unger (2008) qui révèlent que toute forme d'autonomie naissante est « tuée dans l'œuf », le corporatisme d'État se réimposant de lui-même. Les autorités chinoises ne tendent-elles pas, à travers les incohérences réglementaires qu'elles imposent au secteur microfinancier, à « noyer le poisson » ? En poursuivant l'analyse, il apparaît que ces contraintes réglementaires ne sont pas si incohérentes, mais qu'elles s'avèrent, au contraire, compatibles avec les préoccupations de contrôle de l'État-Parti. Tant les bénéficiaires d'un microcrédit que les acteurs sont soumis au contrôle de l'État. Seules les IMF de type GONGO, dont les objectifs s'inscrivent dans le cadre de la rhétorique gouvernementale, ont la possibilité de mettre en place des projets viables à long terme. En outre, le Parti communiste chinois (PCC) « ne se pliera jamais aux normes occidentales telles que la liberté d'expression ou le multipartisme » (Lam, 2009, 32). Or il s'avère que la mise en place de projets de microfinance, tout comme leurs impacts sociaux, s'inscrivent dans un cadre très normatif largement repris par les organismes onusiens, qui fondent leur légitimité sur la valeur d'une expertise et d'un savoir internationalement reconnus. Enfin, notre analyse révèle l'absence d'autonomisation des individus et des institutions et confirme la prédominance du corporatisme d'État. Cette étude démontre l'impertinence du concept de société civile en République Populaire de Chine dans un contexte de mondialisation où « Hu Jintao aime rappeler que les pays doivent se respecter et apprendre les uns des autres afin de protéger le pluralisme mondial et la multiplicité des modèles de développement » (Lam, 2009).

2. LE CAS DU VIET NAM : D'UNE INSTITUTION GLOBALISÉE À UNE ORGANISATION ENDOGENÉISÉE

Afin d'interroger l'(im) pertinence du concept de société civile dans le cadre de l'Etat-Parti vietnamien, la description du fonctionnement d'une ONG de microfinance travaillant auprès des populations montagnardes semble révélatrice. Cette partie repose sur deux terrains¹⁷³ effectués en 2010 et 2011 auprès

¹⁷¹ Sophie a travaillé plusieurs années pour le compte d'une IMF française développant des projets en Chine. Son expérience de la microfinance ne se limite pas à ce pays. Nous nous sommes entretenues au téléphone en janvier 2011.

¹⁷² La philosophie du porc de Liu Xiaobo explique comment faire pour que « les porcs s'endorment quand ils sont rassasiés, et mangent quand ils se réveillent ; elle les maintient au mieux au stade des besoins primaires, alimentaires et sexuels, sans leur laisser le droit à de plus grandes ambitions. » *La philosophie du porc, vision du Nobel en prison Liu Xiaobo*, <http://www.rue89.com/chinatown/2011/03/23/la-philosophie-du-porc-de-liu-xiaobo-vision-du-nobel-en-prison-196550>

¹⁷³ Afin de pouvoir rencontrer les populations, il était nécessaire que je travaille pour l'ONG, mon statut de doctorant n'a jamais été divulgué aux autorités locales, « si nous disons que tu es chercheur, les autorités locales ne te laisseront jamais aller sur le terrain. » disait le responsable du projet. En 2010, m'a été confiée la réalisation d'une étude de faisabilité quant à l'ouverture du programme dans un nouveau district. En 2011, ma mission a été d'effectuer une étude de satisfaction auprès des clients de l'IMF, j'ai alors travaillé dans deux districts, que nous nommerons district A et district B.

d'une IMF étrangère, basée dans la province de Dien Bien¹⁷⁴ depuis l'automne 2007. En 2010, l'IMF intervenait sur un seul district¹⁷⁵. L'équipe était alors composée de 6 employés et d'une volontaire. En 2011, lors du second terrain, l'IMF était présente sur deux districts¹⁷⁶, 15 personnes¹⁷⁷ composaient l'équipe en cours de remaniement avec l'arrivée d'un nouveau responsable de projet et d'un coordinateur de terrain. Cette ONG, présente dans huit pays, s'adresse aux populations les moins nanties¹⁷⁸ en leur proposant des services financiers et non financiers. Offrant ces mêmes services microfinanciers au Viet Nam, l'IMF s'est tournée vers les minorités ethno-socio culturelles¹⁷⁹, présentes dans cette région montagnarde. La répartition ethnique de la province de Dien Bien¹⁸⁰ est la suivante : 38% de Thaï, 30% de H'Mong, 20% de Kinh, les derniers 12% réunissant différentes minorités. Historiquement, les Kinh n'étaient pas présents dans ces régions montagnardes. Après la bataille de Dien Bien Phu et la victoire des Viet Minh sur les forces françaises, de nombreux Kinh, principalement originaires de provinces proches de Ha Noi, ont été incités à venir s'installer dans ces régions, afin notamment de ne laisser aucune zone sujette à la désapprobation du Parti Communiste vietnamien. Préciser ce point nous semble révélateur de la position dans laquelle les autorités politiques se plaçaient vis-à-vis des minorités ethno-socio culturelles (Le Tailler, à paraître) au moment de la mise en place de l'État-Parti vietnamien après 1954. La population de cette région, principalement issue de minorités ethniques, confère à cette province, et à celles environnantes, une particularité quant à l'intervention d'opérateurs étrangers. Au sein de ces minorités, il y a de grandes différences dans les rapports entretenus avec les autorités locales. Historiquement, les Thaï, peuplant les vallées, entretiennent des relations privilégiées avec les Kinh en étant les intermédiaires commerciaux entre les minorités vivant sur les hauteurs et les acheteurs des plaines des denrées montagnardes (Michaud, 2008). Durant la bataille de Dien Bien Phu, les Thaï ont joué un rôle décisif. À l'inverse, de nombreux H'Mong, vivant dans les montagnes, alliés aux Français puis aux Américains, ont longtemps été considérés comme des « bandits » (Le Tailler, à paraître). Aujourd'hui, ce qualificatif est désuet mais la méfiance reste de rigueur à l'égard de ces groupes. La suspicion de la trahison et le risque de bouleverser la cohésion nationale sont toujours présents¹⁸¹. Il nous semble capital de spécifier ce point avant d'entamer l'analyse du fonctionnement, car le programme n'est pas rendu accessible aux populations Hmong. Mon travail¹⁸² auprès des Thaï et des Hmong a été révélateur de ces rapports. À de nombreuses reprises, les autorités m'ont interdit l'accès aux villages Hmong, alors que je pouvais me rendre dans les villages Thaï. Et lorsque j'ai pu les rencontrer¹⁸³, ils m'ont régulièrement fait part de leur exclusion bancaire et m'ont exprimé leur envie d'avoir accès aux services microfinanciers. À l'opposé, en interrogeant le responsable programme¹⁸⁴, ce dernier m'a clairement expliqué que le travail auprès des Hmong était « sensible », et que « les autorités locales n'y sont pas favorables ». Début 2011¹⁸⁵, l'organigramme de l'IMF est le suivant : un responsable de projet et son assistant¹⁸⁶, deux responsables des opérations supervisant les agents de terrain, eux-mêmes encadrant les chefs de groupe. La hiérarchisation institutionnelle de cette IMF est basée sur le découpage politico-administratif du

¹⁷⁴ Située au nord-ouest de la République Socialiste du Viêt Nam, frontalière avec le Laos et la Chine, cette province dont la capitale est Dien Bien Phu compte 8 districts et reste l'une des plus pauvres de la République Socialiste du Viêt Nam.

¹⁷⁵ Le programme intervenait dans deux communes du district B. Quelques mois avant mon arrivée, le district A avait été fermé, suite à un désaccord quant aux taux d'intérêt entre les autorités locales et l'IMF.

¹⁷⁶ Le district A a été réouvert en décembre 2010 suite à un accord conclu entre les autorités locales et l'IMF.

¹⁷⁷ Seuls trois employés étaient présents en 2010 : le manager et deux responsables communaux dont l'un a été promu responsable du district A.

¹⁷⁸ « Cette ONG fait partie des seules sur le marché qui se concentre réellement sur les plus pauvres, ce qui leur pose d'ailleurs quelques problèmes de viabilité financière », me confiait un bailleur de fonds rencontré à Paris.

¹⁷⁹ Le terme vietnamien pour désigner ces populations est *dân tộc thiểu số* dont la traduction littérale est minorité ethnique.

¹⁸⁰ La République Socialiste du Viêt Nam est majoritairement peuplée de Kinh. Les minorités ethniques, au nombre de 53, représentent environ 13% de la population vietnamienne et sont principalement présentes dans les régions montagnardes du nord et dans les hauts plateaux du centre de la République Socialiste du Viêt Nam.

¹⁸¹ Lors de mes entretiens avec les différents acteurs sociaux (employés de l'ONG, responsables politiques, etc...) les Hmong m'ont été décrits comme des « voleurs », des « fainéants », des « personnes dangereuses », etc.

¹⁸² Lors de mon terrain en 2010, j'ai travaillé auprès de ces deux minorités.

¹⁸³ Seul un district, principalement peuplé de H'Mong, m'a autorisée à rencontrer ces populations mais sous la « protection » du policier et du membre du Parti Communiste de la circonscription. Lors de ma visite dans un autre district, les autorités m'ont interdit cet accès sous prétexte que ces populations étaient « sensibles ».

¹⁸⁴ Entretien avec le responsable du programme de 2009 à 2011. Le responsable lui succédant reprenait en revanche la rhétorique des populations et autorités locales vis-à-vis des Hmong.

¹⁸⁵ L'année 2011 sera marquée par l'arrivée d'un nouveau responsable du programme et un élargissement du nombre employés renforçant la capacité d'intervention sur le terrain.

¹⁸⁶ Promu en juillet 2011 responsable des services non financiers du programme.

pays¹⁸⁷. Les responsables institutionnels du programme sont basés au niveau de la province. Au niveau de chaque district d'intervention est présent un responsable des opérations qui, lui-même, supervise le travail des agents de terrain au niveau de chaque commune d'action. Enfin, chaque responsable communal encadre le travail des chefs de groupe au niveau des villages. Dans chaque commune d'intervention, le programme ne propose pas ses services dans l'ensemble des villages de la commune. Cela s'explique par la spécificité du terrain vietnamien, à savoir la constitution de comités de pilotage et de comités des opérations. Les comités de pilotage sont établis au niveau de chaque district. Ils réunissent le Vice-Président du Comité Populaire du district, qui en est le chef, la Présidente de l'Union des Femmes et le manager du programme. Le comité de pilotage est chargé d'établir les produits microfinanciers¹⁸⁸ proposés et les taux d'intérêt associés¹⁸⁹, ainsi que les communes d'intervention et les populations ciblées. C'est pour cette raison que les minorités Hmong présentes dans une commune n'ont pas accès aux services proposés de microfinance. Les autorités parlent de terrain « sensible ». Derrière cet argument se cache en réalité la crainte de la présence d'intervenants étrangers auprès de ces communautés. Les autorités nous ont souvent mis en avant la présence, dans le passé, de groupes missionnaires étrangers qui auraient poussé au suicide de nombreux Hmong. Cette explication nous paraît être un trompe-l'œil. Comme déjà évoqué, le passé historique laisse planer une méfiance vis-à-vis de ces groupes ethniques, jugés non fiables, exclus de tout système bancaire et avec des niveaux de pauvreté¹⁹⁰ proche de 100%. Le comité des opérations est l'organe exécutif. Il fait appliquer les décisions prises par le comité de pilotage au niveau de chaque commune d'intervention. Il est composé du Vice-Président du Comité Populaire de la commune, de la Présidente de l'Union des Femmes de la commune et de l'agent des opérations responsable du district. Chaque décision/modification dans le projet doit être soumise à l'accord du comité de pilotage, le comité des opérations étant chargé de les faire appliquer. Afin de mieux saisir toute l'importance de ce fonctionnement institutionnel et opérationnel, arrêtons-nous quelques instants sur ces deux organes institutionnels locaux qui sont le Comité Populaire et l'Union des Femmes. L'organe exécutif de l'État-Parti est le gouvernement. Il est chargé de mettre en place et de faire appliquer les politiques émises lors du Congrès du Parti Communiste qui a lieu tous les cinq ans. Son rôle est d'assurer la cohésion de la politique socio-économique du pays dans le respect de la constitution et des lois. À chaque niveau du découpage politico-administratif (province, district et commune), les représentants du gouvernement sont les Comités populaires. Chaque village a son « leader gouvernemental », le chef du village qui est chargé de diffuser et de faire respecter les politiques de la commune au niveau de sa circonscription.

Le Viet Nam compte quatre organisations de masse majeures : l'Union des Femmes, l'Union des Paysans, l'Union des Jeunes et l'Union des Vétérans. L'Union des Femmes et l'Union des Paysans ont été les premières mises en place dès 1930 par le Parti Communiste vietnamien. À l'origine, ces unions de masse ont été instaurées pour encadrer et mobiliser les populations dans le processus d'indépendance du Viet Nam. Se réclamant non gouvernementales, elles sont un trompe-l'œil pour l'intervenant étranger. Les organisations de masse sont une spécificité des États-Parti d'influence communiste. En lien direct avec le Parti, elles sont chargées de véhiculer les politiques de celui-ci auprès de la population ciblée, ce qui fait d'elles des appareils de contrôle et d'encadrement de la population par l'État-parti. Nombre d'intervenants étrangers assimilent hâtivement ces organisations à l'émergence d'une société civile¹⁹¹. Comptant près de 13 millions d'adhérentes à travers le pays, l'Union des Femmes se déclare orientée vers le développement socio-économique de la population féminine et la lutte contre les discriminations de genre. Comme les autorités politiques, elle est présente à tous les échelons du découpage administratif, avec un bureau au niveau central. L'Union des Femmes joue un rôle clé dans le fonctionnement de l'IMF. Cela se vérifie également au niveau opérationnel. En plus d'être présente dans le comité des opérations, chaque chef de groupe au niveau des villages est la représentante au niveau micro-local de l'Union des Femmes. Dans le découpage politico-administratif du Viet Nam, un représentant de chaque union de masse est présent dans

¹⁸⁷ Le pays est découpé en province (*tin*) avec, en leur sein, des districts (*huyên*) réunissant des communes (*xã*), elles-mêmes regroupant des villages (*bản* – terme valable uniquement dans les régions montagneuses).

¹⁸⁸ Le prêt moyen accordé est de 1,2 millions VND sur 12 mois. Le remboursement du principal, le paiement des taux d'intérêt et de l'épargne obligatoire (10 000 VND/mois) est mensuel. En avril 2011, 1€ = 29 000 VND.

¹⁸⁹ Le problème majeur de la microfinance en République Socialiste du Viêt Nam est la viabilité financière des IMF. Les taux d'intérêt fixés par les comités de pilotage y sont bas, 1,5%/mois, basés sur le niveau des taux des banques gouvernementales.

¹⁹⁰ En 2010, le niveau de pauvreté était fixé, selon les critères du gouvernement, à 260 000 VND par mois et par personne. En 2011, il est établi à 400 000 VND.

¹⁹¹ Cf. Rapport du Ministère des affaires étrangères du Danemark, Projet Danida, Viêt Nam-Danemark Partnership, *Strategy for development cooperation 2006-2011*, 11.

chaque village. Ainsi, tous les villages ont un chef de l'Union des Femmes¹⁹². Selon le système édicté par les comités de pilotage, les chefs de groupe de prêt sont automatiquement choisis, ce sont les représentantes de l'Union des Femmes des villages. Ce fonctionnement n'est pas anodin et révèle le poids de l'État-Parti dans la gestion de l'intervention étrangère.

Un premier point apparaît essentiel dans la mise en évidence de l'impertinence du concept de société civile. Chaque client est membre de l'Union des Femmes. Une chef de groupe m'expliquait que son village comptait près de 10% de femmes non membres de son organisation. Elle refusait que ces femmes aient accès aux prêts de l'IMF, car « je ne fais pas confiance aux femmes qui ne sont pas membres de l'Union des Femmes, elles ne sont pas honnêtes, toutes les femmes honnêtes sont membres de l'Union. Alors je ne leur accorde pas de prêts. » Chaque chef de groupe a également contracté un prêt, même si nombre d'entre elles ne souhaitaient pas en faire la demande pour la simple raison qu'elles n'en avaient pas besoin. Elles ont à chaque fois mis en avant la nécessité de souscrire un prêt, car « si je ne prend pas, les villageois n'en prendront pas. Je suis leur miroir. Les villageois ont confiance en moi. Si je prend un prêt, ils en prendront un. » Chaque chef de groupe a utilisé le même terme pour m'expliquer cet élément, le terme de « miroir ». Nous pouvons dès lors comprendre l'impertinence du concept de société civile dans un tel contexte, la voix des femmes bénéficiaires du programme étant celle de l'Union des Femmes.

Un dernier élément permet de mettre en lumière cette idée. Un village d'une commune d'intervention n'a aucune demande de prêt. Ce village est pourtant dans la zone d'intervention et est peuplé de Kinh travaillant dans le secteur agricole. La chef de groupe de ce village n'est pas favorable au programme, trouvant les taux d'intérêt trop élevés, les prêts trop petits et sa rémunération trop faible. Elle a dès lors donné aux femmes de fausses informations et leur a demandé de ne pas prendre de prêts. Nous pouvons dès lors conclure que ce ne sont pas les femmes qui jugent par elles-mêmes, mais bien la leader villageoise de l'Union des Femmes. L'image de « miroir » prend alors tout son sens. « Les villageoises ont confiance en moi, c'est pour ça que je suis leur leader. Si je dis que c'est bon, elles m'écoutent et inversement si je leur dis que ce n'est pas bon », m'expliquait une chef de groupe. Consolidant cette argumentation, les agents de terrain, proches des villageois avec les chefs de groupe, sont recrutés via les réseaux du Comité Populaire et de l'Union des Femmes. Les responsables communaux sont présélectionnés par les autorités locales puis présentés, voire imposés¹⁹³, à l'IMF qui les recrute selon ses propres critères. Chaque agent intervenant auprès des villageois est dans le cercle des autorités locales, politiques ou socio-politiques. Nous pouvons en conclure que les autorités locales sont le pont entre les villageois et l'IMF. La place qu'occupent les réseaux du Comité Populaire et de l'Union des Femmes montre la non-pertinence du propos de certains intervenants étrangers qui parlent de l'émergence d'une société civile vietnamienne à travers le travail des organisations de masse. Ces deux institutions se placent bien sur le même niveau de quadrillage et de contrôle de la population. Le responsable du programme mettait en avant une double raison quant à un tel fonctionnement organisationnel et opérationnel. « Premièrement, cela permet un meilleur ancrage social en établissant la confiance des villageois vis-à-vis de nous » et, d'autre part, « les autorités peuvent conserver le contrôle sur les intervenants étrangers ».

Ce descriptif institutionnel et opérationnel met en évidence le quadrillage et le contrôle par l'État-Parti de l'intervention étrangère auprès de populations pouvant être considérées comme « sensibles » de par leur positionnement en tant que minorités ethno-socio culturelles. Cette analyse démontre également l'endogénéisation par l'État-Parti d'une telle intervention en permettant à une institution étrangère d'intervenir selon des conditions non négociables. Que ce soit par les services de microfinance offerts ou par les populations sélectionnées, la société civile n'exprime à aucun moment sa volonté, celle-ci passant par le canal des représentants de l'État-Parti, des autorités politiques et de l'Union des Femmes. Pour aller plus loin dans cet argumentaire et montrer l'impertinence d'un tel concept, la perception du niveau des taux d'intérêt est révélatrice. Tous les villageois m'ont exprimé leur insatisfaction des taux d'intérêt jugés trop élevés car supérieurs à ceux proposés par la politique gouvernementale via les banques étatiques. Ce dernier élément illustre le poids normatif qu'occupe l'État-Parti dans l'appréciation d'un programme autre que gouvernemental. La comparaison systématique avec les politiques nationales ou locales permet de comprendre l'impertinence du concept de société civile, la société étant sans cesse rapportée à l'ordre politique établi. Par ailleurs, le quadrillage par l'État-Parti montre le contrôle exercé sur l'intervention étrangère mais également son endogénéisation systématique. Rien n'échappe aux autorités locales, politiques ou socio-politiques. Les autorisations d'intervention nationale et provinciale ne suffisent pas, les

¹⁹² Confirmant que ces organisations de masse sont institutionnalisées sur le modèle de l'État-Parti.

¹⁹³ « Si nous refusons ce candidat, les autorités locales nous interdiraient l'accès à ce terrain. Ici [au Viêt Nam], les relations personnelles et professionnelles sont enchevêtrées, les agents de terrain sont tous de la famille du Président ou vice-Président du Comité Populaire ou de la Présidente de l'Union des Femmes », me relatait le responsable du programme.

représentants locaux et micro-locaux restent décisionnaires institutionnels et opérationnels face à la population. « Les villageois sont à nous, nous devons les protéger », m'expliquait la Présidente de l'Union des Femmes d'un des districts d'intervention.

CONCLUSION

Notre étude révèle qu'au sein des États-Parti chinois et vietnamien la mise en place de projets de microfinance, tant par des ONG étrangères que locales, s'avère très délicate du fait d'un lourd contrôle étatique sur les acteurs sociaux. Les contraintes exercées sur ces derniers, nous l'avons vu, interviennent tant au niveau macro qu'au niveau micro-local. Elles peuvent être observées dans le cadre de réglementations ou intervenir directement auprès d'une organisation, comme c'est le cas pour cette ONG implantée au Viet Nam qui s'est vue imposer pour chaque commune un agent de terrain proche du responsable d'un des organes étatiques concernés. Notons, par ailleurs, qu'en dehors des institutions bancaires, l'IMF chinoise qui se positionne comme étant la plus brillante est une GONGO.

En République Populaire de Chine comme en République Socialiste du Viet Nam, une ONG étrangère ne sera autorisée à s'implanter que si elle parvient à lier un partenariat avec une organisation « reconnue » par les autorités locales. Les autorités locales, politiques et socio-politiques constituent le seul et unique pont entre les bénéficiaires et une organisation étrangère. Or, si l'on prend appui sur la définition de la société civile de Bernard Hours, citée en introduction, ce pont est justement l'œuvre de la société civile. Cette asymétrie montre à l'évidence l'impertinence du concept de société civile au sein des ces États-Parti où les organisations partenaires des ONG sont, en définitive, des appareils d'État. À l'issue de cette analyse comparative, il nous semble plus approprié, dans le cas des ces deux États autoritaires, de considérer le concept de corporatisme d'État qui consiste, d'après notre étude, en des politiques autoritaires, à l'origine d'organisations corporatives à objet économique et social et étroitement soumises aux directives et au contrôle de l'État. La création et l'organisation par ces États-Parti de toutes les institutions de collaboration économique et sociale répriment toute forme d'autonomisation des acteurs sociaux.

Enfin, la mise en lumière de ce corporatisme d'État vient confirmer le processus d'endogénéisation, par la République Populaire de Chine et la République socialiste du Viet Nam, des logiques capitalistes et plus particulièrement d'un outil exogène d'inclusion financière répondant à des normes globalisées qu'est la microfinance. Cette analyse nous renvoie en définitive à une problématique liée à l'usage de termes globalisés et aux biais conceptuels auxquels ils conduisent dans le cadre de ces États-parti autoritaires.

BIBLIOGRAPHIE

É

- ATTANÉ I. (2010a) *En espérant un fils... La masculinisation de la population chinoise*, Paris, éditions de l'Ined, 239 pages.
- ATTANÉ I. (2010b) Naître femme en Chine: une perspective démographique, *Travail, genre et sociétés*, n° 23, 35-59.
- CFPA (China Foundation for Poverty Alleviation) Microfinance, (2009) *Microfinance Annual Report 2009*, 50 pages.
- COHEN P. N., WANG F. (2009) *Market and gender Pay Equity: Have Chinese Reforms Narrowed the Gap?*, in D. Davis, F. Wang (éd.), *Creating Wealth and Poverty in Post-socialist China*, Stanford, Stanford UP, 37 -53.
- GERACI M., LUAN M., DIXON C. (2010) *Microcredit in China: Recommendations for Policy Makers*, the Global Policy Institute, 23 pages.
- GIROIR G. (2007) Les fractures socioterritoriales en Chine, ou l'impossible "société harmonieuse"?, *Perspectives chinoises* 2007/3, 88-97.
- HOURS B. (2007) *Les ONG, acteurs locaux, acteurs globaux ou acteurs virtuels de la démocratie virtuelle*, in V. Hernandez, P. Ould-Hamed, J. Papat et P. Phelinas, *Logiques collectives à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 111-176.
- LAM W. (2009) Le président chinois façonne son monde, trad. dans *Courrier International*, n° 998-999, 32.
- LE TAILLER P. (à paraître) *La Rivière Noire, l'intégration d'une marche frontière au Viêt Nam*.
- LIANG Z. (1995) Loi et justice sociale dans une période de mutation, *Dongfang*, n° 3, article adapté par J. Bourgon, Une exigence nouvelle de la société chinoise: l'équité, *Perspectives chinoises*, n° 31, 8-16.
- MICHAUD J. (2008) Flexibilité de l'économie chez les Hmong de la haute région du Viêt Nam septentrional, *Asiatique*, n° 22, décembre, 48-69.
- SALA I. M. (1995) Un silence de plomb, *Perspectives chinoises*, n° 31, 47-49.
- SELIM M. (2003) *Pouvoir et marché au Vietnam, La Travail et l'argent*, Tome 1, Paris, L'Harmattan, 282 pages.
- SOLINGER D. J. (2008) Les allocataires du dibao et le revers de la modernisation urbaine, *Perspectives chinoises* 2008/4, 38-49.
- UNGER J. (éd.), (2008) *Associations and the Chinese State: Contesting Spaces*, Armonk-Londres, ME Sharpe, 275 pages.
- WAN Y. (2010) Les mouvements de citoyens dans le collimateur du pouvoir, *Courrier International* 2010, n° 1021.
- WU J. (2010) Il faut réduire le pouvoir de l'État, trad. dans *Courrier International*, n° 1033, 20.

ZHENG Y. (2010) Le modèle chinois est en panne, trad. dans *Courrier International*, n° 1021, 24-25.

Accord de coopération entre banques et institutions de microfinance en Afrique subsaharienne : les leçons tirées des retours d'expériences

Cyrille ONOMO et Gilles Célestin ETOUNDI ELOUNDOU¹⁹⁴

Dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne et notamment au Cameroun, la microfinance a beaucoup évolué ces derniers temps. Son champ ne cesse de s'élargir ; elle dessert une population de plus en plus importante et diversifiée, et assure une couverture géographique considérable. On observe que plusieurs banques signent des accords de coopération (AC) avec des institutions de microfinance (IMF). Face à ce phénomène qui prend de l'ampleur et qui associe deux types d'institution opposés par la taille et par le mode d'intervention, on peut se poser les questions suivantes : sur quoi se fondent de telles relations d'affaires ? Qu'est ce qui motive ou détermine la conclusion de tels accords ? Comment fonctionnent-ils ? Comment peuvent-ils devenir pérennes et quel impact auraient-ils sur le développement de l'intermédiation financière au Cameroun ?

Répondre à ces questions donne l'occasion, d'une part de relever la genèse des motifs engendrant ces AC et de comprendre le fonctionnement de ces derniers, d'autre part de cerner les facteurs susceptibles de conduire soit au bon fonctionnement, soit au dysfonctionnement de tels accords, et de situer l'évolution de ces derniers dans le temps. Pour apporter des réponses aux questions posées, nous nous appuyons sur deux cas de banque camerounaise. L'analyse des relations entre ces banques et leurs partenaires IMF, à partir des données collectées dans les fichiers textes des historiques des comptes des IMF dans ces banques et des entretiens effectués auprès des responsables respectivement des banques et des IMF, permet de mettre en exergue les motifs qui conduisent à la conclusion de tels AC et de souligner les éléments caractéristiques du fonctionnement de ceux-ci. La première partie présente le cadre conceptuel qui établit la justification théorique de la mise en œuvre des AC entre les banques et les IMF. La seconde explique, à travers l'analyse des cas étudiés, dans un premier temps, pourquoi ces accords sont développés entre ces deux types d'institutions puis, dans un second, leur mode de fonctionnement.

1. L'ÉCLAIRAGE DE LA LITTÉRATURE POUR LA COMPRÉHENSION DES AC ENTRE BANQUE ET IMF

Les AC peuvent se définir comme des actions associées et formelles entre des parties indépendantes, dans le but soit de mettre en commun des ressources ou d'échanger sur des plans divers ; soit de partager des expériences par des échanges de ressources et de compétences en vue de se couvrir, de se développer ou de se maintenir durablement dans une activité donnée. Une telle logique, qui semble judicieuse pour apprécier les relations entre les banques et les IMF, peut trouver ses fondements dans la littérature sur les entreprises.

Une littérature abondante présente un ensemble de courants de pensée qui peuvent être mobilisés pour comprendre les fondements des accords entre entreprises et notamment entre banque et IMF. Certains de ces courants de pensée sont rattachés à l'économie industrielle qui suggère une mise en exergue des motifs et des risques inhérents à l'AC, d'autres aux théories de l'organisation qui expliquent les motivations et les comportements organisationnels des entreprises dans la conclusion et dans le fonctionnement des AC. Comme à la suite de Freiling (2010), nous admettons que la raison d'être d'une organisation se justifie par quelques valeurs ou concepts, nous nous appuyons sur les théories des coûts de transaction, de dépendance vis-à-vis des ressources et de complémentarité pour analyser les fondements des AC entre banques et IMF.

¹⁹⁴ ESSEC, Université de Douala, Cameroun. onomocyr@yahoo.fr ; etoundi_eg@yahoo.fr

1.1 Les économies des coûts de transaction comme facteur de motivation à la conclusion des AC entre Banque et IMF

D'après la théorie des coûts de transaction, toute transaction conduit les parties contractantes à supporter des coûts. Ces derniers sont relatifs à la recherche des informations nécessaires pour intervenir sur le marché, à la sélection des partenaires d'affaires, à la négociation, à la passation et au contrôle des contrats, etc. Ils sont fortement déterminés par le degré de spécificité de l'actif échangé, la fréquence de la transaction et l'incertitude attachée à la transaction (Williamson, 1975 ; repris par Coriat et Weinstein, 1995, 47). L'analyse comparative de ces coûts entre deux situations (celle où l'entreprise réalise toute seule une activité : la hiérarchie) et (celle où elle fait appel à une autre entreprise pour la réaliser : le marché), va déterminer ses choix et son comportement organisationnels. Lorsque les coûts de transaction supportés par l'entreprise sont plus importants quand elle réalise une activité elle-même, elle fait réaliser cette activité par une autre pour bénéficier des économies de coûts qu'offre cette dernière alternative. C'est suivant cet objectif que sont développés les AC entre les firmes, et dont l'une des formes est la sous-traitance (Williamson, 1975 ; repris par Coriat et Weinstein, 1995, 63).

Lorsqu'une banque sollicite une IMF pour réaliser une partie de ses opérations de transfert d'argent, il s'agit davantage d'une relation de sous-traitance. Si la banque s'engage dans un tel AC, c'est d'abord pour bénéficier des économies de coûts de transaction. En effet, elles sont principalement localisées dans les zones urbaines, alors que les IMF sont largement implantées dans les zones périurbaines et rurales où vit l'essentiel des populations évoluant en marge du système bancaire. Dans certains contextes, les IMF disposent dans les zones urbaines (où réside une part non négligeable des personnes exclues de l'offre de services bancaires) d'un réseau de points de vente plus étoffé que celui des banques. L'offre d'un tel service financier à ces personnes par la banque elle-même exigerait des points de vente dans les zones non urbaines et/ou l'élargissement de son réseau dans les zones urbaines. Les charges d'exploitation qui en résulteraient, comparativement aux produits dégagés des transactions avec cette clientèle cible réputée à faible revenu, justifie pour la banque le recours à une IMF. Les commissions partagées et les coûts annexes associés, paraissent faibles comparativement aux ceux supportés par la banque s'il fallait qu'elle réalise ces opérations elle-même. Les coûts annexes concernent essentiellement les frais de formation du personnel de l'IMF, ainsi que les coûts de contrôle de l'IMF. C'est pour bénéficier des économies de coûts de transaction que les banques s'engagent dans des AC avec les IMF. Toutefois, pour que ces AC soient efficaces, il doit exister une complémentarité entre ces deux types d'institution financière.

1.2 Le modèle d'interaction organisation-environnement pour la justification de la conclusion des AC entre banque et IMF

Le modèle d'interaction organisation-environnement, en défendant l'interdépendance des organisations les unes par rapport aux autres, peut constituer un élément de justification de la conclusion des AC entre les banques et les IMF. La perspective fondée sur les ressources, initiée par Penrose (1959) et théorisée depuis les travaux de Wernerfelt (1984), offre un éventail de justifications à la mise en œuvre des AC entre les organisations. L'idée centrale est de considérer que les différences de succès dans les organisations peuvent s'expliquer par les caractéristiques des ressources dont elles disposent. Ainsi, pour Fernandez et Le Roy (2010), du fait de la complexité des produits et des services, il est difficile pour une entreprise de posséder et/ou de développer toute seule l'ensemble des ressources dont elle a besoin. Bengtson et Kock (2000) établissent que l'hétérogénéité des ressources entre organisations rend celles-ci potentiellement complémentaires et interdépendantes. Ces constats encouragent une lecture du développement des AC à partir des ressources et des compétences et justifient la posture de Pfeffer et Salancik (2003). Pour ces derniers, la nécessité d'accéder à certaines ressources qui constituent une voie de contournement des chocs, des perturbations et de l'incertitude en provenance du milieu extérieur, contraint les organisations à développer des AC. Dans le cadre de ce travail, nous mobilisons trois perspectives susceptibles d'expliquer la motivation de la mise en œuvre et le fonctionnement des AC dans un environnement donné.

La contribution du management stratégique des compétences

Cette perspective, fondée sur le management stratégique des compétences et initiée par Prahalad et Hamel (1990), justifie la conclusion et le fonctionnement des AC par l'intégration du management des compétences dans le cadre des relations inter-organisationnelles (Prévot et al., 2010). En rapprochant le management stratégique des compétences dans une perspective relationnelle entre organisations, les compétences centrales identifiées peuvent être exploitées dans une logique d'apprentissage dans l'action

concertée ; et contribuer au développement ou au renforcement de ce type d'action pour un meilleur accès à des marchés nouveaux.

L'apport des capacités dynamiques

Cette approche, développée par Teece et al. (1997), s'intéresse au développement des compétences et des ressources au sein des organisations. Dans un environnement instable, les capacités dynamiques perçues comme un ensemble de processus spécifiques et identifiables, favorisent le développement des AC pour permettre aux organisations de s'adapter aux changements du marché. Ces capacités permettent à l'organisation de saisir de nombreuses opportunités, mais aussi d'assurer l'efficacité de l'AC par une manière spécifique d'intégration, de reconfiguration, d'acquisition et de suppression des ressources en vue de s'adapter aux changements de l'environnement.

La vision relationnelle de l'AC entre banque et IMF

Partant du point de vue que les organisations ne se constituent pas uniquement sur des ressources possédées en propre (Prévot et al., 2010), mais aussi par une capitalisation des ressources périphériques et mobilisables, cette approche va positionner l'AC comme un facteur dans la création et le développement des compétences et des ressources d'une organisation. Le rôle et l'importance de l'AC ressortent dans la dynamique du partage et de l'échange de l'information (Dyer et Singh, 1998 ; repris par Prévot et al., 2010). L'existence d'effets de synergie liés à la complémentarité des ressources et des compétences des partenaires, ainsi que la possibilité de mettre en place des mécanismes de gouvernance adaptés et susceptibles de mieux régir la relation entre partenaires, positionnent l'AC comme un mode de développement des organisations dans un environnement instable.

L'adoption des réglementations a circonscrit le périmètre d'activité des IMF et leur a imposé des normes de gestion. Un grand nombre d'IMF ne sont pas viables sans l'aide financière des bailleurs de fonds (Lelart, 2005 ; Morduch, 1999 ; Woller et al., 1999). Bénéficier du refinancement détermine leurs choix organisationnels. Au Cameroun, les IMF déposent majoritairement leurs excédents de liquidités dans les banques, pour augmenter leurs possibilités de refinancement par celles-ci (Mayoukou, 1999). Aussi, pour contourner certaines contraintes réglementaires, les IMF s'appuient sur les banques. Pour ces IMF, les AC avec les banques sont absolument nécessaires parce que les IMF sont dépendantes de ressources financières qui déterminent leur viabilité.

1.3 La complémentarité entre banque et IMF comme gage de l'efficacité des AC entre ces deux types d'institution

Les AC inter-firmes peuvent se développer entre les entreprises ou entre des activités non complémentaires. La complémentarité entre les entreprises semble améliorer l'efficacité des AC. Au sens de Richardson (1972), repris par Fall (2009), cette complémentarité doit s'établir entre des activités qui requièrent des compétences différentes, encourager une amélioration de la profitabilité des entreprises engagées dans le partenariat en conduisant à une situation « gagnant-gagnant » et favoriser un partenariat qui génère des profits supérieurs à la somme des profits réalisés par les acteurs isolément. Les AC entre les banques et les IMF montrent que ces deux types d'institution ont des compétences différentes. Pendant que les processus et les procédures de gestion des banques sont en grande partie formalisés, dans les IMF on observe un mode de gestion qui intègre une forte dimension informelle. Les diverses formes de proximité, la confiance entre les clients des IMF ou entre ces clients et les IMF, font que dans ces institutions, l'exigence des pièces d'identification ainsi que des processus formels en matière d'offre de services financiers n'est pas toujours observée. Ces mécanismes informels conduisent celles-ci à offrir efficacement des services financiers à des clients exclus de l'offre de services bancaires.

Les AC entre les banques et les IMF, sur le transfert d'argent à l'international par exemple, permettent aux banques de dégager plus de profits en bénéficiant des économies de coûts de transaction et aux IMF de réaliser certaines opérations qui leur sont interdites par la réglementation, de bénéficier des produits additionnels et d'une garantie de refinancement auprès des banques. Il s'agit bien là d'un partenariat « gagnant-gagnant ». Avec cet AC, les opérations de transfert d'argent à l'international réalisées par ces structures sont supérieures à la somme de celles que réaliseraient séparément ces institutions. En l'absence d'un tel AC, le nombre d'opérations réalisées par les IMF serait nul car ces dernières ne sont pas autorisées à en effectuer. Les banques, refusant de supporter les coûts considérables qu'implique l'offre de service de transfert d'argent à l'international aux populations localisées dans les zones périurbaines et rurales et aux exclus des services bancaires localisés dans les zones urbaines, réduiraient leur offre aux seules zones urbaines où se trouvent les personnes bancarisées. Par voie de conséquence, les populations exclues de l'offre de services bancaires ne seraient pas servies et les opérations réalisées par la banque et

les IMF seraient peu importantes. L'AC favorise une offre extensive de services financiers et une intermédiation plus large. La banque noue des partenariats avec des IMF pour bénéficier des économies de coûts de transaction en offrant des services bancaires aux populations vivant dans des zones périurbaines et rurales et aux exclus des services bancaires localisés dans les zones urbaines. Les IMF s'engagent dans ces accords de coopération pour bénéficier du refinancement bancaire, qui constitue un avantage concurrentiel important dans le secteur de la microfinance. Ces partenariats s'avèrent donc efficaces parce qu'il existe une complémentarité entre ces deux types d'institution.

2. L'EXPÉRIENCE DES AC ENTRE LES BANQUES ET LES IMF AU CAMEROUN

Pour comprendre la finalisation et le fonctionnement des AC entre les banques et les IMF au Cameroun, nous avons construit un canevas de recherche pour accéder aux données réelles. Après avoir présentés les résultats obtenus, avec l'objectif principal de dégager des similitudes et/ou des dissimilitudes entre cette réalité spécifique et les portraits présentés dans la littérature, nous en discutons la portée.

2.1 Canevas de recherche

Malgré quelques travaux récents, il manque encore une base de littérature complète, pouvant permettre d'étudier ce phénomène sous une forme exhaustive dans divers environnements. Au Cameroun, le phénomène étudié est contemporain et ne permet pas encore de dégager des certitudes. Sur le plan méthodologique, l'étude de cas (Yin, 1990) nous semble mieux appropriée. Cette démarche méthodologique permet de dégager des conclusions robustes, notamment sur l'inventaire et l'analyse des attitudes, des représentations, des comportements, des motivations, des processus (Ghiglione et Matalon, 1995, 93-94).

Notre étude s'appuie sur l'expérience de deux banques commerciales camerounaises : Afriland First Bank (AFB) et Ecobank Cameroun, actuellement parmi les plus actives dans le partenariat avec le secteur de la microfinance. Afriland First Bank, dotée d'un capital de 9 milliards de FCFA fin 2008, enregistré 308 692 562 000 FCFA de dépôts et un encours crédit de 156 795 775 000 FCFA. Depuis plusieurs années, avec l'expérience des mutuelles communautaires de croissance (MC2), elle entretient des relations avec un nombre croissant d'IMF, passé de 6 en 1995 à 34 en 2000 ; puis de 56 en 2005 et à 89 en 2010. Ecobank Cameroun, filiale de la banque panafricaine Ecobank, avait en 2008 un capital social de 5 milliards de FCFA, des dépôts de la clientèle de 101 055 253 000 FCFA et un encours crédit de 70 033 577 000 FCFA. Les données obtenues ont été tirées d'une part des fichiers textes des historiques des comptes des IMF dans ces banques et, d'autre part, des entretiens semi directifs menés auprès des responsables dans les deux banques et de quelques dirigeants d'IMF. Les premiers portent principalement sur les volumes d'épargne et d'encours crédit des IMF auprès de ces banques ; les seconds sur les motivations des parties engagées dans la mise en place des AC. Une analyse de contenu par thème et une triangulation des informations tirées des données recueillies des entretiens semi directifs ont permis de dégager et de valider un certain nombre de propositions. Ces dernières constituent les résultats de l'étude et sont des éléments de réponse aux questions posées.

2.2 Résultats de la recherche

2.2.1 Les facteurs motivant la conclusion des AC entre banque et IMF au Cameroun

Les AC entre Afriland First Bank (AFB) ou Ecobank et quelques IMF portent principalement sur les aspects financier et technique. Ce constat confirme les conclusions de Wampfler et Baron (2001). Les IMF impliquées dans les AC déposent l'essentiel de leurs excédents de liquidités dans ces banques. En 2009, les soldes créditeurs des comptes des IMF dans les livres d'AFB représentaient 216 milliards de FCFA, soit 57,5% de l'épargne collectée par cette banque. AFB et Ecobank Cameroun confient la réalisation d'une partie de leurs opérations de transfert d'argent à l'international à leurs IMF partenaires. En 2010, les Mutuelles Communautaires de Croissance (MC2) et les Mutuelles Financières des Femmes Africaines (MUFFA) ont effectué, pour le compte d'AFB, plus de 2 000 opérations d'envoi d'argent représentant près de 3 milliards de FCFA. Par ailleurs, ces banques assurent la remise de chèques et d'effets, la réception des virements pour le compte des clients des IMF partenaires. Outre les aspects financiers, ces banques offrent une assistance technique à certaines de leurs IMF partenaires. AFB et Ecobank Cameroun

assurent la formation du personnel des IMF à la gestion des opérations de transfert d'argent et à la maîtrise des progiciels de gestion de ces opérations. Par ailleurs, AFB assure la centralisation des données comptables et le contrôle comptable des MC2, alors qu'Ecobank Cameroun assure la sélection, la formation et le recrutement du personnel d'Ecobank Accion (sa filiale dédiée aux activités de microfinance). Ces AC contribuent considérablement à renforcer la quête d'intérêt et le contrôle de ces deux banques sur leurs partenaires des IMF.

