



Bureau
international
du Travail
Genève

JOURNAL INTERNATIONAL DE RECHERCHE SYNDICALE

**Une transition juste pour tous:
le passé peut-il éclairer l'avenir?**

2014 / VOLUME 6 / NUMÉRO 2

Journal international de recherche syndicale

2014

Vol. 6

N° 2

Une transition juste
pour tous:
le passé peut-il
éclairer l'avenir?

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, GENÈVE

Copyright © Organisation internationale du Travail 2015
Première édition 2014

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: rights@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Journal international de recherche syndicale
Genève, Bureau international du Travail, 2015

ISSN 2076-9830

Données de catalogage du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits numériques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des plates-formes de distribution numérique. On peut aussi se les procurer directement en contactant ilo@turpin-distribution.com. Pour plus d'informations visitez notre site Web: www.ilo.org/publns ou contactez ilopubs@ilo.org.

Cette publication a été réalisée par le Service de production, impression
et distribution des documents et publications (PRODOC) du BIT.

*Création graphique, conception typographique, mise en pages, préparation de manuscrits,
lecture et correction d'épreuves, impression, édition électronique et distribution.*

PRODOC veille à utiliser du papier provenant de forêts gérées d'une façon
qui est respectueuse de l'environnement et socialement responsable.

Code: DTP-CORR-WEI-SRO

Sommaire

191 **Préface**

195 **Editorial**

211 **Les pêcheries péruviennes: une transition
vers l'emploi et le développement durable?**

Laura Martín Murillo, Laura Maffei et Juan Carlos Sueiro

Le Pérou est une puissance de pêche mondiale. Son industrie représente plus de 200 000 emplois dans le pays si l'on tient compte de l'ensemble de la chaîne: extraction, transformation et distribution, y compris le secteur florissant de la restauration spécialisée dans les produits de la mer. Or le secteur tout entier doit consentir à de profondes transformations s'il veut assurer sa durabilité. Premièrement, les conditions de travail dans le secteur sont souvent pénibles. Deuxièmement, d'un point de vue environnemental, les caractéristiques de la côte péruvienne – la variabilité des stocks de poisson en fonction du courant chaud «El Niño», ainsi que plusieurs graves crises de la pêche – ont montré à quel point il était complexe de gérer les ressources halieutiques du Pérou et combien il est devenu absolument impératif de le faire d'une manière durable.

Ces crises ont eu des retombées économiques extrêmement graves, encore que les incidences sur l'emploi n'ont pas été établies avec précision et qu'elles ne font toujours pas l'objet d'évaluations en bonne et due forme dans le cadre des politiques gouvernementales. Nombre des mesures prises, tout à fait satisfaisantes sur le papier, ne sont pas dûment appliquées et leur application n'est pas véritablement contrôlée. Les mesures d'accompagnement social destinées à atténuer les effets de la crise ainsi que les politiques actives du marché du travail sont insuffisantes et peu encadrées. Les syndicats et les organisations de pêcheurs artisanaux du secteur réclament des politiques cohérentes qui s'inscrivent dans la durée, ainsi qu'une protection sociale appropriée pour accompagner la transition vers une pêche durable.

MOTS-CLÉS développement des pêcheries / développement durable /
droits des travailleurs / travail décent / rôle de l'OIT / Pérou

245 Le long chemin sinueux pour transformer une région minière en une région durable: les décennies de changement structurel dans la région de la Ruhr

Béla Galgóczi

Dans cet article nous examinons la transformation de la région de la Ruhr sur quelques décennies comme un cas exemplaire de gestion de la transition d'une base industrielle traditionnelle, intensive en ressources et matériel, vers une économie du savoir. La question que pose une telle restructuration pour le mouvement syndical est celle de sa gestion pour assurer de mieux en partager les coûts sociaux qu'elle implique. L'expérience de la Ruhr livre donc des enseignements du point de vue d'une transition juste. La diversification économique de la région de la Ruhr, autrefois dépendante de l'industrie minière, a été gérée de façon active par les gouvernements régional et fédéral, et les processus de restructuration ont été imprégnés par la forte culture des relations industrielles dans cette région fortement marquée par le rôle central joué par la participation ouvrière.