2.2.2 La recherche de l'intérêt : pilier des AC entre IMF et banque

Les intérêts visés par la banque ou l'IMF constituent le principal facteur de motivation à la conclusion des AC. Cet intérêt peut porter sur les économies de coût de transaction, sur l'accès facile aux ressources critiques, et sur l'amélioration des profits que réalisent l'une et/ou l'autre partie et qui sont rendus possibles par ces AC.

Pour les dirigeants des banques étudiées, les AC avec les IMF favorise la distribution de certains services bancaires, notamment le transfert d'argent à l'international. Avec le concours des IMF, les banques élargissent leur réseau et font des économies de coûts de transaction. Pour étoffer leurs réseaux de distribution, elles peuvent procéder par une stratégie de croissance endogène en créant de nouveaux points de vente (agences) ou par une stratégie de croissance externe en s'associant à un partenaire disposant déjà de plusieurs points de vente, en l'occurrence les IMF. Le choix de la croissance externe, à travers PAC avec les IMF, favorise la réduction du délai d'implantation et des coûts moindres. Il conduit par ailleurs à supporter des risques peu importants. C'est pourquoi les dirigeants de ces banques préfèrent utiliser des réseaux existants, plutôt que de développer des réseaux nouveaux de distribution.

Des entretiens effectués auprès des dirigeants d'IMF, il ressort que celles-ci s'engagent dans des AC pour bénéficier du refinancement bancaire, que seules les banques assurent au Cameroun. En 2003, AFB a accordé un crédit de 300 000 000 FCFA à une IMF, la Compagnie Financière de l'Estuaire (COFINEST), sur une période de sept ans. AFB et Ecobank Cameroun accordent des crédits de court terme (généralement sous forme de découverts) à leurs IMF partenaires, pour pallier leurs problèmes ponctuels de trésorerie. Ensuite, les AC permettent aux IMF de s'appuyer sur les banques pour contourner les contraintes structurelles et réglementaires, mais aussi pour effectuer un ensemble d'opérations avec l'étranger exclusivement réalisées par les banques comme la réception des virements en provenance de l'étranger, la remise de chèque ou d'effets. En assurant la sous-traitance du service de transfert d'argent à l'international, les IMF (à travers les AC avec les banques) dégagent des produits d'activité non négligeables.

2.2.3 Le contrôle du partenaire : le catalyseur de la confiance lors de la conclusion des AC entre banque et IMF

Un AC entre la banque et l'IMF peut être perçu comme une relation d'agence (Jensen et Meckling, 1976) entre les deux parties. De ce fait, il induit un ensemble de coûts d'agence relatifs au choix du partenaire, à la surveillance de ce dernier et à l'autocontrôle de chacun des contractants (Jensen, 1994).

Pour les dirigeants des banques, la conclusion d'un AC avec une IMF repose sur la possibilité d'exercer un contrôle sur l'activité mentionnée dans l'accord et réalisée par l'IMF. Outre l'intérêt visé par la banque à travers PAC, la possibilité de réduire ces coûts d'agence est déterminante dans la conclusion de l'AC. AFB et Ecobank Cameroun les réduisent en s'appuyant sur la relation de clientèle, en exigeant des garanties à l'IMF, en assurant la formation du personnel et en opérant une surveillance régulière de l'activité concernée. Pour ces banques, la conclusion d'un AC avec une IMF (portant sur la sous-traitance du service de transfert d'argent, la remise des chèques et des effets, etc.), repose sur une durée de relation de clientèle d'au moins trois ans durant laquelle elle apprécie le comportement d'épargne de l'IMF et son respect des engagements pris. Il en va autrement lorsque la banque participe à la création de l'IMF. C'est le cas des AC entre AFB et les MC2 ou entre Ecobank Cameroun et Ecobank Accion. Les banques exigent aux IMF partenaires de constituer une caution de 50 000 000 FCFA avant la conclusion du contrat de sous-traitance de transfert d'argent. Ces différentes mesures permettent aux banques de réduire les risques de sélection adverse et d'aléa moral auxquels elles sont exposées en s'engageant dans un AC avec une IMF. C'est seulement lorsque les dirigeants de banque semblent maîtriser ces risques qu'ils s'engagent à négocier un AC avec une IMF.

Pour les dirigeants d'IMF, le contrôle du partenaire bancaire repose essentiellement sur la confiance. La confiance de l'IMF vis-à-vis de la banque conduit cette dernière à s'engager dans un AC. Cette confiance, qui est de nature institutionnelle, se construit à travers un ensemble d'opérations bien menées dans le passé. Elle est aussi favorisée par la proximité des pratiques financières respectives de l'IMF et de la banque.

Les intérêts visés respectivement par les banques et les IMF constituent le principal facteur de motivation à la conclusion des AC entre ces deux types d'institution. La possibilité d'exercer un contrôle sur les activités réalisées dans le cadre des AC à travers la relation de clientèle, l'exigence des garanties et une surveillance régulière de l'IMF motivent ces banques. Pour les IMF, c'est plutôt la confiance institutionnelle vis-à-vis de la banque et la proximité entre leurs pratiques financières qui favorisent la conclusion de ces AC.

2.3 Le fonctionnement des AC entre banque et IMF au Cameroun

Dans les banques ou dans les IMF, les opérations avec l'autre partie de l'AC ont une incidence sur les volumes d'activité. Les modalités de réalisation, par les IMF des opérations pour le compte des banques et inversement, définissent le fonctionnement des AC qui évolue avec la phase de la relation. Des cas étudiés, il est observé une phase de démarrage et une phase de formalisation et de consolidation de l'AC.

2.3.1 La phase de démarrage de l'AC entre banque et IMF

L'AC entre chacune des banques étudiées et une IMF partenaire n'est souvent que le résultat de la formalisation d'un ensemble d'opérations informelles et d'engagements tacites. Au démarrage, l'IMF dépose ses excédents de liquidités dans la banque. Par la suite, du fait de ses dépôts réguliers et importants, elle peut solliciter la remise des chèques et des effets, le virement des salaires de ses clients, la réception des virements, etc. Les clients des IMF reçoivent, lors des transactions avec d'autres acteurs économiques, des chèques de banque. Ne disposant pas de compte bancaire, ils confient ces chèques dans les IMF qui les déposent à AFB ou à Ecobank Cameroun où sont domiciliés leurs comptes. À partir d'un accord de partenariat, la banque va, après réception du chèque, créditer le compte de l'IMF dans ses livres et l'IMF va à son tour créditer le compte du client. Grâce à ce partenariat, les clients d'IMF peuvent recevoir des chèques bancaires et être réglés par l'IMF tandis que les IMF procèdent à la remise d'effets de leurs clients à AFB ou à Ecobank. L'offre de tels services s'accompagne d'une perception des commissions par la banque.

Plusieurs IMF sollicitent les banques pour la réception des virements des salaires pour les comptes de leurs clients, parce qu'un virement de fonds d'une banque à une IMF n'est pas possible. Les clients d'IMF sont généralement des employés d'entreprises ayant des comptes dans les banques. Ces entreprises procèdent au virement des salaires dans l'une de ces banques qui reçoivent les virements aux noms des employés, mais pour le compte de leur client IMF. Par la suite, l'IMF peut créditer les comptes de ces employés dans ses livres.

En plus des virements des salaires, ces banques reçoivent d'autres types de virement pour le compte des clients d'IMF partenaires qui ne réalisent pas d'opérations financières internationales. Quand les clients d'IMF partenaires de ces banques doivent recevoir des virements provenant de l'étranger ou effectuer des virements à l'étranger, celles-ci s'appuient sur ces banques. Lors de la réception du virement, la banque remet à l'IMF et pour le compte de son client un code IBAN. Avec ce code, le correspondant étranger du client de l'IMF peut effectuer le virement. Une fois que le virement est reçu par la banque, cette dernière crédite le compte de l'IMF qui à son tour crédite le compte dudit client dans ses livres. Le processus inverse est observé lorsque c'est plutôt le client de l'IMF qui effectue un virement à son correspondant étranger.

La majorité des relations entre ces banques et les IMF se limite à cette phase, même si certaines ont manifesté le désir de passer à la suivante, celle de la formalisation et de la consolidation de l'accord de coopération.

2.3.2 La phase de formalisation et de consolidation des AC entre banque et IMF

Lors de cette seconde phase, les banques étudiées et leurs IMF partenaires procèdent à la formalisation de leurs accords. D'implicites, les engagements respectifs deviennent davantage explicites. Cette phase se caractérise par la conclusion des contrats de sous-traitance du service transfert d'argent. Cette activité vient en complément des opérations déjà entamées lors de la phase de démarrage. La réglementation en vigueur dans la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), sur l'exercice de l'activité de microfinance dans la sous-région Afrique centrale, interdit toute opération entre une IMF et les pays étrangers. Pourtant au Cameroun, un nombre considérable d'IMF effectue au quotidien des opérations de transfert d'argent à l'international. Ces opérations sont réalisées, par ces institutions de microfinance, pour le compte des banques seules habilitées à le faire.

Comme la plupart des banques camerounaises, Afriland First Bank (AFB) et Ecobank Cameroun délèguent la réalisation d'une partie des opérations d'expédition et de réception d'argent au niveau international à plusieurs IMF partenaires. Toutefois, chacune de ces IMF doit déposer préalablement une caution de 50 000 000 FCFA auprès de la banque partenaire. Le transfert d'argent à l'international se fait par l'intermédiaire de quelques structures financières : « Moneygram » chez AFB et « Western Union » chez Ecobank Cameroun.

Par ailleurs, pour les banques étudiées, les commissions dégagées sur chacune des opérations réalisées en partenariat avec une IMF sont réparties comme suit : 60% du montant de la commission pour la banque et le reste pour l'IMF partenaire¹⁹⁵. Mais dans sa relation avec Ecobank Accion (IMF dont le capital est majoritairement détenu par Ecobank Cameroun), la clé de répartition de la commission est 50/50 pour chacun des deux partenaires. Par ailleurs, AFB sollicite le concours de certaines IMF pour l'offre de transfert d'argent à l'intérieur du territoire national (Moneyfirst). Lors de la réalisation de ces opérations, les commissions sont réparties entre la structure émettrice, la structure réceptrice et AFB. L'IMF émettrice reçoit 25% du montant de la commission, l'IMF réceptrice 15% et AFB 60%.

Pour que les opérations de transfert d'argent soient réalisées efficacement par les IMF, les banques étudiées mettent à leur disposition des progiciels de gestion des opérations de transfert d'argent, et les employés de ces banques procèdent à la formation de ceux des IMF partenaires. Ces opérations qui matérialisent le partenariat entre ces banques et certaines IMF semblent spécifiques. Il s'agit là, comme le souligne Wampfler et Baron (2001), d'un partenariat technique.

CONCLUSION

L'objet de cet article est de comprendre les motivations pour la négociation, la signature et la mise en œuvre des accords de coopération (AC) entre les banques et les institutions de microfinance (IMF). Après une revue des écrits, il est ressorti que la quête des économies des coûts de transaction lors de la réalisation de certaines opérations, le souci de disposer des ressources critiques qui permettraient de gérer le risque auquel fait face une entreprise évoluant dans un environnement dynamique et changeant, la complémentarité entre les activités en vue de l'augmentation des profits des parties, encouragent la conclusion des AC entre les entreprises et expliquent leur fonctionnement.

Les deux cas étudiés (Afriland First Bank et Ecobank Cameroun) confirment que les banques s'engagent dans les AC avec les IMF pour bénéficier des économies de coûts de transaction en matière d'offre de services financiers aux personnes vivant dans les zones rurales et périurbaines où il y a beaucoup d'IMF et peu de banques. Ce constat est valable pour les personnes vivant dans les zones urbaines et qui n'ont pas accès aux services bancaires classiques. Afriland First Bank et Ecobank Cameroun, en sous-traitant le service de transfert d'argent à l'international à certaines IMF, réduisent les coûts qu'elles supporteraient en procédant à l'implantation des points de vente dans les zones rurales ou périurbaines en vue d'y servir les populations. Ces coûts sont variés (construction ou location d'immeubles, durée d'implantation et risques inhérents, etc.).

À leur tour, les IMF par la conclusion des AC avec les banques, visent le refinancement auprès des banques et le contournement des contraintes réglementaires. Ces facteurs déterminent la survie dans un secteur d'activité principalement caractérisé par une forte intensité concurrentielle et des transmutations régulières.

Aussi, la complémentarité entre les méthodologies d'intervention, les ressources et les compétences des banques et des IMF conduit à travers la mise en œuvre des AC, chacune des institutions à générer des profits plus importants que ceux obtenus si elles évoluaient séparément. Cette complémentarité se traduit dans la réalisation des opérations de transfert d'argent, par un volume de transaction et des profits accrus pour chacune des institutions et par une intermédiation financière plus extensive dans l'économie.

Cependant le fonctionnement des AC, entre ces deux types d'institutions financières (la banque et l'IMF), repose sur un ensemble d'opérations réalisées par la banque pour le compte des IMF et inversement. Par ailleurs, ce fonctionnement évolue suivant la phase de la relation d'affaire. Dans la phase de démarrage, caractérisée par un ensemble de relations tacites, l'IMF dépose l'essentiel de ses excédents de liquidités dans la banque. En retour, cette dernière assure pour le compte des IMF la remise de chèques et d'effets, les virements des salaires des clients des IMF. Lors de la phase de formalisation et de consolidation des

¹⁹⁵ Dans l'impossibilité de disposer des informations précises sur les montants et les volumes de transfert d'argent à l'international réalisés par les IMF pour le compte d'AFB, il ne nous a pas été possible d'effectuer une analyse approfondie de cette situation.

AC entre AFB, Ecobank Cameroun et les IMF, ces dernières assurent une partie du transfert d'argent pour le compte des banques et mettent leurs guichets à la disposition des banques pour servir plus rapidement une partie de la clientèle. À l'opposé, les banques assurent la formation du personnel des IMF et leur accordent une assistance technique pour la réalisation de leurs activités.

La considération des résultats de cette recherche doit néanmoins prendre en compte quelques insuffisances relatives à la méthodologie choisie (étude de cas) ; cette dernière ne favorise pas une généralisation des conclusions. Toutefois, ils constituent une base de réflexions pour des recherches futures qui pourraient s'intéresser à l'impact de l'articulation banque-IMF sur le financement de l'économie, ou encore aux rôles que peuvent jouer les AC entre la banque et l'IMF pour la viabilité et le développement de ces dernières.

BIBLIOGRAPHIE

- BENGTSON M., KOCK S. (2000) Competition in Business Networks: to cooperate and compete simultaneously, *Industrial Marketing Management*, vol. 29, 411-426.
- CORIAI B., WEINSTEIN O. (1995) *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Paris, Édition le livre de Poche.
- DYER H, SINGH H. (1998) The relational view: cooperative strategies and sources of interorganizational competitive advantage, *Academy of Management Review*, vol. 23, 660-679.
- FALL SECK F. (2009) Complémentarité entre banques et structures de microfinance en Afrique subsaharienne : une réflexion à partir des analyses de G. B. Richardson, Communication au Colloque du CERMI, Bruxelles, juin.
- FERNANDEZ A. S., LE ROY F. (2010) Pourquoi coopérer avec un concurrent ? Une approche par la RBV, *Revue Française de Gestion*, n° 204, 155-169.
- FREILING J. (2010) Raison d'être et nature de la firme, les compétences comme socle explicatif, *Revue Française de Gestion*, n° 204, 127-139.
- GHIGLIONE R, MATALON B. (1995) *Les enquêtes sociologiques. Théories et pratiques*, Paris, Armand Colin.
- JENSEN M. C. (1994) Self-interest, altruism, incentives and agency theory, *Journal of Applied Corporate Finance*, vol. 7, 40-45.
- JENSEN C., MECKLING H. (1976) Theory of firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure, *Journal of Financial Economics*, 305-360.
- LELART M. (2005) *De la finance informelle à la microfinance, savoirs francophones*, Paris, Éditions des archives, AUF.
- MAYOUKOU C. (1999) Coopération financière et coordination temporelle de l'intermédiation : application aux formes émergentes de coopération entre ONG, microfinance et banque en Afrique subsaharienne, in C. Nguyen Van, B. Ponso, G. Hirsch (eds), *Partenariats d'entreprise et mondialisation*, Paris, Karthala, 173-189.
- MORDUCH J. (1999) The Microfinance Promise, *Journal of Economic Literature*, 37, 1569-1614.
- PENROSE E. (1959) *The theory of the growth of the firm*, New York, Wiley.
- PFEFFER G. R., SALANCIK J. (2003) *The External Control of Organizations: A resource Dependence Perspective*, Stanford, Stanford University Press.
- PRAHALAD C. K., HAMEL G. (1990) The core competence of the corporation, *Harvard Business Review*, 79-91.
- PRÉVOT F., BRULHART F., GUIEU G., MALTESSE L. (2010) Perspectives fondées sur les ressources, proposition de synthèse, *Revue Française de Gestion*, n° 204, 87-103.
- RICHARDSON G. B. (1972) The organization of industry, *Economic Journal*, vol. 82, 883-896.
- TEECE D. J., PISANO G., SHUEN A. (1997) Dynamic capabilities and strategic management, *Strategic Management Journal*, vol. 18, n° 7, 509-583.
- WAMPFLER B., BARON C. (2001) Microfinance, banques agricoles, banques commerciales : quels partenariats pour le financement de l'agriculture ?, ATP-CIRAD.
- WERNERFELT B. (1984) A resource-based View of the firm", *Strategic Management Journal*, vol. 5, 171-180.
- WILLIAMSON O. E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and antitrust implications*, Free Press.
- WOLLER G., DUNFORD C., WOODWORTH W. (1999) *Where to microfinance*, *International Journal of Economic Development*, vol. 1, n° 1, 29-64.

Les ONG face aux dérives de la finance mondialisée : l'exemple d'ATTAC

Marie-Françoise DELAITE¹⁹⁶

ATTAC France (Association pour la Taxation des Transactions Financières et l'Aide au Citoyen) est un des acteurs de la société civile qui occupe, comme le rappelle D. Plihon (2009, 108), « l'espace laissé vacant par l'absence de représentation politique dans un contexte où il n'existe ni État mondial ni partis politiques mondiaux ».

Mouvement d'éducation populaire fondé en 1998, ATTAC est l'expression d'un altermondialisme qui récuse les fondements théoriques et les conséquences du néolibéralisme économique dans tous les domaines. Ses militants sont présents dans de nombreuses organisations syndicales et associatives. Ce mouvement se caractérise par un socle de convictions communes : « le refus de la marchandisation de l'homme et de la nature, l'exigence de l'accès généralisé aux droits démocratiques, écologiques et sociaux, la démocratie comme moyen et comme finalité, la prise en compte de la finitude du monde » (Coutrot, 2009). Il a émergé en même temps que le mouvement altermondialiste et il s'est immédiatement intéressé à un enjeu clé de la mondialisation néolibérale : le problème de l'emprise croissante de la finance internationale sur l'économie mondiale.

L'organisation altermondialiste ATTAC constitue, à cet égard, un contre-pouvoir important, car elle contribue à l'émergence d'une opinion publique internationale de plus en plus sensible aux dérives de la finance mondialisée. Elle se mobilise, d'une part, pour dénoncer l'irresponsabilité des acteurs de la finance, des États et des organisations internationales et, d'autre part, pour faire prévaloir les droits politiques et sociaux des citoyens au-delà des frontières. Elle cherche à améliorer la gouvernance financière à différents niveaux (national, régional, mondial) en prônant de nouvelles formes de régulation de la finance mondiale afin d'inscrire le développement dans un cadre durable et équitable au plan social et environnemental.

Cet article s'interroge sur le rôle d'ATTAC dans la gouvernance financière mondiale. Dans quelle mesure ATTAC représente-t-elle une organisation porteuse de résistance, d'innovations et d'alternatives dans la sphère financière affranchie de toute régulation efficace ? La première partie souligne la pertinence des critiques d'ATTAC à l'égard d'une gouvernance financière mondiale insuffisante. La seconde examine le caractère innovant des actions et des propositions d'ATTAC visant une refondation financière mondiale.

1. LES CRITIQUES D'ATTAC SUR L'INSUFFISANCE DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE INTERNATIONALE

ATTAC s'oppose au nouveau capitalisme qui a émergé à partir de la fin des années 1970. Les actionnaires et, particulièrement, les investisseurs institutionnels en sont les acteurs principaux (Plihon, 2009). Ils imposent aux entreprises et aux banques un ensemble de règles de conduite destinées à assurer leur contrôle sur les dirigeants et à amener ces derniers à se conformer à leur intérêt. Quatre règles jouent un rôle important : la parfaite information des actionnaires ; la rémunération des dirigeants sous des formes qui incitent ceux-ci à poursuivre l'objectif de maximisation de la valeur actionnariale ; la protection des actionnaires minoritaires ; l'absence de mesures anti-OPA. Ce modèle de gouvernance réduit la banque, comme l'entreprise, à un simple « actif financier » dont il s'agit de maximiser la valeur boursière. Or, il n'est pas possible, au plan éthique, pour ATTAC, de considérer les banques comme de simples actifs financiers pouvant librement passer de main en main au gré des stratégies diverses d'investisseurs du monde entier, de laisser la détermination des risques bancaires au seul arbitrage des actionnaires et des dirigeants bancaires, d'assigner aux banques un simple objectif de maximisation de la valeur actionnariale.

¹⁹⁶ CEPN-CNRS, Université de Paris13. DELAITE@jutsd.univ-paris13.fr

Ce modèle de gouvernance orienté principalement vers la satisfaction de l'actionnaire et la restitution du « cash » en leur faveur exclusive (distribution des dividendes et rachat d'actions) est, pour ATTAC, l'expression d'un capitalisme sans projet. La priorité donnée aux résultats à court terme s'avère en effet incompatible avec le financement de l'innovation et de la connaissance qui s'inscrit dans la durée (Mouhoud et Plihon, 2009). Par leur nombre et par l'importance de leurs participations dans le capital des firmes cotées, les investisseurs de fonds à cotisations définies sont en mesure d'imposer aux directions des firmes une norme de rentabilité financière fixée à 15%.

Les critiques formulées par ATTAC sur la gouvernance financière mondiale soulignent l'incapacité du système à contrôler ce nouveau capitalisme financier, principalement, à cause de l'incapacité du G20, lui-même, à réguler de manière efficace la finance internationale, du poids des forces institutionnelles favorisant, au contraire, la dérégulation et, même, de la capture du processus de réglementation par les forces financières internationales, dérive sans doute la plus grave du capitalisme financier contemporain.

1.1 *L'incapacité du G20 à réguler de manière efficace la finance internationale*

Depuis l'éclatement de la crise financière en 2008, une réorganisation de la gouvernance financière mondiale a eu lieu. Le « gouvernement » à 7 ou 8 a été remplacé par un G20 dont les pays membres représentent, à eux seuls, 80% du produit intérieur brut (PIB) mondial et regroupent les États ayant les plus vastes populations : Chine, Inde, Indonésie, Brésil. Dans un rapport de 2010, ATTAC (2010a) dénonce les lacunes de cette gouvernance en critiquant les modalités de la régulation mondiale par le G20, principal directoire en charge des affaires mondiales. S'il est vrai que les réunions du G20, qui se sont succédées depuis le début de la crise des *subprimes*, ont proclamé leur volonté de refonder un nouvel ordre économique mondial, il n'en demeure pas moins que les pays du G20 ont démontré leur incapacité collective à réguler de manière efficace la finance mondialisée.

ATTAC souligne l'insuffisance des décisions du G20 concernant des domaines essentiels de la finance internationale : le contrôle des paradis fiscaux, la régulation des flux financiers internationaux et des marchés dérivés, la suppression de normes comptables inadéquates, le contrôle des hedge funds ainsi que les mesures de Bâle 3.

- Le G20 de Londres, le 2 avril 2009, a annoncé son intention de s'attaquer à l'un des plus graves dysfonctionnements de la finance mondialisée : les paradis fiscaux. Mais ce projet en reste surtout aux déclarations d'intention. L'évasion fiscale est mise en cause mais rien n'est avancé sur les « trous noirs » de l'économie mondiale. Le mécanisme d'échange d'informations fiscales entre pays, mis en place par le Forum mondial de l'OCDE est jugé insuffisant voire laxiste.

- Le G20 de Londres a également annoncé son intention de s'attaquer au problème posé par les groupes bancaires systémiques dont la faillite compromettrait la stabilité du système financier. La seule proposition sur ce sujet, en définitive, a été de créer un Conseil de stabilité financière, dont la mission est d'organiser la concertation entre un grand nombre d'autorités monétaires et financières.

- Ce sommet de Londres s'est engagé également à instaurer une régulation des flux financiers internationaux, en redéfinissant les règles de fonctionnement du Système financier international. Mais il ne s'agit que d'une étape visant à maintenir, voire à étendre, le règne des régulations marchandes à l'échelle planétaire. Malgré toutes les recommandations des défenseurs d'un retour à une certaine maîtrise des mouvements de capitaux, les dirigeants des pays les plus riches du monde, fervents partisans d'un libre-échange généralisé, se sont engagés à ne pas pratiquer le protectionnisme financier. Leur communiqué est éclairant à cet égard : « Nous ne nous replierons pas dans un protectionnisme financier, notamment par l'adoption de mesures qui entraveraient les mouvements de capitaux dans le monde en particulier en direction des pays en développement ».

- Les sommets du G20 de Londres et de Pittsburg ont voulu s'attaquer aux marchés de produits dérivés. Mais, selon ATTAC, au lieu de réduire leur influence, voire de les éradiquer complètement, ces réunions ont cherché seulement à mieux les organiser.

- Les G20 n'ont pas permis la suppression des normes comptables dominées par la logique dite de la « juste valeur ». Les éléments d'actifs et de passifs des banques ont toujours été comptabilisés à leur valeur de marché, en temps réel.

- Les différentes réunions du G20 n'ont pas remis en cause les hedge funds bien qu'ils soient responsables de la crise. Ils ont pris des risques incontrôlés en s'endettant fortement auprès des banques (effet de levier) et en utilisant les produits dérivés.

- Le G20 de Toronto en juin 2010 a annoncé la réforme Bâle 3. Mais celle-ci, selon ATTAC, est trop laxiste et ne peut fournir de résultats à la hauteur des objectifs. Elle aura fondamentalement les mêmes

effets pervers que le dispositif précédent pour trois raisons selon ATTAC, le maintien de l'autorégulation des banques, la poursuite des activités hors bilan et l'absence d'un "matelas anticyclique". Partant du principe que ce sont les banques qui connaissent le mieux leurs clients et le risque associé à chaque catégorie d'emprunteur, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire cherche toujours à promouvoir l'autorégulation ou l'autocontrôle qui consiste à déléguer aux grandes banques la détection des risques grâce à leur modèle interne. Les banques vont évidemment continuer à profiter de cette démission des autorités pour prendre des risques (Harribey et Plihon, 2009). En outre, le Comité de Bâle n'a pas interdit aux banques d'avoir des activités hors-bilan. Enfin, le Comité de Bâle n'a pas permis la mise en place d'un matelas contracyclique (*contracyclical buffer*) susceptible de limiter les risques macro-économiques liés à une dynamique trop forte du crédit. Admettant qu'il est impossible de déterminer une règle universelle, il s'en remet au jugement, au cas par cas, des instances nationales. Celles-ci devront prévoir leurs propres sanctions. Par ailleurs, ATTAC, qui s'était fixé, lors de sa création, l'objectif de la taxation des transactions financières, déplore que lors du G20 de Toronto, les projets de taxation du secteur financier n'ont pas abouti à un consensus international, qu'il s'agisse de taxer les profits des banques pour leur faire supporter le coût social de leurs activités privées ou de taxer toutes les transactions financières pour dissuader la spéculation et favoriser les détenctions longues de titres.

Pour conclure, selon ATTAC, les réunions du G20 n'ont débouché sur aucune grande avancée concernant les déséquilibres internationaux. Elles ont permis d'identifier le problème des déséquilibres courants, mais elles n'ont pas pu inciter à ce que soient mis en œuvre de véritables mesures correctrices. Ainsi, lors des réunions des 15 et 19 février 2011, les ministres des Finances du G20 ne sont-ils parvenus qu'à un accord *a minima* sur la nécessité de mettre en place des indicateurs permettant de mesurer les déséquilibres macroéconomiques mondiaux. Comme le souligne ATTAC France, la directive européenne de juillet 2009, concernant la régulation des agences de notation, est, sans doute, en harmonie avec les déclarations finales du G20 de Londres exprimant la volonté d'étendre la surveillance aux agences d'évaluation du crédit ; mais cette directive demeure, cependant, globalement moins exigeante que la législation des États-Unis qui rend les agences responsables, juridiquement et financièrement, des erreurs commises dans l'appréciation des risques.

Comme le rappelle ATTAC (2010), l'incapacité du G20 à réguler la finance mondiale tient également à ses divisions internes. Les pays émergents n'ont pas été aussi gravement touchés par la crise des *subprimes* et leur croissance est repartie rapidement. Ils ne voient pas pourquoi ils soumettraient leurs banques à des taxes ou des régulations strictes alors qu'elles n'ont pas eu de responsabilités majeures dans cette crise. En définitive, selon ATTAC, le G20 ne propose pas de réponse à la hauteur de la crise. Il persiste dans l'idée que les marchés financiers sont le bon mécanisme d'allocation du capital et il ne remet pas, ainsi, en cause le pouvoir de la finance dans ses fondements. Il reste sourd aux préoccupations des citoyens. En outre, il ne dispose pas d'une réelle autorité ni de moyens de rétorsion *a priori*. Il prône des mesures générales mais ce sont les États qui décident de leur application.

Fondamentalement, pour avoir une gouvernance mondiale efficace, il faut une coopération. Or, comme le rappelle ATTAC, celle du G20 est totalement illusoire. La création du G20 est un moyen pour les américains de marginaliser les Européens en accordant plus de poids aux pays émergents.

1.2 Le poids des forces institutionnelles de dérégulation

Les institutions financières internationales (IFI), singulièrement le FMI et la Banque mondiale, qui ont pour mission d'assurer la régulation du système financier international et d'en définir les règles, sont de ferventes partisans d'un libre-échange généralisé. Elles ont souvent préconisé une intervention minimale des autorités publiques essentiellement pour assurer la transparence de l'information et la discipline des marchés. Elles ont influencé les mouvements de privatisation et les implantations de banques étrangères, ce qui a entraîné la quasi-disparition des banques publiques.

Comme J. Stiglitz, ATTAC est l'un des critiques les plus virulents du FMI. Trois critiques sont principalement avancées, la domination de cette institution par cinq pays riches, une fonction incorrectement remplie et un manque de clairvoyance.

- Le FMI est dominé par un petit nombre de pays riches. Il ne représente pas les intérêts des nations qu'il est supposé aider. Les cinq plus grands actionnaires, l'Allemagne, la France, le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis désignent chacun un administrateur tandis que les 181 autres pays sont représentés par 19 administrateurs (Comolet, Ray, 2010).

- Inspiré par le Consensus de Washington, le FMI n'a pas rempli dans le passé son rôle de manière satisfaisante. Il a commis des erreurs, notamment, en recommandant une libéralisation hâtive des

mouvements de capitaux dans les pays en développement, généralement mal préparés et dépourvus d'institutions appropriées de supervision et de contrôle.

- Le FMI, soi-disant garant de la stabilité financière mondiale, n'a pas prévu la crise des *subprimes*. Son idéologie libérale l'a amené à négliger la montée des risques dans la finance internationale.

L'OCDE, selon ATTAC, a aussi contribué à la dérégulation financière dont les conséquences ont été parfois négatives. En sa qualité de dépositaire d'instruments de portée internationale dans le domaine de l'investissement, l'OCDE supervise depuis plus de 40 ans les avancées réalisées sur le front de la libéralisation. Elle a préparé l'Accord Multilatéral sur les investissements qui visait à subordonner les gouvernements des États membres aux desiderata financiers et juridiques des investisseurs internationaux. Cet accord contraignait les États à accepter tout investissement sur leur territoire sans avoir un droit de contrôle ou de refus.

1.3 La capture du processus de décision par les forces financières internationales

ATTAC dénonce la capture du processus décisionnel des régulateurs au profit des régulés. Cette théorie de la capture a été initialement proposée par Georges Stigler (1971), membre de l'École de Chicago, qui passe de la problématique : « La régulation est-elle efficace » à une nouvelle problématique : « A qui profite la régulation ? ». Avec la théorie de la "capture", il montre que les régulateurs finissent par servir les intérêts des groupes qu'ils sont censés réguler. L'action de tels groupes constitue, selon cet auteur, un mécanisme de déviation de l'intérêt public, d'autant plus subtil qu'il satisfait les intérêts privés sous couvert de l'intérêt général. Stigler souligne à la fois l'inefficacité et le côté pervers des interventions publiques et en déduit que l'absence de régulation des défaillances du marché est un moindre mal. Stiglitz analyse également ce processus de capture en affirmant qu'il ne peut aboutir qu'à des règles peu contraignantes. Mais contrairement à Stigler, il prône un renforcement des dispositifs prudentiels, c'est-à-dire de l'ensemble des mesures réglementaires visant à réduire l'exposition des opérateurs aux risques et à diminuer, ainsi, la probabilité de survenance de crises bancaires ou financières. L'auteur propose de concevoir un mode de réglementation susceptible de réduire les possibilités de capture (Stiglitz, 2010). Rejoignant la proposition de Stiglitz, ATTAC met en évidence plusieurs formes de captures, la capture du processus de réglementation par les forces financières internationales et leur influence directe sur les décisions des États membres des Nations unies.

1.3.1 La capture du processus de réglementation par les forces financières internationales

Les régulateurs sont souvent "capturés" par ceux qu'ils sont censés réglementer. Soumis à la puissante pression des lobbies de l'industrie financière, ils sont contraints d'appliquer des régulations laxistes pour attirer l'activité bancaire sur le territoire national. La concurrence entre États, à l'échelle planétaire, entraîne un nivellement par le bas de leur réglementation. Les lobbies s'organisent pour obtenir l'assouplissement des règles qu'ils estiment trop contraignantes sinon pour obtenir le report ou l'étalement dans le temps de leur mise en application. La révision des normes bancaires en matière de fonds propres constitue un exemple caractéristique de capture du processus de réglementation.

La révision de ces normes avait été évoquée régulièrement lors des réunions successives du G20. Elle a fait l'objet depuis la réunion de Toronto, en juin 2010, d'une contre-attaque particulièrement violente de la part d'un lobby bancaire international (l'Institut international de finance). Cette association, qui regroupe les grands banquiers de la planète, avait démontré que les nouvelles contraintes réglementaires en discussion imposeraient une réduction de la capacité des banques à distribuer des crédits et seraient donc nuisibles à la croissance mondiale. Le lobbying des banques européennes a été également efficace dans ce domaine, puisqu'à l'occasion du sommet du G20, en juin 2010, plusieurs gouvernements ont laissé entendre que la mise en œuvre de nouvelles règles encadrant les fonds propres des banques serait inévitablement un long processus. Le délai de mise en œuvre a été effectivement étendu jusqu'en 2019, ce qui peut paraître extrêmement long pour une période de transition.

1.3.2 Une influence directe sur les États membres des Nations unies

ATTAC met en avant le pouvoir direct et officiel des multinationales, et notamment des banques mondiales, au sein de l'ONU, en se référant à l'exemple d'un global Compact (Contrat global) promu par le Secrétaire général de l'ONU, lors du Sommet de Davos, en 1999. Cette alliance entre l'ONU et les grandes entreprises transnationales crée une dangereuse confusion entre une institution politique publique

internationale comme l'ONU qui, d'après la Charte, représente les peuples des Nations unies, et un groupe d'entités qui incarne les intérêts privés d'une élite économique internationale (Andersson, 2010).

En l'absence d'une gouvernance économique mondiale, les banques internationales, comme les autres multinationales, ont pu développer leurs propres lois et règles dictées par les intérêts de leurs actionnaires. Comme le rappelle P. Grou (2010), elles confisquent le pouvoir économique mondial, au détriment de tous les autres individus constituant l'ensemble des peuples de la planète.

Le caractère innovant du mouvement ATTAC ne tient pas seulement à sa capacité d'expertise théorique et à sa connaissance du terrain ; il vient aussi de sa capacité à être une force politique de propositions et d'actions pour construire des alternatives aux réformes néolibérales.

2. LE CARACTÈRE INNOVANT DES PROPOSITIONS D'ATTAC VISANT UNE REFONDATION FINANCIÈRE INTERNATIONALE

ATTAC propose tout d'abord de construire une gouvernance financière mondiale véritablement démocratique, puis d'établir, sur ces nouvelles bases, une régulation financière mondiale efficace afin de permettre l'émergence d'une autre mondialisation fondée sur de nouvelles valeurs.

2.1 La participation d'ATTAC à la construction d'une gouvernance financière mondiale démocratique

ATTAC propose des règles de base d'une gouvernance mondiale démocratique. Cette démocratie implique la conquête, par les pays sous-représentés, d'une participation à la gouvernance mondiale. Les Nations unies, avec 192 membres, sont, de ce point de vue, la seule organisation internationale disposant d'une légitimité politique. C'est la position également de Stiglitz qui, à la tête de la commission commanditée par les Nations unies, déclare : « Pour répondre aux besoins urgents d'action collective mondiale auxquels le monde est aujourd'hui confronté, les Nations unies constituent l'enceinte la plus légitime » (Stiglitz, 2010, 199). ATTAC souhaite réformer et démocratiser en profondeur les institutions financières internationales et faire prévaloir les droits humains, sociaux, culturels et économiques, dans le prolongement de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. Cette primauté implique l'intégration du FMI et de la Banque mondiale dans les mécanismes de décision des Nations unies. Il est nécessaire de transformer leur fonctionnement interne et de redéfinir leurs pouvoirs, missions et modalités de financement.

Trois séries de réformes contribueraient à une transformation de la gouvernance financière mondiale dans le sens de la démocratie et de la transparence.

- En premier lieu, il conviendrait d'affirmer la primauté absolue des décisions adoptées au sein de l'ONU sur celles prises par des directoires mis en place par les pays riches et les puissances régionales (G8, G20, OCDE, etc.)

- En deuxième lieu, pour faire respecter les règles internationales, qui s'imposent à tous, il serait indispensable de mettre en place une autorité mondiale ayant un pouvoir international de contrainte et de sanction.

- En troisième lieu, il serait nécessaire de libérer l'ONU des pressions des donateurs privés financiers et industriels. La mise en place d'une fiscalité globale, établie sous le contrôle de l'ONU, permettrait de générer des ressources financières, indépendantes des pressions des firmes et des États dominants. Rappelons, à ce propos, que nombre de multinationales disposent de moyens financiers plus importants que la majorité des pays membres de l'ONU. Elles financent discrètement les gouvernements des pays pauvres en échange de leur appui lors des sommets mondiaux (Benamrane, 2010).

2.2 L'action d'ATTAC pour une meilleure régulation financière internationale

Le mouvement ATTAC intervient dans le débat politique à l'échelle mondiale pour interpeller les gouvernements et proposer une réforme financière radicale rompant avec le néolibéralisme. En nouant des alliances multiformes, en construisant des convergences entre mouvements sociaux, en particulier au sein du mouvement altermondialiste, ATTAC cherche à créer un rapport de force politique face aux acteurs publics et privés qui gouvernent aujourd'hui le monde. ATTAC a accordé, ainsi, son soutien critique à l'une des instances les plus ouvertes des Nations unies : l'Assemblée générale, le G192. Cette

instance a confié à une commission, présidée par J. Stiglitz, la mission d'élaborer des propositions pour réformer l'architecture financière internationale. Le rapport Stiglitz apporte des éléments d'analyse et des propositions qui vont beaucoup plus loin que les réformes annoncées par le G20. ATTAC a également participé à la création de Finance Watch qui représente un contre-pouvoir face aux lobbies financiers.

ATTAC fait deux propositions visant à une refondation financière internationale : établir une stricte régulation financière mondiale et rompre avec le capitalisme financier. Le rapport Stiglitz a inspiré en partie les propositions d'ATTAC, qui demeurent néanmoins plus radicales que celles de ce rapport.

2.2.1 Une régulation financière internationale radicale

Partant du constat que la crise est systémique, ATTAC propose des réformes radicales qui contraindraient les acteurs de la finance mondiale à remettre en question les croyances basées sur le fondamentalisme de marché. L'objectif des réformes est de créer les conditions pour réduire le risque de survenance de crises financières futures profondes et coûteuses. Ainsi, plusieurs séries de mesures sont-elles envisagées : l'instauration de règles prudentielles strictes pour réduire l'exposition des acteurs privés aux risques, une coordination effective des réglementations fiscales au niveau international et l'établissement d'une taxe Tobin.

Les règles prudentielles strictes visant à réduire l'exposition des acteurs privés aux risques (Harribey et Plihon, 2009) sont relativement nombreuses : interdiction des opérations purement spéculatives (comme les ventes à découvert) ; suppression de la norme financière qui impose des rentabilités excessives ; applications des exigences de fonds propres à d'autres établissements financiers que les banques ; limitation de la titrisation et des effets de levier d'endettement ; interdiction aux banques de dépôts qui gèrent l'épargne des particuliers de prendre des positions spéculatives ; mise sous contrôle public, voire interdiction, des hedge funds (fonds spéculatifs) ; fermeture de certains marchés tels que les marchés de gré à gré concernant les produits dérivés qui échappent à tout contrôle, abandon des normes comptables *International Financial Reporting Standards* (IFRS) imposées par l'*International Accounting Standards Board* (IASB) pour évaluer les actifs des entreprises à la valeur du marché.

Une coordination effective des réglementations fiscales au niveau international serait destinée à interdire aux entreprises et, notamment, aux institutions financières, de localiser leurs opérations dans les paradis fiscaux. Deux mesures simples permettraient d'éradiquer les paradis fiscaux : la mise sous contrôle public des organismes de compensation, tels que Clearstream, et la levée du secret bancaire avec la suppression de la liberté totale de transferts de fonds sans justification (Harribey et Plihon, 2009).

Si ATTAC défend avec ferveur l'idée d'instaurer une taxe Tobin, ses motivations sont en réalité assez lointaines de celles du prix Nobel. Cette taxe avait à l'origine pour objectif, d'une part, de redonner une certaine autonomie à la politique monétaire menacée par la mobilité sans cesse croissante des capitaux et, d'autre part, de diminuer la volatilité excessive du marché des changes (Damette, 2007). ATTAC donne, à ce projet de taxation des mouvements de capitaux, une vocation plus large, en marge des objectifs poursuivis par Tobin (Jégourel, 2002) : lutter contre le pouvoir de la finance, engendrer des ressources, prévenir les crises de change de nature spéculative, réduire les mouvements de capitaux spéculatifs vers les pays émergents. Puisque les flux financiers contribuent à l'instabilité financière, autant les taxer pour les pénaliser, les ralentir et utiliser le produit de ces taxes pour aider les pays pauvres (Damette, 2008). Pour diminuer les mouvements de capitaux et obtenir des recettes, ATTAC propose un double taux pour taxer les transactions financières. Un taux de base fixe de 0,1% et un taux variable à la hausse dès que la spéculation menace de s'emballer (Attac, 2010b). Ce dispositif à deux niveaux serait accompagné d'une réglementation stricte des marchés financiers et des produits dérivés.

2.2.2 Une rupture avec le capitalisme financier

ATTAC estime qu'une régulation radicale de la finance nécessite une rupture avec le système dominant : le capitalisme financier. Elle remet en cause la logique du capitalisme anglo-saxon avec son idéologie de la main invisible étendue aux marchés financiers. Elle prône le modèle de *stakeholders* (modèle des parties prenantes) proposé par Freeman (2004), dans lequel la prise de décisions est partagée entre les diverses parties prenantes impliquées dans la gestion et concernées par les intérêts à long terme de l'entreprise (contrôle interne). Pour atteindre cet objectif, ATTAC préconise de renforcer significativement les contre-pouvoirs dans les entreprises pour contraindre les managers à prendre en compte les intérêts de l'ensemble des parties prenantes : État, salariés, usagers.

La nationalisation des banques ou leur contrôle par l'État, devrait conduire, selon ATTAC, à un contrôle social, c'est-à-dire à une nouvelle gouvernance des banques, à laquelle doivent participer l'ensemble des parties prenantes. C'est la condition pour que les banques orientent, en priorité, leurs financements vers les besoins économiques, sociaux et écologiques prioritaires (Harribey et Plihon, 2009). L'État devrait, à cet égard, se donner plusieurs missions.

- L'État a le devoir de contrôler efficacement les banques qui ne sont pas des entreprises comme les autres. En raison de leur fonction de gestion des comptes de dépôts, elles sont, en effet, au cœur du système de paiement ; la monnaie étant un bien public, la création monétaire doit être contrôlée par la collectivité et ne peut-être décidée par des actionnaires privés en fonction de critères de rentabilité.

- L'État doit contraindre les actionnaires à être actifs dans le contrôle des dirigeants sous peine d'expropriation par la mise en faillite de la banque.

- L'État doit décourager les dirigeants à prendre des risques excessifs liés à l'aléa moral. Ce dernier est désigné dans le monde de l'assurance comme le comportement d'une personne, augmentant sa prise de risque, sachant qu'elle n'aura pas à supporter entièrement les conséquences néfastes d'un sinistre. L'État doit contraindre les acteurs à internaliser les conséquences de la faillite bancaire pour l'ensemble de l'économie et de la société, en les rendant responsables sur leurs biens personnels des pertes liées à des prises de risque excessives.

- L'État doit obliger les banques à respecter certaines règles d'éthique en matière de rémunération. Il doit supprimer les stocks-options conçues pour que les dirigeants puissent satisfaire les intérêts des actionnaires. Il doit encadrer à la fois les salaires fixes et les bonus des traders.

- En tant qu'actionnaire unique ou majoritaire, l'État doit sécuriser le capital des banques, en particulier dans un contexte de vulnérabilité capitalistique, à cause, notamment, de la forte diminution des valorisations boursières. Ces banques ne peuvent pas en effet être considérées comme de simples actifs financiers pouvant librement passer de main en main au gré des stratégies diverses d'investisseurs du monde entier.

2.3 L'émergence d'une autre mondialisation

ATTAC veut contraindre les acteurs à prendre les décisions favorisant l'émergence d'une autre mondialisation, fondée sur des valeurs collectives, la préservation des biens publics mondiaux, comme la stabilité financière, et un nouveau partage du pouvoir mondial.

2.3.1 La défense des valeurs collectives

ATTAC inscrit ses revendications dans la perspective du développement durable. L'expression de développement soutenable (*sustainable development*) apparaît en 1987 dans le Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations unies, dit *Rapport Brundtland*. Il y est défini comme : « Un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Le terme de développement durable a été retenu en français. ATTAC souhaite œuvrer pour une économie mondiale plus juste et plus "soutenable" pour les générations futures. Elle propose un nouveau paradigme pour la mondialisation, basé sur une hiérarchie des valeurs et des normes internationales correspondant aux valeurs fondamentales du développement durable. Les droits sociaux et environnementaux fondamentaux doivent être placés au dessus des objectifs marchands et financiers (Harribey et Plihon, 2009).

2.3.2 La défense de la stabilité financière en tant que bien public mondial

ATTAC entend faire des biens publics mondiaux (BPM) les objectifs et les instruments d'une autre mondialisation (Harribey et Plihon, 2009). Le concept de bien public mondial se rapporte aux besoins qui s'expriment à l'échelle planétaire mais qui ne peuvent pas être satisfaits par les marchés. Un bien public mondial est un bien public qui a l'humanité comme bénéficiaire. Rappelons, à ce propos, qu'un bien public, qualifié également de bien collectif, comporte deux caractéristiques (Samuelson, 1954), d'une part, la non rivalité dans son utilisation, à savoir que la consommation d'un bien par un individu ne le rend pas moins disponible pour un autre, et, d'autre part, la non exclusion, à savoir qu'il est difficile, sinon impossible d'empêcher un individu de jouir du bien (Boidin, 2005). La production d'un bien public exige l'intervention des administrations publiques, notamment celle de l'État, qui imposent un financement

collectif, car il n'est pas possible, du fait de la nature du bien public, d'exclure un bénéficiaire potentiel en le faisant payer.

La mobilisation d'un corpus théorique novateur, celui des biens publics mondiaux, permet d'appliquer le concept de bien public mondial à la stabilité financière (Plihon, 2011). Sous l'effet de la mondialisation financière, la stabilité financière à l'échelle nationale est de plus en plus influencée par des facteurs globaux : les décisions prises par un pays affectent les habitants d'autres pays. De même, les crises financières ne peuvent plus être analysées et traitées à un échelon national ou régional, mais doivent l'être désormais à l'échelle planétaire. La théorie des BPM montre, d'une part, que les crises financières internationales proviennent de l'insuffisance d'une offre internationale de stabilité financière et, d'autre part, que la sortie de crise appelle une production accrue de ce bien public.

ATTAC montre que la mondialisation néolibérale conduit à une sous-production internationale de stabilité financière à cause de l'incapacité des États à promouvoir la stabilité financière et à cause du manque d'intérêt des principaux acteurs privés de la finance pour ce bien public.

Les États sont dans l'incapacité de promouvoir la stabilité financière. Trois séries de raisons expliquent cette impuissance. Tout d'abord, ces États se sont inscrits depuis la fin des années 1970, dans le mouvement de déréglementation financière mondiale, d'inspiration anglo-saxonne. Ensuite, ils répugnent à renoncer à leur souveraineté en matière de réglementation financière au profit d'institutions internationales (Plihon, 2011). Comme le rappelle, à ce propos, J. Mistral (2010), la coordination internationale dans le cadre des G20 ne peut pas conduire à une convergence pure et parfaite des réglementations financières pour des raisons tenant à des intérêts fondamentaux divergents des différentes nations. Des États ne veulent pas également coopérer, car ils espèrent bénéficier de la stabilité financière obtenue par la régulation financière des États voisins (Plihon, 2011). Enfin, tous les États subissent la pression des lobbies financiers.

Les principaux acteurs privés de la finance, de leur côté, n'ont pas tout intérêt à favoriser la stabilité financière. C'est le cas, des spéculateurs en général et, plus particulièrement des banques, dont la faillite éventuelle poserait un risque systémique (*too big to fail*). Les premiers s'enrichissent grâce à l'instabilité financière. Quant aux banques, elles prennent des risques excessifs, car leurs gains seront privatisés en cas de succès et leurs pertes seront financées par les contribuables en cas d'échec.

ATTAC constate, en outre, les effets négatifs de l'engagement insuffisant des États pour « financer » ce bien public « la stabilité financière ». Elle plaide en faveur de l'instauration de taxes mondiales, non liées à un territoire national. Cette fiscalité globale viserait deux objectifs : d'une part, lutter contre les externalités négatives de la finance mondialisée telle que la spéculation (De Brunhoff et Jetin, 2000) ; d'autre part, assurer une redistribution des ressources à l'échelle planétaire (Jetin, 2002). Elle devrait être complétée par d'autres mesures, telles que l'interdiction effective des paradis fiscaux par lesquels transitent plus de 50% des flux financiers internationaux échappant à tout contrôle (Plihon, 2012).

2.3.3 La recherche d'un nouveau partage du pouvoir mondial

Face à une mondialisation sans pouvoir collectif démocratiquement installé, ATTAC préconise une coopération plus importante entre les États afin de réguler efficacement la finance internationale. Elle invite les États à agir ensemble afin d'éviter que les mesures prises par les uns aient des externalités négatives sur les autres. C'est la position également de Stiglitz qui déclare : « La mondialisation rend de plus en plus nécessaire une action commune planétaire. Il faut que les pays du monde agissent ensemble, collectivement, dans un esprit de coopération » (Stiglitz, 2010, 10). C'est ce que les gouvernements de la planète auraient dû faire avant la crise des *subprimes*.

ATTAC, quant à elle, avance une proposition qui va beaucoup plus loin que celle de Stiglitz. La coopération internationale ne peut se réduire à un processus intergouvernemental auquel les acteurs de la société civile ne participent que de manière marginale ce qui réduit l'efficacité des politiques mondiales. Elle recommande une nouvelle configuration du pouvoir mondial. Celui-ci serait réparti en trois pôles : les gouvernements ainsi les organisations internationales, le monde des affaires et la société civile comprenant, notamment, les organisations non gouvernementales, les organisations syndicales, les organisations d'usagers.

Une meilleure représentativité conduirait ainsi à une situation de plus grande équité. L'équité et la justice devraient également favoriser la coopération, qui est elle-même nécessaire pour la fourniture de biens publics. En augmentant le rôle de la société civile dans les négociations internationales, les gouvernements pourraient rendre leur politique plus légitime et plus crédible.

CONCLUSION

Le problème posé par ATTAC est celui de la mise en place d'un contre-pouvoir performant et d'un contre-projet crédible. L'enjeu est de s'opposer à la suprématie de la finance qui domine la planète en faveur des détenteurs du capital. Le caractère innovant d'ATTAC vient de sa capacité à identifier les clés de voûte de la finance néolibérale, ses contradictions et ses impasses. Membre de la société civile internationale, cette association constitue, à ce titre, un contre-pouvoir à celui du capital par sa capacité à produire, à distribuer et à utiliser stratégiquement de l'information (Beck, 2003). Elle contribue à la formation d'une conscience citoyenne internationale. Elle éclaire les choix des citoyens du monde en dénonçant l'hégémonie de la finance mondiale.

ATTAC vise également à être une force de proposition et d'actions pour dessiner, aux niveaux local et global, les contours d'une autre mondialisation mieux régulée, plus respectueuse des hommes et de leur environnement. A l'avenir, ATTAC doit relever deux défis : d'une part, un défi idéologique et, d'autre part, un défi stratégique. ATTAC, pour mener à bien son combat devra construire de nouvelles alliances en veillant, du point de vue idéologique, à ne pas diluer le radicalisme qui fait sa spécificité et son succès. Du point de vue stratégique, ATTAC doit veiller à ne pas se cantonner à un rôle d'agitateur d'idées et d'éclaireur de la décision mais doit développer encore ses actions pour infléchir significativement les politiques néolibérales.

BIBLIOGRAPHIE

- ANDERSSON N. (2010) La raison, ou la barbarie et le chaos, in *Une autre ONU pour un autre monde*, Collectif, Attac, Éditions Tribord.
- ATTAC France (2010a) Le G20 face à la crise financière : les éléphants, la souris et les peuples, Rapport d'Attac France, novembre.
- ATTAC France (2010b) *Taxons la spéculation financière! Des taxes globales pour construire les biens communs de l'humanité*, mars. Disponible sur le site: www.attac.org.
- BECK U. (2003) *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Paris, Éditions Aubier.
- BENAMRANE D. (2010) Pour une transformation profonde du système onusien, in *Une autre ONU pour un autre monde*, Collectif, Attac, Éditions Tribord.
- BOIDIN B. (2005) La santé : approche par les biens publics mondiaux ou par les droits humains ? *Mondes en développement*, vol. 33, n° 131, 29-44.
- BRUNDTLAND (1987) *Notre avenir à tous*, rapport des Nations unies.
- COMOLET E., RAY O. (2010) La gouvernance mondiale : insuffisances, progrès et perspectives, *Les Cahiers Français*, La documentation Française, n° 357, 50-56.
- COUTROT T. (2009) Quels fondements pour un projet d'émancipation altermondialiste ? Pour une réflexion collective animée par le Comité scientifique d'Attac, [http://www.france.attac.org/archives/spip.php?article 9603](http://www.france.attac.org/archives/spip.php?article%209603).
- DAMETTE O. (2008) Taxe Tobin et solidarité : montant et enjeux des recettes potentielles, *Les Cahiers de PRELUDES*, n° 12, 127-138.
- DAMETTE O. (2007) Quel avenir pour une taxe Tobin ?, *Mondes en développement*, tome 35, n° 140, 115-124.
- DE BRUNHOFF S., JETIN B. (2000) La taxe Tobin : une mesure forte contre l'instabilité financière, in Chesnais et Plihon (ed), *Les pièges de la finance mondiale*, Paris, La Découverte.
- FREEMAN R. E. (1984) *Strategic Management: A Stakeholder approach*, Pitman Publishing.
- GROU P. (2010) ONU : un besoin urgent de réformes au XXI^e siècle, in *Une autre ONU pour un autre monde*, Collectif, Attac, Éditions Tribord.
- HARRIBEY J.-M., PLIHON D. (dir.) (2009) *Sortir de la crise globale. Vers un monde solidaire et écologique*, Association Attac, Paris, La Découverte.
- JÉGOUREL Y. (2002) *La taxe Tobin*, Paris, La Découverte.
- JETIN B. (2002) *La taxe Tobin et la solidarité entre les nations*, Paris, Descartes Cie.
- MISTRAL J. (2010) Re-réglementation financière internationale : un défi transatlantique, *Revue d'économie financière*, n° 100, 141-161.
- MOUHOUD E. M., PLIHON D. (2009) *Le savoir et la finance. Liaisons dangereuses au cœur du capitalisme contemporain*, Paris, La Découverte.
- PLIHON D. (2012) *Les taxes sur les transactions financières : une utopie réaliste*, Rapport moral sur l'Argent dans le monde 2011-2012, Association d'économie financière.
- PLIHON D. (2011) La stabilité financière peut-elle devenir un bien public mondial ?, *Problèmes économiques*, n° 3016.

- PLIHON D. (2009) *Le nouveau capitalisme*, Paris, La Découverte, coll. Repères, n° 370.
- SAMUELSON P. (1954) The pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, n° 4, 387-389.
- STIGLER G. (1971) The theory of economic regulation, *Bell Journal of Economics*, vol. 2, n° 1.
- STIGLITZ J. (dir) (2010) *Le rapport Stiglitz. Pour une vraie réforme du système monétaire et financier international*, Les liens qui libèrent.

La capacité d'innovation des ONG et éthique : le débat médical amputation versus reconstruction

Nezha KHALLAF¹⁹⁷

Les contextes d'intervention ainsi que les problématiques sur lesquelles travaillent les Organisations Non Gouvernementales (ONG) sont souvent complexes. En effet, leur objectif est la mise en œuvre de programmes répondant aux besoins d'une population sur un territoire donné, dans un contexte d'urgence et d'une manière opérationnelle et concrète. Face à cette complexité organisationnelle, les ONGs ont compris que la mise en œuvre des projets de solidarité internationale ne peut malheureusement être suffisante. Il devient nécessaire d'investir dans une nouvelle perspective de développement en passant par une approche de coopération internationale tout en se situant dans un processus de transformation et d'innovation sociale. Parler d'innovation, c'est parler de développement et surtout de la capacité à évoluer par rapport au contexte et aux besoins des populations.

L'intervention de l'ONG ALIMA à Haïti et la prise en charge médicale et chirurgicale des victimes grandes traumatisées des membres lors du séisme du 12 janvier 2010 est un exemple concret qui explique, en grande partie, l'ancrage des ONGs dans le processus de transformation et d'innovation sociale. Cela conforte la philosophie d'ALIMA dans la nécessité de travailler en partenariat pour une plus grande efficacité et la volonté de développer une recherche opérationnelle afin de trouver des solutions efficaces à des problèmes de santé. Le suivi et les traitements des patients à long terme permettront d'engager une réflexion sur l'importance des soins après l'urgence immédiate. Cette réflexion viendra alimenter un débat public sur les choix médicaux pris dans l'urgence, l'optimisation de la prise en charge des traumatisés des membres lors du séisme du 12 janvier 2010 et tirer des enseignements pour de futures opérations. En effet, un certain nombre d'études favorise l'amputation du membre infecté immédiatement, sous prétexte que cette pratique est moins coûteuse. D'autres recommandent la chirurgie reconstructive, en insistant sur les conséquences d'ordre psychologique, physique et économique de la pratique de l'amputation.

La première partie développe le contexte général de la coopération internationale et l'intervention de développement menée par ALIMA à Haïti en insistant sur le travail de collaboration avec les acteurs de recherche. La deuxième traite du débat amputation primaire/chirurgie reconstructive et présente les apports de l'économie de santé et plus particulièrement l'évaluation médico-économique. Cette méthode permet d'ajouter des critères économiques à des considérations médicales dans les actions de santé sans nuire à la qualité de vie des patients et facilite le choix de la technique la plus pertinente pour les patients. Enfin, la troisième présente la démarche méthodologique qui s'appuie sur une étude longitudinale sur deux ans. L'étude SUTRA² se propose de suivre et de comparer les traumatisés des membres lors du séisme du 12 janvier 2010 à travers une collecte par questionnaire des perceptions par ces patients de leur qualité de vie et de l'évaluation de leur état de santé, en tenant compte des soins reçus.

1. LA COLLABORATION ENTRE LA RECHERCHE ET L'ACTION HUMANITAIRE

1.1 Haïti : un contexte difficile

L'année 2010 est une année de tremblement de terre, de l'ouragan Toma, de choléra, mais aussi une année d'instabilité politique et de violence électorale. Bien avant le séisme du 12 janvier 2010, les Haïtiens luttèrent au quotidien contre les aléas de l'existence. Depuis le début des années 1980, le contexte haïtien est caractérisé par une longue crise qui a enfoncé le pays dans le sous-développement. Haïti est un pays profondément divisé en termes de classe et de culture. Les formes de gouvernance sont basées sur

¹⁹⁷ Chercheuse CNRS post-doc, Lille. Lem.haiti@gmail.fr et Nezha.khallaf@univ-artois.fr

l'inégalité de l'application des lois, la privatisation de tous les services de base, l'accès difficile à la protection, à la justice et aux services de l'État, la corruption... Cela a renforcé une disparité des richesses qui a entraîné à une structure sociale extrêmement inégalitaire. Cette structure, marquée par l'inégalité et la discrimination liée au sexe, explique l'augmentation de la violence sexuelle et la sous-représentation des femmes dans la législation.

Ce contexte fragile a été fortement alimenté par des pics de violence et de destruction manifestés par une succession de crises politiques et défaillances économiques auxquelles s'est ajoutée la hausse des prix des denrées alimentaires qui a conduit aux émeutes de la faim en avril 2008. L'absence de l'État et l'instabilité politique renforcée par la corruption ont rendu les Haïtiens vulnérables aux catastrophes naturelles.

Le séisme qui a frappé Haïti le 12 janvier à 16h53 (heure locale) a causé le décès de 250 000 personnes, entraîné 300 000 blessés, laissé plus de 2,3 millions de personnes sans abris, 1,5 millions installés dans les camps et des dommages et pertes d'environ 8 milliards de dollars (soit environ 120% du PIB).

Cette catastrophe a aggravé les conditions de vie de la population haïtienne et a fragilisé le rôle inexistant de l'État. La capacité de l'État a été affectée par la perte d'un grand nombre de fonctionnaires et la destruction totale ou partielle des édifices publics, administratifs et ministériels (écoles, hôpitaux, les postes de police, palais présidentiel...).

Suite au séisme et devant un gouvernement faible et incapable de diriger des efforts de coordination d'urgence, les organisations humanitaires ont mobilisé des efforts sans précédent. Selon la direction de l'OMS, 396 organismes internationaux de santé étaient arrivés à Haïti pour aider la population. L'Unité de Coordination des activités des ONGs parle de 495 ONGs dont 196 ONGs américaines qui sont intervenues en Haïti.

1.2 L'organisation de la phase d'urgence

Cette catastrophe a touché un pays qui n'a pas de système de réponse d'urgence. Après le séisme, la situation ressemble à celle d'un pays en guerre. La capacité locale à répondre à une crise était presque nulle. Les infrastructures sont totalement détruites (transport, hôpitaux, téléphone, électricité, distribution d'eau...). Le port de commerce et l'aéroport de Port-au-Prince étaient endommagés ce qui a posé un grand problème pour l'aide internationale.

Dans un contexte d'intervention précaire, les règles de bonnes pratiques médicales et des soins postopératoires n'ont pas été respectées. Selon un chirurgien de MDF (Médecins Du Monde), la mission d'urgence a commencé à s'inscrire dans la post-urgence à partir de la sixième semaine. C'est à ce moment que des programmes de prise en charge des complications opératoires se sont mis en place. C'est également au cours de cette période que des programmes de formation auprès des locaux ont été mis en œuvre afin d'assurer le transfert de compétences.

Dans cette première phase d'urgence, on parle plus de problèmes logistiques et sécuritaires que médicales. L'opération de secours était assurée par la population haïtienne et les équipes qui étaient sur place, mobilisées à titre individuel sans aucune coordination ni soutien externe. La population haïtienne était le premier acteur de la réponse d'extrême urgence. Les voisins, les amis et les inconnus ont tenté de sauver des milliers de vies, tandis que la communauté internationale et le gouvernement haïtien tentaient de gérer les nombreuses contraintes. Dans cette phase, on parle de la militarisation de la réponse à la crise. Cette réponse est caractérisée par la prise de contrôle de l'aéroport de Port-au-Prince par l'armée américaine et le déploiement des unités militaires pour l'évacuation des ressortissants, d'abord, et le secours aux sinistrés ensuite. Cela s'explique par l'expérience des forces armées dans le domaine d'intervention en situation très dégradée. En effet, elles disposent des moyens logistiques et matériels de première nécessité et des moyens de renseignements et de télécommunication. Leur priorité est le maintien de la sécurité pour permettre aux autres organisations internationales et non gouvernementales d'agir.

Cette réponse militaire était sans doute importante mais ni efficace ni suffisante. Il fallait la mise en place d'une approche globale associant tous les acteurs et une coordination internationale à très grande échelle. Le séisme à Haïti a fait plus de blessés que de morts. Face à la lenteur de la réaction internationale, les Haïtiens et les équipes sur place devaient réagir vite pour secourir les gens, récupérer les cadavres et soigner les blessés. Les équipes chirurgicales se sont confrontées à des difficultés opérationnelles et des conditions d'exercice. En effet, l'absence d'eau limitait les conditions d'hygiène et d'asepsie, l'absence d'électricité posait des problèmes techniques au bloc opératoire et empêchait d'opérer la nuit. Les conditions de sécurité limitaient les déplacements des équipes en raison de l'augmentation de la violence et de la délinquance.

1.3 L'urgence médicale

Le séisme du 12 janvier 2010 a été une grosse catastrophe du point de vue traumatique. Les premiers soins ont été faits soit par les acteurs locaux, soit par les acteurs internationaux qui avaient déjà des missions sur place. Dans cette période d'urgence, la qualité des soins et le choix des pratiques médicales a beaucoup fait débat à Haïti. En effet, des amputations massives ont été pratiquées par quelques équipes médicales sur les blessés. On parle d'une attitude drastique d'amputation systématique du membre affecté sous prétexte que cette pratique est moins coûteuse et plus adaptée au contexte économique local. Une autre approche plus concertée et conservatrice s'inscrit dans la durée et un soin régulier et prolongé des blessés. Cette attitude répond à des questions d'ordre culturel, contextuel et surtout la recherche du confort du patient sans nuire à sa qualité de vie.

Dans des conditions de travail difficiles et devant le volume des blessés et la gravité des blessures, les équipes chirurgicales doivent gagner contre l'infection qui progresse rapidement. La plupart des patients ont des plaies ouvertes et infectées et/ou des membres écrasés. Les besoins sont énormes en termes de matériels, médicaments, chirurgiens... Les blessés faisaient la queue dans la rue, devant des tentes transformées en salles d'opérations : la chirurgie est comparable à celle des champs de bataille.

1.3.1 Les phases d'intervention

En général, et en fonction de l'objectif de l'organisation internationale, on parle de deux phases.

Phase 1 (une semaine) : Durant cette phase l'équipe chirurgicale donne les premiers soins aux personnes qui ont besoin de pansements, de plâtre, de sutures et opère les cas les plus graves. Ce travail est précédé par une opération de tri de blessés qui tient compte de la gravité des blessures, de l'âge et de l'état du patient. Parallèlement, les logisticiens installent les espaces de travail. Les équipes chirurgicales prennent en charge les traumatisés graves des membres avec gangrènes, ce qui explique les amputations massives réalisées durant cette période dont un tiers chez les enfants.

Le tri des blessés pose constamment des questions éthiques difficiles à résoudre. Le Comité International de la Croix Rouge (CICR) a procédé à un classement en fonction de quatre catégories de traumatismes. Ce classement a fait l'objet de nombreuses critiques car il est plutôt adapté à un contexte militaire avec le matériel de l'assistance adapté et l'habitude à gérer du temporaire, contrairement aux ONGs qui travaillent sur place qui n'ont pas assez de moyens pour transférer les blessés en urgence. Cela pose le problème d'optimisation de la prise en charge des blessés du séisme.

Phase 2 (7 semaines) : Cette phase est caractérisée par une collaboration des organismes d'assistance internationale, la mise en place de soins postopératoires et la prise en charge des blessures graves mais non vitales. En raison de mauvaises conditions d'hygiène au cours de la première phase, des infections postopératoires sont apparues qui ont nécessité une reprise chirurgicale.

1.3.2 Le rôle de l'aide internationale

Avant le séisme, le système national haïtien de gestion de risque était inefficace et inapte pour répondre à des menaces diverses alors que l'indice de risque de catastrophe naturelle pour Haïti était le plus élevé du monde (12,9). Cela explique la vulnérabilité du pays aux risques sismique et cyclonique. Le séisme a touché un pays sans système de réponse d'urgence qui a donc besoin de l'aide externe en appui et complément. L'engagement humanitaire était nécessaire et important (495 ONG).

2. L'ÉTHIQUE ET LES PRATIQUES MÉDICALES À HAÏTI

Le séisme du 12 janvier 2010 à Haïti a généré un flux massif de blessés présentant des traumatismes des membres. Les traitements apportés ont soulevé une controverse sur l'opportunité de certaines amputations. D'après Handicap International qui équipe de prothèses des amputés à Haïti, et les derniers décomptes de l'ONU, presque 4 000 personnes ont subi une amputation à la suite du séisme du 12 janvier 2010. Cette estimation, qui peut paraître faible par rapport à d'autres sources, est très élevée si on se réfère à des situations historiques. L'impact en nombre de grands traumatisés des 35 secondes du tremblement de terre d'Haïti équivalait à celui de plusieurs mois de guerre des tranchées de type Première Guerre mondiale ou une grande bataille napoléonienne comme Waterloo ou il y eu environ 500 amputés.

À Haïti, 80 équipes médicales ont opéré dans les lendemains du 12 janvier, et seules quelques-unes étaient spécialisées en chirurgie reconstructive. Ceci reflète la proportion des équipes spécialisées pour ces pratiques chirurgicales dans le monde. Ainsi, la situation à Haïti a surpris par le grand nombre de blessés et par la perte dans le séisme de plusieurs grands hôpitaux.

2.1 Amputation versus Reconstruction : une histoire de la décision médicale

2.1.1 Haïti : le retour à la chirurgie de guerre du XIX^e

Les chirurgiens ont pratiqué la chirurgie de guerre sur les victimes du séisme du 12 janvier 2010. Ils ont procédé à des amputations de nuit, sans anesthésie et ont utilisé de la vodka pour stériliser les équipements.

L'amputation massive de mains ou de bras, de pieds ou de jambes, et parfois des amputations doubles, est justifiée selon les chirurgiens par le fait que les personnes blessées n'ont pas pu bénéficier des soins suffisamment tôt. Le problème des infections massives des blessés est lié à l'absence de traitement antibiotique.

La pratique chirurgicale a évolué avec la multiplication des conflits guerriers et le développement des armes à feu. Cela va permettre aux chirurgiens de se mettre en évidence. Les deux dernières décennies du XX^e sont marquées par la réalisation de progrès considérables. D'une part, les prothèses se substituent aux fonctions motrices perdues deviennent chaque jour plus sophistiquées et plus numérisées. D'autre part, le passage de l'acte chirurgical simple à l'acte de greffe qui a demandé d'incroyables efforts afin de préserver la vie des patients.

La pratique moderne de l'amputation remonte à plusieurs transformations accomplies à la Renaissance. Ambroise Paré réintroduit les pratiques, connues dans l'Antiquité, de la ligature pour juguler les hémorragies. Il recommande l'amputation. Cependant, il fait aussi les louanges de son collègue qui lui rebâtit sa propre jambe broyée par un cheval.

La médecine des Lumières redevient plus favorable à la reconstruction à partir de l'établissement des premières statistiques médicales. À la bataille de Fontenoy, en 1745, seulement 30 des 300 amputés survivent. L'armée prussienne est la première à systématiser les soins infirmiers, avec des médicaments permettant de limiter la douleur et la fièvre. Le médecin suisse Bilguer, responsable médical de l'armée prussienne, écrit en 1764 une « *Dissertation sur l'inutilité de l'amputation des membres* », véritable manifeste de la médecine des Lumières.

La médecine humanitaire du vingtième siècle se développe dans un cadre où la survie des militaires blessés s'améliore continuellement, déjà à plus de 98% lors du conflit du Vietnam, dont 13,5% d'amputés, au contraire des victimes civiles qui se multiplient. Aujourd'hui, l'amputation dans la pratique civile est surtout liée à des complications de pathologies et non à des traumatismes accidentels, qui représentent seulement 7% des amputations en France.

2.1.2 L'histoire de la décision médicale : la renaissance marque le développement

Dès le Néolithique, la trépanation, forme la plus ancienne de chirurgie, est le geste d'amputation pratiqué sur l'homme. Ce geste s'est affiné et multiplié avec la sophistication croissante des armes utilisées.

De nombreuses découvertes indiquent que des pratiques médicales existaient en Mésopotamie (Irak actuel) et en Égypte dès le 3^e millénaire avant J.-C. Cependant, la médecine moderne a été fondée par les Grecs et les Romains. À cette époque, la dissection n'est pratiquée que sur les animaux car les croyances religieuses s'opposaient à cette pratique. C'est à cette période que l'on a commencé à étudier l'anatomie qui a connu des progrès remarquables grâce à Érasistrate et Hérophile qui sont les premiers anatomistes qui osèrent disséquer des cadavres humains. Pendant le Haut Moyen Âge, les médecins les plus importants appartiennent à l'école de la « médecine Arabe » (Al Rhazi, Averroès, Avicenne, Abulcassis...). Au 2^e millénaire, Abulcassis (936-1013) s'est imposé comme le meilleur chirurgien en affirmant l'absence de frontière entre la médecine et la chirurgie et Averroès (1126-1198) a écrit des livres sur diverses pathologies et sur le rôle de la rétine. L'orient arabe est marqué par l'enseignement de la médecine dans les hôpitaux. Cette période du Moyen-âge enregistre des progrès importants : la création des universités et la pratique de quelques dissections de cadavres humains par les chirurgiens-barbiers.

Il fallait attendre le XVI^e pour parler de la médecine à la Renaissance où l'anatomie humaine prendra un essor véritable. En effet, l'histoire chirurgicale de l'amputation reste marquée par Ambroise Paré (1509-1590) qui a inventé et préconisé la ligature des artères. Le développement des armes à feu et la

multiplication des blessures nouvelles va permettre aux chirurgiens de pratiquer secrètement des dissections. Ce chirurgien des champs de bataille est le premier qui a mis au point la ligature des artères qu'il substitue à la cautérisation¹⁹⁸ dans l'amputation. La plus grande innovation est de panser avec un mélange de jaune d'œuf, d'huile de rosate et de térébenthine plutôt que de brûler les plaies. Il a sauvé Henri II qui a été blessé à l'œil par un éclat de bois. Pour comprendre le mécanisme de la blessure, Paré fait reproduire la blessure chez quatre suppliciés de la Bastille avant de les disséquer. Avec les guerres napoléoniennes, Dominique Jean Larrey (1766-1842) a mis au point les ambulances volantes. Il est connu pour sa méthode extrêmement rapide d'amputation (à Lambeaux circulaire) de cuisse en 4 minutes et de bras en 12 secondes. Son fils Hippolyte Larrey (1808-1895) a contribué à l'évolution de la pratique de la chirurgie d'armée. Il a distingué les « ambulances de tranchée » et les « ambulances de réserves ». Dominée par une préoccupation humanitaire, cette conduite a permis une organisation rationnelle de dispositif de secours. Dominique Larrey est le défenseur de la chirurgie conservatrice en pratique de guerre grâce à l'évolution des connaissances physiopathologiques et anatomopathologiques et surtout grâce à la révolution pasteurienne qui a permis, à partir de 1861, le progrès des moyens d'anesthésie générale. La découverte par Alexander Fleming en 1922 d'une substance antibiotique (pénicilline) a ouvert la voie triomphale des antibiotiques pour guérir les maladies infectieuses. Des deux inventions du dix-neuvième siècle, l'anesthésie et le contrôle de l'infection, seule la deuxième se révèle décisive pour la baisse de la mortalité chez les grands blessés. En effet, il reste exceptionnel que les grands amputés de l'épaule ou de la cuisse survivent, avant Pasteur et Lister.

2.2 La littérature dans le dilemme amputation/reconstruction : la méthode d'évaluation médico-économique

Haïti est marqué par un nombre important d'amputés, souvent issus d'accidents de la route. Avant le tremblement de terre, trois boutiques proposaient des services limités aux handicapés. Le taux d'équipement des amputés en prothèse était de 25% selon l'étude de Bigelow *et al.* (2004) qui concluait à l'absence d'accès (par insuffisance de l'offre) et de possibilité économique (par insuffisance des ressources des amputés) dans les traitements faisant appel à des prothèses à Haïti. La croissance rapide des dépenses de santé a stimulé l'intérêt pour l'évaluation économique des traitements médicaux. La pression financière a accru la volonté de mesurer l'efficacité de l'action médicale et fait naître le besoin d'instruments capables d'en mesurer les bénéfices. Des considérations de nature éthique ou liées à l'organisation spécifique du système de production des soins expliquent l'apparition de l'évaluation de nature médico-économique qui ajoute des critères économiques aux critères médicaux. Toutefois, le bénéfice d'une intervention médicale réside moins dans son résultat en tant que tel que dans la valeur qui lui est attribuée. Les mesures d'utilité reflètent la préférence du patient confronté à un choix devant diverses stratégies diagnostiques ou thérapeutiques. L'évaluation contingente est une méthode d'enquête conçue dans le but d'amener les individus à révéler leurs préférences. Elle a été imaginée comme un moyen de donner une valeur à des biens tels que l'environnement ou la santé, qui n'ont pas de prix sur le marché. C'est pourquoi les outils développés afin de quantifier les bénéfices des soins reposent sur l'appréciation du patient et recourent à des questionnaires comme instruments de mesure (SF36...). L'utilisation de l'évaluation économique exige la collaboration de nombreuses disciplines, notamment épidémiologique, médicale, économique, statistique, voire psychosociale. L'objectif est la recherche d'un meilleur rapport coût/performance des actions de santé et évaluer, en vue de les comparer, les rapports coûts-résultats des divers actions ou programmes de santé effectués ou entrepris. En raison d'absence de prix de marché dans le domaine de la santé et du fait que le système de soins n'est pas conçu pour recueillir facilement les informations souhaitables, la méthode d'évaluation suppose que l'on rapproche les coûts des résultats dans une analyse intégrée. En général, le coût du traitement est connu, mais en ignore la façon de mesurer et quantifier le bénéfice d'une intervention médicale. Traditionnellement, il existe des critères médicaux qui permettent d'évaluer cette efficacité comme : nombre d'années de vie gagnées, signes cliniques objectivables tels que la baisse du taux de cholestérol ou de la pression sanguine. Or, ces mesures ne tiennent cependant pas compte de l'impact du traitement sur le bien-être du patient. En général, le terme de qualité de vie est utilisé pour désigner les retentissements physiques, psychologiques et sociaux d'une pathologie sur la vie d'un patient. Au cours de ces dernières décennies, de nombreuses études multicentriques prospectives, longitudinales et d'observation ont été effectuées afin de déterminer les résultats fonctionnels des patients qui ont été

¹⁹⁸ Technique basée sur l'utilisation du fer ou l'huile bouillante pour détruire des cellules anormales ou obturer des vaisseaux sanguins

amputés ou qui ont subi la chirurgie reconstructive. Ces études ont cherché, d'une part, à définir les avantages et les inconvénients de ces deux options principales afin d'améliorer la gestion des traumatismes graves des membres dans de nombreux centres de traumatologie. D'autre part, ces études permettent de tirer des recommandations fondées sur des preuves concernant l'amputation primaire ou de sauvetage de membre et faciliter le choix de la technique la plus pertinente pour les patients. Malgré l'abondance de la littérature sur les blessures graves qui peuvent être traitées avec la récupération ou l'amputation, la gestion appropriée de ces blessures demeure incertaine. Toutefois, les résultats à long terme après la reconstruction de membres ou amputation n'ont pas été pleinement évalués.

La littérature actuelle ne fournit aucune preuve de la supériorité de l'une des techniques sur l'autre (Chung, Gautman *et al.*, 2009). En outre, il y a différentes informations concernant le différentiel de coût de ces deux options de traitement. À court terme, il semble que l'amputation est moins coûteuse, mais les données indiquent que la reconstruction est l'option la moins coûteuse à long terme (Chung, Daniel *et al.*, 2008). Une littérature récente a fourni une approche pratique fondée sur des preuves permettant de guider les décisions thérapeutiques. Ces travaux de recherche s'appuient sur un modèle économique basé sur une analyse coût-utilité en exploitant des données statistiques concernant la durée d'hospitalisation, les complications, la durée de rééducation, la qualité de vie, la fonction du membre, fréquence de la douleur et les données sur l'arrêt et la reprise de travail.

Lorsque les résultats sont similaires entre les deux stratégies de traitement, l'analyse économique qui intègre les coûts et la préférence (utilité) peuvent définir une stratégie de traitement optimale pour guider les médecins et les patients. En effet, dans le cadre des opérations complexes d'une efficacité douteuse, cette analyse coût-utilité peut aider à fournir des preuves scientifiques sur lesquelles ces décisions peuvent être fondées. Cela peut construire un guide pour les chirurgiens, leur permettre de prendre des décisions éclairées et choisir la meilleure option (l'amputation primaire ou de sauvetage de membre).

Les études coût-utilité sont particulièrement intéressantes dans le cadre de décisions touchant un petit nombre de stratégies ayant trait au même domaine sanitaire (par exemple comparaison de deux stratégies ou deux techniques de soin). Dans ce type d'étude, la mesure de "l'utilité" de l'action évaluée incorpore à la fois la quantité et la qualité de vie gagnée et le coût de la stratégie.

L'analyse économique en termes de coûts va nous aider à définir une stratégie de traitement optimale pour guider les médecins et les patients. Au nom de considérations éthiques, il importe d'introduire des contraintes économiques dans la décision médicale afin d'améliorer les techniques de soins et le confort des patients sans nuire à la qualité de vie. L'évaluation de nature médico-économique fournit des preuves scientifiques sur lesquelles les décisions médicales peuvent être fondées. Cela peut se traduire par l'élaboration d'un guide pour les chirurgiens, les aidant à prendre des décisions éclairées et à choisir la meilleure option. Dans l'étude SUTRA² le questionnaire Identification comprend une estimation par la méthode d'évaluation contingente de l'alternative proposée dans le traitement des traumatisés des membres qui permet de déterminer l'ordre de préférence des patients.

3. CONTRIBUTION DE LA RECHERCHE RÉGIONALE À LA RECONSTRUCTION D'HAÏTI. L'EXEMPLE DU PROGRAMME DE RECHERCHES SUTRA² (Suivi et Traitement du Traumatisme des membres en cas d'afflux massif de blessés)

3.1 Les différents acteurs impliqués dans le projet de recherche

Devant la difficulté de la reconstruction d'Haïti, une mobilisation des chercheurs a permis de trouver les financements et de monter un appel à projet géré par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR). 45 projets ont été proposés. Huit ont été sélectionnés et financés. Une collaboration entre l'ONG ALIMA, la clinique Lambert à Pétionville (Haïti) et le LEM (*Lille Economic Management*), laboratoire régional, a permis de mettre en place l'étude SUTRA².

La collaboration entre la recherche et l'action humanitaire vise à améliorer la qualité des soins et à mettre en place des procédures adaptées à cet objectif. Elle renforce les capacités existantes dans les pays concernés, et promeut un système de santé qui tire le meilleur parti des ressources qui lui sont allouées. Sa mise en place a permis de faire la transition entre des phases d'urgence et des perspectives de plus long terme de développement et de prise en charge des victimes du tremblement de terre.

Les deux équipes (ALIMA et LEM) sont sur des perspectives complémentaires. Les disciplines mobilisées par le projet concernent les sciences médicales et les aspects éthiques, gestionnaires et socio-économiques

de la santé. Les deux partenaires de cette recherche sont formés par des équipes expérimentées dans le domaine des risques majeurs dans un contexte de développement

La recherche en cours porte sur la décision médicale et les inégalités de santé. En cela, ses futures conclusions dépassent largement le cadre initial de l'urgence de l'après 12 janvier 2010.

L'actualité d'Haïti présente une portée universelle, par les difficultés à mettre en place une action internationale efficace, par l'occurrence simultanée d'un pic d'épidémie de choléra et une élection présidentielle. Depuis la soirée du 12 janvier, ALIMA en partenariat avec une clinique Lambert du Dr Margaret Degand, à Pétiouville a organisé une prise en charge des victimes de tremblement de terre. Avec deux blocs opératoires et des spécialistes en chirurgie plastique et orthopédique. ALIMA s'est occupée de 1 200 blessés, fait 780 gestes chirurgicaux et plus de 2 500 actes de soins. Elle a décidé, d'une part de mettre en œuvre un projet de suivi des patients sur plusieurs mois, d'établir un programme de chirurgie reconstructive et donc de tenter de sauver les membres des blessés ; d'autre part, de soigner une nouvelle cohorte de patients traités dans les premières semaines par d'autres acteurs de secours dont la plupart ont quitté le pays. Cette cohorte va permettre de faire un comparatif d'approche de traitement.

Les programmes d'actions d'ALIMA ont pour objectif de produire des secours médicaux lors de situation d'urgence, mais aussi de participer à la réduction de la fracture entre les moyens d'une médecine moderne et l'accessibilité à cette médecine pour une partie de la population mondiale. Pour ce faire, ALIMA met le développement de la recherche opérationnelle comme condition à son action.

L'objectif est de mettre en œuvre une nouvelle expérience de développement local avec l'implication des acteurs haïtiens dans la démarche et d'avoir une approche très flexible afin de participer à l'avancée du débat sur la prise en charge des traumatismes orthopédiques dans les contextes difficiles.

3.2 L'urgence chez ALIMA

L'intervention d'ALIMA à Haïti s'inscrit dans la durée : « nous resterons le temps qu'il faut pour prendre en charge les suites et les complications liées aux traumatismes. Nous avons le temps de rester et de soigner les patients » a déclaré Thierry Allafort-Duverger, président d'ALIMA. Cette action va permettre à plus de 700 patients de pouvoir bénéficier de soins chirurgicaux prolongés et spécialisés en chirurgie orthopédique et plastique qui puissent les faire gagner en autonomie. L'opération d'ALIMA à Haïti avait commencé avec le partenariat avec une ONG française, la Chaîne de l'Espoir, qui a pu apporter un certain nombre de compétences comme des chirurgiens, des médecins et des infirmières, mais aussi grâce à sa capacité à lever des fonds.

L'intervention d'ALIMA dans l'opération d'urgence s'est déroulée comme suit.

Phase 1 (3 semaines) : Plus de 1 500 blessés ont été soignés, 400 ont bénéficié d'une intervention chirurgicale à la clinique LAMBERT qui a été transformée en hôpital de service public gratuit. Cette phase a permis la prise en charge primaire des blessés.

Phase 2 : La reprise de nombreux cas compliqués nécessitant des soins orthopédiques avancés, des greffes, des lambeaux ainsi que la prise en charge des fractures n'ayant pu être réduites dans l'urgence. Cette phase a permis d'assurer les soins des patients, des reprises chirurgicales et des soins post-opératoires de patients d'autres acteurs de l'aide humanitaire n'assurant que les interventions d'urgence.

Phase 3 : C'est la plus longue phase d'urgence. Durant cette phase, ALIMA a permis d'offrir la possibilité de reprise chirurgicale reconstructive orthopédique et plastique des cas les plus lourds à hauteur de 10 interventions par semaine. Ce travail est assuré par une collaboration entre l'équipe médicale d'ALIMA, de la clinique Lambert ainsi que le soutien des équipes chirurgicales spécialisées qui viennent régulièrement de France pour des interventions programmées de chirurgie reconstructive. Cette mobilisation des équipes de chirurgie (orthopédique et plastique) a permis une prise en charge de qualité et de quantité des cas à traiter dans un contexte d'urgence. Cela conforte la philosophie d'ALIMA dans la nécessité de travailler en partenariat pour une plus grande efficacité. L'engagement d'ALIMA à long terme dans le suivi et le traitement des patients permettra d'engager une réflexion sur l'importance des soins après l'urgence médicale. Cette réflexion viendra alimenter le débat public sur les choix médicaux pris dans l'urgence.

3.3 L'étude SUTRA² : positionnement, méthodologie et démarche

3.3.1 Positionnement du projet

Il existe actuellement un vrai questionnement médical autour de l'optimisation de la prise en charge des patients avec des fractures ouvertes dans des contextes difficiles. Certains chirurgiens estiment, par tradition, que la meilleure prise en charge est de favoriser une amputation du membre affecté

immédiatement. Ils invoquent l'expérience des guerres, expliquant : que le risque vital (saignement) est ainsi rapidement géré, que les amputations peuvent être réalisées par des chirurgiens généralistes sans équipement compliqué, que le suivi postopératoire est simple, que la durée de séjour d'hospitalisation est courte et le temps de réhabilitation "fonctionnelle" (exemple marcher avec une prothèse) est plus rapide. En revanche, il existe une autre école qui insiste sur le fait d'essayer de conserver le(s) membre(s) par des gestes reconstructifs : orthopédiques (exemple fixateur externes, ostéosynthèses) ; plastiques (exemple greffes, lambeaux, lambeaux libres). Les arguments avancés sont que la perte d'un membre entraîne souvent des conséquences psychologiques, physiques et de stigmatisation sociale à long terme (Ebrahimzadeh et Rajabi, 2007), le handicap est permanent et la reconstruction d'un membre donne de meilleurs résultats fonctionnels que l'appareillage. Bien qu'il soit admis que cette approche implique une prise en charge prolongée, plusieurs gestes chirurgicaux, avec un risque de complications graves (exemple ostéomyélite). Ces professionnels médicaux prèchent pour réaliser ce travail par le déploiement de moyens adaptés et l'engagement sur le long terme auprès des populations sinistrées.

La résolution de ce débat qui, dans les derniers jours de janvier 2010, après le tremblement de terre en Haïti, a fait l'objet d'une controverse publique, est compliquée car il n'existe pas actuellement une bonne base d'évidence médicale. La plupart des papiers publiés viennent de contextes de guerres et sont biaisés par un choix en faveur des amputations lié au contexte d'insécurité bien que l'approche change petit à petit vers la pratique conservatrice depuis les guerres en Afghanistan et en Irak.

Lors des catastrophes naturelles, la question de l'insécurité ne se pose pas de la même manière. Les questions sont plutôt centrées sur les moyens déployés par les équipes de secours et leur temps d'intervention pour pratiquer ce type de prise en charge. La seconde question primordiale est d'établir quelle est la technique la plus adaptée pour le patient (Chattar-Cora et al., 2007).

SUTRA² est une étude interdisciplinaire comprenant les dimensions psychologiques, économiques et médicales de la situation de ces victimes du tremblement de terre. L'objectif général est la comparaison de l'ensemble des conséquences du choix chirurgie reconstructive / amputation en première intention dans le traitement d'une grande masse de blessés traumatisés des membres.

L'étude se propose de suivre et de comparer les traumatisés des membres lors du séisme du 12 janvier 2010 à travers une collecte par questionnaires (identification, évaluation fonctionnelle et SF36) des perceptions par ces patients de leur qualité de vie et de l'évaluation de leur état de santé, tenant compte des soins reçus.

Cette étude permettra de mieux connaître la nature des traumatismes subis par la population haïtienne. Les données recueillies autorisent un suivi longitudinal sur deux ans à partir de la date du 12 janvier 2010 et l'établissement d'un bilan individualisé des pertes subies par les personnes de l'échantillon. En outre elle compare deux cohortes parmi les victimes du tremblement de terre du 12 janvier 2010. Ses objectifs concernent l'amélioration de la qualité des soins dans les catastrophes entraînant un grand nombre de blessés et la reconstruction du système de santé de la République d'Haïti.

3.3.2 L'échantillonnage et méthodologie

L'échantillonnage est constitué à partir de la recherche systématique et volontaire parmi les victimes du séisme du 12 janvier 2010, des personnes remplissant soit la condition de la cohorte 1 (être en traitement de chirurgie reconstructive) soit de la cohorte 2 (ayant eu une amputation d'un membre après le séisme du 12 janvier 2010 en première intention). Un groupe témoin est aussi constitué, composé de blessés sans intervention chirurgicale.

La spécificité de cette étude de suivi longitudinal menée sur deux ans est de faire des bilans psychologiques selon une norme internationale de façon répétée. Par cette dimension psychologique, l'étude met en œuvre une méthodologie dite de coût/utilité.

3.3.3 Enjeux économiques et sociétaux

L'étude projetée vise à déterminer les modes les plus appropriés de la prise en charge des traumatismes des membres dans un contexte où pèsent de multiples contraintes. Les enjeux portent à la fois sur des aspects locaux, propres à la réussite du plan de reconstruction d'Haïti, et des aspects sur le caractère d'une expérience transposable dans la gestion des situations post-catastrophiques, et plus généralement dans la prise en charge des traumatismes des membres.

Pour les aspects locaux, l'avenir d'Haïti est hypothéqué par les aspects psychologiques de la vie des haïtiens après le séisme, et plus particulièrement par les victimes du séisme du 12 janvier. Une évaluation fine et complète de la gestion des traumatismes des membres est nécessaire pour la société haïtienne dans son projet collectif de reconstruction. Les enjeux de la prise en compte de cette dimension psychologique dépassent le simple cas de la décision amputation/reconstruction en Haïti.

Les enjeux sont d'abord d'ordre éthique pour la médecine des catastrophes, et plus généralement concernent la place de la qualité de vie dans les évaluations préalables à une décision médicale. Les enjeux sont ensuite du côté de la gestion d'un système de santé et de la place des plus démunis dans celui-ci.

En résumé, cette évaluation d'une décision médicale possède une grande exemplarité pour les domaines de l'éthique, de la performance d'un système de santé et de la lutte contre la pauvreté.

Les résultats définitifs porteront sur un suivi longitudinal de deux ans et seront disponibles à partir du deuxième trimestre de l'année 2012. Les résultats à un an témoignent d'une population en prise avec des difficultés résultant du séisme du 10 janvier 2010. Cet effet de nivellement des situations personnelles justifie aussi une durée d'étude plus longue. Il sera intéressant de voir à deux ans les nouveaux éléments de différenciation sociale et économique qui sont apparues dans l'année 2011.

CONCLUSION

Cette recherche est une nouvelle expérience de développement local qui va nous permettre d'une part, de définir les avantages et les inconvénients des deux options principales (amputation/reconstruction) afin d'améliorer la gestion des traumatismes graves des membres, d'autre part, elle va nous aider à tirer des recommandations fondées sur des preuves concernant l'amputation primaire ou de sauvetage de membre et faciliter le choix de la technique la plus pertinente pour les patients.

Les ONGs constituent une force motrice du développement local participatif. L'intervention de l'ONG ALIMA à Haïti, avec son nouveau mode opératoire, ses perspectives missionnaires et d'aide humanitaire, est un exemple concret pour comprendre l'ancrage des ONGs dans les mouvements sociaux et la solidarité internationale. La philosophie d'ALIMA est d'essayer de mener ses projets de santé primaire ou secondaire en partenariat avec des acteurs nationaux et internationaux. Soutenir les acteurs locaux dans leur volonté d'action humanitaire permet de construire une réponse plus pérenne et de mieux prendre en compte la réalité des capacités locales avant de déployer l'assistance.

La recherche en cours, porte sur la décision médicale et les inégalités de santé, est une réponse opérationnelle développée conjointement par ALIMA et le laboratoire LEM afin d'avoir une approche très flexible et participer à l'avancée du débat sur la prise en charge des traumas orthopédiques dans les contextes difficiles. La collaboration entre la recherche et l'action humanitaire vise à améliorer la qualité des soins et à renforcer les capacités existantes dans les pays concernés. Cette démarche collective implique la volonté d'agir ensemble afin de contribuer à structurer et à harmoniser l'action des organisations des sociétés civiles par le regroupement des initiatives, des capacités et des énergies locales.

BIBLIOGRAPHIE

- BIGELOW J., KORTH M., JACOBS J., ANGER N., RIDDLE M., GIFFORD J. (2004) A picture of amputees and the prosthetic situation in Haïti, *Disability and Rehabilitation*, 26, 4, February, 246-252.
- BROWN K. V., RAMASAMY A., MCLEOD J., STAPLEY S., CLASPER J. C. (2009) Predicting the need for early amputation in ballistic mangled extremity injuries, *Journal of Trauma-Injury Infection & Critical Care*, 66(4 Suppl), S93-7, discussion S97-8.
- BOSSE M. J., MACKENZIE E. J., KELLAM J. F., MICHAEL J., KELLAM M. D., JAMES F., ANDREW R. (2001) An analysis of outcomes of reconstruction or amputation of leg threatening injuries, *The New England Journal of Medicine*, 347, 1924-1931.
- CHATTAR-CORA D., PEREZ-NIEVES R., MCKINLAY A., KUNASZ M., DELANEY R., LYONS R. (2001) Operation Iraqi freedom: A report on a series of soldiers treated with free tissue transfer by a plastic surgery service, *Annals of Plastic Surgery*, 58(2), 200-206, Feb.
- CHESHIRE N. J., WOLFE J. H., NOONE M. A., DAVIES L., DRUMMOND M. (1992) The economics of femoroocral reconstruction for critical leg ischemia with and without autologous vein, *Journal of Vascular Surgery*, 15, 1, 167-175.

- CHUNG K. C., GAUTMAN P. H., SADDAWI-KONEFKA D., HAASE S. C., KAUL G. (2009) A Cost-Utility Analysis of Amputation versus Salvage for Gustilo Type IIIB and IIIC Open Tibial Fractures, *Plastic & Reconstructive Surgery*, vol. 124, 1965-1973.
- CHUNG K. C., DANIEL B. S. et al. (2008) A systematic Review of Outcomes and Complication of Reconstruction and Amputation for Type IIIB and IIIC Fractures of the Tibia, *Plastic & Reconstructive Surgery*, vol. 122, 1766-1805.
- CLOUSE W. D., RASMUSSEN T. E., PECK M. A., ELIASON J. L., COX M. W., BOWER A. N., JENKINS D. H., SMITH D. L., RICH N. M. (2007) In-theater management of vascular injury: 2 years of the Balad Vascular Registry, *Journal of the American College of Surgeons*, 204(4), 625-632.
- DEVELTERE P., FONTENEAU B. (2001) Société civile, ONG, tiers-secteur, mouvement social et économie sociale : conception au Nord, pertinence au Sud ?, conférence prononcée à la Deuxième rencontre internationale sur la globalisation de la solidarité, Québec, 13-16 octobre, 27p
- EBRAHIMZADEH M. H., RAJABI M. T. (2007) Long-term outcomes of patients undergoing war-related amputations of the foot and ankle, *Journal of Foot & Ankle Surgery*, 46(6), 429-433, Nov-Dec.
- GUICHAOUA A. (1997) L'évolution du marché du développement et la restauration des organismes de coopération, *Revue Tiers Monde*, n° 151, juillet-septembre, 491-517.
- HERTEL R., STREBEL N., GANZ R. (1996) Amputation versus reconstruction in traumatic defects of the leg: Outcome and costs, *Journal of orthopaedic trauma*, vol. 10, n° 4, 223-229.
- JOUNIEAUX V., GUILLAUME G., MALKA M., WURSTHORN M., GIROD I., BARON-PAPILLON F. (2003) Évaluation médico-économique d'un programme de prise en charge de patients asthmatiques, *Santé publique (Vandœuvre-lès-Nancy)*, vol. 15, n° 4, 449-464.
- KEELING J. J., GWINN D. E., TINTLE S. M., ANDERSEN R. C., MCGUIGAN F. X. (2008) Short-term outcomes of severe open wartime tibial fractures treated with ring external fixation, *Journal of Bone & Joint Surgery*, American Volume, 90(12), 2643-2651.
- KETZ A. K. (2008) Pain management in the traumatic amputee, *Critical Care Nursing Clinics of North America*, 20(1), 51-7.
- KUMAR A. R. (2006) Standard wound coverage techniques for extremity war injury, *Journal of the American Academy of Orthopaedic Surgeons*, 14/10.
- KUMAR A. R., GREWAL N. S., CHUNG T. L., BRADLEY J. P. (2009) Lessons from the modern battlefield: successful upper extremity injury reconstruction in the subacute period, *Journal of Trauma-Injury Infection & Critical Care*, 67(4), 752-757.
- MACKENZIE E. J., SNOW J. A., BOSSE M. J. (2007) Health-care costs associated with amputation or reconstruction of a limb-threatening injury, *Journal of Bone and Joint Surgery Incorporated*, vol. 89A, n° 8, 1685-1692.
- MANRING M. M., HAWK A., CALHOUN J. H., ANDERSEN R. C. (2009) Treatment of war wounds: a historical review, *Clinical Orthopaedics & Related Research*, 467(8), 2168-2191.
- NAVARRO-FLORES O. (2009) *Les relations de partenariat entre ONG. Paradoxe ou compromis ?*, Québec, Presse de l'Université du Québec, 252p.
- PECK M. A., CLOUSE W. D., COX M. W., BOWSER A. N., ELIASON J. L., JENKINS D. H., SMITH D. L., RASMUSSEN T. E. (2007) The complete management of extremity vascular injury in a local population: a wartime report from the 332nd Expeditionary Medical Group/Air Force Theater Hospital, Balad Air Base, Iraq, *Journal of Vascular Surgery*, 45(6), 1197-2004, discussion 1204-5.
- PINZUR M. S., GOTTSCHALK F., PINTO M. A., SMITH D. G. (2008) Controversies in lower extremity amputation, *Instructional Course Lectures*, 57, 663-672.
- REIS N. D., ZINMAN C., BESSER M. I., SHIFRIN L. Z., ROSEN H. (1991) A philosophy of limb salvage in war: use of the fixateur externe, *Military Medicine*, 156(10), 505-520.
- SAMI F., ALI F., ZAIDI S. H., REHMAN H., AHMAD T., SIDDIQUI M. I. (2009) The October 2005 earthquake in Northern Pakistan: patterns of injuries in victims brought to the Emergency Relief Hospital, Doraha, Manshra, *Prehospital and Disaster Medicine*, 24(6), 535-539.
- YANG C., WANG H. Y., ZHONG H. J., ZHOU L., JIANG D. M., DU D. Y., HU P., JIANG J. X. (2009) The epidemiological analyses of trauma patients in Chongqing teaching hospitals following the Wenchuan earthquake, *Injury*, 40(5), 488-492.
- WADE J. E., SHERBOUME C. D. (1992) The MOS 36-item short-form health survey (SF-36), *Medical Care*, 30, 473-483.

Rôle des ONG dans les partenariats public-privé au Sud : innovations communautaire et partenariale dans le développement de la pharmacopée, la contribution possible des Self Help Groups et des Grameen Bank Groups

Gabriel BISSIRIOU¹⁹⁹, Francis KERN²⁰⁰ et Régis LARUE DE TOURNEMINE²⁰¹

L'une des principales conclusions de l'article d'Azam & Laffont (2003) sur le contrat d'aide réside dans la recherche des moyens d'inciter les gouvernements bénéficiaires du Sud à une approche contractuelle plus coordonnée des actions volontaires et contributives des ONG locales. Trouver des moyens de renforcer la relation de responsabilité entre les différents acteurs impliqués dans la délivrance de l'aide et identifier les coûts de la coordination des objectifs autour du bien public mondial qu'est la réduction de la pauvreté au Sud, constituent des questions importantes auxquelles la communauté internationale doit affronter. Dans ce sens, des recherches sur les différentes formes de partenariats public-privé adaptées aux différents types de développement constituent de nouveaux paradigmes dans le processus de globalisation actuel.

Aussi, convient-il d'analyser les relations de partenariat public-privé en micro-finance par lesquels les deux types d'ONG (SHG, GBG) peuvent aider à canaliser le crédit gouvernemental aux pauvres (banques de développement), tant par la sélection de l'emprunteur que par l'exécution du projet. En partant de l'hypothèse d'une ONG agissant comme un agent motivé, nous comparons et opposons deux mécanismes alternatifs de délivrance de crédit, le mécanisme de liaison des *Self Help Groups indiens* (Roy et Roy Chowdhury 2009 ; Basu et Srivastava, 2005) et le modèle des *Grameen Bank groups* de Yunus (Harper, 2002). Enfin, une application des expériences africaines et caribéennes des relations entre ONG, banques et gouvernements nous permettra de tester leur pertinence.

1. RECHERCHE D'UNE APPROCHE CONTRACTUELLE PLUS COORDONNÉE DE L'ACTIVITÉ CONTRIBUTIVE DES ONG LOCALES

Dans le cadre des partenariats public-privé, deux alternatives non exclusives peuvent être considérées ici : le recours à une firme contractante dans le pays du donateur bilatéral moyennant une perte minimale d'APD (Svensson, 2000) d'une part, l'incitation des gouvernements bénéficiaires du Sud à une approche contractuelle plus coordonnée des actions volontaires et contributives des ONG locales (Azam et Laffont, 2003).

- D'un côté, contrairement à la littérature sur l'aide liée généralement perçue comme une aide purement commerciale (Feyzioglu et al., 1996) et hautement fongible (la mauvaise aide chasse la bonne), Svensson (2000) considère qu'en introduisant une tierce partie dans le jeu entre le donateur et les bénéficiaires, il se crée un conflit d'intérêt entre bénéficiaires de l'aide. Ceci influencera à son tour les incitations *ex post* du donateur bilatéral sur l'effort de réforme nécessaires des bénéficiaires. L'hypothèse réaliste ici est que l'aide liée (aide commerciale) est moins efficace que l'aide non liée (APD). La firme contractante, moyennant une perte minimale d'APD servant à la rémunérer, peut contribuer, par le biais d'un partenariat public-privé initié et maîtrisé par le donateur bilatéral (N), à augmenter la consommation du pauvre au Sud (C_p).

- De l'autre, Azam et Laffont (2003) tentent de modéliser une approche contractuelle plus coordonnée de l'activité contributive des ONG locales. La question posée à ce sujet est la suivante : comment optimiser l'activité contributive des ONG locales à l'augmentation de la consommation du pauvre au Sud si le donateur bilatéral n'élabore son contrat d'APD qu'avec le gouvernement bénéficiaire ? Pour y répondre, la méthode d'analyse est la suivante : les ONG sont modélisées comme un type différent de riches au Sud,

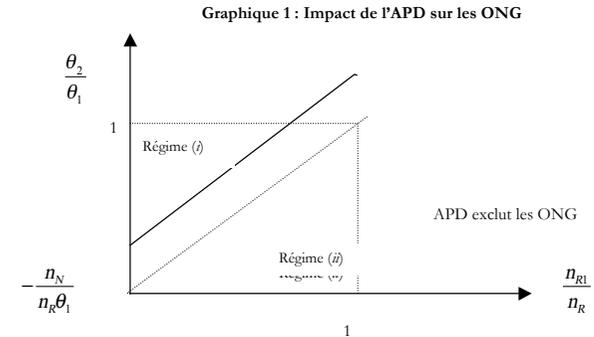
¹⁹⁹ OPEE, Université de Strasbourg. mgbissirio@yahoou.fr

²⁰⁰ BETA, Université de Strasbourg. fkern@unistra.fr

²⁰¹ BETA, Université de Strasbourg. larue@unistra.fr

avec un degré d'altruisme ($\theta_1 > \theta_2$) plus élevé. L'analyse s'opère selon deux scénarios : d'abord montrer l'inefficacité due à l'absence de coordination entre le gouvernement bénéficiaire et les ONG locales, ensuite restaurer l'efficacité de l'APD conditionnelle liée à la coordination gouvernement bénéficiaire / ONG locales. Les résultats sont les suivants :

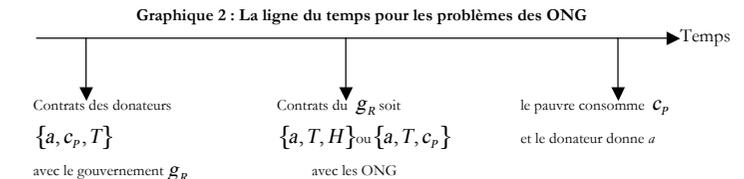
- *en l'absence de coordination entre le gouvernement bénéficiaire R_j et les ONG locales volontaires de C_p (régime ii)* dans le contexte de la fongibilité de l'aide, les contrats d'APD excluent l'activité de ces ONG (graphique 1) ;



Source : Azam et Laffont, 2003).

- *cas de l'efficacité de la restauration de l'action coordonnatrice* : s'il y a des ONG locales combattant la pauvreté aux côtés du gouvernement bénéficiaire, le contrat optimal d'APD est un quadruplet $\{a, C_p, T, H\}$. Ceci implique que la conditionnalité ne portera pas uniquement sur les résultats $\{C_p, H\}$ (consommation du pauvre au Sud, système de redistribution doit inciter les contributions volontaires des deux groupes d'ONG à l'accroissement de C_p , mais aussi sur une variable politique T (plus proche de la pratique institutionnelle courante).

L'élaboration de ce contrat optimal d'APD peut s'opérer en plusieurs étapes représentées dans le graphique 2. À l'étape 1, le donateur bilatéral (N) offre au gouvernement bénéficiaire (R_j) un contrat de type « je vous donne a (APD) si vous contribuez à T et réalisez ». Le gouvernement bénéficiaire du Sud ne rejettera pas cette offre tant que la contrainte de participation des ONG moins altruistes (régime i) est respectée et qu'il sait que l'étape 2 réalisera l'objectif. À l'étape 2, le gouvernement bénéficiaire du Sud (R_j) offre à toutes les ONG locales (altruistes et moins altruistes) un contrat de type : « Je mets a, T, H dans le système de redistribution si vous réalisez l'objectif C_p ». Ensuite, l'optimisation par les ONG locales assure que le contrat est bien rempli.



Source : Azam et Laffont, 2003).

Cette recherche d'une meilleure action coopératrice entre gouvernement du Sud et ONG locales volontaires peut être analysée à travers l'activité contributive de deux types d'ONG : les *Self Help Groups* (SHG) indiens (groupes d'autopromotion) et les *Grameen Bank Groups* (GBG) du professeur Yunus au Bangladesh (groupes de solidarité dont l'objectif fondamental est d'octroyer du crédit approprié aux populations les plus vulnérables).

2. SELF HELP GROUPS (SHG) - GRAMEEN BANK GROUPS (GBG) : DEUX MODÈLES DE « GROUPES DE SOLIDARITÉ » AUX OBJECTIFS CONVERGENTS, MAIS AUX TRAJECTOIRES DIVERGENTES

L'intérêt de notre démarche est de comprendre la dynamique de constitution, d'animation et de développement de ces deux groupes de solidarité, dans la perspective de toucher les populations les plus pauvres et les plus vulnérables (pauvres des régions rurales). S'il semble difficile de dissocier la prédominance d'un concept sur l'autre quant à l'efficacité des objectifs de sécurisation des crédits accordés aux deux groupes de solidarité, l'expérience de ces dernières années (GBG, initié en 1976 au Bangladesh ; SHG, développé en Inde les années 1980)²⁰² semble montrer que le concept des SHG indiens est plus proche des organisations spontanées de solidarité, contrairement au concept de GBG dont la première raison d'être est liée au crédit. De ce fait, les SHG s'insèrent dans une dynamique plus large que celle du crédit. D'où l'intérêt d'analyser la dynamique de ces deux groupes de solidarité aux trajectoires divergentes. La divergence des trajectoires de ces groupes de solidarité peut nous aider à mieux saisir leur dynamique de constitution, d'animation et de développement.

2.1 La dynamique de constitution des groupes

Si l'approche crédit de la Grameen Bank (GBG) est la plus ancienne et la plus connue, celle plus large (à organisation plus spontanée) des SHG indiens, plus récente, connaît un développement fulgurant sous l'inspiration gouvernementale du programme "SHG Bank Linkage" de la NABARD (*National Bank for Agriculture and Rural Development*) en 1992. La question que nous nous posons ici est la suivante : en quoi la dynamique de constitution de chaque type de groupes de solidarité leur donne des trajectoires différentes ?

2.1.1 La dynamique de constitution des groupes de solidarité de la Grameen Bank (GBG)

Contrairement aux banques traditionnelles, la Grameen Bank crée des services de proximité destinés à toucher les populations les plus vulnérables des régions rurales exclues du secteur formel. Selon le principe de la Grameen, les groupes sont généralement constitués de 5 à 7 membres (généralement des femmes), épargnant sur la base d'un calendrier imposé par l'institution de micro finance (IMF) et bénéficiant en contrepartie de prêts octroyés directement par l'IMF. Chacun des membres du groupe dispose d'un compte d'épargne et d'un contrat de prêt individuel. Le groupe s'engage sur un principe de caution solidaire. Dans ce modèle Grameen, les groupes sont un cadre d'intermédiation entre l'IMF et le client final. Les agents de l'IMF travaillent aux côtés de ces groupes de solidarité en y assumant un rôle opérationnel direct : animation de formations souvent hebdomadaires, collecte des remboursements, octroi de crédits. Dans ce modèle, l'IMF garde la totale maîtrise du processus bancaire qu'elle adosse et sécurise sur un groupe de solidarité composé de clients connus par l'IMF.

2.1.2 La dynamique de constitution des SHG indiens

Le système des SHG semble très différent car le groupe de solidarité constitue en soi « le client » de l'IMF ou de l'institut de solidarité non financière (technique) qui lui dispense ses services. Composé de 10 à 20 membres (souvent des femmes) issus d'une même caste ou région de l'Inde, les SHG sont principalement connus comme des groupes d'aide mutuelle qui s'apportent du soutien mutuel. Dans un SHG, les membres partagent un problème commun, souvent une maladie ou une pathologie commune. Leur objectif mutuel est de s'entraider pour assumer cette pathologie, si possible la guérir ou sortir de ce problème. Il en est de même des mécanismes d'épargne et de crédit aux plus défavorisés. Le SHG rassemble deux termes a priori contradictoires, l'individualisme et la coopération (*sharing solutions*). Dans les SHG, des modes spécifiques de soutien social émergent. Les membres partagent, à travers l'auto-révélation, leurs histoires, leurs stress, leurs préoccupations et leurs renaissances. Ils apprennent qu'ils ne sont pas seuls, ni seuls à faire face au problème. Ceci réduit le problème d'isolement auquel les plus vulnérables ont à faire face. Utilisant la structure interne (structure informelle octroyant elle-même du crédit à ses membres à partir de l'épargne individuelle collectée et à des conditions acceptables) et externe

²⁰² GBG, initié en 1976 par la Grameen Bank au Bangladesh ; SHG, développée dans les années 1980 par l'ONG de promotion sociale MYRADA (Mysore Resettlement and Development Agency) en lien avec la banque de refinancement agricole NABARD (National Bank for Agriculture and Rural Development).

(structures formelles fédérées rassemblant les SHG locales selon l'objectif poursuivi) des SHG, le gouvernement indien tente de dynamiser ces actions volontaristes en rattachant les différents SHG fédérés à des organisations formelles ou informelles financières mieux structurées (banques commerciales, IMF) ou non financières (centres de recherche sur des pathologies locales, laboratoires universitaires...).

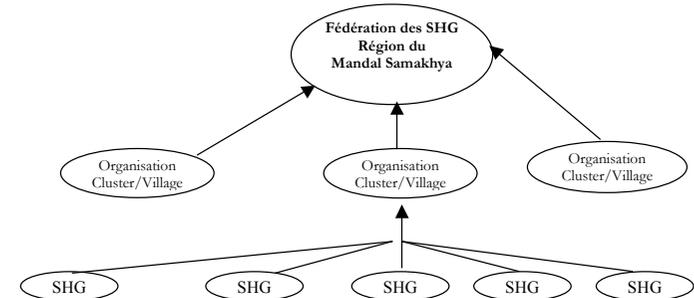
2.2 La dynamique d'animation et de développement des groupes de solidarité

La divergence des trajectoires d'animation et de développement des deux types de groupes de solidarité est liée, d'une part, au contexte socio-économique différent des deux pays, d'autre part, aux conditions de leur efficacité (Harper, 2002).

Des contextes socio-économiques différents

Selon Harper (2002), si la structure sociale du Bangladesh semble plus homogène socio-économiquement et propice à un système relativement standardisé (GBG), celle en castes de l'Inde, une des plus vieilles démocraties du monde, offre une meilleure flexibilité d'adaptation aux variétés des SHG développant souvent de multiples objectifs sociaux et libéraux. Ce qui explique que l'approche de la Grameen se base sur la proximité des groupes de solidarité GBG et l'importance de la structure d'accompagnement pour pouvoir opérer sur une zone géographique suffisamment peuplée (850 habitants au km² contre 300 en Inde). De plus, les banques rurales indiennes à vocation commerciale sont plus développées qu'au Bangladesh et bénéficient depuis longtemps d'une politique gouvernementale de lutte contre la pauvreté. Le cadre légal favorise l'interface des structures bancaires formelles et des SHG aux structures informelles. Le graphique 1 illustre la structure de la fédération des SHG et des clusters fédératives sous l'impulsion de l'acte des sociétés coopératives d'entraide mutuelle de 1995 (MACS : *Mutually Aided-Co-operative Society*). Au niveau du cluster et de la fédération, il y a des emprunts inter-groupes, des échanges d'idées, des partages de coûts et des discussions sur des intérêts communs. Il y a différents sous-comités qui traitent d'une variété de sujets incluant les recouvrements de créances, la comptabilité et les questions sociales.

Figure 1 : Structure type d'une fédération SHG



Source : « Self Help Groups : a keystone of Microfinance in India : women empowerment & social security », APMAS CEO, 2005, 8.

Les fédérations SHG présentent quelques avantages aux SHG sur une grande échelle. Elles se sont révélées comme étant un interface clé avec le mouvement des SHG à cause de leur enregistrement formel sous MACS Act de 1995 et leur reconnaissance par les banques. Mais, au-delà des avantages des fédérations SHG, subsistent quelques inconvénients ou contraintes. Une fédération SHG est un groupe formel de groupes SHG locales informels aux intérêts communs, de ce fait, ses membres informels ont des contraintes internes auxquelles elles ont à faire face : une faible capacité d'auto-gouvernance, généralement une faible qualité de management et des systèmes et processus insuffisamment définis. De plus, il y a un coût financier substantiel pour l'organisation et l'enregistrement d'une fédération SHG estimé à 7 000 Rs par membre SHG. Combler ces contraintes internes exige une assistance externe saine. Il y a très peu d'ONG de bonne qualité qui peuvent fournir cette assistance au nombre émergent de fédérations SHG.

Le gouvernement Indien a donc un rôle plus déterminant dans l'élaboration du lien entre banques et SHG qu'au Bangladesh, en raison du contexte socio-économique plus favorable aux multiples SHG aux objectifs sociaux et économiques et à leur non structuration en banque comme la Grameen.

2.3 Des approches en termes d'efficacité divergentes, mais aux résultats positifs adaptés aux spécificités socio-économiques

En termes d'efficacité, Harper (2000) distingue quatre types d'aspects : l'autonomie financière et de gestion, l'impact auprès des pauvres, la promotion des membres (*empowerment*), l'autonomie institutionnelle.

En ce qui concerne *l'autonomie financière*, il semble que le système Grameen soit plus coûteux du fait de frais de fonctionnement plus lourds, tandis que le système SHG se révèle moins onéreux du fait de son traitement par une banque commerciale dont le financement de SHG n'est qu'une activité parmi d'autres. Si les personnels nécessaires au bon fonctionnement du système Grameen sont par compte moins coûteux en moyenne à l'unité, ils sont plus nombreux, les SHG exigent un accompagnement plus pointu et des personnels de plus haut niveau. Mais l'absence de comptabilité précise des banques commerciales sur l'activité des SHG ne permet d'effectuer une analyse de la rentabilité discriminante.

En matière *d'autonomie de gestion*, les SHG sont susceptibles d'être moins durables que les GBG de la Grameen, car elles sont plus vulnérables aux conflits ou aux détournements, voire au retrait de l'appui de l'ONG à l'origine de son éclosion. Ce qui n'est pas le cas des GBG de la Grameen dont leur raison d'être reste le côté captif. ???

Quant à *l'accès aux plus pauvres*, Harper doute de l'efficacité des groupes de solidarité en général car ils finissent par exclure les plus pauvres, mais reconnaît que le système Grameen préserve davantage les groupes de solidarité des risques de traitement inéquitables liés à l'autonomie des membres d'un SHG.

S'agissant de *la promotion de l'autonomie* de ses membres (*empowerment*), il semble que le système SHG soit plus efficace car il valorise ses membres, propriétaires de l'IMF qu'ils partagent. Mais l'autonomie est parfois source de conflits divers.

En termes *d'autonomie institutionnelle*, il semble que les SHG soient sujets aux problèmes traditionnels des IMF du fait de leur arrimage au secteur bancaire commercial formel. D'où l'importance de l'intervention du gouvernement local que l'interface SHG-banques commerciales puisse s'opérer dans de bonnes conditions (adéquation avec le statut légal des SGH). Par ailleurs, la présence parfois durable des ONG d'appui à la dynamisation des SHG interroge sur l'autonomie du système en cas de leur retrait.

En définitive, Harper conclut que chacun des deux types de groupes de solidarité a ses avantages et inconvénients et s'adapte plus ou moins bien au contexte socio-économique du pays. De plus, le manque de recul historique suffisant et la rareté des situations de coexistence des deux types de groupes de solidarité ne permettent de conclure sur la supériorité d'un système sur l'autre. L'absence de consensus sur la capacité de pérennisation de l'un ou l'autre de ces deux systèmes appelle à la prudence en matière de transposition.

L'étude de cas des expériences africaines et caribéennes contribue à enrichir les expériences sur la réflexion relative au développement des systèmes financiers durables au service des populations les plus démunies et les plus vulnérables.

3. QUELQUES EXPÉRIENCES AFRICAINES ET CARIBÉENNES EN MATIÈRE D'ACTIONS COORDONNATRICES DES GOUVERNEMENTS DU SUD DE L'ACTIVITÉ VOLONTARISTE DES ONG LOCALES DANS LE CADRE D'UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

3.1 L'invention de l'ethnopharmacologie ouvre la voie à de nouvelles pratiques médicales et thérapeutiques : les cas Tramil et Jardins du Monde

Depuis la conférence d'Alma Ata en 1978 qui met en exergue la priorité aux soins de base l'OMS a pris une position en faveur du soutien et de la valorisation des savoirs traditionnels en matière de soins et de stratégies thérapeutiques. Le fait qu'environ 80% de la population mondiale ne dispose pas d'accès à la médecine "moderne" a sans doute joué un rôle significatif dans cette prise de position pour les pays du Sud. Mais d'autres arguments militent en faveur d'une mobilisation de la recherche et d'expérimentations pratiques d'une offre de soins qui soient complémentaires sinon dans une certaine mesure alternatives au

règne sans partage que la médecine moderne exerce depuis deux siècles à la fois au Nord et au Sud. Au Nord les pratiques médicales et thérapeutiques sous la pression d'une forte demande du public s'ouvrent un peu plus chaque jour à des formes de soins différentes utilisant notamment des produits de santé à base de plantes médicinales. Cette pression de la demande est sans doute confortée par les difficultés actuelles du côté de l'offre en matière d'innovation comme nous l'analyserons ci-dessous. De plus les stratégies des firmes des sciences de la vie et des laboratoires pharmaceutiques en matière d'appropriation des ressources végétales et de droit de propriété se heurtent à de multiples oppositions visant à rétablir les droits du Sud sur leurs propres ressources végétales et savoirs traditionnels (Laperche, 2011). C'est dans ce contexte qu'est née dans les années 1980 une nouvelle approche de la recherche médicale et de l'offre de soins : l'ethnopharmacologie. Cette nouvelle approche renoue avec des traditions et des pratiques antérieures tout en proposant des voies nouvelles en matière de rigueur méthodologique et de comportement éthique. L'ethnopharmacologie a ouvert de nouvelles perspectives en matière de recherches, d'innovations et d'offres de soins. Ces perspectives ont également donné lieu à des réalisations concrètes jusqu'ici peu étudiées du point de vue économique, entrepreneuriale et financier. Il s'agit donc de combler cette lacune pour valoriser l'originalité de cette approche, la créativité des acteurs qui la soutiennent. Dans cette direction nous proposons ci-dessous de lancer le débat et l'analyse dans les directions suivantes : en premier lieu proposer une explication des raisons du retour aux plantes et de l'invention de l'ethnopharmacologie dans les années 1980. En second lieu expliciter les aspects méthodologiques de l'ethnopharmacologie pour souligner sa nouveauté et les perspectives qui en découlent en matière d'innovations et d'offres de soins. En troisième lieu procéder à une présentation et à une analyse des cas Tramil et Jardins du Monde pour illustrer concrètement ces perspectives et les réalisations actuelles en matière d'innovations et d'offres de soins. Les cas Tramil et Jardins du Monde seront également l'occasion de poser le problème du financement des initiatives économiques, sociales et entrepreneuriales qui peuvent être fondées sur la démarche ethnopharmacologique.

3.2 Une brève histoire de l'innovation pharmaceutique : les raisons du retour aux plantes et l'invention de l'ethnopharmacologie

Les plantes ont historiquement joué un rôle primordial dans l'élaboration de notre arsenal thérapeutique actuel. Les plantes et les savoirs les concernant sont en grande majorité à plus de 60% à l'origine de cet arsenal. Des industriels de l'innovation pharmaceutique ont cru avec la chimie de synthèse puis avec les biotechnologies pouvoir s'affranchir des ressources naturelles fournies par la biodiversité et par les savoirs botaniques. Deux faits récents (le retour aux plantes et l'invention de l'ethnopharmacologie) conduisent à remettre en question ces croyances « réductrices » en matière d'innovations pharmaceutiques.

Pour expliciter ces tendances récentes et la complexité de la trajectoire en matière d'innovations pharmaceutiques c'est une brève histoire de l'évolution de ces innovations qu'il faut entreprendre.

Limitons nous à un schéma rapide des grandes évolutions du XIX^e et du XX^e siècle. Au XIX^e siècle les plantes et les savoirs les concernant sont la base essentielle des innovations thérapeutiques. La chimie entre en jeu pour isoler la substance active identifiée dans une plante donnée comme étant à l'origine d'une activité thérapeutique particulière. L'expérimentation pharmacologique des principes actifs isolés va se développer sur la base d'une méthodologie inventée par des précurseurs selon une approche scientifique à l'image en France de Claude Bernard dont les travaux en laboratoire sur le curare sont un exemple classique. La voie est alors ouverte pour les développements ultérieurs qui vont caractériser la trajectoire de l'innovation pharmaceutique jusqu'à nos jours. Dans ces développements ultérieurs la chimie de synthèse va offrir la possibilité de reproduire les substances végétales et de créer une multitude de molécules dérivées du principe actif initial isolé dans le domaine végétal donnant ainsi lieu à des familles de médicaments. La chimie de synthèse et l'expérimentation pharmacologique vont alors se développer en connexion pour devenir le graal du processus d'innovation : en amont de ce processus la magie de la chimie de synthèse permet de produire en grande quantité des molécules aisément brevetables (recherche de candidats-médicaments) qu'il faudra filtrer en aval par des études pré-cliniques puis cliniques (phase 1, 2 et 3 de développement) afin d'identifier « la » molécule miracle qui obtiendra la lucrative AMM (Autorisation de Mise sur le Marché). Chaque laboratoire et entreprise pharmaceutiques dispose selon ce modèle linéaire de R&D d'un « pipe-line » scruté par les analystes financiers « experts du domaine » pour valoriser le portefeuille de molécules et l'entreprise pharmaceutique considérée...

Ce modèle linéaire de recherche puis de développement des produits pharmaceutiques est bien connu et documenté dans la littérature. Ce modèle du « pipe-line » a progressivement marginalisé « la science des plantes médicinales » comme a pu le constater Jean-Marie Pelt lorsqu'en 1961 il passe son agrégation en

pharmacie : « ... les plantes étaient censées avoir définitivement perdu leur place dans la compétition que leur livrait la chimie de synthèse... le credo de la recherche pharmaceutique devint alors : une molécule, un récepteur susceptible d'y réagir (un système enzymatique par exemple), et une activité biologique résultant de leur interaction. On multiplia donc à l'infini le nombre de molécules testées ainsi que les batteries de test » (Pelt, 2010).

Mais ce beau programme de recherche et de développement industriel s'est heurté à la dure réalité des rendements décroissants des investissements des entreprises en matières de R&D et d'innovations (Pignarre, 2003). En d'autres termes le modèle linéaire du « pipe-line » tel qu'il est actuellement pratiqué ne peut plus que déboucher sur un nombre décroissant de molécules commerciales de plus en plus coûteuses qui ne sont pour la plupart que de simples substituts à peine plus performants que des molécules déjà commercialisées (des médicaments « me-too » dans la terminologie usuelle qui désigne les innovations de produits incrémentales).

L'évaluation de molécules chimiques de plus en plus éloignées des produits issus du monde végétal et de la diversité biologique pour fabriquer des médicaments de synthèse aboutit à un piètre constat en terme de rendement dans les années 2000 : il faut tester plus de 100 000 molécules pour espérer en commercialiser environ cinq et ce pour un coût supérieur à un milliard de dollars pour chaque molécule commercialisées après une durée d'expérimentation en moyenne supérieure à dix ans ...

À ce constat il convient d'ajouter que le potentiel de la biodiversité est largement inconnu (10 à 15% des espèces végétales ont été réellement étudiées et encore de façon très partielle). Il semble bien que le modèle linéaire d'innovation pharmaceutique qui combine de façon restrictive chimie de synthèse, criblage automatisé et expérimentation peut donc bénéficier d'un retour aux plantes. Cette perspective bénéfique est d'autant plus prometteuse que les démarches anciennes et antérieures à l'actuelle ethnopharmacologie (l'ethnobotanique, l'ethnomédecine) se sont renouvelées et s'appuient actuellement sur une approche multidisciplinaire scientifiquement éprouvée et sur de nouvelles technologies et méthodes d'analyse qui ouvrent de nouveaux horizons dont il convient maintenant de rendre compte.

3.3 *L'invention de l'ethnopharmacologie : principes, aspects méthodologiques et perspectives thérapeutique*

L'invention de l'ethnopharmacologie peut être située dans les années 1980 en particulier avec la genèse du projet TRAMIL comme nous le verrons par la suite. Cette invention a été bien exposée par ses acteurs dans divers ouvrages et revues scientifiques²⁰³. Les activités de ces « inventeurs » ont donné lieu à un véritable foisonnement créatif dont nous nous limiterons pour l'instant et dans le cadre de cette sous-partie « Généralités » à indiquer les principaux aspects.

En 1990 lors du premier congrès européen d'ethnopharmacologie à Metz ces « inventeurs » regroupés en France au sein de la SFE (Société Française d'Ethnopharmacologie) ont proposé une définition de l'ethnopharmacologie comme étant « l'étude scientifique interdisciplinaire de l'ensemble des matières d'origine végétale, animale ou minérale et des savoirs ou des pratiques qui s'y rattachent, que les cultures vernaculaires mettent en œuvre pour modifier les états des organismes vivants à des fins thérapeutiques, curatives, préventives ou diagnostiques » (Fleurentin, 2008). Cette définition rend compte des activités d'une minorité de chercheurs.

Cette minorité de chercheurs principalement dans le milieu académique dans un premier temps a œuvré pour le retour aux plantes, le recensement des savoirs traditionnels, l'inventaire de multiples pharmacopées dans des localisations et des écosystèmes spécifiques, la mobilisation de moyens scientifiques modernes pour tester et valider ces savoirs. Tout ce foisonnement d'initiatives scientifiques a donné lieu à : une approche scientifique défini par le terme d'ethnopharmacologie, des voies originales en matière de médicaments et de thérapies en rupture avec le credo dominant, des perspectives différentes en matière de toxicologie et de pharmacologie, de nouvelles propositions en matière de recherche et développement et de soins, des recherches qui ne se limitent pas à l'étude des propriétés d'une molécule mais conserve également les synergies entre les molécules, les tests et évaluations qui sont alors pratiqués concernent donc l'activité non seulement d'une molécule isolée mais de façon inédite jusque là d'extrait complexe de molécules. Pour résumer, des démarches qui militent pour le caractère non univoque de la médecine et qui cherche à éviter les limites du réductionnisme, des méthodologies originales alliant tradition et modernité, des approches multidisciplinaires à la croisée des sciences de l'homme et de la nature (Pelt 2007 et 2008 ; Weniger et Bourdy 2008 ; Fleurentin 2008 ; Nicolas et Lorre 2008).

²⁰³ Cf. ouvrages de J.-M. Pelt, les différents numéros de la revue ethnopharmacologia depuis sa création, les publications de la SFE (Société Française d'Ethnopharmacologie), le N°390 de Biofutur.

D'un point de vue méthodologique l'ethnopharmacologie est pluridisciplinaire, articulée en trois phases successives rigoureuses et de plus en rupture avec les méthodes usuelles de l'industrie. La caractéristique de base de l'ethnopharmacologie est que la validation des effets thérapeutiques des plantes et des principes actifs qu'elles contiennent n'est pas faite à « l'aveugle » par opposition aux méthodes industrielles de criblage automatisé des molécules dans le paradigme de la chimie de synthèse et la Drug Discovery... mais au contraire des pratiques habituelles de la recherche industrielle, la recherche de nouveaux principes actifs est guidée par les usages empiriques de ces plantes (1^{ère} phase de la méthodologie ethnopharmacologique). Or les allégations de la médecine traditionnelle sont confirmées à 75% en laboratoire (cf J.-M. Pelt en bibliographie et travaux de recherche de la Société Française d'Ethnopharmacologie). La méthodologie ethnopharmacologique est dès le départ orientée par une démarche multidisciplinaire mais fortement inspirée par les sciences humaines (ethnologie, histoire, anthropologie, sociologie, linguistique...) de compréhension et de recensement des savoirs et des pratiques localisées en matière de soin dans une région particulière. La recherche en laboratoire suit ce travail de terrain initial puis vient dans la finale le travail de restitution aux populations concernées des savoirs validés en laboratoire.

L'ethnopharmacologie d'un point de vue méthodologique est articulée en trois phases.

1^{ère} phase : travail sur le terrain de compréhension et d'inventaire. Cette phase initiale est fortement imprégnée des démarches de sciences humaines qui permettent de comprendre le fonctionnement local de la médecine traditionnelle, de décrire des itinéraires thérapeutiques (entre médecine traditionnelle et conventionnelle), de faire l'inventaire des remèdes traditionnels (enquêtes de terrain) et d'analyse de résultats (fréquence des citations).

2^{ème} phase : travail en laboratoire d'évaluation des indications thérapeutiques étudiées dans la phase précédente pour confirmer ou infirmer les savoirs et pratiques thérapeutiques observées et analysées sur le terrain (pharmacologie). Puis recherche de substances actives de la plante par fractionnement bioguidé, essai de toxicité, caractérisation des extraits et analyse des éléments contenus dans ces extraits.

3^{ème} phase : retour vers le terrain pour un accès aux soins et au développement (cf. cas Tramil et Jardins du Monde ci-après). la recherche développement se fait avec les acteurs du terrain et dans une démarche pluridisciplinaire. L'ensemble de ce protocole repose sur un dialogue entre ethnologie, pharmacologie, chimie végétale, botanique, histoire, droit, agronomie, pharmacie galénique.

Dans une perspective plus globale de développement durable comme nous le verrons plus en détail par la suite les « perspectives » de l'ethnopharmacologie ont de multiples implications : Protection et conservation des savoirs et des espèces végétales (préservation de la biodiversité) ; innovations fondées sur cette préservation de la biodiversité ; phytothérapie efficace pour une médecine moins iatrogène dans les pays du Nord (distinction entre plantes à principe actif isolé et plantes à extraits standardisés) ; médicaments à base de plantes et innovations de produits et de formulation galénique dans les pays du Sud (MTA – Médicaments Traditionnels Améliorés) ; effort d'orientation vers une santé et un développement durable respectant la propriété industrielle des savoirs traditionnels (Convention de Washington et Rio 1972).

3.4 *Les cas Tramil et Jardins du Monde*

Les cas Tramil et Jardins du Monde sont analysés ci-dessous afin d'illustrer leurs caractéristiques respectives du point de vue de la démarche ethnopharmacologique et leur dimension appliquée en terme d'offres de soins et de stratégies thérapeutiques.

3.4.1 *Le programme Tramil*

Tramil (Traditionnel Medicine of the Islands) est né en 1983 d'un partenariat entre ONG, scientifiques et membres d'une fédération d'associations de paysans de la République dominicaine. Puis ce programme s'est étendu dans toute la zone caribéenne et en Amérique centrale. Il s'adresse aux populations des zones urbaines et rurales qui font partie des 80% de la population mondiale qui n'ont pas accès à la médecine moderne.

Ce programme a permis de rationaliser et de donner des bases scientifiques solides à des pratiques médicinales populaires fondées sur l'utilisation des plantes.

Tramil est à la racine de l'invention de l'ethnopharmacologie sur la base d'ateliers de travail, de groupes multidisciplinaires et internationaux qui ont permis d'opérer une sélection d'espèces médicinales, de réviser la littérature scientifique concernant leur composition et leurs activités biologiques, de planifier des

études de validation. L'ensemble de ces activités a en particulier permis de procéder à une classification des usages des plantes sélectionnées en trois catégories :

- Catégorie A (toxique) : usages qu'il convient de décourager pour les risques de toxicité encourus.
- Catégorie B : usages pour lesquels les données bibliographiques ne permettent pas de se prononcer et nécessitent des travaux de validation complémentaires.
- Catégorie C : usages pouvant être recommandés au vu des travaux de validation d'ordre phytotechnique, pharmacologique et toxicologique existants.

Ce travail n'est pas resté purement académique, il a permis de restituer l'information aux populations concernées, de réaliser une pharmacopée végétale caribéenne et de connecter les résultats du programme Tramil dans les programmes nationaux de soins de santé primaire. L'importance de ce programme et les modalités de sa diffusion élargie seront analysées plus en détail par la suite dans un point de synthèse.

3.4.2 Les activités de l'association Jardins du Monde

Depuis le début des années 1990 Jardins du Monde agit en Amérique latine, en Afrique et en Asie en partenariat avec des associations, des ONG et des organisations paysannes pour améliorer l'état sanitaire des populations qui n'ont pas accès aux soins conventionnels. Ces activités présentent des formes complémentaires : formations (d'agents de santé, des récolteurs de plantes médicinales, des populations cibles), création de jardins médicinaux, préparation de remèdes à base de plantes, mise en place de pharmacies communautaires. Dans les divers pays concernés (Guatemala, Honduras, Chili, Burkina Faso, Madagascar, Tibet, Mongolie...), ces activités sont articulées en fonction de pathologies ciblées et de stratégies de prévention et de soins conçues sur mesure. Les remèdes traditionnels élaborés à base de plantes sont vendus à des prix abordables et contribuent à alimenter les revenus des associations partenaires, des dispensaires et des agents de santé. L'objectif est d'assurer le transfert des compétences nécessaires pour garantir progressivement une véritable autonomie des populations concernées en matière de gestion de soins.

3.5 Synthèse : trois points de discussion et d'analyse de ces études de cas

Tramil et Jardins du Monde sont deux cas qui illustrent bien les aspects méthodologiques et appliqués de l'ethnopharmacologie et pour lesquels il convient de préciser maintenant trois points successifs : en premier lieu leurs différences du point de vue de leur genèse et de leurs modalités de diffusion ; en second lieu leur place respective en terme de réalisations effectives et à venir ; en troisième lieu le difficile problème de leur financement.

3.5.1 La genèse et la diffusion de Tramil et de Jardins du Monde

- Tramil : la naissance d'un réseau créatif et les modalités de l'innovation partenariale selon un schéma participatif. Tramil a été conçu dans les années 1980 dans le cadre d'un travail de recherches et d'expérimentations en réseau sur les pratiques d'automédication familiales dans les Caraïbes. Les participants à ce réseau (chercheurs, ONG, ENDA, associations dominicaines locales) ont engagé sur la base du volontariat des interactions spontanées et à la base qui ont conduit en 1983 à la naissance du projet Tramil. Ce travail se structure alors par l'institution d'un atelier qui se réunit tous les deux ans pour faire le point sur l'avancement du projet Tramil et sur les résultats des initiatives spontanées de ce réseau. Par exemple l'initiative qui a consisté au début de Tramil à avoir recours aux compétences du CNRS en matière d'ethnologie en particulier au groupe d'ethnomédecins du Jardin des Plantes de Paris permettra de fonder sur une approche bottom-up la démarche et la méthodologie d'ethnopharmacologie. Cette démarche codifiée par la suite permettra de préciser toute l'importance de la première phase d'enquête d'ethnomédecine dont la pratique va être progressivement validée et acquérir sa cohérence par expérimentation sur le terrain. Cette validation et la cohérence de la démarche sera instituée par une publication fondatrice de l'ethnopharmacologie²⁰⁴. Par la suite le programme Tramil va s'étendre et se diffuser à l'ensemble du bassin caraïbe y compris Mexique, Venezuela et Guyane française.

- Jardins du Monde : L'histoire d'un entrepreneur-innovateur issu du milieu de l'animation socioculturelle Jean-Pierre Nicolas est à l'origine d'un modèle associatif, d'activités et d'innovations sous forme partenariale qui permettent à des communautés d'augmenter leurs "capacités" et d'assurer

²⁰⁴ Une anthropologie médicale en France, Paris, Éditions du CNRS, 1983.

progressivement leur autonomie thérapeutique. Ce modèle d'innovations partenariales s'est diffusé comme nous l'avons vu à l'ensemble de la planète grâce à des projets et des stratégies thérapeutiques localisées. À l'origine de ce modèle un breton Jean-Pierre Nicolas. L'histoire de cet entrepreneur innovateur à l'origine de Jardins du Monde a été bien documentée par J.-M. Pelt (2007).

3.5.2 Les acquis et les perspectives de développement de TRAMIL, et de Jardins du Monde

Tramil et Jardins du Monde sont deux cas complémentaires dont l'un se situe plus en amont de la démarche ethnopharmacologique (Tramil par son antériorité historique et sa contribution à la démarche ethnopharmacologique en terme de recherche et de développement) et l'autre plus en aval (Jardins du Monde par son orientation pratique en terme de développement durable et sa contribution à la définition de solutions thérapeutiques localisées pour les soins primaires). Les acquis et les perspectives de développement de ces deux projets sont nombreux :

- Pour Tramil ces acquis sont pour l'essentiel d'avoir contribué dans les années 1980 à définir une méthodologie multidisciplinaire apte à valider les savoirs médicaux traditionnels sur une base scientifique. Puis Tramil a déployé cette méthodologie d'ethnopharmacologie au niveau appliqué débouchant sur des réalisations concrètes en termes de pharmacopées et de connexions des résultats obtenus avec des programmes de santé sur tout le pourtour caraïbéen. Les prolongements et les perspectives de ces réalisations se situent également en France et en Afrique. En France par la reconnaissance des plantes médicinales d'outremer dans le cadre de l'AFSSAPS (une dizaine de plantes « Tramil » inscrites sur les listes A et B depuis 2009). Cette reconnaissance des vertus thérapeutiques des plantes médicinales d'outremer ouvre la voie à la réalisation de MTA (Médicaments Traditionnels Améliorés) à l'exemple des réalisations déjà effectives en Afrique en particulier au Mali qui a mis en œuvre un programme public particulièrement actif et à un moindre degré en Guinée, au Cameroun, en République démocratique du Congo, au Nigéria, au Burkina Faso et au Sénégal (Pousset, 2008).

- Pour Jardins du Monde ces acquis sont pour l'essentiel en aval de la démarche ethnopharmacologique sur une base géographique internationale. Les activités de Jardins du Monde concernent des pathologies ciblées et des stratégies de prévention et de soin conçues sur mesure en fonction des besoins de communautés localisées. Ces activités permettent à ces communautés la constitution de ressources et de capacités (jardins médicinaux, formation et savoirs validés, agents de santé, Médicaments traditionnels améliorés à des prix abordables) dont les prolongements et les perspectives à venir se situent en matière de soins primaires, d'autonomie thérapeutique des communautés concernées et d'alternatives en l'absence d'accès au système médical dominant.

À terme Tramil et Jardins du Monde proposent des développements nouveaux en termes de système de santé à concevoir et à diffuser dans un premier temps au Sud mais susceptible de retomber au Nord dans lesquels les utilisateurs « informés » auront un rôle réel à jouer (Nicolas et Lorre, 2008 ; Fleurentin, 2008).

3.5.3 Le problème du financement

Dans les deux cas « Tramil » et « Jardins du Monde » le financement de ces multiples activités repose sur un « patchwork » constitué de multiples sources : public, privé, organisation caritative, programmes de coopération divers...

Pour ce qui concerne Tramil les financements sont le plus souvent d'origine publique. Les ONG qui sont parties prenantes de Tramil ont bénéficié de financements dans le cadre de projets de coopération Nord-Sud, d'organisations caritatives et d'institutions universitaires.

Pour ce qui concerne Jardins du Monde les financements publics et étatiques avec les contributions provenant des membres de l'association Jardins du Monde et les dons de grandes entreprises dans le cadre du mécénat.

Le développement et la commercialisation de MTA (Médicaments Traditionnels Améliorés) sont susceptibles de bénéficier des modalités de financement caractéristiques de la création d'entreprise et de l'entrepreneuriat par le capital risque.

Mais l'essor des MTA se situe principalement dans les pays qui ont entrepris des programmes publics et nationaux visant à favoriser cet essor comme dans le cas du Mali. Au Mali, l'État fournit un appui pour la mise au point de produits tirés de la pharmacopée traditionnelle en respectant les bonnes pratiques de laboratoire et de fabrication. Cet engagement de l'État malien s'est appuyé sur l'Institut National de la Recherche en Santé Publique (INRSP) qui disposait depuis les années 1970 d'une structure consacrée à la médecine traditionnelle. Cette structure est devenue en 1986 le Département de Médecine Traditionnelle

(DMT). Le DMT se consacre à la production de MTA (Pousset, 2006). Ces médicaments à base de plantes sont issus des pharmacopées traditionnelles, leur composition chimique est élucidée, leur efficacité thérapeutique et leur toxicité éventuelle sont évaluées, la production est contrôlée. Ces MTA disposant d'une AMM (Autorisation de Mise sur le Marché) sont proposés à la vente dans les officines pharmaceutiques du Mali et au niveau des centres de santé communautaires.

L'essor des MTA comme le montre le cas du Mali doit s'appuyer sur un engagement clair des pouvoirs publics à différents niveaux : définition d'un statut réglementant la médecine traditionnelle, appui sur des institutions pour la recherche et sur des initiatives comme celle de Tramil et de Jardins du Monde, réglementation pour ce qui concerne l'AMM, modalités de financement appropriées. Compte tenu des spécificités organisationnelles et partenariales de la genèse et du développement de l'ethnopharmacologie et des cas Tramil et Jardins du Monde il convient maintenant d'approfondir ce problème particulier des modalités de financement approprié. La micro finance et les configurations de type SHG et GBG analysés dans la première partie pourraient permettre d'assurer un financement adéquat aux initiatives communautaires des ONG locales pour contribuer à une diffusion élargie des solutions thérapeutiques proposées par l'ethnopharmacologie et à un essor de la production et de la commercialisation de MTA.

CONCLUSION

L'essor des MTA se situe principalement dans les pays qui ont entrepris des programmes publics et nationaux visant à favoriser cet essor comme dans le cas du Mali. Dans les deux cas Tramil et Jardins du Monde, compte tenu de la diversité des activités concernées et de la multitude de partenaires engagés comme nous l'avons exposé précédemment, il semble bien que les caractéristiques propres des SHG exposées dans la première partie en font un mode de financement bien adapté aux déploiements à venir de l'ethnopharmacologie. Cette opportunité du financement de l'ethnopharmacologie par les SHG est bien illustrée par la figure N° 1, ces groupes permettent par leur flexibilité de répondre aux besoins de financement des communautés.

L'ethnopharmacologie comme nous l'avons démontré dans la deuxième partie est une innovation issue des communautés, qui valorise les savoirs ancestraux par des partenariats avec des laboratoires universitaires du Nord pour mettre au point des Médicaments Traditionnels Améliorés. Cette valorisation s'opère par un processus de réappropriation des produits issus de ces savoirs, de produits intensifs en connaissance, par les communautés qui en assurent la commercialisation. On amorce au Sud un partenariat public-privé à deux niveaux celui du financement au niveau des SHG et celui des programmes nationaux de développement et de distribution des MTA. Tandis qu'au Nord les équipes universitaires recherchent des financements à travers le mécénat d'entreprise voire de formules de capital risque pour financer la Recherche-Développement des MTA.

Nous retrouvons avec l'ethnopharmacologie les attributs du *social business* à savoir une déclinaison de l'innovation partenariale fondée sur la théorie des parties prenantes (Kern, Larue, 2010) mais appliquée à la Recherche-Développement. Cette innovation partenariale est rendu possible par la mise en œuvre de nouveaux *business models* (Larue, Kern, Bissirio, 2009) qui intègre désormais les communautés villageoises. L'entrepreneuriat est multiforme, social par la nature du projet ethnopharmacologique, collectif car il implique les membres de la communauté dépositaires des savoirs sur les propriétés des plantes médicinales, solidaire à travers la coopération Sud/Nord en Recherche Développement des MTA. Enfin les SHG serait le type de partenaire financier qui rendrait possible la pérennité de ces business models et leur créativité entrepreneuriale.

BIBLIOGRAPHIE

- AGHION B., MORDUCH J. (2005) *The economics of micro-finance*, The MIT Press, Cambridge.
 AZAM J.-P., LAFFONT J.-J. (2003) Contracting for Aid, *Journal of Development Economics*, 70, 25-58.
 BASU P., SRIVASTAVA P. (2005) Scaling-up micro-finance for India's rural poor, *World Bank Policy Research Working Paper*, 36-46.
 BESLEY T., GHATAK M. (2005) Competition and incentive with motivated agents, *American Economic Review* 95, 616-636.
 BESLEY T., GHATAK M. (2001) Government versus private ownership of public goods, *Quarterly Journal of Economics*, 116, 1343-1372.

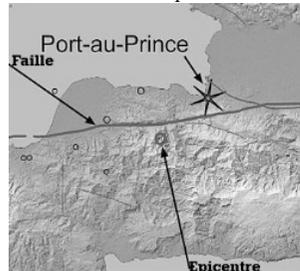
- BESLEY T., GHATAK M. (1999) *Public-private partnerships for the provision of public goods: Theory and application to NGOs*, DEDPS, London School of Economics, 17p.
 BISSIRIOU G., KERN F. (2008) La relation Principal-Agent de l'aide au développement : une relecture de l'espace de coopération Nord-Sud », *Les Cahiers de l'ATM*, n° 23, 69-80.
 BISSIRIOU G., KERN F. (2005) La relation Principal-Agent de l'APD sous l'angle des biens publics mondiaux : revue de la littérature existante et cas du PTCI, Communication aux Journées du CIRPEE, 5^{ème} Conférence annuelle, Saint-Paulin, Québec, Canada, 14-15 octobre.
 BISSIRIOU G., KERN F. (2004) L'aide publique au développement : de l'efficacité à la crédibilité, XX^{es} Journées ATM, Droits et développement, Nancy, BETA-Nancy, Faculté de Droit, Sciences Économiques et Gestion, mai.
 CERNEA M. (1988) Non-governmental organization and local development, *World Bank Discussion Paper*, The World Bank, Washington, DC.
 GUÉRIN I., LAPENU C., DOLIGEZ F. (2009) La microfinance est-elle socialement responsable ?, *Revue Tiers-Monde*, n° 197, janvier-mars.
 HARPER M. (2002) Grameen Bank groups and self help groups: what are the differences? Mimeo, <http://microfinancegateway.org>
 HART O. (2003) Incomplete contracts and public ownership: remarks and an application to public-private partnerships, *Economic Journal*, 113, C69-C76.
 FLEURENTIN J. (2008) Du recensement des savoirs au développement durable, *Biofutur* 290, juillet août.
 KERN F., LARUE DE TOURNEMINE R. (2011) L'innovation partenariale dans la RSE et le social business : composante d'un nouveau mode de développement, *Les Cahiers de l'ATM*, n° 26, 263-272.
 LAPERCHE B. (2010) Stratégies d'innovation des firmes des sciences de la vie et appropriation des ressources végétales : processus et enjeux, *Monde en développement*, tome 37, n° 147, 59-76.
 LARUE DE TOURNEMINE R., KERN F., BISSIRIOU G. (2009) Analyse de la créativité entrepreneuriale et de l'élaboration de nouveaux *business models* dans les pays du Sud, *Mondes en Développement*, vol. 37, n° 147, 59-75.
 MANAK S. (2005) Self Help Groups: a keystone of microfinance in India: Women empowerment & social security, www.apmas.org, 2005.
 MARTMORT D., POUYET J. (2008) Build it not: normative and positive theories of public-private partnerships, *International Journal of Industrial Organization*, 26, 393-411.
 MASKIN E., TIROLE J. (2008) Public-private partnerships and government spending limits, *International Journal of Industrial Organization*, 26, 412-420.
 NICOLAS J.-P., LORRE I. (2008) L'ethnopharmacologie appliquée au développement des pays du Sud, *Biofutur* 290, juillet août.
 PELT J.-M. (2010) *Les dons précieux de la nature*, Paris, Fayard.
 PELT J.-M. (2007) *C'est vert et ça marche*, Paris, Fayard.
 PELT J.-M. (2001) *Les nouveaux remèdes naturels*, Paris, Fayard.
 PIGNARRE P. (2003) *Le grand secret de l'industrie pharmaceutique*, Paris, La Découverte.
 POUSSET J.-L., (2006) Place des médicaments traditionnels en Afrique, *Médecine Tropicale*.
 ROY J., ROY CHOWDHURY P. (2009) Public-private partnership in micro finance: Should NGO involvement be restricted?, *Journal of Development Economics*, n° 90, 200-208.
 WENIGER B., BOURY G. (2008) Etnopharmacologie et innovation thérapeutique, un défi pour le 21^{ème} siècle, *Biofutur* 290, juillet août.

Haïti, ou Les deux limites des ONG

Stéphane CALLENS²⁰⁵ et Lu SHANG²⁰⁶

Le séisme du 12 janvier 2010 présente une situation nouvelle pour l'action humanitaire. Pour la première fois, une métropole de plus de trois millions d'habitants est détruite par une catastrophe naturelle. La plupart des ministères, leur personnel, le haut commandement des forces de l'ONU ont disparu dans la catastrophe. La gestion des services est assurée depuis lors en grande partie par les ONG, et certains utiliseront de façon ironique une qualification d'Haïti, comme étant la "République des ONG".

Figure 1 : Localisation de la faille et de l'épicentre du séisme du 12 janvier 2010



Une situation de catastrophe éprouve et démontre les limites intrinsèques des organisations : une organisation (firme, ONG, association, fondation...) est une coordination formelle pour un objectif déterminé dans des conditions d'efficacité opérationnelle. L'organisation se place dans un temps délimité, et présente généralement une courte ligne hiérarchique. L'organisation procède à des choix de localisation. La catastrophe entretient une relation fondamentale entre le temps d'attente et sa dimension. Cette relation amène à parler de la "crue du Siècle". Pour avoir une catastrophe de grande dimension, il faut et il suffit de disposer d'un temps très long. La catastrophe conjugue ainsi un temps très long et un temps très court. Elle demande un déploiement très rapide de moyens très importants, et aussi une attente très patiente de l'évènement de grande ampleur. La catastrophe peut demander une longue ligne hiérarchique, par exemple pour mener une évacuation ou combattre un grand feu de forêt, et ceci dans le temps très délimité d'une opération. Les coordinations à réaliser le sont dans des temporalités opposées, dans le temps raccourci de l'opérationnel et dans l'intemporel de l'attente très longue, et doivent conjuguer de multiples objectifs (anticiper, sauvegarder les plus exposés, économiser les équipes de secours, traiter une grande masse de blessés...). La catastrophe à une localisation imposée.

La catastrophe met en évidence deux types de défaillance de l'organisation, une dans le temps en suppression de l'opération, et une avec des horizons temporels très allongés.

1/ La justification élémentaire de l'existence d'une organisation est celle d'une baisse des coûts de transaction. Un premier type de défaillance est celui d'une explosion brusque de ces coûts de transactions. L'exemple emblématique en est le *Fire riot*, le conflit entre des équipes de secours à cause d'une mauvaise délimitation de leurs compétences respectives. Les *Fire riots* sont des bagarres qui ont eu lieu au dix-neuvième siècle entre des compagnies de pompiers aux États-Unis. Les organisations ont une ligne hiérarchique courte : l'assemblage de ces lignes hiérarchiques peut demander des prises de disposition préalable à l'opération. Il existe divers instruments complémentaires qui permettent de pallier à cette

²⁰⁵ LEM, Université Lille Nord de France. s.callens@sfr.fr

²⁰⁶ LEM, Université Lille Nord de France. shangluf@yahoo.fr

défaillance de l'organisation soumise à l'urgence : l'entraînement par simulation, le schéma préalable de répartition des compétences, les contrats entre organisations, la cellule coordinatrice.

2/ Le deuxième type de défaillance est la non prise en compte des fondamentaux de long terme de la croissance. Ce type exacerbe une opposition entre Urgence et Développement, par exemple, lorsqu'une ONG pleine de bonne volonté distribue gratuitement du riz à Haïti sans se préoccuper du prix du riz pour le riziculteur haïtien. L'ONG ou la politique d'aide joue l'Urgence en altérant les capacités de Développement de long terme. Et cette installation dans l'Urgence peut acquiescer une certaine permanence. Ce type de défaillance de l'organisation peut prendre diverses formes. Par exemple, induire un sentier de croissance trop peu rapide, où les firmes ne propagent pas les innovations majeures et se contentent d'innovations incrémentales. Ceci dégrade pour l'ensemble de la société les potentiels de croissance.

Les réponses possibles devant ce type de défaillance sont aussi complémentaires : fédération d'organisations pour prendre en compte le développement d'un territoire, engagement des organisations sur une éthique du long terme à travers une Responsabilité Sociale de l'Entreprise, accords sectoriels comme les accords Kimberley sur le marché du diamant pour contribuer à la paix civile en tarissant une source de financement des guerres civiles dans les pays producteurs.

En marge d'une étude en cours sur l'évaluation de la décision médicale dans un contexte humanitaire, la participation à la coordination entre organisations à Port-au-Prince donne un accès direct aux processus décisionnels à l'œuvre dans la reconstruction d'Haïti. La base de données en cours de constitution (*Sutra*) avec un financement de l'Agence Nationale de la Recherche porte plus particulièrement sur l'évolution du système de santé à Haïti. Le suivi des victimes de la catastrophe est réalisé sur deux ans.

Le séisme du 12 janvier 2010 qui a frappé Haïti a provoqué en 35 secondes plus de blessés que les dix mois de la plus grande bataille jamais enregistrée, celle de Verdun. La réponse de la communauté internationale reste entachée par des défauts de coordination et des retards dans la mise en œuvre opérationnelle.

Un bilan des échecs et des réussites en matière de partenariats entre acteurs civils, publics et privés est ici proposé, dans la période initiale de l'extrême urgence, dans la gestion de l'épidémie de choléra et dans les perspectives présentes. À travers deux débats transversaux sur les modes de coordination internationale et les politiques de développement, des convergences nouvelles permettent de dessiner une nouvelle vocation humanitaire.

Figure 2 : Trois périodes, deux débats

1/ Bilan des premières heures (<i>Golden Hours</i>)	L'extrême Urgence : <i>golden hours</i> du séisme du 12 janvier 2011 en Haïti <i>Débat Humanitaire d'Etat intergouvernemental / Communautaire</i>
2/ Bilan à un an après le séisme	La « République des ONG », les clusters <i>Débat Urgence / Développement</i>
3/ Bilan à deux ans après le séisme	Les acteurs pour le Développement

1. COORDINATION DANS L'EXTRÊME URGENCE

Les sports acrobatiques, par exemple une cordée d'alpinistes, présentent les caractéristiques d'une coordination dans l'extrême urgence : des équipes très entraînées avec une structure hiérarchique et des anticipations fines. La coordination est ici de type planifiée anticipée, mais elle doit aussi s'ajuster aux remontées d'information.

En pratique, la coordination lors du séisme du 12 janvier 2010 s'est effectuée par la liste d'attente des avions pour l'atterrissage sur l'aéroport de Port-au-Prince. Cette liste a dépassé les mille appareils le 25 janvier 2010. Les historiens de l'action humanitaire distinguent la période "sans frontériste" de la période "Humanitaire d'Etat" qui commence avec la tragédie somalienne et l'opération *Restore Hope* en décembre 1992. Dans "l'Humanitaire d'Etat", ce sont les équipes sous pavillon national qui constituent en quelque sorte la coordination native dans l'aide internationale. Le "sans frontériste" se basait sur la situation commune d'un accès restreint par les autorités locales aux victimes civiles. Ici, la planète est unanime, la réponse est rapide, l'aéroport est ouvert. Seul un phénomène de congestion des envois sous pavillons nationaux restreint l'accès aux victimes. Ce système "Humanitaire d'Etat" est celui qui a fonctionné lors du séisme de Port-au-Prince, alors même qu'il est très critiqué dans la littérature internationale (Dubuet, 2003).

L'épicentre du séisme et de ses répliques se situe à quelques kilomètres au Sud-Ouest de la capitale de la République d'Haïti, Port-au-Prince. L'aéroport est au Nord de l'agglomération. La tour de contrôle a été rendue inutilisable par le séisme et les infrastructures portuaires ont été entièrement détruites. Le séisme a

tué 35% des fonctionnaires de l'État haïtien et la totalité du haut commandement de l'ONU présent à Port-au-Prince. Le contrôle aérien a d'abord été réalisé à partir de Saint Domingue, puis par les opérateurs de l'armée américaine. Les petits appareils ont été privilégiés par le contrôle aérien au sol de l'armée américaine. La piste de 2 700 m est suffisamment longue pour les gros porteurs, mais les aires de parking et les espaces de manœuvre n'étant pas suffisants, la rotation d'un seul gros porteur bloquait totalement la file d'attente. Une ONG comme MSF a eu 11 avions détournés sur la République Dominicaine sur 17 vols. Sur les onze, neuf étaient des avions cargos. En pratique, les équipes légères pouvaient arriver rapidement. L'aéroport de Santo Domingo est situé à environ 330 kilomètres et a servi de base logistique. Les hôpitaux en kit sont arrivés tardivement, l'hôpital de MSF avec une ossature gonflable antisismique a été opérationnel à J+10. Un constat de décalage peut être dressé entre les besoins médicaux très importants et aussi très techniques et les équipes nationales, plus tournées vers la recherche d'ensevelis. 1 500 sauveteurs internationaux ont dégagé 211 personnes ; mais la plupart des ensevelis, c'est-à-dire des dizaines de milliers de personnes, ont été dégagés par les voisins, la famille, c'est à dire l'organisation spontanée des haïtiens. Le très grand nombre de blessés, plus de 170 000 pour la seule commune de Port-au-Prince, s'explique par la nature du bâti, des structures légères dans de gigantesques favelas. Les meilleurs plateaux techniques médicaux ont été pour la plupart indisponibles, les hôpitaux du sud et du centre de l'agglomération étaient très près de l'épicentre. La disponibilité résiduelle locale était de l'ordre de 20%. Par exemple, la seule unité de traitement des grands brûlés a été détruite dans le séisme, il faudra attendre le mois de mars pour avoir une nouvelle unité opérationnelle de 30 lits.

1.1 Bilan médical

Il y avait seulement cinq hôpitaux principaux en République d'Haïti avant le séisme ; ceux situés à Port-au-Prince ont été détruits ou rendus inutilisables, le bâtiment menaçant ruine. Les réseaux vitaux (eau, électricité, routes) étaient très incomplets avant le séisme et ont connu de longs délais de rétablissement. La densité médicale à Haïti est faible (1 médecin pour 3 600 habitants, contre 1 pour 300 en Europe). L'accès à la médecine moderne est difficile, payant, avec une médicalisation très limitée de la population dans une des sociétés les plus inégalitaires au monde (Gini de 0,59). La gratuité des soins a été accordée jusqu'en juillet 2010, et maintenue seulement partiellement par la suite. Il existe une difficulté à obtenir des statistiques fiables. Environ 300 000 morts, environ 300 000 blessés. Pour l'estimation des amputations : le rapport général de l'ONU de 2011 avance le chiffre de 4 000 amputations ; la synthèse d'Handicap international donne quant à elle une fourchette de 2 000 à 4 000. Nous avons une statistique en date de novembre 2010 sur le nombre de prothèses ajustées délivrées à Haïti : exactement 1 800 (Eitel, 2011). Mais assez souvent, une prothèse provisoire précède la prothèse définitive, tandis que le programme de prothèse des membres supérieurs n'a pas encore débuté chez Handicap International à cette date. Le taux d'équipement en prothèse des amputés avant la catastrophe était de 0,4, mais on ne connaît pas le taux dans les victimes de la catastrophe, dans des conditions très différentes d'accès aux soins. L'hypothèse haute du chiffre de l'ONU est, semble-t-il, basée sur les redressements à minima, ôter deux cent doublons et reprendre l'estimateur précédant la catastrophe. Une évaluation par sondage à J+5/J+15 à l'Hôpital général de Port-au-Prince donne 4% d'amputations par équipe chirurgicale "légère" opérationnelle dans un hôpital de rue (une collecte de données sur les actes chirurgicaux cherche à confirmer cette valeur estimée). Ce taux élevé s'explique par le délai de quelques jours (Gamulin, Hagon, Villiger, 2011). MSF qui a eu le concours d'une chirurgie reconstructive de Villejuif est à 2,6% et l'équipe purement reconstructive autour de 1,5% en taux d'amputation en première intention. L'offre de matériel orthopédique délivré pour une aide à la marche est de 4 500 fauteuils roulants, et 9 700 paires de béquille, mais ces données ne permettent pas de faire une différence entre situation de handicap temporaire ou permanent. En tout état de causes, le nombre des amputés est considérable, même par rapport à des maxima historiques atteints lors des grandes batailles napoléoniennes, et plus tard pendant la guerre du Vietnam. Dans les dossiers des victimes amputées, plusieurs scénarii (polytraumatisés, accès tardif à une structure de soins, infections) expliquent ces itinéraires thérapeutiques. En l'absence de démarche comparative, il est difficile de mesurer l'impact des différentes formes de coordination sur le bilan médical. Certains domaines ont vu des modes de coordination différents utilisés en parallèle et fournissent ainsi des bases de comparaison. Cependant quelques conclusions opérationnelles peuvent être dégagées :

- Une difficulté de la communauté internationale de traduire un consensus en actes,

- Une nécessité d'intervention rapide sur les réseaux vitaux (électricité, accès routiers, plateformes aéroportuaires et portuaires),
 - Une sous-évaluation des besoins médicaux et la nécessité de médicaliser les équipes de première intervention,
 - Importance de la collecte des blessés,
 - Le problème de l'accès aux victimes a été fondateur pour les organisations humanitaires contemporaines. Ce problème se déclinait dans les années 1980 comme des restrictions imposées par les pouvoirs locaux dictatoriaux. Ici, les restrictions viennent d'une absence ou d'un mode inapproprié de coordination internationale.
- Le diagnostic des défaillances de "l'humanitaire d'État" a été porté dès les années 1990. Cette situation "d'humanitaire d'État" s'est créée aussi parce que les responsables de l'ONU de haut niveau présents sur place ont été tués dans le séisme.

1.2 Intergouvernemental versus Communautaire pour les secours d'urgence

Il existe plusieurs types d'organisation internationale. Nous pouvons distinguer trois types principaux, tous en usage dans les secours à Haïti.

1. L'organisation intergouvernementale, où la coordination se fait au coup par coup. L'obligation de consensus permet à chaque pays d'avoir un droit de veto. La Présidence de l'Union Européenne a décidé que, vu sa gravité, la situation à Haïti était du ressort du conseil des chefs d'État européens. C'est le mode natif de « l'humanitaire d'État ».
2. L'organisation sous mandat international pour une tâche. Par exemple, la tâche de secourir les blessés sur le champ de bataille a été confiée au dix-neuvième siècle au Comité International de la Croix Rouge. Le mandat peut être à durée déterminée, c'est le cas de celui du CIRH, de la Commission Intermédiaire pour la Reconstruction d'Haïti, coprésidée par le Premier Ministre d'Haïti au moment du séisme, Jean-Max Bellevère, et l'ancien Président des États-Unis, Bill Clinton. Une force de police sous mandat international, la Minustah, est présente en République d'Haïti, en raison de l'existence d'un banditisme local.
3. L'agence communautaire pour une fonction précise. En Haïti, l'ONU a adopté un système de *clusters* regroupant les acteurs spécialisés autour d'un domaine d'action : Agriculture, Camps, Relèvement, Education, Abri, Protection, Télécommunications, Nourriture, Santé, Logistique, Eau et hygiène, Protection de l'enfance. Une proposition d'agence communautaire pour les catastrophes a été formulée depuis quelques années (Guedj, 2009). L'expérience du séisme de L'Aquila (Italie, avril 2009) est aussi présente dans le débat des formes d'organisation à Haïti. Le gouvernement italien a donné tous les pouvoirs à un responsable de la sécurité civile, pour les secours et la reconstruction. Les autorités italiennes avaient critiqué le rôle de la diplomatie des États-Unis dans la reconstruction d'Haïti, mais depuis un procès est en cours pour activité mafieuse dans l'attribution des marchés de la reconstruction à L'Aquila.

Le principe suivi dans l'étude économique des organisations est celui d'une minoration des coûts de transaction. Ceux-ci sont les plus élevés dans le cas d'une organisation intergouvernementale. Un mandat temporaire présente formellement des propriétés plus intéressantes : sélection d'une organisation, possibilité de contrôle a priori et a posteriori. Des redondances, des gaspillages, une mauvaise allocation de ressources, un régime d'assemblée pour des tâches d'exécution : beaucoup d'inconvénients existent par contre pour l'organisation intergouvernementale, qui lui font préférer même une solution d'agence communautaire pour des tâches d'exécution.

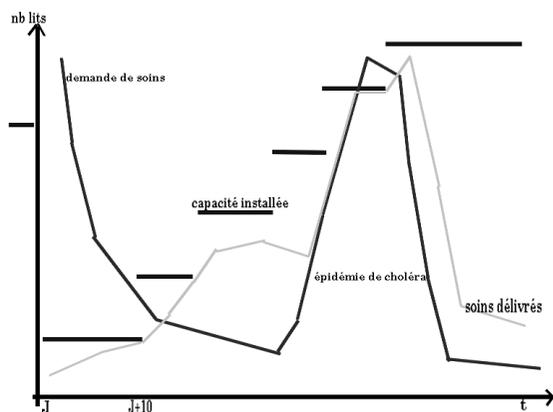
Conformément aux prédictions théoriques, les solutions intergouvernementales se révèlent particulièrement peu performantes. Lors des secours apportés en Haïti, tel pays mobilise un porte-avions pour transporter des tractopelles, tel autre promet monts et merveilles et ne contribue en rien... aucun engagement durable ne semble tenir de la part dans ce type de coordination. La définition du mandat de la CIRH a un caractère exceptionnel, et s'est achevé fin 2011. La gestion des fonds collectés est depuis lors haïtienne. Suite à la critique faite par Oxfam à la CIRH, rappelant qu'un an après le séisme seulement 5% des déblais ont été évacués et qu'il reste plus d'un million de sans abri, la CIRH a affiché des objectifs de 40% de déblais et de construction au rythme d'un millier de logements par mois pour sa fin de mandat. Certains secteurs de l'économie haïtienne investissent beaucoup, ce qui souligne d'autant l'attentisme de la CIRH. Cette situation révèle des urgences, comme celle de la réforme du secteur bancaire haïtien, qui ne sont ni de la compétence de la CIRH, ni de celles des clusters.

Dans la mémoire des acteurs de l'humanitaire, les tensions entre ONG ont été un des traits marquants de l'après-tsunami de 2004. Les défauts de coordinations de l'après-tsunami ont été alors plutôt de type *Fire Riot*. La solution des clusters mis en place par l'ONU est une réponse à ce problème de coordination. La situation de l'après séisme de Port-au-Prince comporte aussi la difficulté à dégager des horizons de long terme, et d'avoir un système qui semble toujours rechuter dans l'urgence. Le Choléra est venu en octobre 2010, et a fait plus de 7 000 victimes à ce jour.

L'ONU à la suite de l'expérience du tsunami de 2004 a mis en place des « clusters », regroupant agence gouvernementale haïtienne et ONG spécialisées dans un domaine. Environ 500 ONG sont enregistrées auprès des autorités haïtiennes, et elles seraient de fait beaucoup plus nombreuses, plusieurs milliers. Rien que pour le Cluster Santé, 396 organismes de statut divers y sont enregistrés. Le système a des insuffisances : particulièrement tout ce qui est abri, et sécurité. Structurellement, il n'associe pas la population, et peu les structures locales. Le système est de type agence communautaire avec déconcentration fonctionnelle. L'évaluation de l'action publique pour l'année 2010 par l'ONU donne un ratio 2/3 d'action humanitaire pour 1/3 d'action sur le budget propre de l'État haïtien. Reste en dehors de ce système de cluster, tout ce qui est du domaine d'un horizon temporel long dans l'action publique : des domaines tels que la Justice, l'Environnement, le Développement et la politique fiscale et macroéconomique, la Ville.

En pratique, le recours au mandat se révèle décevant. Pour la CIRH, ce sont son caractère exceptionnel, sa durée inappropriée (18 mois pour reloger plus de 1,5 million de sans-abri), la multiplicité des tâches à accomplir qui interviennent dans cette évaluation négative. Pire, la Minustah, force de police sous mandat international, a accumulé les fautes majeures : faible performance dans son domaine, encore environ 70 morts par arme à feu chaque mois en Haïti en 2012, affaires criminelles impliquant des membres de la Minustah. Elle est de plus à l'origine accidentelle de l'épidémie de choléra (des latrines mal conçues qui ont débordées dans la rivière de l'Artibonite).

Figure 3 : Offre, demande, capacité de soins dans une succession de crises majeures



Un évènement du type « tremblement de terre ravageant une mégalopole » a lieu environ tous les cinquante ans sur la planète : Tokyo, 1923 ; Tangshan, 1976 ; Port-au-Prince, 2010. Ces évènements extrêmes donnent des indications pour la taille des stocks de réserve. Trois courbes résumant la situation, par exemple, pour les capacités dans le domaine de santé. Une première courbe est celle de la demande de soins, la deuxième est celle des capacités disponibles, et enfin la troisième est celle des soins prodigués. Dans les *golden hours*, la demande de soins est très forte, tandis que la capacité installée s'est effondrée. La capacité se redresse progressivement. Elle dépasse même aujourd'hui de beaucoup la capacité installée avant le 12 janvier 2010.

Les soins prodigués le sont avec un étalement dans le temps. L'épidémie de choléra a conduit à développer un réseau de 60 centres primaires et 140 centres secondaires avec une couverture complète du territoire de la République d'Haïti. Le total des capacités installées est d'environ 7 500 lits pour l'épidémie

de choléra, dont environ 5 000 pour MSF. MSF gère en outre aujourd'hui 8 hôpitaux, pour environ 1 200 lits hors centres Choléra. Avant le 12 janvier 2010, MSF avait un hôpital secondaire à la Trinité, une maternité et un dispensaire, et a donc multiplié par un facteur supérieur à 5 ses capacités installées en Haïti. L'effet d'apprentissage apporté par l'évènement est celui de cette gestion des capacités avec une marge de réserve.

1.3 Faut-il une agence planétaire de premier secours pour les risques naturels et technologiques ?

Un séisme de cette ampleur touchant une agglomération majeure est très rare. La proposition de faire un corps mondial d'intervention sous un régime d'agence communautaire peut se baser sur l'existence préalable d'un réseau dense de coopérations et d'organisations internationales (Guedj, 2009). Le gouvernement haïtien y est favorable. Dans le reste du monde, les plus grosses dépenses dans les administrations nationales de protection civile sont causées par les incendies de forêts qui mobilisent un grand nombre de personnel soit en prépositionnement, ou en intervention. Le séisme de Port-au-Prince indique la nécessité de disposer d'équipes médicalisées et d'avoir une évaluation médicale permanente au niveau de la direction opérationnelle. Une mutualisation des moyens est économiquement justifiée, et se place dans le cadre d'une réorientation générale des dépenses de sécurité. « L'humanitaire d'État » résulte sans doute de l'inadaptation structurelle des armées aux nouvelles conditions des relations internationales de l'après 1989. Pour les premiers secours, le retour d'expérience du grand séisme en Haïti indique la pertinence d'une solution préalable d'agence spécialisée, et souligne les inconvénients des coordinations improvisées intergouvernementales, et aussi des organisations sous mandat international.

Dans l'extrême urgence, les conflits résultent de l'impossibilité de se coordonner par un signal prix. Plusieurs compagnies de pompiers pour un même incendie : pour éviter le conflit, une solution consiste à désigner par mandat une des organisations. La solution du mandat réduit les capacités, et se montre inadaptée en raison de la taille exceptionnelle de la catastrophe. La situation de catastrophe demande cependant d'ajouter les capacités, et d'avoir une anticipation de cette coopération.

Les grandes ONG sont en train de repenser les méthodes d'intervention, particulièrement pour ces situations où l'engagement médical doit être lourd, massif et rapide. La prise en charge tardive des blessés a multiplié les amputations, alors que même aujourd'hui dans les conflits armés, la chirurgie est essentiellement reconstructive. L'étude *Sutra* en cours vise ainsi à réajuster l'ensemble de l'intervention humanitaire d'urgence dans ces situations exceptionnelles de grande masse de blessés.

Notre bilan des premières heures après le séisme de Port-au-Prince va dans le sens de la compétence d'une agence mondiale pour les premiers secours.

2. UNE « RÉPUBLIQUE DES ONG » ?

L'expérience italienne du séisme de l'Aquila indique qu'il faut bien distinguer le coordinateur des premiers secours et le coordinateur de la reconstruction. Le bilan à un an permet de mieux caractériser ce dernier.

Un an après le séisme, le processus électoral était engagé. Il conduira à la mise à l'écart des derniers représentants du mouvement Lavalas qui avait marqué la période de la chute de la dictature Duvalier en 1986. Pour l'année 2010, environ deux tiers de l'action publique en Haïti résulte du budget des ONG. La police locale est épaulée par une force internationale, la Minustah, et la reconstruction dépend d'une autorité provisoire mixte, ONU et gouvernement haïtien. « L'humanitaire affaiblit un État déjà faible », constate Lyonel Trouillot (cité dans Rainhorn, 2012, 188).

L'agglomération de Port-au-Prince a deux fois plus d'habitants que n'en avait Tangshan lors du séisme de 1976. Deux crises restent en mémoire pour ces grandes opérations internationales. Pour des organisations comme Caritas, MSF ou Oxfam, le séisme du 12 janvier 2010 constitue le plus gros engagement jamais réalisé. Pour avoir un évènement d'ampleur équivalente, il faut faire référence aux séismes de Tokyo en 1923 ou de Tangshan en 1976 (respectivement environ 140 000 victimes au Japon et 500 000 en Chine) à une époque où les sites de catastrophes n'étaient pas accessibles aux équipes internationales. Le séisme de 1923 au Japon avait donné lieu à des pogroms dont ont été victimes les coréens travaillant au Japon.

L'épicentre du séisme du 12 janvier 2010 se situe quelques kilomètres au Sud du centre de l'agglomération de Port-au-Prince, une agglomération de trois millions d'habitants. Tangshan avait 1,7 million d'habitants en 1976. La ville a été reconstruite en dix ans et l'agglomération compte aujourd'hui environ 7 millions d'habitants. Les organisations humanitaires sont sans mémoire urbaine : leurs lieux d'intervention, la zones

des grands lacs en Afrique, le Cachemire en 2005 ont été des zones avec un habitat dispersé. Particulièrement, les opérateurs onusiens sont habitués à des regroupements de population dans des camps de réfugiés, comme au Sud Soudan ou à Gaza. Ici, Port-au-Prince a été frappé directement.

Lors du tsunami de 2004, il y avait eu peu de prise en charge médicale car les structures des hôpitaux étaient restées debout, il n'y avait pas véritablement de problème dans le traitement des blessés. L'ONU à la suite du tsunami de 2004 a reproduit à Haïti le même principe de coordination des autorités locales et des ONG spécialisées par cluster thématique, par exemple, il y a le cluster Santé, le cluster Eau, le cluster Shelter... Ces clusters regroupent par spécialité les acteurs. Cependant, la démographie des associations humanitaires a été boostée par le grand élan issu du tsunami de 2004. Si bien que ces comités techniques ont pris la taille d'un parlement vu la multiplication récente des organisations dans chaque spécialité.

Plus lointain dans le temps, et plus européen, il y a la mémoire des crises de l'ex-Yougoslavie, avec le partage entre les domaines gérés par la coordination communautaire, et ceux par la coordination intergouvernementale, cela résultant des dispositions des textes constitutionnels européens. Les économistes parleraient de coûts de transaction : les solutions intergouvernementales sont celles avec des coûts de transactions élevés, d'où une préférence pour le communautaire dont, d'une certaine manière, l'abaissement des coûts de transactions se retrouve dans le système des clusters.

« La passion, plus que la raison est le premier moteur » de la politique à Haïti (Chauvet, 2012) et l'élan de générosité planétaire à la suite du séisme du 12 janvier 2010 s'inscrit dans ce registre passionnel. « Il faut à la fois reconstruire et refonder » (Chauvet, 2012), une transition institutionnelle n'a rien d'automatique à la suite du séisme. Un risque de « République des ONG » conçu comme le remplacement d'un « État réputé corrompu » par « des organisations peu transparentes » (Chauvet, 2012) n'est pas celui qui se trouve dans les statistiques mondiales qui associent d'une part « État corrompu » et « organisations peu transparentes » et de l'autre, transparence et bas niveau de corruption.

L'effort fiscal des individus mesure l'acceptabilité. Celle-ci dépend de facteurs tels que le niveau de corruption, la liberté d'expression, et le contrôle des opérations financières du gouvernement. La capacité de financement propre de l'État dépend de la base fiscale et de la gouvernance (Bird, Martinez-Vasquez, Torgler, 2007). Faiblesse de l'État haïtien : faible pouvoir de collecte fiscale, faible pouvoir de collecte des dons internationaux. Caritas, l'organisation caritative haïtienne catholique gère un budget équivalent à 30% du budget de l'État haïtien. Dans un système d'économie sociale, l'État est le gros collecteur de fonds et il subventionne un tiers secteur. À Haïti, les ONG subventionnent des structures publiques, par exemple avec du prêt de personnel. Haïti présente une base fiscale étroite, car la société est très inégalitaire (Gini : 0,59) ; une mauvaise réputation en matière de gouvernance ; une fiscalité régressive, essentiellement des recettes de TVA. La conférence des donateurs de mars 2010 a été suivie de difficultés dans la collecte des fonds publics internationaux. Les rentrées n'ont été que très partielles lors de l'année 2010. Sur les programmes annoncés, la partie des financements publics internationaux qui concernent le plus directement la population en Haïti, le taux n'était que de 42% de réalisation en novembre 2010.

Figure 4 : Pays donateurs, bilan en novembre 2010

Pays	Engagé 2010 en M\$	Taux interne de réalisation (%)	Promesses de don en M\$
Espagne	147	104	272
FMI	128	100	430
États-Unis	120	100	1 152
Banque mondiale	107	104	227
Japon	58	58	100
Canada	55	32	390
Brésil	55	100	164
BID	50	15	537
Union européenne	49	22	432
France	35	36	288
Venezuela	33	7	866
Norvège	32	58	107
Australie	11	94	11
Suède	7	47	20
Irlande	7	77	18
Suisse	3	27	24
OEA	1	4	36

Un consensus se dégage pour cette nécessaire transition de l'Urgence au Développement sur l'amélioration de la Gouvernance des administrations et des organisations. Un pacte de Gouvernance et d'amélioration du fonctionnement de la justice est proposé par l'ONU aux autorités haïtiennes (Nations unies, 2011). Les procédures Qualité pour les organisations doivent porter sur les services rendus à la population en Haïti et sur la transparence vis-à-vis des donateurs.

Un sondage réalisé 100 jours après le séisme indique qu'un quart de la population de Port-au-Prince ne disposait d'aucun abri, et que le niveau d'insécurité perçue était très élevé, à 96% à ressentir une menace vitale quotidienne. Les niveaux de confiance dans les ONG et dans le gouvernement Préval-Bellerive étaient à l'opposé. 86% de la population estime que le gouvernement Préval-Bellerive est « corrompu », et 83% l'estime incapable. Le niveau de confiance de la population dans les ONG est de 85%. Le taux de confiance dans la CIRH est de 27%, et apparaît donc lié à la mauvaise appréciation du gouvernement Préval-Bellerive (source : site du gouvernement de la République d'Haïti, Ministère de la Jeunesse et des Sports).

Les travaux empiriques d'Elinor Ostrom (2010) associent la performance institutionnelle durable avec, pour les biens communs, « des limites et accès clairement définis, des règles concordantes, l'existence d'arènes de choix collectif, la surveillance et des sanctions graduelles, et des mécanismes de résolution de conflits, et des droits reconnus aux organisations » (Ostrom, 2010, 217). Le schéma dans lequel se situe les organisations est donc hiérarchisé, mais avec des garanties offertes pour la société civile. Ces structures de gouvernance concernent, par exemple, un aquifère, alors qu'il n'existe tout simplement pas de structure actuellement pour les prélèvements dans les nappes à Port-au-Prince (Chauvet, 2012).

Le schéma improvisé pour la reconstruction d'Haïti s'est révélé entraîner des lenteurs dans les mises en œuvre des chantiers. Les ONG s'occupent principalement des camps, et le système des clusters fait que les financements vont vers ces camps. Ceci n'incite pas le démantèlement de ces campements provisoires. Ce système a conduit cependant à limiter l'impact de l'épidémie de choléra, risque mieux gérable dans ce contexte de regroupement médicalisé. La formule centralisée de la CIRH n'est pas un véritable complément institutionnel de ces gestionnaires de camp. La CIRH n'a pas réussi à être crédible en matière de lutte contre la corruption et de développement. Les collectivités territoriales haïtiennes ne sont ni impliquées dans les clusters, ni dans la CIRH. La durée de la CIRH ne paraît pas avoir été calculée de façon réaliste : une mégapole de trois millions d'habitants ne peut pas se reconstruire en dix-huit mois.

Les formules centralisées pour l'autorité de reconstruction utilisées en Haïti et en Italie ont retardé pour une période d'au moins une année le fonctionnement économique des centres urbains détruits par les séismes. Les populations privées de jobs sont en situation d'assistées, alors même que les seules solidarités effectives dans le cas de la République d'Haïti restent les solidarités familiales et de voisinage.

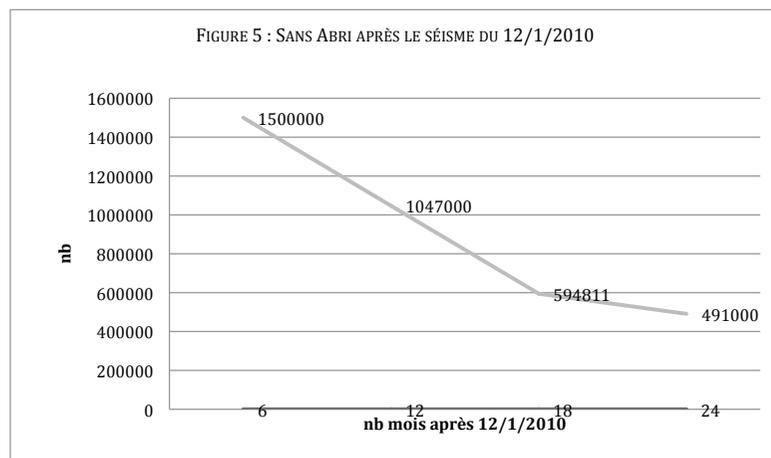
3. BILAN À DEUX ANS

Pour les deux défaillances des ONG, le régime d'assemblée des « clusters » permet de pallier la première, celle dans le temps de l'urgence. La polémique autour de la « République des ONG » indique la conscience partagée de l'existence de la deuxième défaillance des ONG, celle pour les horizons longs. Le régime des clusters n'est pas conçu pour pallier à cette seconde défaillance. Les initiatives pour promouvoir un cadre standard d'action gouvernementale, pour faire fonctionner les institutions de la justice haïtienne et pour mettre sur le devant de la scène politique haïtienne des hommes politiques nouveaux sont des tentatives pour répondre à ces interrogations sur une action de long terme nécessaire pour la reconstruction des zones dévastées.

Cependant, l'État n'est pas prêt à remplacer les ONG, selon une déclaration d'un membre de l'actuel gouvernement de la République d'Haïti. Dans les rues de Port-au-Prince et dans les campements où vivent encore plus d'un demi-million de sinistrés, les humanitaires sont toujours actifs, mais visiblement moins nombreux que dans les mois qui ont suivi la catastrophe de 2010. Le ministre de la Planification et de la Coopération du nouveau gouvernement haïtien, Hervey Day, chargé de la supervision des ONG, admet que ces institutions « répondent à un déficit étatique et apportent des services dans un contexte où l'État n'a pas les moyens d'intervenir ». « Nous ne sommes pas encore prêts à remplacer les ONG », déclare le ministre, disant toutefois vouloir « redéfinir le cadre de fonctionnement de ces institutions et corriger la prolifération » des associations, dont son ministère est en train de dresser un état des lieux.

Il reste 660 camps en Haïti, deux ans après le séisme. Six mois après la remise des clés au nouveau gouvernement haïtien, le rythme de démantèlement des camps et de constructions de nouveaux logements a fait diminuer d'environ 100 000 le nombre de réfugiés. À ce rythme, il faudra encore cinq semestres

pour démanteler les derniers camps, ce qui est conforme aux projections utilisées par les responsables de l'ONU dès les lendemains du séisme.



Le système fiscal "effectif" à Haïti est basé sur la déduction des dons pour Haïti en Amérique du Nord et en Europe. Le niveau de consentement est très élevé. La présence d'une importante diaspora en Amérique du Nord renforce cet aspect extérieur du système fiscal haïtien. En 2010, ce consentement est mesuré pour Haïti à 47% chez les contribuables de France, en dehors de la diaspora.

La Banque mondiale a créé une fondation spécifique pour Haïti. Ces structures intermédiaires de collecte introduisent un horizon long dans le fonctionnement d'ensemble. Par exemple, pour la Fondation de France, l'objectif était de faire pour Haïti 3/4 Développement et 1/4 Urgence. Les dépenses d'urgence sont nécessaires. Un effort de prévention est préférable. Il faut financer les réseaux vitaux dans la République d'Haïti : la mortalité par le choléra est venue de l'accès aux villages, du transport des malades, de l'adduction et du traitement des eaux. Ce système fiscal est un système « subpolitique » (Beck, 1991) dissociant représentation politique et financement par l'impôt. Il pose le problème de la représentation politique dans le cadre d'une coopération fiscale.

CONCLUSION

Haïti témoigne des difficultés à traduire de façon opérationnelle des consensus larges. Ces difficultés proviennent de dispositions inadaptées d'interventions nationales juxtaposées dans la première phase de la crise. Dans un deuxième temps, certaines des dispositions ayant amené à la constitution de la CIRH se révèlent bien embarrassantes. Le très faible niveau de résultat obtenu dans les domaines de la sécurité des personnes, du déblaiement et de la construction de logements illustre une trop grande dissociation entre les organismes internationaux en charge de ces tâches et les aspirations de la population de la République d'Haïti.

La phase d'extrême urgence demande une action beaucoup mieux coordonnée et intégrée, sous la forme d'une agence de la communauté planétaire pour la coordination des premiers secours.

L'articulation entre Urgence et Développement rouvre le dossier de l'amélioration de la gouvernance. Cet effort portant sur le contrôle de qualité vaut pour les organisations et pour les agences administratives.

L'amélioration de la coopération fiscale demande d'explorer de nouvelles voies dans les formes de représentation politique associées à ces financements de long terme.

REMERCIEMENTS

Nous remercions tout particulièrement Pascal Barbe pour son action gracieuse et sa mobilisation qui ont permis les coordinations nécessaires entre les partenaires académiques et médicaux. Grâce à cette coordination, l'ensemble des patients pris en charge en République d'Haïti par les équipes médicales lors de ces événements a été à ce jour d'environ 2 000 personnes pour les pathologies en dehors du choléra, et 8 000 pour les centres installés de traitement du choléra.

Nous remercions les équipes médicales haïtiennes, particulièrement Maggy Degand à la Clinique Lambert Santé de Pétion-Ville et l'ensemble des financeurs, européens (ECHO), français (Agence Nationale de la Recherche, Fondation de France).

BIBLIOGRAPHIE

- BECK U. (1991) *Politik in der Risikogesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp.
- BIRD R. M., MARTINEZ-VASQUEZ J., TORGLER B. (2007) Tax effort: the impact of corruption, voice and accountability, CREMA, Working Paper, 13, Bâle.
- CHAUVET M. E. (2012) Où en est Haïti un an après le séisme ?, Colloque « Haïti : des lendemains qui tremblent », Genève ; actes du colloque, in J. D. Rainhorn (dir.) *Haïti, réinventer l'avenir*, Paris, éditions MSH, Port-au-Prince, éditions UEH.
- DUBUET F. (2003) Le mythe de l'humanitaire d'État, *Humanitaire*, 7.
- EITEL S. (2011) Haiti Rehabilitation services, Working Paper USAID, Washington DC.
- GAMULIN A., HAGON O., VILLIGER Y. (2010) Médecine de catastrophe : mission Haïti, *Revue Médicale Suisse*, 3248, revue.medhyg.ch
- GRUNEWALD F. (2011) Haïti. Les enseignements de la catastrophe, *Humanitaire*, 27, humanitaire.revues.org/index892.html
- GUEDJ N. (2009) *Pour des casques rouges à l'ONU*, Paris, Le Cherche Midi.
- LAFERRIÈRE D. (2011) *Tout bouge autour de moi*, Paris, Grasset.
- MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (2010) Réponse d'urgence après le séisme d'Haïti : choix opérationnels, obstacles, activités et finances au 31 mai 2010, Paris.
- NATIONS UNIES (2011) *Rapport des Nations unies en Haïti 2010*, www.onu-haiti.org
- OSTROM E. (2010) *Gouvernance des biens communs*, Bruxelles, De Boeck.
- RAINHORN J. D. (dir.) (2012) *Haïti, réinventer l'avenir*, Paris, éditions MSH, Port-au-Prince, éditions UEH.

Insularité et vie chère : faut-il produire ou importer ? Analyse politique du débat en Nouvelle-Calédonie

Gaël LAGADEC²⁰⁷

Les petits États insulaires connaissent de fortes contraintes économiques, du fait de l'éloignement et de la fréquente absence de richesses naturelles, souvent associés à une faible population. Ces États sont donc fortement dépendants, soit de leur tutelle (de l'État et de l'Europe pour les PTOM) ou de l'aide internationale pour les pays indépendants. Dans ces conditions, il leur est complexe d'imaginer un modèle propre de développement. Pour les pays les plus pauvres, souvent les moins peuplés, on se situe davantage dans une logique de survie économique. Pour d'autres, suffisamment riches par eux-mêmes, ou pour les territoires appartenant à des grands pays, la question du modèle de développement peut se poser et consiste notamment à choisir de privilégier plutôt l'importation ou plutôt la production locale. Comme le curseur ne peut pas aller à l'une des extrémités, le débat est souvent vif sur le modèle idéal de développement.

C'est le cas en Nouvelle-Calédonie, qui dispose à la fois d'une base industrielle importante et d'une forte prévalence des importations. Le socle politique de la Nouvelle-Calédonie est constitué par ses trois provinces, administrées au Nord et dans les Îles par les indépendantistes, et au Sud par les non indépendantistes. Chacun gère sa province comme il le souhaite grâce à ses larges compétences. Les organes délibérants des provinces sont les assemblées de provinces, élues au scrutin proportionnel. Ces assemblées comptent 40 membres au Sud, 22 au Nord et 14 aux Îles. Elles constituent également le congrès de la Nouvelle-Calédonie (qui comprend 32 élus de l'assemblée de la province Sud, 15 du Nord et 7 du Sud). Le gouvernement est l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie. Il est élu par le congrès, à la proportionnelle des groupes représentés, et est responsable devant lui. La composition du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, qui associe donc la majorité et la minorité, illustre la volonté de partage du pouvoir qui prévaut depuis 1988 dans l'archipel (Accords de Matignon).

Nous analyserons le débat sur le modèle de développement (importer ou produire localement) dans le contexte de la Nouvelle-Calédonie, qui est une des collectivités françaises du Pacifique, avec la Polynésie française et Wallis-et-Futuna.

Dans un premier point nous situons l'importance du débat d'un point de vue théorique, en montrant notamment que les théories libérales dominantes amènent des résultats contestables dès lors qu'on s'éloigne du cadre d'analyse concurrentielle. Dans un second point, nous montrerons que les positionnements des principaux partis politiques calédoniens en termes de modèle de développement sont largement antagonistes, mais surtout conditionnés par les caractéristiques économiques et les origines de leurs électeurs respectifs.

1. L'ÉQUILIBRE DU MARCHÉ INTÉRIEUR

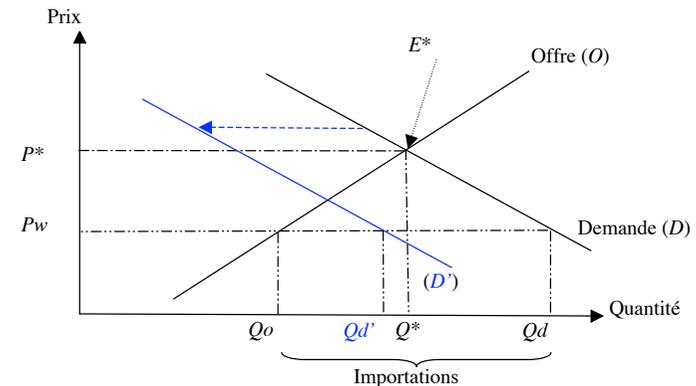
1.1 Les conditions internes

On représente pour un bien donné les fonctions d'offre et de demande, qui représentent les comportements des offreurs (entreprises) et des demandeurs (consommateurs) en fonction des différents niveaux possibles de prix. L'offre est représentée par la courbe O , c'est une courbe croissante car les quantités offertes augmentent avec le prix du bien. La demande est représentée par la courbe D , c'est une courbe décroissante car les quantités demandées diminuent avec le prix du bien.

Le graphique 1 représente l'équilibre entre l'offre et la demande pour un marché (analyse traditionnelle, en équilibre partiel).

²⁰⁷ Université de la Nouvelle-Calédonie (LARJE). gael.lagadec@univ-nc.nc

Graphique n°1 : L'équilibre du marché intérieur (avant et après ouverture commerciale)



L'équilibre correspond à l'intersection des courbes d'offre et de demande (point E^*). En ce point, le prix d'équilibre est P^* et la quantité échangée est Q^* .

L'offre et la demande correspondent aux conditions du marché intérieur. Tant qu'il n'y a pas d'effets extérieurs, c'est-à-dire de relations avec le reste du monde, la quantité échangée, Q^* , l'est au prix P^* .

1.2 L'ouverture commerciale

Dès lors que le pays est ouvert au commerce international, les conditions de marché changent. Pour que l'équilibre se fasse alors tout de même en P^* , cela nécessite trois conditions alternatives :

Il s'agit d'un grand pays, plus compétitif que le reste du monde.

Des interdictions d'importer sont mises en place.

Des protections tarifaires sont instaurées pour augmenter le prix des importations à un niveau au moins égal à P^* .

On représente les effets de l'ouverture commerciale en considérant que le prix international (P_w) est nettement inférieur au prix intérieur (P^*). En l'absence de protection, la production étrangère est meilleur marché que la production locale, c'est alors le prix international (P_w) qui fixe les conditions du marché local. En P_w , il n'y a plus égalité entre l'offre et la demande. La quantité offerte par la production locale (Q_o) est inférieure à la demande (Q_d) : l'ouverture commerciale se traduit par une baisse de prix, la demande augmente et l'offre diminue.

La différence entre la demande et l'offre est comblée par les importations, qui évincent donc la production locale. Les prix au consommateur diminuent. Les modèles économiques simples montrent que le gain en bien-être fait plus que compenser la perte en profit pour les producteurs locaux, ce qui amène traditionnellement à conclure que le libre-échange est une politique optimale.

Ces conclusions découlent de travaux réalisés en concurrence pure et parfaite, cadre qui signifie que la flexibilité des prix équilibre simultanément tous les marchés (offre égale demande) ; le corollaire est alors l'inexistence du chômage (puisque sur le marché du travail aussi l'offre est supposée égale à la demande).

1.3 La validité des théories libre-échangistes

D'un point de vue historique, il faut garder à l'esprit que les premiers économistes libéraux (les économistes classiques, précurseurs des néo-classiques actuels) étaient anglais. Des auteurs comme Adam Smith ou David Ricardo ont, à la fin du 18^{ème} siècle et au début du 19^{ème}, bâti des démonstrations sur la supériorité du libre-échange. Mais ces théories visaient essentiellement à justifier la politique anglaise de l'époque. L'Angleterre était alors le pays internationalement dominant, l'ouverture commerciale devait se faire essentiellement à son profit. Démontrer que l'échange international était un bienfait servait essentiellement à renforcer la position de l'Angleterre.

Les constructions théoriques libre-échangistes présentent souvent l'inconvénient de ne pas distinguer libre-échange unilatéral et libre-échange multilatéral. Ceci car, implicitement, les théories supposent que tous les pays peuvent s'insérer dans le commerce international en dégageant des gains mutuels. En pratique, cela revient à considérer qu'un pays, dont le marché intérieur est modifié par la concurrence étrangère, pourra à son tour gagner des marchés chez ses concurrents en développant ses exportations.

Cette vision harmonieuse repose cependant sur des hypothèses contestables (dont l'hypothèse selon laquelle la spécialisation est toujours possible : un pays doit se spécialiser dans les productions où il est censé disposer d'un avantage relatif). Toutefois, dès lors qu'un pays n'est pas capable de développer de productions à destination du reste du monde, les importations du reste du monde n'ont pas de raison de conduire à une amélioration de la situation du pays considéré. Ce marché n'est alors qu'un marché supplémentaire pour les pays économiquement dominants ; le pouvoir d'achat de sa population va servir à faire travailler les entreprises et la main-d'œuvre d'autres pays.

Le cas de la France est un bon exemple de ce mécanisme. La France s'est ouverte à ses partenaires européens, ainsi qu'à beaucoup d'autres pays dans le cadre du GATT (ex-OMC). À partir du moment où la libéralisation des échanges (et des mouvements de capitaux) est devenue effective, elle a progressivement perdu sa base industrielle, les usines fermant faute de compétitivité suffisante au niveau international, ou se délocalisant dans des pays à moindres coûts. Ce phénomène est tellement massif que beaucoup estiment que, dans le futur, la balance commerciale de la France sera soutenue par l'exportation de produits agricoles (dans le cadre des tensions sur ces marchés au niveau international), ce qui est tout de même étonnant pour un pays développé, supposé exporter sa valeur ajoutée.

Cet exemple illustre bien le fait que l'ouverture, bénéfique à court terme vis-à-vis du consommateur, a des effets potentiellement néfastes à long terme. Il y a même contradiction entre l'intérêt de court terme du consommateur et son intérêt à long terme, dès lors qu'on ne voit plus le consommateur uniquement à travers sa fonction de consommation mais qu'on le considère aussi comme un acteur de la production (salarié, travailleur indépendant, chef d'entreprise, demandeur d'emploi...). Lorsque l'ouverture n'est pas mutuellement avantageuse, le pays "perdant" n'a pas d'incitation à participer à l'ouverture commerciale.

1.4 Les possibles effets négatifs de l'ouverture commerciale

Si on en revient au raisonnement mené au niveau du graphique n° 1, les importations évincent la production locale. Mais cette éviction n'est pas une simple substitution indolore. La production locale est, par définition, celle des résidents du pays, tandis que les importations n'emploient de la main-d'œuvre locale qu'au niveau de la distribution. L'ouverture commerciale perturbe les conditions du marché intérieur, diminue le niveau d'emploi et donc les revenus distribués. Cette baisse des revenus rejaillit sur la demande en la diminuant. Graphiquement (en conservant le cadre d'analyse en équilibre partiel) cela se traduit par un déplacement vers la gauche de la fonction de demande (qui passe en *D'*), *Qd* diminue à son tour (pour se fixer en *Qd'*) et ce mécanisme fait progressivement reperdre le gain initial pour les consommateurs. On se retrouve dans une situation où le gain pour les consommateurs est moindre qu'escompté et, surtout, où une partie de la population a perdu son emploi. Le chômage est en hausse, ainsi, mécaniquement, que les inégalités sociales. Cela signifie s'écarter des modèles dominants de concurrence pure et parfaite et pouvoir considérer un chômage qui alors n'est pas "naturel" mais un chômage de situation de sous-emploi, générée par la substitution des importations à la production locale.

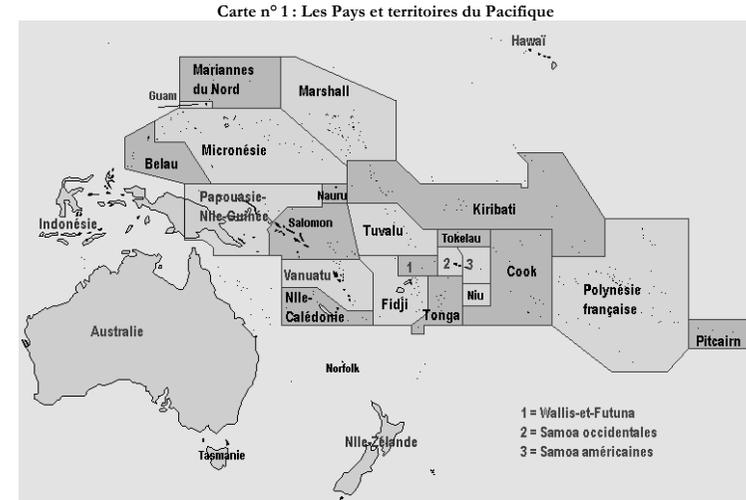
Toutefois, les effets négatifs sont encore plus profonds. La partie de la population qui perd son emploi est celle travaillant dans le secteur productif. Ce secteur se trouve déstructuré par l'ouverture commerciale, voire partiellement détruit. Or, c'est bien le secteur productif qui est fondamentalement créateur de valeur. Affaiblir le secteur productif d'une économie signifie détériorer les conditions d'autonomie économique du pays. Et dès lors que ce mécanisme est initié, la production locale risque d'être de moins en moins à même de concurrencer les importations ; c'est donc l'amorce d'un cercle vicieux de dépendance économique croissante. Ce mécanisme se traduira au niveau macroéconomique par une dégradation de la balance commerciale et du taux de couverture (des importations par les exportations). Il faut conclure que non seulement l'ouverture commerciale fait des gagnants et des perdants (ce qui est généralement admis, mais avec le corollaire que les gains des gagnants peuvent compenser les pertes des perdants²⁰⁸), mais surtout que la réalité éloigne de la perspective harmonieuse d'un solde positif (augmentation du surplus global, c'est-à-dire de la combinaison du bien-être des consommateurs et du profit des entreprises).

²⁰⁸ Voir par exemple Hillman (1989, 1) qui explique que si le libre-échange est associé à des transferts forfaitaires entre individus, alors il est dans l'intérêt de chaque individu dans une économie et est un optimum au niveau mondial.

2. IMPORTATIONS VERSUS PRODUCTION : FONDEMENTS POLITIQUES DU DÉBAT NÉO-CALÉDONIEN

2.1 La Nouvelle-Calédonie, vue à travers ses grands indicateurs

Les spécificités géographiques de la Nouvelle-Calédonie façonnent ses caractéristiques économiques. La première caractéristique est l'éloignement, qui découle de l'insularité (cf. carte n° 1), qui signifie notamment surcoûts et manque de compétitivité (Poirine, 2007). Cette situation explique notamment des problèmes de cherté de vie que l'on rencontre aussi dans le reste de l'outre-mer.



Source : Commission du Pacifique Sud (CPS, Nouméa).

La petite taille d'une économie a souvent pour conséquence une forte dépendance à l'import. La Nouvelle-Calédonie échappe d'autant moins à cette problématique que les transferts de la Métropole (notamment à destination des fonctionnaires) donnent au territoire des capacités d'achat sans comparaison avec son importance économique.

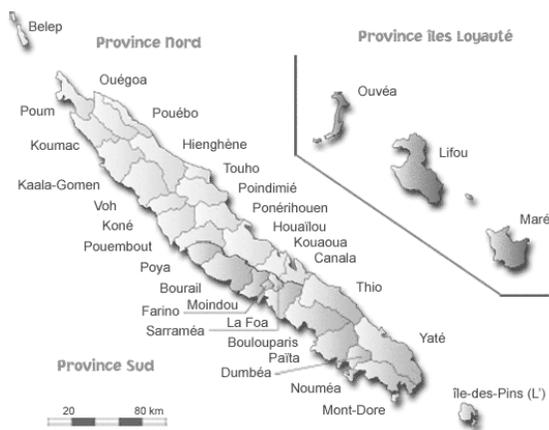
Dans cette partie, on étudiera la politique commerciale extérieure de la Nouvelle-Calédonie à travers les discours politiques dominants et en analysant ces discours à l'aune de la situation économique calédonienne et de l'assise électorale des principaux partis politiques (non indépendantistes).

Le tableau n° 1 résume le panorama économique de la Nouvelle-Calédonie et la carte n° 2 décrit le découpage administratif du territoire entre les trois provinces et les trente-deux communes.

Tableau n° 1 : Les grands indicateurs néo-calédoniens

Superficie	18 575,5 Km ²	PIB (2008)	6,3 milliards €
Situation géographique	Australie (1 500km, Nouvelle-Zélande (1 800 km)	Taux de chômage (2007)	7%
Nombre d'habitants	245 500	Transferts de l'État	1,14 milliard €
Densité	13,1 Hbt/km ²	Rang mondial en termes d'HDI	34 (HDI = 0,87)
Monnaie	Franc Pacifique (1000F=8,38€)	Langues parlées	Français + 27 à 30 dialectes

Carte n° 2 : Les provinces et communes de Nouvelle-Calédonie



Source : ISEE (Institut de la Statistique et des Études Économiques de Nouvelle-Calédonie).

2.2 L'actualité du débat

L'ambiguïté sur les effets de bien-être social d'une protection commerciale (et l'ambiguïté afférente aux abaissements de protection) prend souvent la forme de controverses "production locale versus importations". Ces controverses sont moindres dans des grands ensembles ouverts comme l'UE ou l'Aléna, où les controverses porteront plutôt sur les effets de la mobilité des facteurs (y compris main-d'œuvre). En revanche, dans les petits territoires ces controverses peuvent être prégnantes parce que l'exiguïté des marchés qui génère des situations de concentration et des prix élevés donne une acuité supérieure aux problématiques de vie chère (Descombels et Lagadec, 2009, 88-89). Pour cette raison, la Loi de 2009 pour le développement économique des outre-mers (LODEOM) prévoit dans son article 1^{er} une réglementation des prix²⁰⁹.

À la suite de la crise sociale aux Antilles début 2009, le Président de la République a mêlé sa voix à ce débat, en considérant que le développement de l'outre-mer devait passer par une politique de substitution de la production locale aux importations : « Nous savons que les économies ultramarines sont particulièrement fragiles en raison de leurs handicaps structurels que sont l'insularité, l'éloignement de la métropole et de l'étroitesse du marché. Depuis des années, des efforts sont entrepris pour créer une dynamique de production locale. Mais il est vrai que malgré le soutien à la production locale, ces économies sont restées fortement dépendantes des importations de métropole. (...) Avec un taux de chômage aussi important, nous devons être ambitieux et ne plus nous contenter d'une politique de rattrapage. Il faut encourager un développement économique basé sur les potentiels de chaque territoire. (...) [Il faut] orienter ces économies vers la recherche d'une plus grande autosuffisance alimentaire pour qu'elles soient moins dépendantes des importations en encourageant la production locale. (...) Si l'on veut créer des productions locales, sources de richesse locales et d'emploi, il faut aussi un consensus. Il faut une volonté politique de tous les responsables pour que le modèle de développement à promouvoir repose sur les productions locales »²¹⁰.

²⁰⁹ Article 1 : « En application du deuxième alinéa de l'article L. 410-2 du code de commerce, un décret en Conseil d'État peut réglementer, après consultation de l'Autorité de la concurrence et en conformité avec le deuxième alinéa de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne, le prix de vente, dans toutes les collectivités territoriales d'outre-mer pour lesquelles l'État a compétence en matière de réglementation des prix, de produits ou de familles de produits de première nécessité qu'il détermine pour chaque collectivité territoriale d'outre-mer en fonction de ses particularités. » LOI n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mers.

²¹⁰ Intervention liminaire de Nicolas Sarkozy, lors de la rencontre avec les élus locaux des DOM, sur les réponses à apporter face à la crise sociale dans les départements ultramarins (Paris, le 19 février 2009).

L'Autorité de la concurrence est également intervenue, en insistant notamment sur le rôle tant des producteurs que des importateurs vis-à-vis des prix élevés : « S'il n'est donc pas exclu que la production locale (plutôt que le recours à des produits importés) contribue dans certains cas à faire diminuer les prix, la mission a également révélé que pour certaines catégories de produits, les producteurs locaux profitent davantage des obstacles aux importations et de la forte concentration sur les marchés locaux pour accroître leurs prix qu'ils ne contribuent à dynamiser le jeu concurrentiel » (Autorité de la concurrence, 2009).

Toutefois, si on peut comprendre que les surcoûts génèrent des prix élevés et que des comportements de marge y participent aussi (cf. sur ce point Syndex 2009, pour la Nouvelle-Calédonie), il reste à comprendre comment les produits peuvent être écoulés à prix majorés.

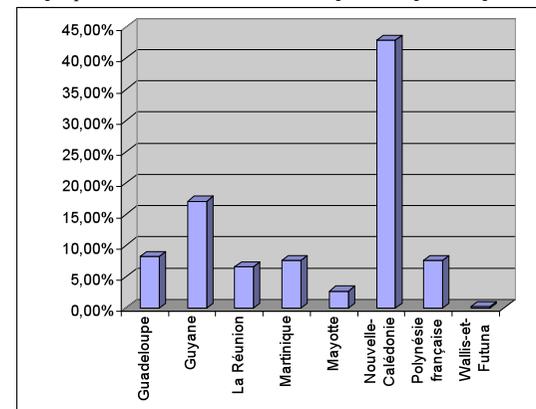
La réponse à cette interrogation est également donnée par l'autorité de la concurrence qui met en avant la coexistence de deux demandes, correspondant à deux populations (dont la première est aisée ou très aisée et la seconde pas ou peu solvable).

« Enfin, les inégalités de revenus observées dans les DOM, plus importantes qu'en métropole, sont également susceptibles d'influencer les politiques tarifaires des entreprises. Sur des marchés où la concurrence est insuffisante, la différenciation de la demande entre, d'une part, des consommateurs relativement pauvres et susceptibles de n'acheter que des produits à bas prix et, d'autre part, des consommateurs beaucoup plus aisés, dont la demande est relativement peu élastique au prix, conduit les entreprises à augmenter leurs prix. Le segment le moins aisé de la demande n'est en effet que très peu rentable et les entreprises préfèrent donc se concentrer sur le segment le plus aisé, en compensant les moindres volumes associés à cette stratégie par des marges importantes par unité vendue » (Autorité de la concurrence, 2009).

Ces pratiques de segmentation de la demande permettent d'un côté des profits élevés mais d'un autre côté génèrent un accroissement de pauvreté (puisque les prix majorés sont valables pour tous, qu'on soit riche ou pauvre). Cela amène donc à la problématique des inégalités sociales, stigmatisées par Syndex (2010) pour la Nouvelle-Calédonie.

En Nouvelle-Calédonie, le débat entre les bienfaits de l'import ou de la production locale est sans doute plus virulent que dans le reste de l'outre-mer. Ceci est dû à l'existence d'un tissu industriel local (historiquement construit autour du nickel via les sous-traitants de la Société Le Nickel) qui n'a pas d'équivalent dans les autres territoires ultramarins. La comparaison des taux de couverture (graphique n° 2) montre la spécificité de la Nouvelle-Calédonie en termes de production locale.

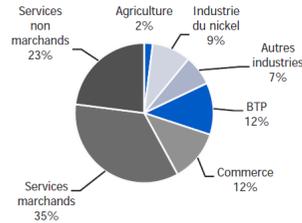
Graphique n° 2 : Taux de couverture des importations par les exportations



Sources : IEDOM (2010), IEOM (2010-a), IEOM (2010-b), Lagadec et Ris (2010-a).

Cette spécificité est liée aux exportations de nickel, bien-sûr, mais également à l'industrie locale de transformation qui se traduit par une substitution partielle vis-à-vis de l'import.

Graphique n° 3 : Répartition de la valeur ajoutée par secteur d'activité en 2008



Source : ISEE.

Ainsi, on constate que la VA dégagée par la mine est proche de celle des industries de transformation (elles-mêmes dépassées assez nettement par les entreprises de BTP). C'est bien ce poids de l'industrie qui rend le débat vivace en ce qui concerne le soutien à lui accorder en maintenant la fiscalité douanière (environ 19% de taxes à l'entrée) (DRD, 2010). Ce débat est également un débat politique, puisque les deux principaux partis non indépendantistes affichent des positions différentes en la matière.

2.3 Le paysage politique en Nouvelle-Calédonie

Les principaux partis

Le principal critère de démarcation politique en Nouvelle-Calédonie est le positionnement vis-à-vis de l'indépendance.

Les indépendantistes sont essentiellement regroupés au sein du FLNKS, qui comprend l'Union Calédonienne et le Palika (Parti de la libération kanak). Le Palika dirige la province Nord et l'Union Calédonienne dirige la province des Îles.

Les anti-indépendantistes sont répartis dans quatre principaux partis : le RPC (ancien parti de Jacques Lafleur), l'Avenir Ensemble-LMD, Calédonie Ensemble et le Rassemblement-UMP. Ces quatre partis totalisent 35 des 40 sièges de l'Assemblée de la province Sud depuis les élections de mai 2009.

Les deux principaux partis non indépendantistes sont le Rassemblement-UMP (qui dirige la province Sud) et Calédonie Ensemble qui détient la présidence du gouvernement calédonien.

Notre analyse du débat politique sur le modèle de développement économique s'articule autour des positions de ces deux partis²¹¹, qui sont largement antagonistes.

Ainsi, dans son document électoral de 2009, le Rassemblement-UMP faisait un lien direct entre protections de marchés et cherté de vie, s'engageant à « Améliorer le pouvoir d'achat des consommateurs par une modernisation des protections de marchés (transparence et efficacité) ». Dans la période pré-électorale, le député Pierre Frogier insistait déjà sur la nécessité de réformer les protections de marchés pour diminuer le coût de la vie : « Toutes ces mesures ont un coût budgétaire mais elles ont aussi – en ce qui concerne les protections de marchés – un impact sur le coût de la vie et donc sur le pouvoir d'achat. (...) Les monopoles ou oligopoles de fait, souvent renforcés et consolidés par les protections à l'importation doivent être remis en cause »²¹².

A *contrario*, Calédonie Ensemble affirmait son soutien à la production locale dans son document électoral : « Les entreprises calédoniennes sont le moteur de la croissance du pays, mais elles produisent sur un marché intérieur restreint et sont largement dépendantes de facteurs extérieurs qu'elles ne maîtrisent pas : coût du transport et des matières premières, prix du pétrole, cours du nickel, taux de change, etc. Cette situation ne leur permet pas de lutter à armes égales avec la concurrence internationale et il faut leur offrir l'appui de la collectivité pour se développer ». En outre, alors que le document envisageait la possibilité d'une TVA sociale pour diminuer les charges des entreprises, il était précisé : « Il faudra alors veiller à

²¹¹ Le focus sur ces deux partis s'explique par le fait qu'ils sont arrivés en tête mais également par la plus grande difficulté à identifier l'Avenir Ensemble-LMD. D'une part, car il s'agit d'une alliance entre deux partis et, d'autre part, parce que Calédonie Ensemble est issu d'une scission avec l'Avenir Ensemble (scission portant notamment sur le manque de lisibilité du positionnement du parti).

²¹² Convention du Rassemblement-UMP sur l'économie, le pouvoir d'achat et le développement économique, allocation de clôture de Pierre Frogier, Président du Rassemblement-UMP (25 octobre 2008).

mettre en place des dispositifs adaptés pour ne pas déstabiliser l'industrie de transformation locale par rapport à l'importation ».

Ces partis ont des électors fortement différenciés. Pour le montrer, il convient de comparer leurs résultats aux scrutins des élections provinciales de 2009 et des élections municipales de 2008. L'intérêt de la comparaison vient du fait que le corps électoral de ces élections est différent. Le scrutin municipal est ouvert à tous les électeurs, tandis que le scrutin provincial est limité aux citoyens calédoniens, c'est-à-dire qu'il exclut les personnes arrivées en Nouvelle-Calédonie après le référendum local de ratification de l'Accord de Nouméa du 5 novembre 1998.

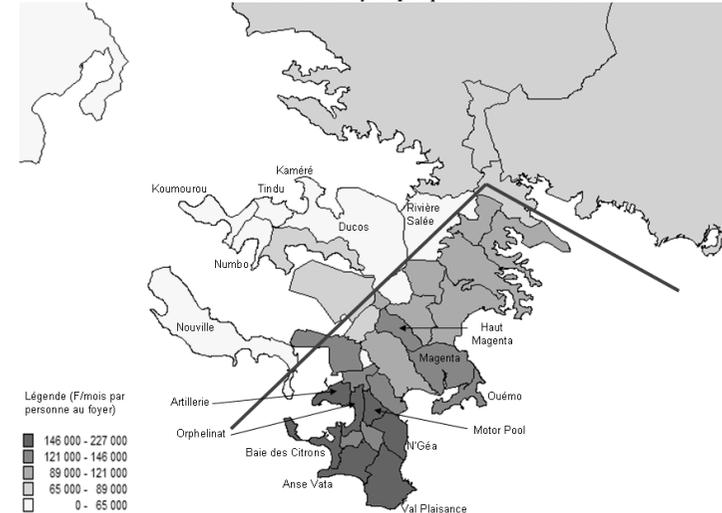
Base électorale et positionnement économique

Le Rassemblement-UMP a remporté les élections provinciales de 2009 avec un score particulièrement élevé sur Nouméa (Calédonie Ensemble remportant la majorité des communes de l'intérieur en province Sud).

Sur Nouméa, le Rassemblement-UMP totalise 8 932 voix, contre 6 402 à Calédonie Ensemble (soit 39% de voix en plus pour le Rassemblement-UMP). Mais les votes sont fortement différenciés selon les quartiers de Nouméa.

Afin de caractériser ces quartiers, la carte ci-dessous indique les niveaux moyens de revenu. Le revenu moyen global sur Nouméa étant de 245 000 CFP.

Carte n° 3 : Les revenus moyens par quartiers de Nouméa



Source : Province Sud (2006), Données TNS-NC.

On constate une séparation géographique entre les quartiers Sud et Est (riches) et les quartiers Nord et Ouest (populaires) – indiquée par la ligne rouge.

Il est à noter que les presqu'îles de Nouville et Koumourou sont relativement peu peuplées et ne disposent pas non plus de bureaux de vote en propre.

Nous focaliserons donc l'analyse sur les autres quartiers en considérant les extrêmes : quartiers populaires à revenu moyen par personne au foyer inférieur à 65 000 F. CFP et quartiers riches à revenus moyens par personne au foyer supérieur à 146 000 F. CFP.

À partir de là, nous isolons les bureaux de vote correspondants (cf. annexe n° 2 pour le détail des votes sur l'ensemble de Nouméa).

On constate que, dans les quartiers aisés (Nouméa Sud plus Ouémo), le Rassemblement-UMP réalise, en 2009, 2 520 voix, contre 1 305 pour Calédonie Ensemble, soit un écart de voix de 93%. Dans les quartiers

modestes Calédonie Ensemble réalise 2 118 voix, contre 1 791 pour le Rassemblement-UMP, soit un écart de voix (inversé) de 18%. Dans tous les autres quartiers, le Rassemblement-UMP réalise un score supérieur à celui de Calédonie Ensemble. Dans les quartiers de Nouméa Sud (proches des plages et les plus aisés de Nouméa) le score du Rassemblement-UMP est plus du double de celui de Calédonie Ensemble. *A contrario*, on constate que c'est uniquement dans des communes de l'intérieur, économiquement peu développées au regard de Nouméa, que Calédonie Ensemble est arrivé en tête et/ou devant le Rassemblement-UMP (cf. carte n°2 et annexe n° 1).

Le vote apparaît donc très fortement conditionné par la variable économique, elle-même fortement liée à l'implantation géographique des ménages²¹³.

La comparaison des scrutins des provinciales de 2009 et des municipales de 2008 est également éclairante. Sur le total de Nouméa, il y avait 20% d'inscrits en plus en 2008. Si on exclut spécifiquement le Centre Ville, l'écart entre le nombre d'inscrits dans le corps électoral de 2008 et celui de 2009 est maximal à Nouméa Sud (+28%). *A contrario*, cet écart est minimal dans les quartiers populaires (+15% à Nouméa-Ouest et +12% à Rivière Salée).

On peut donc en conclure que :

- plus l'électorat compte de personnes arrivées après 1998 (donc forte prévalence des expatriés) et plus cet électorat est en moyenne aisé,

- plus l'électorat compte une part importante de citoyens calédoniens et plus le revenu moyen est faible.

Dès lors, les discours des deux principaux partis dans le débat importations *vs* production locale peuvent être interprétés à l'aune de leurs électeurs respectifs.

L'électorat de Calédonie Ensemble est un électorat essentiellement "calédonien" et modeste, c'est un électorat pour lequel les préoccupations de vie chère sont importantes (faibles revenus) mais il en va de même pour les préoccupations de chômage et d'emploi²¹⁴. Cet électorat est *a priori* réceptif au discours selon lequel il faut développer l'industrie locale, pourvoyeuse d'emplois, etc.

L'électorat du Rassemblement-UMP est un électorat comprenant davantage d'expatriés et de personnes aux revenus élevés. Cet électorat est moins réceptif à la défense de l'industrie et de l'emploi puisqu'en moyenne il travaille peu dans l'industrie (très forte prévalence des fonctionnaires métropolitains parmi les expatriés – pour la plupart en séjour limité à deux fois deux ans en Nouvelle-Calédonie –, des professions libérales et sans doute aussi des retraités de la fonction publique métropolitaine²¹⁵).

Outre l'aspect purement économique (qu'on peut ramener à la crainte d'être au chômage ou d'y voir ses proches), on peut également considérer que l'électorat aisé préfère les produits importés puisque ses références de consommation sont plus directement métropolitaines.

Inversement, l'électorat calédonien sera plus sensible à un discours articulé autour de la construction d'un tissu industriel local.

On peut enfin noter que si le critère géographique se recoupe largement à Nouméa avec le critère économique, cette corrélation n'est pas pour autant immuable. Ces dernières années, une politique de mixité sociale a été entreprise, avec notamment création de logements sociaux dans les quartiers Sud de Nouméa (quartiers aisés). S'il est trop tôt pour percevoir un impact sur la carte électorale, on peut toutefois imaginer que les frontières économiques finissent par s'estomper partiellement (au moins pour ce qui est des quartiers aisés puisque la puissance publique peut y affirmer une volonté de mixité sociale – *a contrario*, il semble improbable de développer une implantation de ménages aisés dans les quartiers populaires).

CONCLUSION

Dans un contexte de cherté de vie, et *a fortiori* dans un contexte insulaire dans lequel la plupart des produits finis ou des intrants sont importés, il est fréquent que les intérêts divergents entre importateurs et producteurs locaux amènent les uns et les autres à se renvoyer la responsabilité de la vie chère.

Ce fut le cas en Polynésie notamment à la suite de l'introduction de la TVA (1998-2002). Cette taxe, remplaçant la fiscalité à l'entrée, signifiait abaissement des protections de marchés et a donc été

²¹³ Pour une analyse en Polynésie Française des articulations entre politique et géographie urbaine, voir Tourland (2008).

²¹⁴ On constate une forte corrélation entre rémunérations faibles et probabilité de chômage élevée. Voir sur ce point Boeri et Van Ours (2008, 166).

²¹⁵ Jusqu'en 2008, les retraités de la fonction publique de l'État s'installant en Nouvelle-Calédonie percevaient une pension majorée de 75 %, ce qui incitait bien-sûr à prendre sa retraite en Nouvelle-Calédonie. Il est logique que ces personnes à hauts revenus ne s'installent pas ensuite dans les quartiers populaires.

accompagnée de la mise en place de taxes conjoncturelles protectionnistes pour abriter la production locale²¹⁶. Certaines de ces taxes ont été attaquées par les importateurs-distributeurs, que ce soit au niveau du tribunal administratif ou d'un point de vue médiatique (les importateurs achetant des publicités dans la presse locale pour vanter les effets positifs sur le coût de la vie des annulations de protections de marchés).

Aux Antilles, lors de la crise sociale de 2009, les importateurs étaient particulièrement vilipendés, accusé par le LKP d'être des "profiteurs" (le contexte étant cependant différent du fait de la quasi absence de producteurs locaux aux Antilles).

Le débat est plus vif en Nouvelle-Calédonie puisque l'industrie locale de transformation représente une part importante de l'économie (et que les producteurs et les distributeurs sont organisés en fédérations patronales actives). Les intérêts divergents se traduisent par des discours simples : les producteurs locaux réclament des protections de marchés au nom de l'emploi qu'ils créent et les importateurs demandent des suppressions de taxes et (surtout) de quotas au nom de la liberté du commerce et avec l'objectif affiché de baisses de prix²¹⁷.

Cette opposition se retrouve dans les positionnements des deux principaux partis anti-indépendantistes. Le Rassemblement-UMP est plutôt favorable à la grande distribution et aux importateurs, tandis que Calédonie Ensemble affiche son soutien à la production locale.

En comparant les électeurs des deux partis ces positionnement paraissent logiques : plutôt modeste et "calédonien" pour Calédonie Ensemble (avec dont une plus forte sensibilité à la question de la défense de l'emploi), plutôt aisé et « expatrié » pour le Rassemblement-UMP (avec donc une faible considération pour les questions de chômage et de production locale).

Cette situation peut-être remise en perspective par l'observation de l'Autorité de la concurrence (2010), qui estimait, pour les DOM, que « la différenciation de la demande entre d'une part, des consommateurs relativement pauvres et susceptibles de n'acheter que des produits à bas prix, et d'autre part, des consommateurs beaucoup plus aisés » facilite la fixation de prix élevés. Cette différenciation de la demande, qui correspond à une démarcation entre riches et pauvres, se retrouve également en Nouvelle-Calédonie mais avec la particularité notable d'être non seulement prise en compte par les entreprises mais également pas les partis politiques qui, selon que leur électorat est plutôt populaire ou aisé, soutiennent d'abord la production locale ou le secteur de l'import-distribution.

Ce positionnement des partis politiques peut être vu comme guidé par une logique classique de soutien politique (qui s'exerce ici dans le cadre d'un électorat hétérogène, à la différence de la quasi-totalité des travaux théoriques en compétition électorale développés depuis Brock et Magee, 1978).

La prééminence des considérations de soutien politique explique aussi la vigueur du débat, puisque les acteurs économiques aux intérêts antagonistes trouvent parmi les politiques des relais directs de leurs arguments. L'inconvénient est que ce débat tend à confronter deux positions extrêmes : liberté totale d'importer revendiquée par les uns, protection maximale de toutes les productions locales demandée par les autres. Cela empêche de questionner la position du curseur selon des critères économiques et sociaux. Si, pour chaque demande de protection, était réellement étudiés tant le coût social de la protection de marché que son avantage social, on pourrait déterminer les secteurs qui doivent être protégés (secteurs à forte intensité en main-d'œuvre et à forte création de valeur ajoutée) et les secteurs devant demeurer ouverts à la concurrence internationale (secteurs nécessitant d'importants coûts fixes et difficiles à amortir à prix raisonnables sur des échelles de production courtes, secteurs à faible intensité de main-d'œuvre, etc.). Dès lors, le débat tendrait à se confiner, car la lisibilité de la politique industrielle et commerciale menée aurait un effet vertueux de pédagogie sur les justifications des protections de marchés appliquées.

BIBLIOGRAPHIE

AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (2009) *Avis n° 09-A-45 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les départements d'outre-mer*, 8 septembre, 63 pages.

BOERI T., VAN OURS J. (2008) *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press, 344 pages.

²¹⁶ Sur la question de l'affaiblissement des protections de marché du fait de l'introduction d'une TVA, voir Lagadec et Ris (2010-b).

²¹⁷ En avril 2009, le Syndicat des Importateurs et Distributeurs de Nouvelle-Calédonie (SIDNC) a déposé onze recours au tribunal administratif contre les protections de marché, visant notamment l'agriculture. En mars 2010, de nouveaux recours sont déposés au tribunal, qui amènent à annuler les doubles protections de l'industrie (c'est-à-dire impossibilité d'avoir à la fois des protections tarifaires et non tarifaires).

BROCK W. A., MAGEE S. P. (1978) The Economics of Special Interest Politics: The Case of the tariff, *American Economic Association Papers and Proceedings*, 68, 2, May, 246-250.

DESCOMBELS A., LAGADEC G., 2009, *L'ombre de la crise – La Nouvelle-Calédonie sera-t-elle épargnée par la crise économique?*, MPRA, Paper n° 17871, mai, 228 pages.

DRD (Direction Régionales de Douanes de Nouvelle-Calédonie) (2010) *Évolution annuelle des recettes douanières*, Tableaux de bord budgétaires 2009.

HILLMAN A. L. (1989) *The Political Economy of Protection*, Harwood Academic Publishers, 166 pp.

IEDOM (2010) *La Lettre de l'Institut d'émission*, Novembre, 14 pages.

IEOM-a (2010) *La Lettre de l'Institut d'émission*, Agence de Papeete, n° 222, novembre 2010, 8 pages

IEOM-b (2010) *La Lettre de l'Institut d'émission*, Agence de Nouméa, n° 222, novembre 2010, 8 pages.

LAGADEC G., RIS C. (2010-a) Les territoires français du Pacifique face à la crise des subprimes : des réponses différenciées, *Cahiers du Larje*, n° 2010-2, novembre, 29 pages.

LAGADEC G., RIS C. (2010-b) Les grands enjeux économique de la réforme fiscale en Nouvelle-Calédonie, *Cahiers du Larje*, n° 2010-4, novembre, 60 pages.

POIRINE B. (2007) Éloignement, insularité et compétitivité dans les petites économies d'outre-mer, Agence Française de Développement, Document de travail n° 52.

PROVINCE SUD (2006) *Urbanisme commercial en Province Sud. Dynamiques actuelles. Enjeux et orientations*, Document annexé à la délibération de l'Assemblée de la Province Sud n° du 28 août.

SYNDEX (2009) *Les causes de la vie chère en Nouvelle-Calédonie. Structure des prix et des coûts*, avril, 114 pages.

SYNDEX (2010) *Le pouvoir d'achat des Calédoniens. La Nouvelle-Calédonie face à ses inégalités*, octobre, 78 pages.

TOURLAND N. (2008) Implantation et stratégie du parti indépendantiste Tavini Huira'atira dans les espaces urbanisés de Tahiti, *L'Espace Politique*, n° 6 (2008-3), 15 pages.

Annexe n° 1 : Résultats des élections provinciales de 2009 en province Sud

COMMUNES	Inscrits	Votants	Particip	Exprimés	Rassemblement-UIMP	Calédonie Ensemble	Avenir Ensemble	FNKS	RPC
Nouméa	38 760	28 865	74,00%	28 139	89 52	6 407	49 12	1 297	2 475
Dumbéa	10 087	7 238	72,00%	7 048	2 289	1 698	974	412	550
Mont-Dore	13 324	9 882	74,00%	9 589	3 106	2 213	1 258	1 146	657
Païta	7 338	5 514	75,00%	5 382	773	1 054	1 800	496	253
Bouloparis	2 009	1 611	80,00%	1 584	6 40	187	231	220	63
Bourail	3 346	2 436	73,00%	2 369	5 03	655	393	341	163
Farino	416	359	86,00%	349	1 27	117	48	4	24
Ile des Pins	1 395	945	68,00%	935	272	159	33	294	13
La Foa	2 475	2 113	85,00%	2 069	3 46	1 092	1 08	1 10	56
Moindou	587	459	78,00%	447	71	189	38	74	12
Poya Sud	125	114	91,00%	112	56	13	15	1	8
Sarraméa	444	334	75,00%	328	23	97	10	101	3
Thio	1 883	1 281	68,00%	1 268	98	327	55	490	22
Vaté	1 460	958	66,00%	954	54	85	19	365	5
Total	83 649	62 109	74%	60 573	17 290	14 293	9 894	5 342	4 304
			%		28,54%	23,60%	16,33%	8,82%	7,11%

Légende : les cases indiquées en jaunes correspondent au parti arrivant en tête parmi les trois partis non indépendantistes.

Remarques : le score élevé de l'Avenir Ensemble à Païta s'explique notamment par le fait que le Président de ce parti est maire de cette commune ; le score élevé de Calédonie Ensemble à La Foa s'explique notamment par le fait que le fondateur de ce parti a été maire de cette commune de 1989 à 2008.

Annexe n° 2 : Résultats des élections provinciales de 2009 à Nouméa

Classement des Bureaux de vote par Quartiers	Inscrits	Votants	Particip	Exprimés	Calédonie Ensemble	Rassemblement-UIMP	Avenir Ensemble	RPC
Nouméa Ouest	5966	4179	70,00%	4064	1200	851	583	334
Valée du tir	959	652	68,00%	628	191	160	78	53
VDT Doniambo	818	537	66,00%	529	126	74	68	21
Montravel	803	562	70,00%	550	145	145	71	44
Kamere	684	509	74,00%	495	165	83	75	41
Ducos Papeete	919	671	73,00%	648	245	127	106	51
Ducos Zi	948	694	73,00%	670	163	189	85	81
N'Du	835	554	66,00%	544	165	73	100	40
Rivière Salée	5167	3779	73,00%	3672	918	940	548	336
Rivière Salée	908	644	71,00%	628	131	202	78	57
Rivière Salée	863	645	75,00%	629	131	134	105	60
Rivière Salée	848	632	75,00%	619	163	199	80	63
Rivière Salée	876	639	73,00%	621	179	129	93	57
Rivière Salée	832	576	69,00%	554	168	98	103	36
Rivière Salée	840	643	77,00%	621	146	178	89	63
PK6 PK7 Tina	4929	3727	76,00%	3655	820	1136	606	324
Normandie	992	692	70,00%	674	146	125	101	90
PK7 Tina	854	665	78,00%	649	133	223	118	45
PK6	1 009	759	75,00%	747	155	245	147	52
PK6 Tina	989	777	79,00%	768	156	298	118	82
PK4	1 084	834	77,00%	817	230	245	122	55
Ouemo Ste Marie	2805	2125	75,75%	2062	413	722	450	167
Ouemo	905	676	75,00%	656	124	236	142	51
Ouemo	933	713	76,00%	696	148	240	169	52
Ste Marie	967	736	76,00%	710	141	246	139	64
Magenta	4924	3740	76,00%	3637	761	1228	698	323
Magenta Aerodrome	1 003	748	75,00%	730	161	233	125	56
Magenta	940	696	74,00%	670	158	173	106	68
Magenta	966	737	76,00%	715	137	279	154	48
Haut Magenta	1 001	788	79,00%	774	140	300	171	75
Haut Magenta	1 014	771	76,00%	748	165	243	142	76
Valée des Colons	3400	2567	75,50%	2496	562	850	470	198
VDC	848	646	76,00%	629	120	196	139	60
VDC	870	650	75,00%	633	138	229	101	46
VDC	853	641	75,00%	626	145	203	125	53
VDC	829	630	76,00%	608	159	222	105	39
Centre Ville	1906	1391	73,00%	1354	316	420	225	139
CV	484	357	74,00%	352	101	104	42	39
CV	673	476	71,00%	463	107	140	82	45
CV	749	558	74,00%	539	108	176	101	55
Trianon, Fbg Blanchot, Receiving, Mot Pool	4448	3349	75,00%	3257	651	1227	595	289
Trianon	738	569	77,00%	557	122	209	84	52
Fbg Blanchot Trianon	1 007	749	74,00%	736	140	274	141	71
Mot Pool	875	642	73,00%	618	126	240	100	55
Receiving	861	654	76,00%	641	125	253	120	62
Fbg Blanchot	967	735	76,00%	705	138	251	150	49
Nouméa Sud	5215	4008	77%	3942	766	1558	737	365
Orphelmat	941	696	74,00%	682	132	233	139	82
Baie des citrons	718	560	78,00%	554	97	241	110	38
Anse Vata	713	552	77,00%	541	133	199	96	37
Anse Vata	886	645	73,00%	636	115	250	105	44
Val Plais Ouen Toro	846	660	78,00%	651	135	246	125	68
Val Plais Ngea	1 111	895	81,00%	878	154	389	164	96
Total Nouméa	38760	28865	74,50%	28139	6407	8932	4912	2475
					22,77%	31,74%	17,46%	8,80%

La migration du capital humain qualifié des pays en développement (le cas du Maroc) : réalités et perspectives

Tarik KASBAOUI²¹⁸ et Abdelhamid NECHAD²¹⁹

La migration du capital humain qualifié²²⁰ est une caractéristique de la mondialisation. Elle est appelée à se développer et à s'amplifier dans l'avenir. Le phénomène prend une importance considérable depuis la fin du siècle dernier. Cette migration se fait dans différents sens : Sud-Sud, Nord-Sud, Nord-Nord et, enfin, Sud-Nord. De ces différentes formes de migration, c'est cette dernière qui nous interpelle par ses incidences économiques sur les pays en développement. L'article se concentre sur la migration du capital humain qualifié (MCHQ) plutôt que sur des termes plus populaires parce que la MCHQ englobe plusieurs termes qui sont utilisés pour qualifier ce type de mouvement de population : la fuite des cerveaux, l'exode des compétences optimales, le gaspillage des cerveaux, la circulation des cerveaux, l'échange des cerveaux, la globalisation des cerveaux et l'exportation des cerveaux, la migration des compétences, le déplacement des expertises, brain drain, etc. (Lowell and Finadlay, 2001, 6)

Le terme "brain drain" (fuite des cerveaux) a été popularisé dans les années cinquante en référence à la migration vers les États-Unis de scientifiques de premier rang en provenance de pays tels que le Royaume-Uni, le Canada ou l'ex-Union Soviétique ; ce terme est désormais utilisé dans un sens plus large pour désigner la migration de capital humain (c'est-à-dire d'individus hautement éduqués, titulaires d'un diplôme universitaire ou équivalent) des pays en développement vers les pays industrialisés. Au cours des deux dernières décennies, l'ampleur du brain drain a atteint des proportions phénoménales. La migration du capital humain qualifié participe de la mondialisation croissante de l'économie, mondialisation qui renforce la tendance naturelle du capital humain à s'agglomérer là où il est déjà abondant. Actuellement, on assiste à un foisonnement d'expressions pour désigner cette forme de migration : migration élitiste, exode des cerveaux, drainage des compétences, fuite du savoir, exode des intellectuels, transfert inverse de technologie... Bien qu'elle soit de plus en plus placée sous les feux de l'actualité, la question reste peu explorée et mal maîtrisée. La problématique étant assez complexe et multidisciplinaire, elle interpelle le sociologue, l'économiste, le politologue le démographe, le juriste et autres disciplines. Par ailleurs, l'évaluation quantifiée de cette forme de migration reste difficile faute de données statistiques fiables.

Le Maroc est concerné par le phénomène de la migration du capital humain qualifié et ne peut l'empêcher. Certaines de ses compétences optent pour la vie à l'étranger, comme c'est d'ailleurs le cas de la plupart des pays du Sud actuellement. Le Maroc, qui a ratifié une grande partie des instruments internationaux des droits de l'homme, ne peut entraver ce principe en restreignant le droit à la liberté de mouvement de ses citoyens ou en empêchant ses compétences de s'expatrier. Certaines compétences étrangères résident aussi dans le pays. Ainsi, au Maroc, les migrants qualifiés sont en premier lieu des membres de la diaspora marocaine. Ils sont ensuite des étrangers qui ont immigré dans le pays pour diverses raisons, mais principalement pour y travailler ou pour se rendre en Europe ou ailleurs.

Cet article se propose alors d'éclaircir le rôle du capital humain dans le développement économique. L'expérience abordée est celle de l'économie marocaine. Le problème crucial de ce pays est que sa

²¹⁸ Faculté Polydisciplinaire d'El Jadida, Université Chouaib Doukkali. Directeur du Laboratoire de Recherche en Gestion, en économie et en Sciences Sociales (LARGESS). Membre associé du Groupe de Recherche sur les Économies Locales (GREL, Université du Littoral) et du Centre Régional sur l'internationalisation des Firmes, la Formation et l'Emploi (CERIFE, Université Aix Marseille III). tarik.kasbaoui@gmail.com

²¹⁹ Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et sociales d'Ain Sebâa, Université Hassan II- Mohammedia. Membre associé du Groupe de Recherche sur les Économies Locales (GREL, Université du Littoral). nechad22@yahoo.fr

²²⁰ Le terme « qualifiée » (« skilled » en Anglais) ne revêt pas partout la même signification et il existe parfois une certaine confusion dans son utilisation. Le terme a une relation avec la formation et le niveau de l'éducation d'une personne mais cette formation et ce niveau d'éducation diffèrent d'un pays à un autre. Une personne considérée comme qualifiée dans certains pays (notamment ceux du Sud) n'est pas automatiquement considérée comme telle dans d'autres (particulièrement ceux du Nord). Mais, en général, la migration qualifiée signifie la migration de personnes ayant une formation supérieure (universitaire ou autre) acquise dans le pays d'origine avant l'émigration ou dans le pays d'immigration ou de transit.

spécialisation dans des activités peu intensives en capital humain va non seulement inciter les acteurs économiques à ne pas investir dans l'éducation, mais aussi inciter les travailleurs qualifiés à migrer vers les pays développés. Cet article avait pour ambition de répondre à quatre questions centrales : quel est le rôle du capital humain au Maroc ? Quels sont les déterminants de départ du capital humain qualifié au Maroc ? Y a-t-il des effets sur le Maroc ? Quelles sont les stratégies et les politiques de retour de ces migrants qualifiés et quel est leur rôle dans le développement du pays d'origine ?

1. POIDS DU CAPITAL HUMAIN ET LA FORMATION AU MAROC

Le développement du capital humain constitue un outil essentiel pour assurer une croissance économique soutenue. Le savoir est devenu un facteur primordial du développement des nations. À une époque marquée par la mondialisation, la libéralisation des échanges et l'accélération du progrès technique, le capital humain devient un investissement immatériel qui peut faire progresser et soutenir la productivité, l'innovation et la recherche et développement.

1.1 Croissance endogène et capital humain

Le capital humain est reconnu comme un facteur déterminant dans la croissance économique en complément du capital physique. Cette idée n'est certes pas neuve puisqu'elle était déjà présente chez Adam Smith lorsqu'il comparait la rentabilité attendue d'un homme éduqué et compétent à celle d'une machine dispendieuse. De même, le constat qu'il n'est de richesse que d'hommes n'est pas nouveau : il traverse l'histoire de la pensée économique, depuis les mercantilistes, qui considéraient la population comme la vraie source de richesse des nations, en passant par Say, Marx, ou Walras dont les constructions contiennent au moins implicitement une conception du rôle économique du capital humain (Beaud et Dorstaler, 1993, 160). La théorie du capital humain se base sur l'importance de la formation et de l'éducation. Le capital humain est considéré comme un actif, comparable aux actifs physiques ou financiers. Les investissements immatériels peuvent provoquer des externalités positives car ils permettent une acquisition et une transmission des savoirs plus efficace. L'immatériel est le complément indispensable aux acquisitions de matériels sophistiqués.

Selon Amable et Guellec (1992), le capital humain peut être défini comme la somme des capacités ayant une efficacité productive incorporée aux individus. Ces capacités peuvent être diverses : santé, force physique, connaissances générales ou techniques. Le capital humain a donc la caractéristique d'être de l'information, du savoir (comme la technologie) et d'être appropriable par des individus puisqu'il leur est incorporé. Les modèles de la croissance endogène (Guellec, 1992, 41-50) puisent en partie leurs sources microéconomiques dans la théorie du capital humain. Le modèle de Lucas (1988, 3-42), par exemple, mettant l'accent sur le poids de l'éducation dans la croissance, est construit, dans la lignée des thèses de Becker (1975), sur l'hypothèse que l'individu produit son capital à partir de lui-même, en gérant librement le partage de son temps entre production et éducation. Lucas se différencie cependant de Becker lorsqu'il pose l'hypothèse que la personnalisation du capital humain n'empêche pas l'existence d'externalités de connaissances, même si elle tend à en limiter la diffusion.

L'intégration du capital humain au sein des facteurs de croissance endogène a été proposée pour la première fois par Lucas en 1988, même si l'éducation, qui assure la production de nouveau capital humain, avait déjà été prise en compte par Denison en 1967. Dans le modèle de la croissance endogène, le capital humain est supposé avoir un effet semblable à celui du capital physique. Le modèle de Lucas (1988) situe la source de la croissance dans l'accumulation du capital humain qui est effectuée par les individus dans le cadre de rendements croissants. L'efficacité de chaque individu dans la production du bien final est d'autant plus grande que le niveau moyen du capital humain est élevé, cela constitue un effet externe positif relatif à l'accumulation individuelle de capital humain. Lucas privilégie le capital humain sur la technologie comme facteur de croissance car la technologie est un bien public, accessible par tous et qui ne peut donc expliquer les différences économiques entre les pays, alors que le capital humain, comme la technologie, est du savoir. Mais il a pour particularité d'être incorporé aux individus, ce qui lui confère la double propriété de rivalité et d'exclusivité. Ces caractéristiques semblent *a priori* interdire l'apparition d'externalités liées à l'éducation. Lucas intègre cependant dans son modèle une hypothèse d'externalité de réseau du capital humain, l'idée étant que le capital humain d'un individu est d'autant plus efficace qu'il peut partager et échanger son savoir et ses idées avec d'autres personnes de même niveau.

1.2 *Système éducatif marocain*

Le secteur éducatif marocain en tant qu'entreprise de formation, de qualification et de compétence a subi des détériorations qualitatives durant la phase de l'ajustement. Il continue à être un système socialement et efficacement peu performant. L'analyse de ce système permet d'en appréhender le dysfonctionnement par rapport aux besoins de l'économie. En effet, la politique économique d'ajustement structurel du Maroc, mise en place avec le Fonds monétaire international (FMI) en 1983, laisse subsister des inégalités et dégrade le développement du capital humain. Elle néglige, en conséquence, des secteurs importants de l'économie, notamment l'emploi, l'éducation et la technologie. Secteurs vitaux et stratégiques qui, négligés, laissent peu de place à une véritable politique d'éducation, de formation, du développement des connaissances et d'innovation. Ainsi, devant les contraintes financières, le système scolaire marocain s'inscrit dans une stratégie de production des diplômés de masse au détriment des diplômés possédant des qualités de création et d'innovation.

La mise en œuvre de la politique d'ajustement scolaire dans les années 1980 et son préalable - la réforme du secteur éducatif - s'accompagnera de la détérioration de la plupart des indicateurs éducatifs. De 1982-1983 à 1987-1988, les taux de croissance (national, rural, urbain et par sexe) sont négatifs. Cependant, le rapport du Fonds des Nations unies en 2001 fait état d'une situation catastrophique pour le Maroc en ce qui concerne les indicateurs sociaux. Enfin, bien que la politique d'ajustement structurel, poursuivie au Maroc, ait eu un impact positif sur les grands équilibres financiers internes et externes, il n'en demeure pas moins qu'elle a occulté la question des investissements immatériels et tous les indicateurs sociaux, dans un pays désormais arimé à l'Europe.

L'épanouissement du capital humain commence par l'apprentissage primaire c'est-à-dire l'enseignement originel dispensé à la naissance de chaque individu, acteur du développement social, économique et technologique d'un pays. L'école est le lieu privilégié de cet apprentissage mais aussi celui de l'acquisition de tous les savoirs et la capacité à les développer. Le niveau d'alphabétisation et plus généralement²²¹ (Indicateur de développement humain), nous donne une idée sur la capacité d'un pays à créer et acquérir le savoir. En effet, le rapport mondial 2007 du PNUD sur l'indicateur du développement humain, établi par les Nations unies (IDH d'espérance de vie, de niveau d'instruction et de taux d'alphabétisation des adultes) rapporte que le Maroc se situe au 126^e rang mondial. Mais cet indicateur a des lacunes. Il est une moyenne nationale, au même titre que le revenu réel par habitant, alors qu'on sait bien que l'utilisation des moyennes laisse passer inaperçus des écarts considérables dans la répartition des indicateurs, en fonction du sexe, de la culture ou de la région. Il existe aussi au sein d'un même pays des disparités très significatives entre régions, entre sous-régions, entre zones urbaines et rurales, et entre les sexes. Il s'avère donc indispensable de réviser l'IDH afin qu'il puisse refléter ces différences de répartition. Le deuxième grand problème que pose l'IDH est de savoir ce que mesure ce dernier. Est-ce une mesure normative d'un standard de vie souhaitable ou une mesure d'un niveau de vie ? Mesure-t-il la qualité de la vie ?

1.3 *Crise du système éducatif marocain*

La crise de l'enseignement public au Maroc est un problème unanimement reconnu par les différents acteurs du champ politique et social. Depuis les années quatre-vingt, la presse n'a cessé de dénoncer les carences du système éducatif déficient. Au Maroc, la scolarité est gratuite ; les élèves doivent toutefois payer le transport et les fournitures scolaires. Le primaire dure six ans, le niveau intermédiaire trois ans, et le secondaire trois années. Il existe deux types d'écoles secondaires au Maroc : les lycées techniques et les lycées d'enseignement général préparant à l'université. L'enseignement se fait en arabe pendant les deux premières années du primaire, puis en arabe et en français pour le reste de la scolarité. Le Maroc est doté de plusieurs universités modernes. Plus particulièrement, la structure démographique du Maroc (60% ont moins de 25 ans) et le taux d'analphabétisation (Ministère de l'Économie et des Finances, 2001) 47% suffisent à démontrer l'acuité du problème de l'éducation. L'effort financier de l'État est pourtant massif dans ce secteur : il représente 25% du budget de l'État et plus de 6% du PIB. Le problème naît à l'évidence de la structure de cet enseignement et des principes qui en guident l'organisation.

Sur la population des 6-7 ans, seuls 83% des enfants accèdent à l'école. Encore cette moyenne doit-elle être largement relativisée tant les disparités sont fortes entre villes et campagnes ou entre garçons et filles.

²²¹ L'IDH est basé sur trois dimensions liées aux capacités dont disposent les individus. C'est ainsi que la longévité (critère d'espérance de vie) est une dimension qui exprime la capacité à vivre longtemps et en bonne santé. Le niveau d'éducation reflète l'aptitude à acquérir des connaissances susceptibles de permettre à l'individu l'intégration au sein d'une communauté. L'accès au revenu nécessaire pour assurer un niveau de vie convenable exprime la capacité de mener une vie saine.

La langue d'enseignement est l'une des premières données importantes du problème. En effet, après un enseignement scolaire arabisé, les étudiants se trouvent en "rupture linguistique" au seuil de l'enseignement supérieur, essentiellement dispensé en français dans les disciplines comme la médecine ou les sciences économiques, la "sphère économique" étant par ailleurs majoritairement francophone. La deuxième donnée du problème est celle de la gratuité, qui a été, avec le principe de l'arabisation, longtemps considérée comme un sujet tabou au Maroc. Or, si l'intention est désormais de confirmer la gratuité dans l'enseignement primaire, de garder un système proche de la gratuité au-delà, il est envisagé de renoncer à la gratuité dans l'enseignement supérieur. À ce sujet, Boukhssimi (1997, 39) estime que « c'est dans la standardisation outrancière » que résident les principales sources de la crise qui secoue le système éducatif marocain à savoir : taux d'analphabétisation galopant, sureffectifs, taux de diplômés au chômage en croissance, grèves des étudiants, incapacité de la formation universitaire à s'insérer efficacement dans le tissu productif, et arabisation de l'éducation sans démagogie tout en développant la plurilinguisme dès le plus jeune âge des élèves. Par ailleurs, la rentabilité interne et externe du système éducatif est particulièrement faible. En effet, le rendement externe souffre d'une grave inadéquation entre la formation dispensée et les besoins de l'économie. L'un des enjeux sera à la fois de combler le fossé qui sépare aujourd'hui le monde de l'entreprise et celui de l'université mais aussi de valoriser au mieux "la matière grise technologique" marocaine.

1.4 *Révolte des « diplômés au chômage » : le début d'une crise*

Le chômage des diplômés est dû à une mauvaise orientation des étudiants et à un déséquilibre entre besoins et ressources dans les différents secteurs de la vie économique ; les diplômés de l'enseignement supérieur connaissent aujourd'hui des graves difficultés d'emploi, signes de faible efficacité externe du système de formation. Les difficultés actuelles révèlent la disproportion entre le nombre de sortants et les capacités d'absorption de l'économie et le décalage ruineux entre l'économique et le social. Le chômage des cadres constitue, à cet égard, un phénomène sociétal.

Il faut signaler qu'après la vague massive de recrutement des années 1980, les recrutements d'universitaires sont gelés, sauf en Sciences économiques et Droit actuellement. Cette situation va justifier la révolte des "Docteurs au chômage", durant la seconde moitié des années 1990. En réalité, le gel du recrutement du potentiel de recherche scientifique marocain s'avère être un problème crucial à l'heure actuelle. En 1998, Driss Basri, ancien ministre de l'Intérieur à Rabat, intervient et attribue ainsi quelques centaines de postes. En 1999, quelques 800 demandeurs d'emplois ont été embauchés. Ces recrutements n'ont pas pu mettre en exergue les compétences intellectuelles et scientifiques de ces docteurs. Ces derniers ont eu, certes, une embauche souvent inadaptée à leur formation doctorale, voire même disciplinaire. La crise marocaine de l'enseignement supérieur, suite au gel des recrutements, semble se perpétuer au vu de la manifestation du mercredi 27 octobre 1999 qui a rassemblé plus de 4 000 diplômés.

À la fin de l'année 2000, le Maroc comptait 200 000 diplômés au chômage, un tel chiffre renvoie à l'insuffisance de la croissance et la destruction des emplois par l'ouverture accélérée de l'économie marocaine. Il révèle aussi l'inefficacité du système de formation qui restera incapable de produire des diplômés aptes pourvoir les emplois proposés. On peut également noter que le secteur privé au Maroc n'accorde aucune importance au capital humain, les entrepreneurs marocains croient beaucoup au bas salaire comme seul moyen de compétitivité au niveau international. Malgré ces carences, les programmes et les contenus de la formation restent inchangés.

2. CAUSES DETERMINANTES DE LA MIGRATION DU CAPITAL HUMAIN QUALIFIÉ (MCHQ)

Afin de contrôler la migration, il est crucial de comprendre pourquoi les gens émigrent. La migration du capital humain qualifié est le produit d'une conjonction de plusieurs facteurs. Cette multitude de causes semble entretenir une forte propension à émigrer. Les logiques qui sous-tendent cet afflux sont à la fois endogènes et exogènes (push and pull factors). Bien qu'il y ait quelques facteurs qui peuvent être identifiés sur plusieurs pays comme les forces de la « pulsion » ou de « l'attraction » stimulant la migration dans la plupart des cas, la seule manière de comprendre la dynamique impliquée dans la migration du capital humain qualifié est l'analyse des variables dans le contexte d'une région ou d'un pays spécifique.

2.1 Facteurs endogènes

Ils sont de différentes natures et ne présentent pas la même intensité dans tous les pays. Ces facteurs sont d'ordre :

- économique : l'existence de fractures économiques entre le Nord et le Sud ;
- politique : la carence des mécanismes démocratiques assurant l'égalité des chances à tous (la méritocratie) ;
- professionnel : l'incapacité de l'économie nationale à répondre aux aspirations de ceux qui ont acquis un haut niveau de qualification ;
- le chômage total ou partiel souvent imputable à l'inadéquation entre la politique de l'enseignement, la politique de l'emploi et la politique scientifique et technologique ;
- la défaillance d'un système entrepreneurial qui se distingue par le peu d'importance qu'il accorde à la recherche et développement et par un sous encadrement de l'entreprise marocaine ;
- la modicité du budget consacré à la recherche : globalement, les dépenses totales affectées au Maroc représentent moins de 0,3% du PIB, largement inférieur aux taux enregistrés dans les pays développés (2% dans les pays de l'UE) ;
- la faiblesse des moyens de stimulation intellectuelle (laboratoires, bibliothèques, associations professionnelles) et l'inertie bureaucratique.

2.2 Facteurs exogènes

L'incubation du projet d'émigrer est souvent enclenchée sous l'effet de facteurs exogènes, le phénomène étant intensifié par une demande internationale du capital humain qualifié. La mondialisation en cours joue un rôle important dans l'accélération de cette migration des élites. Les restructurations des systèmes productifs engendrent un accroissement des besoins en personnel hautement qualifié. Ce constat s'accompagne par des politiques parfois agressives de recrutement comme en témoigne la « Green card » en Allemagne et qui engendrent la prolifération de sociétés de recrutement et la multiplication des sites spécialisés dans « la chasse aux talents ».

D'autres facteurs exogènes d'ordre professionnel incitent cette élite à passer du stade latent à l'acte d'émigrer. Il s'agit d'un environnement attractif dans les pays développés marqué par des conditions de travail et de vie séduisantes : une recherche d'excellence ; une flexibilité organisationnelle ; un esprit de compétition et de concurrence ; des perspectives de promotion dans l'emploi et dans l'accès aux opportunités ; des attractions sectorielles liées aux nouveaux métiers des nouvelles technologies. Ces facteurs d'ordre professionnel sont soutenus par d'autres plutôt d'ordre personnel : les incitations salariales, les systèmes de promotion et les opportunités offertes ; des systèmes de sécurité sociale performants ; des possibilités d'aider les parents et d'avoir accès à un choix important pour la scolarité des enfants.

Zimmermann (1996) distingue entre les facteurs qui « poussent » les gens hors de leurs pays d'origine et les facteurs qui les « attirent » vers un nouveau pays « d'accueil ». Pour le compte des premiers, on peut mentionner les conditions intérieures défavorables telles que la capacité éducative peu satisfaisante, les bas niveaux de vie, les limitations de la technologie, une mauvaise adéquation de la formation et de l'emploi et l'incertitude du lendemain, le malaise politique, les conflits armés²²², l'absence de politiques de main d'œuvre réalistes et l'instabilité économique (Chang, 1999).

2.3 Facteurs de la « pulsion »

Les barrières à la réalisation des objectifs éducationnels ou le manque de perspectives de carrière (par exemple en raison des coupures dans le budget alloué aux universités publiques, comme c'est le cas dans la plupart des pays africains) peuvent agir comme un facteur de « Pulsion » vers la migration. L'établissement d'une filiale d'une compagnie internationale, ou la re-localisation des usines, pousse également les travailleurs qualifiés vers l'étranger, particulièrement vers le monde développé où certaines compagnies TI re-localisent des catégories de personnel qualifié dans des pays tels que l'Inde. Il existe des preuves que la détérioration des conditions économiques est responsable de la fuite des cerveaux de l'Afrique du Sud

²²² Par exemple un certain nombre de pays en Afrique ont connu des conflits graves au cours des 15 à 20 dernières années. Il s'agit de l'Afrique du Sud, du Zimbabwe du Mozambique, de l'Angola, de la République Démographique du Congo, de la République Centrafricaine, du Kenya, de la Somalie, du Soudan, de l'Ouganda, de l'Éthiopie, de l'Érythrée, du Burundi, du Rwanda, de l'Algérie, de la Côte d'Ivoire, du Sénégal, de la Gambie, de la Sierra-Léone, du Libéria et de la Guinée.

(Bhorat *et al.*, 2002). Cependant, pour les Blancs Sud Africains qualifiés, la désaffection par rapport à la situation politique et la perte de confiance en la capacité du Gouvernement à améliorer les conditions de vie - particulièrement les violations des droits de l'homme - semble jouer un rôle additionnel important.

Les facteurs de « Pulsion » (Migration mondiale 2003, 218) peuvent être récapitulés comme suit :

1. Des salaires plus élevés à l'étranger bien qu'il y ait des cas de sous emploi : Exemple des Africains détenteurs de diplôme de doctorat qui conduisent des taxis ou travaillent dans des hôtels et dans des agences des sécurités ;
2. Une plus grande mobilité du travail et un développement de la carrière professionnelle ;
3. Peu de contrôles bureaucratiques et niveaux de vie élevés ;
4. Acquisition de qualifications de haut niveau impossible chez soi étant donné que le secteur de l'Enseignement Supérieur manque de ressources et de personnel ;
5. Bourses étrangères et soutien à l'éducation ;
6. Les conditions de vie socio-économique peu satisfaisantes et les conditions de privation des populations africaines dans bon nombre de pays ;
7. Présence active des agents de recrutement.

2.4 Facteurs d'« attraction »

Les facteurs d'attraction comptent parmi eux les meilleures opportunités personnelles et professionnelles dans le pays d'accueil, les politiques favorables à l'immigration des personnes les mieux instruites, les écarts de salaires, la différence de qualité de vie, les opportunités d'éducation pour les enfants, l'interaction avec d'autres professionnels, la stabilité politique, et la sécurité de l'emploi (Hillman and Weiss, 1991 ; Porés, 1991). Les pays tels que le Canada, la Nouvelle Zélande, l'Allemagne, les États Unis et le Royaume Uni ont maintenant des politiques agressives de recrutement des étrangers hautement qualifiés pour augmenter leur propre main d'œuvre qualifiée, particulièrement dans une économie mondiale globalisée où les travailleurs intellectuels sont très recherchés.

La motivation fondamentale pour la migration est l'espoir d'un gain net. Il y a au moins deux avantages économiques potentiels à la migration pour ceux qui prennent part au marché du travail. Le premier est lié aux gains sur le marché du travail ou au revenu plus généralement. Le second avantage concerne l'emploi. Les gens se déplacent pour augmenter leur revenu sur le marché du travail, la migration est alors le résultat du processus de recherche de travail. Ils se déplacent en vue d'accroître la probabilité de trouver du travail, dans ce cas, la migration est une partie intrinsèque de la recherche du travail.

Les compétences marocaines s'expatrient surtout pour le travail. Les conditions dont elles bénéficient dans leur pays de résidence sont meilleures que celles que leur offre leur pays d'origine. Les Marocains qui émigrent choisissent la vie à l'étranger, mais c'est surtout leurs employeurs qui les choisissent. La migration pour le travail a toujours été choisie par les pays d'accueil des travailleurs migrants (particulièrement les pays riches) car, dans la plupart des cas, ces pays n'encouragent et n'acceptent que les personnes qui sont demandées sur leur marché de travail. Ces compétences marocaines à l'étranger sont devenues des pourvoyeurs de l'intelligence pour leurs pays d'accueil, mais aussi « travailleurs de la connaissance » dans le nouvel ordre mondialisé et nouveaux acteurs de la coopération internationale.

Aujourd'hui « l'immigration marocaine au Québec est plus importante que l'immigration française. On compte près de 100 000 Marocains au Canada, immigrants ou étudiants de passage, dont 80% sont installés au Québec. Environ 2 500 d'entre eux traversent l'Atlantique chaque année » (Bladi, 2009, <http://www.bladi.net/emigration-ces-marocains-qui-partent-au-canada.html>). L'émigration vers le Canada, et plus particulièrement vers le Québec, semble être de plus en plus choisie par les Marocains. Cette migration s'inscrit aussi dans les orientations de la politique migratoire de ce pays. Un spécialiste marocain de la migration a souligné, en abordant le thème de « Mondialisation et exode des compétences : le cas de la politique québécoise de l'immigration à l'égard des candidats marocains », que « les nouvelles orientations des politiques au Nord tendent à encourager/faciliter l'accueil et le séjour de certaines catégories de profils de professionnels étrangers ». Il ajoute que « la politique des quotas en est un des aspects visibles car elle contient l'idée de sélection en fonction des besoins et des intérêts ». L'auteur a précisé dans son étude que « la politique québécoise d'immigration à l'égard notamment des marocains s'inscrit dans cette tendance » (Dioury, 2001, <http://www.afrology.com/eco/fuitecerv.html>). La même étude a conclu que les Marocains vivant au Québec sont plus scolarisés que la moyenne des autres immigrants et qu'ils le sont davantage par rapport à la moyenne des Québécois. L'auteur déduit que « cette situation représente un apport net positif pour le Québec et une perte nette pour le Maroc » (Dioury, 2001, <http://www.afrology.com/eco/fuitecerv.html>).

3. INCIDENCES DE LA MIGRATION DU CAPITAL HUMAIN QUALIFIÉ

Le coût de l'exode des compétences comprend différentes composantes : le coût de formation depuis le préscolaire et le coût d'opportunité pour le pays d'origine : ce que perd ce pays en l'absence de la compétence formée (productivité, revenus, etc.). A ces coûts il serait possible d'ajouter d'autres coûts complémentaires : les coûts assumés par les familles des personnes formées (éducation, santé, logement, loisirs...); le coût résultant de l'absence de la personne formée sur sa famille et éventuellement les enfants... L'évaluation du coût de la migration du capital humain qualifié exige la disponibilité de données diverses et assez détaillées. Or, dans le cas du Maroc, un certain nombre de ces données sont soit non disponibles, soit difficiles d'accès. Par exemple, le coût de formation d'un ingénieur nécessite l'examen conjoint des budgets de fonctionnement et des budgets d'investissement des instituts et écoles de formation de ces ingénieurs (tout comme ceux des institutions scolaires depuis le préscolaire jusqu'à l'université). Or, dans la plupart des cas, les informations sur l'investissement et sa composition interne sont difficiles à produire²²³.

3.1 Coût de formation d'un ingénieur

Le Maroc consacre une part importante de ses efforts financiers au secteur de l'éducation. En 2007, le budget consacré à l'éducation nationale et à la formation professionnelle représente le quart du budget général de l'État. Le coût de formation d'un ingénieur comprend le primaire, le collégial et le secondaire qualifiant, les classes préparatoires et l'école d'ingénieur (ONG américaine Human Rights Watch, 2009)²²⁴. Les données relatives à l'année 2005 montrent que la formation d'un ingénieur au Maroc coûte, avant l'accès à l'école ou institut d'ingénieur, en moyenne 95.460 dirhams (12 000 dollars environ).

Les branches où on enregistre les plus grands déficits et qui donnent lieu à une guerre des talents sont les NTIC. Les recruteurs du monde entier se disputent ces spécialistes, puisant principalement dans certains pays comme l'Inde dont 43 000 informaticiens se sont expatriés en 1999 et 50 000 en 2000. C'est l'intérêt porté à ces spécialistes qui explique comment les lauréats les plus convoités au Maroc sont ceux des trois grandes écoles : Institut National des Postes et Télécommunications (INPT), Ecole Nationale Supérieure d'Informatique et d'Analyse de Système (ENSIAS) et l'Ecole Mohammedia des Ingénieurs (EMI) dont 50% à 60% des lauréats de la promotion 2000 « étaient, selon un quotidien marocain, déjà partis ou en partance au moment de la cérémonie de clôture (Abd Al Ilah Al Moustaqi, 2010, 15).

Ces trois écoles connaissent des flux de départ plus ou moins importants, selon les périodes. C'est pour cette raison que nous allons limiter l'évaluation du coût à ces trois institutions, en nous focalisant sur le cas de l'INPT pour lequel des données assez précises sont disponibles. Au sein de l'INPT, le coût unitaire de formation d'un ingénieur est de l'ordre de 93 380 dirhams par an (Ministère de l'Éducation Nationale, INPT, 2007). Ce chiffre a l'avantage d'inclure les investissements (amortissement), l'INPT disposant d'une comptabilité analytique adéquate. Si on y ajoute les frais des bourses (hors budget de l'institut), et les coûts de formation préalable, la formation d'un ingénieur INPT coûterait 389 700 dirhams. Pour ce qui concerne l'EMI et de l'ENSIAS, le coût unitaire moyen de formation d'un ingénieur sur la période 2000-2007 est de 144 000 dirhams sur les trois années de formation (Ministère de l'Éducation Nationale : Direction de l'évaluation et de la prospective), auxquelles il faudra ajouter les frais de bourse, ce qui donne un total de 158 100 dirhams par ingénieur. Le coût global moyen de formation est ainsi de l'ordre de 253 560 dirhams, soit environ 32 508 USD par ingénieur.

Aujourd'hui (plus qu'auparavant), les Marocains demandés en Europe et aussi en Amérique du Nord pour la plupart des personnes ayant une bonne formation universitaire et souvent aussi une expérience de travail confirmée. Une grande partie des diplômés marocains des écoles supérieures les plus prestigieuses s'expatrient annuellement et plus de 15% de la population étudiante marocaine se trouvent à l'étranger, soit environ 50 000 étudiants²²⁵. Une certaine partie de la population du Royaume Chérifien se positionne ainsi dans ce nouveau type d'opportunité migratoire.

²²³ Depuis les années 2000, le Maroc a connu de grandes réformes dans tous les domaines, mais le pays est toujours dans une période de transition. Des pratiques « anti-droit » héritées de l'ancien régime subsistent et donne lieu à des injustices et des discriminations, ce qui pousse certaines compétences à s'expatrier à la recherche de plus d'équité et de démocratie.

²²⁴ Dans son rapport de 2009, l'ONG américaine Human Rights Watch écrit que la « situation des droits humains s'est globalement détériorée en 2009 au Maroc, bien que le pays ait conservé une société civile dynamique et une presse indépendante », voir : <http://diasporasaharawi.blogspot.com/2010/01/rapport-human-rights-watch-maroc-et.html>

²²⁵ Voir Enquête sur la Mobilité Etudiante Marocaine Internationale : projet EMEMI in <http://www.uae.ac.ma/dossiers/down/recherche/EMEMI/SUPPORT-EMEMI.pdf>

3.2 Autres conséquences négatives de cette migration du capital humain

Jusqu'à tout récemment, il a été tenu pour acquis que la migration du capital humain hautement qualifié ne pouvait qu'être néfaste au pays d'origine. Dès les années soixante-dix, des économistes de renom, au premier rang desquels Bhagwati et Hamada (1974, 19-42), défendaient cette vision pessimiste et mettaient en avant les arguments suivants : la MCHQ est fondamentalement une externalité négative imposée à la population demeurant dans le pays d'origine, elle s'analyse comme un jeu à somme nulle, où les pays riches s'enrichissent et les pays pauvres s'appauvrissent, enfin, en termes de politique économique, la communauté internationale se devrait d'introduire des mécanismes de transferts compensatoires en faveur des pays d'origine. Dans le cas marocain, les pertes enregistrées sont d'autant plus préjudiciables à son économie que, d'une part, ceux qui quittent le pays se recrutent plus souvent parmi les diplômés employables localement que parmi les diplômés en difficulté d'emploi, d'autre part, le pays est confronté à des échecs cruciaux : la mise à niveau de l'entreprise marocaine et les différents grands chantiers en cours (programme Emergence et autres programmes sectoriels) souffrent de cette migration du capital humain qualifié. Or l'exigence de la mise à niveau et de la réalisation des gains de productivité suppose impérativement des modes de gestion centrés sur la compétence.

Néanmoins, si l'analyse économique porte aujourd'hui un jugement plus nuancé sur les effets de migration du capital humain hautement qualifié sur les pays en développement, cela tient principalement à la prise en compte du fait que les perspectives d'émigration, en augmentant le rendement espéré du capital humain, peuvent contribuer à accroître l'investissement en éducation dans les pays d'origine.

3.3 Apports économiques des migrants de retour

La migration du capital humain qualifié peut aussi s'accompagner de feedbacks positifs pour les pays d'origine, tels que les envois de fonds des travailleurs migrants ; le retour de ceux-ci après qu'ils aient accumulé de l'épargne ou de nouvelles qualifications ; voire encore la participation de ces migrants à des réseaux scientifiques et d'affaires favorisant la circulation du savoir technologique et industriel.

Près de la moitié des migrants ont envoyé plus de 1 000 Euros par an, cette somme est légèrement plus importante chez les migrants au retour volontaire (49,1%) que chez ceux contraints au retour forcé (45,6%). Plus de 85% des migrants de retour ont envoyé plus de 500 Euros par an, 37% des migrants, entre 500 et 1 000 Euros. La principale affectation de ces transferts demeure les besoins de la famille restée au pays (85,3%) à laquelle s'ajoute la scolarisation des enfants (14,2%), ce qui dénote l'importance des transferts destinés à la consommation. L'investissement est cité dans 69,2% des cas dont 38,6% pour l'acquisition ou la construction d'un logement, 14,8% dans un projet économique, 12,6% à l'achat de terrain et 3,2% à l'acquisition d'équipement agricole.

L'enquête révèle que 82% des migrants de retour ont réalisé un ou plusieurs investissements dans leur pays d'origine. Les investissements réalisés par les migrants dans la région, portent d'abord sur le logement (86,5%) et ensuite sur des activités de service de type café/restaurant, ce qui explique l'importance de la rubrique des deux projets : 45,5% dont 46,6% pour les migrants dont le retour est volontaire et près de 40% pour ceux dont il est forcé. La forte propension à épargner chez cette dernière catégorie, consciente de la précarité de sa situation, explique ce dernier taux. La localisation du projet tient principalement à la commodité et accessoirement à des raisons économiques. Les principaux enseignements tirés sont :

- la part relativement importante de l'investissement dans le lieu de résidence avant d'émigrer (36,2%) aussi bien pour ceux ayant opté pour un retour volontaire (35,7%) que pour ceux ayant été forcé au retour (40,5%). Ceci s'explique par ce désir d'afficher sa réussite sociale auprès de sa famille et ses connaissances.
- La part relativement importante, mais dans une moindre mesure, de la réalisation de l'investissement dans un lieu différent du lieu de naissance et de résidence avant d'émigrer (24,6%). Généralement, le choix porte sur une ville plus importante que la ville ou le village d'origine (le chef lieu de la province, Tanger ou Tétouan), ce qui représente pour le migrant une promotion à la fois géographique et sociale.
- Le lieu de naissance vient en troisième position et intéresse surtout les migrants dont le retour a été forcé plus que les autres, ce qui peut s'expliquer par le choix d'un lieu où le migrant pourrait compter sur la solidarité familiale.

Les deux principales sources de financement des investissements réalisés par les migrants de retour demeurent l'autofinancement (98,8%) et les crédits bancaires (42,8%).

Concernant le nombre d'emplois créés, mis à part l'immobilier, les investissements réalisés sont des micro-projets qui dans près de 60% des cas emploient moins de cinq personnes et dans près de 86% moins de 10 emplois. Seuls 1,4% des projets emploient plus 50 personnes, et sont donc des entreprises moyennes.

Plus de la moitié des migrants de retour ont contribué à la réalisation d'un bien collectif. Mais les migrants au retour volontaire sont plus enclins à l'investissement collectif que les migrants au retour forcé, soit respectivement près de 60% et près de 37%. La participation à la construction des mosquées demeure et de loin le principal investissement collectif.

Les trois profits principaux de la migration sont le transfert des fonds des travailleurs émigrés, le recrutement et le retour. On pourrait maximiser le rapatriement de fonds des travailleurs émigrés par la réduction des coûts de transfert. En outre les pays d'émigration doivent pratiquer un taux de changes réaliste et leurs gouvernements doivent encourager et canaliser les investissements réalisés avec de l'argent rapatrié (Martin and Straubhaar, 2002). Une autre option mentionnée est la taxation des expatriés qualifiés, ou le remboursement des frais engendrés par l'éducation supérieure que ces expatriés ont reçue dans leur pays d'origine (The Economist, 2002). C'est plus facile à dire qu'à faire, les travailleurs immigrés ne fournissant pas d'information sur leur lieu de résidence aux pays d'origine.

Le système des réseaux (Brown, 2000) constitue une autre forme de rentabilisation du capital humain des ressortissants établis à l'étranger. Les travailleurs immigrés qualifiés peuvent constituer une ressource importante et leurs qualifications servir à établir des partenariats de recherche, des programmes spéciaux pour inciter des transferts de connaissances et des investissements dans des entreprises communes. Bhagwati (1974) a proposé d'imposer les revenus additionnels des émigrés à un certain taux, plus élevé que celui de la fiscalité dans le pays d'accueil, et qui devait servir à financer les pays en développement.

L'idéal serait que les migrants qualifiés bénéficient de tous leurs droits aussi bien dans leur pays d'accueil que dans leur pays d'origine, de passer de l'exode des compétences à la mobilité des élites (du brain drain au brain gain) et de faire de la migration du capital humain qualifié un atout pour le développement des pays d'origine et non pas une entrave à leur développement. Cet objectif pourrait être atteint par la constitution d'une communauté scientifique internationale capable de favoriser la coopération internationale et d'être au service aussi bien du pays hôte que du pays d'origine. Cette communauté pourrait maintenir les liens avec les nationaux pour parfaire la formation scientifique et technique dans le pays d'origine et contribuer ainsi à l'internationalisation des communautés scientifiques nationales. C'est ce que le Maroc essaie de faire avec sa diaspora actuellement. Il faut, cependant, impliquer dans ce processus tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, nationaux et internationaux agissant dans le pays d'origine et les pays de résidence, sans exclusion aucune. La migration du capital humain qualifié reste un des principaux défis que doit relever le Maroc pour mettre à niveau son économie. Mais si on s'inscrit dans la logique de la liberté individuelle d'émigrer, il convient de penser une politique de retour, même dans le cadre de migration pendulaire de ces compétences.

4. STRATÉGIES ET OPTIONS DE POLITIQUES POUR GÉRER LA MCHQ

Le problème de la migration du capital humain qualifié pourrait être résolu de manière équitable, en prenant en considérations les droits et les intérêts de toutes les parties impliquées : les migrants, le pays d'origine et aussi le pays d'accueil. Le problème pourrait être résolu de plusieurs manières, au niveau national et international. Par exemple, il est nécessaire :

- D'introduire des réformes dans le pays d'origine en vue de pallier la fuite des cerveaux (démocratisation, instauration de l'état de droit et de l'égalité entre les citoyens, reconnaissance de toutes les compétences sans discriminations ou préférences spécifiques)²²⁶ ;
- De faire des compétences expatriées un moteur de développement du pays d'origine par leur retour physique permanent ou occasionnel ou bien seulement virtuel ;
- De garder les liens avec les migrants expatriés et créer des opportunités de collaboration et d'entraide entre les compétences de l'intérieur et de l'extérieur ;
- De débattre de la migration du capital humain qualifié et ses conséquences au niveau international ;
- De créer une sorte « d'impôt de migration qualifiée » qui pourrait être géré par un fond des Nations unies spécialisé, que les pays récepteurs paieraient chaque fois qu'ils reçoivent des compétences étrangères et qu'ils bénéficieraient de leur savoir.

Le Maroc sachant le manque à gagner qui résulte de l'établissement de certaines de ses compétences à l'étranger (principalement en Europe et en Amérique du Nord) encourage et facilite leur retour. Le pays est aussi conscient que ses MRE veulent apporter une valeur ajoutée au monde et à leur pays d'origine

²²⁶ Par exemple, dans le cas de certains pays européens comme l'Espagne et l'Italie, le changement de la situation économique et politique a eu comme conséquence l'atténuation de la MCHQ, sans l'arrêter pour autant.

avec lequel ils n'ont pas cessé d'entretenir des liens profonds comme en témoigne le formidable « rush » au pays durant les vacances, qui représente un phénomène assez unique au monde.

Le Maroc cherche à promouvoir ses liens avec sa communauté résidant à l'étranger pour en faire un outil de développement du pays d'origine, à construire et consolider des ponts avec les réseaux diasporiques et à « profiter des compétences diasporiques » pour les faire contribuer, chacun à son niveau et avec ses moyens au développement du pays. Les autorités marocaines cherchent à faire des MRE « une deuxième main » dont le pays a besoin pour construire son développement et des ambassadeurs de première ligne qui renforcent les relations et la coopération entre pays d'origine et pays d'accueil (Le Matin du Sahara, 2009). La politique migratoire marocaine a été orientée depuis toujours vers la consolidation des liens avec la diaspora, particulièrement avec les 2^{es} et 3^{es} générations d'émigrés dont la majorité est née à l'étranger et a acquis son éducation et sa formation dans les pays d'accueil. Ensuite, maximiser les profits de l'immigration par des :

- Politiques de promotion du retour des migrants à leur pays d'origine.
- Politiques de recrutement des migrants internationaux qui ne limitent pas leurs nombres et qui relaxent les mesures de protection qui font obstacle aux admissions.
- Des initiatives pour ressourcer les expatriés par l'accroissement des communications, le transfert des connaissances et des fonds, ainsi que les investissements.
- Politiques réparatrices qui feront rembourser les pays d'origine par les pays d'accueil afin de compenser la perte en capital humain, ou imposer les émigrés directement.

Une autre approche consiste à rendre l'émigration inutile en renforçant les institutions éducatives nationales, en adaptant le commerce, l'investissement et les politiques d'assistance en vue d'accélérer le développement économique. Celles-ci s'appellent les cinq politiques conservatoires pour empêcher les diplômés de partir. La migration du capital humain qualifié reste un des principaux défis que doit relever le Maroc pour mettre à niveau son économie. Mais si on s'inscrit dans la logique de la liberté individuelle d'émigrer, il convient de penser une politique de retour, même dans le cadre de migration pendulaire de ces compétences. Ces compétences pourraient être les acteurs indiqués d'une migration circulaire. Toutefois, l'attachement affectif et culturel de cette élite n'est pas suffisant. Il faut chercher à l'appuyer par des incitations d'ordre économique et à créer un environnement adéquat pour l'investissement. Cela suppose une révision par les diverses institutions de la perception du rôle actuel et potentiel des migrants. L'encouragement au retour des compétences marocaines expatriées à l'étranger a marqué l'action gouvernementale depuis les années 1990. Les personnes qualifiées de l'étranger sont souvent invitées à rentrer au Maroc pour contribuer au développement du pays et consolider ses acquis démocratiques. Plusieurs discours et actions de responsables marocains ont fait l'écho de cette invitation au retour des compétences. C'est dans cet esprit que s'inscrivent quelques initiatives menées au Maroc tels les Programmes TOKTEN et FINCOME ou certaines initiatives initiées par la société civile.

(i) Le programme TOKTEN

Le programme TOKTEN (Transfert of Knowledge Though Expatriate Nationals) a été initié par le PNUD en 1977 dans une cinquantaine de pays. Il a pour vocation d'identifier les compétences scientifiques à l'étranger et la mise en place d'un réseau qui permet à ces compétences marocaines de promouvoir la recherche et développement au profit de leurs pays. Si ce programme semble avoir donné des résultats encourageants à travers le monde comme en Chine et en Turquie, les résultats sont plutôt mitigés dans le cas du Maroc : les deux rencontres organisées dans le cadre de ce programme en 1993 à Rabat et en 1994 à Casablanca n'ont pas débouché sur des résultats probants.

(ii) Forum International des Compétences Marocaines Résidant à l'Étrange (FINCOME).

Le programme FINCOME (« où êtes vous ? » en Marocain) (<http://www.fincome.ma>) constitue un espace qui permettra d'instaurer des liens institutionnels avec les compétences marocaines à l'étranger. Ce programme compte établir une base de données sur ces compétences, aussi bien du secteur public que privé. La stratégie nationale de Mobilisation des Compétences des Marocains Résidant à l'Étranger vise notamment la réalisation des objectifs suivants :

- le soutien à la recherche et développement et à la formation ;
- le transfert de technologie et du savoir-faire ;
- l'aide à l'expertise, à l'élaboration de stratégies sectorielles de développement et à l'évaluation des projets et programmes de recherche ;
- l'attraction de l'investissement et du partenariat d'affaires ;
- la synergie entre compétences locales et celles des Marocains Résidant à l'étranger, notamment à travers les réseaux de recherche ;

- la contribution au renforcement de la coopération bilatérale.

Dans le cadre de la mise en place du programme FINCOME, le CNRST et R&D-Maroc, avec le concours financier du Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieure, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique, lancent chaque année un appel d'offres pour soutenir des actions qui impliqueraient des compétences marocaines résidant à l'étranger et bénéficieraient à une entité marocaine, publique ou privée. Le soutien concerne deux types d'actions : les expertises et des rencontres.

(iii) D'autres initiatives sont à mentionner. L'association « *Savoir et Développement* » (150 à 200 membres) a été créée en 1999 à l'initiative d'un certain nombre de chercheurs marocains appartenant à différentes disciplines (mathématiciens, informaticiens, économistes, gestionnaires, etc.). Outre ces scientifiques, l'association reste ouverte sur le monde professionnel, hommes d'affaires et jeunes porteurs de projets innovants. Le champ d'action de l'association couvre la plupart des régions françaises et certains pays européens et américains. L'objectif de l'association est de favoriser les transferts scientifique et technologique au profit du Maroc.

(iv) *Conseil de la Communauté marocaine à l'étranger (CCME)*

Le CCME s'active pour faire revenir les compétences marocaines installées à l'étranger. Pour son Secrétaire général Monsieur A. Boussouf, « *le Maroc, qui est confronté à un manque de ressources humaines hautement qualifiées, compte parmi les rangs de sa diaspora un nombre assez important de profils qui pourraient aider à combler cette carence.* » Il ajoute : « *C'est dans cette perspective que depuis une dizaine d'années, une attention de plus en plus déterminée est accordée aux compétences marocaines résidentes à l'étranger pour contribuer directement aux chantiers ouverts ou encore servir de leviers scientifique, économique, social, dans des secteurs voire des niches nouvellement identifiées* » (Revue électronique des MRE Yabiladi, 2009, <http://www.yabiladi.com/article-economie-2226.html>).

Plusieurs autres institutions ont été créées avec l'objectif de sauvegarder et de développer les liens avec "les Marocains du monde". C'est ainsi qu'en plus des missions diplomatiques et de plusieurs associations de MRE qui s'activent à l'étranger, il existe dans le pays diverses institutions nationales chargées des MRE : le Ministère Délégué auprès du Premier Ministre chargé de la Communauté marocaine à l'étranger, la Fondation Hassan II pour les Marocains résidant à l'étranger, la Fondation Mohammed IV pour la solidarité etc. Certaines actions gouvernementales ciblent certaines catégories spécifiques de MRE. Récemment, des actions sont orientées plus spécialement vers les compétences féminines de la diaspora qui représentent plus de 45% des MRE. Deux rencontres organisées sur les "Marocaines d'ici et d'ailleurs" ont montré que les femmes migrantes semblent plus attachées que les hommes au pays d'origine et prêtes à contribuer au développement du pays (Le journal marocain l'Economiste, 2010). Pour sa part, la société civile encourage parfois le retour des compétences et contribue à la lutte contre la fuite des cerveaux. Par exemple, le Forum Horizons-Maroc, initiée par l'Association des Marocains des grandes écoles (AMGE), œuvre pour l'encouragement au retour au pays des jeunes diplômés qui résident en France. L'un des responsables de l'organisation de ce forum a précisé que « *le phénomène gagne de l'importance, et de plus en plus de jeunes qualifiés sont prêts à rentrer au Maroc, à condition qu'on leur offre un poste qui correspond à leurs attentes* » (Forum-Horizons-Maroc, 2009).

Cependant, dans son action à attirer les compétences de la diaspora, le Maroc reste conscient qu'il y a une concurrence internationale pour la captation des élites hautement qualifiées dont bénéficient principalement les pays du Nord, des mutations radicales qui touchent ces compétences notamment leur féminisation et la transformation de leurs profils socioprofessionnels dues à l'élévation du niveau d'éducation.

CONCLUSION

Il n'y a pas de fortune plus importante que la fortune humaine. C'est pourquoi il faut prendre en considération la migration du capital humain qualifié des pays du Sud vers les pays du Nord et s'adresser aux causes principales de leur départ ainsi qu'à leurs conséquences. Il est vrai que la liberté de mouvement est un droit humain et que les compétences du Sud ne peuvent être empêchées de se déplacer et de choisir de résider en dehors de leurs pays d'origine, mais il faut prendre aussi en considération les intérêts de leurs pays d'origine qui ont souvent investi de grosses sommes d'argent pour leur formation. Les syndicats marocains et les partis politiques, les organisations de la société civile devraient être plus impliqués dans les politiques migratoires afin de mieux défendre les droits et les intérêts de tous les migrants : émigrés marocains comme immigrés étrangers. Toutes les compétences devraient normalement bénéficier dans un pays des mêmes droits et avantages accordés aux personnes ayant le même niveau

d'éducation et une formation similaire, sans aucune distinction fondée sur l'origine et la provenance. La mondialisation a accéléré la circulation des capitaux et des personnes qualifiées. Il serait difficile d'arrêter cette circulation. Mais il faut faire en sorte que la mondialisation ne soit pas synonyme de renforcement des injustices, de déni de droit des migrants, de lois inégalitaires au nom de la loi des plus forts : les pays importateurs de main d'œuvre. Il faut aussi concilier les deux facettes de la migration qualifiée : migration choisie et migration imposée.

Au terme de cet article, il paraît impossible de nier le rôle du système d'éducation et formation, recherche et développement dans la croissance économique. Comme nous l'avons montré dans l'expérience marocaine, le phénomène des diplômés en chômage, la migration du capital humain qualifié dans des conditions de rareté des qualifications et surtout de ressources financières ainsi que le taux le plus élevé des savoir-faire importés sont les grands paradoxes souvent soulignés. Ils résultent d'une négligence quasi généralisée des compétences et des savoir-faire locaux. Le Maroc s'inquiète aujourd'hui de la migration du capital humain qualifié, des matières grises, de compétences, autant de qualificatifs pour dénommer la capacité à créer, à innover. En effet, ces départs constituent une perte sur plusieurs plans. D'une part, les diplômés migrants, qui ont coûté en termes d'investissements dans la formation, ne participent pas directement à l'activité économique nationale et, d'autre part, ils ne transmettent pas leurs savoirs, leurs connaissances et leurs expériences au sein des entreprises locales.

Sur un plan plus général, le Maroc devra devenir d'ici 2020 une terre d'attraction pour tous les investissements, aussi bien matériels qu'immatériels. Il ne s'agira pas seulement d'attraction fiscale ou celle de la réglementation des changes. Il faudra que le Maroc (qui dispose encore de beaucoup d'atouts) puisse répondre favorablement aux demandes de la MHQ, que ce soit en matière de qualité de vie quotidienne, de système d'enseignement, de loisirs, de tourisme, de vie culturelle ou de débureaucratization de la vie sociale. C'est assez souligner la tâche titanesque qui attend tous nos responsables.

BIBLIOGRAPHIE

- ABD AL ILAH AL MOUTTAQI (2010) La Fédération Sportive dépose une plainte contre les personnes qui ont aidé à l'émigration de sportifs marocains au Qatar, *Assabah*, n° 3029, 6 janvier, p.15 (www.assabah.press.ma)
- AMABLE A., GUELLEC D. (1992) Les théories de la croissance endogène, *Revue d'économie politique*, vol. 3, n° 102.
- BEAUD M., DORSTALER G. (1993) *La pensée économique depuis Keynes*, Paris, Seuil.
- BECKER G. S. (1975) *Human Capital*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 2^{ème} édition.
- BELGUENDOUZ A. (2008) *Hogra des Moubajirines : les quatre vérités*, Rabat, Imprimerie Beni Znassen.
- BHAGWATI J. N., HAMADA K. (1974) The brain drain, international integration of markets for professionals and unemployment, *Journal of Development Economics*, 1 (1), 19-42.
- BLADI (mon pays) (2009) Émigration : ces Marocains qui partent au Canada, 26 décembre, <http://www.bladi.net/emigration-ces-marocains-qui-partent-au-canada.html>
- BOUKHSSIMI D. (1997) *L'enseignement est-il en crise ? Une réflexion critique sur un discours*, Édition Dar Errachad EL Hadtha.
- DRISSI M. (dir.) (2008) *Le Nouveau Code marocain de nationalité et les enfants issus du mariage mixte*, Rabat, Éditions Bouregreg.
- GUELLEC D. (1992) Croissance endogène : les principaux mécanismes, *Économie et prévision*, n° 106, mai, 41-50.
- LE JOURNAL MAROCAIN L'ÉCONOMISTE (2010) Marocaines d'ici et d'ailleurs. Quel est leur profil ?
- LE MATIN DU SAHARA (2009) *Les compétences marocaines à l'étranger : l'autre main du Maroc*, 22 novembre.
- LUCAS R. E. (1988) On the mechanisms of economic development, *Journal of monetary economics*, n° 22, 3-42.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES (2011) *L'économie marocaine en chiffres* : les indicateurs sociaux, Rabat.
- NATIONS UNIES (2001) *Human Development Report 2001*, New York, Oxford University Press.

WEBGRAPHIE

- Revues électroniques des Marocains résidant à l'étranger
- Dounia News : <http://dounia-news.com>
- Yabladi : <http://www.yabiladi.com>
- Maghreb Canada : <http://www.maghreb-canada.ca>
- www.jimmaroc.com/