Cet article décrit les changements dans l'emploi, les politiques industrielles qui ont été appliquées, les plans sociaux et examine le rôle des acteurs sociaux. L'exemple de la Ruhr offre des enseignements non seulement de par ses résultats et les difficultés qui ont été inhérentes au processus, mais surtout du fait de la coordination et de la concertation entre les acteurs sociaux impliqués dans le processus.

MOTS-CLÉS changement structurel / ajustement structurel / industrialisation / industrie de l'information / changement occupationnel / niveau régional / Allemagne

273 Plaidoyer pour des prix socialement durables sur les produits pétroliers au Ghana

Mohammed Amin Adam

La pertinence croissante du cadre de politiques pour une transition juste, tel que présenté dans les Conclusions concernant le développement durable, le travail décent et les emplois verts lors de la 102^e session de la Conférence internationale du Travail de 2013, reflète le besoin de politiques de développement durable sur les plans social et environnemental. La consommation grandissante de combustibles fossiles, qui contribuent de façon significative aux émissions de gaz à effet de serre, a amené plusieurs pays, dont le Ghana, à envisager des réformes de leurs politiques de subventions à l'énergie. La stratégie ghanéenne de transition vers une politique socialement durable de fixation des prix du pétrole a favorisé depuis 2001 des politiques d'élimination des subsides sur certains produits. Cette politique de transition a été caractérisée par des interventions sociales en faveur de la protection des plus vulnérables. Ces politiques ont été bénéfiques sur plusieurs plans: réduction des émissions des véhicules de transport, expansion des transports publics à prix abordables, meilleures conditions de travail dans les emplois en aval de l'industrie pétrolière, allocation de fonds supplémentaires aux soins de santé et meilleur accès des enfants à l'école primaire et secondaire. Toutefois, ces progrès se sont érodés avec le temps du fait de l'évolution des conditions économiques qui a exacerbé les inégalités entre les riches et les pauvres et entre le nord

et le sud du pays, de l'opportunisme politique et des changements dans les habitudes de consommation des produits pétroliers.

Le gouvernement devrait par exemple mettre en œuvre des politiques visant à harmoniser les lois sur les prix des produits pétroliers, soutenir le dialogue social et le tripartisme, investir l'épargne provenant de la baisse des subventions et d'une taxe d'adaptation aux changements climatiques dans des projets de développement des énergies propres pour créer des emplois verts, réintroduire la taxe pour l'atténuation des problèmes sociaux et améliorer la transparence dans la gestion des fonds publics.

MOTS-CLÉS développement durable / carburant / produits pétroliers / fixation des prix / économie de l'énergie / politique environnementale / politique du marché du travail / Ghana

305 Les enseignements tirés des accords commerciaux pour des politiques de transition juste

Georgios Altintzis et Esther Busser

Les auteurs font valoir que les gouvernements nationaux et les institutions et processus de gouvernance internationaux doivent intervenir avec un ensemble de mesures et une planification politiques appropriés pour parvenir à une transition juste vers une économie à faible émission de carbone. À l'instar des processus d'ajustement résultant de la libéralisation des échanges, la transition juste nécessite que les gouvernements prennent des dispositions politiques, des mesures économiques positives et adoptent à la fois des prescriptions et des restrictions en vue d'éliminer les émissions de carbone et de s'adapter au changement climatique. L'instauration ou la suppression de tarifs douaniers équivaut à la mise en place de mesures de tarification et d'échange de droits d'émission du carbone, de tarifs de rachat et de taxes carbone, en ce sens que ces mesures sont dictées par des motivations politiques et ont des effets asymétriques en termes d'économie et de répartition. L'article examine la documentation existante sur les effets sociaux et sur l'emploi de l'ouverture des échanges et recense les politiques d'accompagnement ou d'ajustement qui ont été ou peuvent être mises en place pour faire face à de tels effets. Il examine en outre les conséquences de la réforme des échanges sur les transformations structurelles et répertorie des politiques à même de faciliter les transformations structurelles et le développement économique. De même, pour une transition juste vers une économie à faible émission de carbone, il convient de mettre en œuvre des politiques d'accompagnement destinées aux travailleurs touchés par les changements et de promouvoir la cohérence entre les politiques climatique, commerciale et industrielle pour garantir une transformation structurelle verte ou durable permettant aux économies d'évoluer vers des structures de production plus diversifiées, à plus forte valeur ajoutée et qui soient en même temps des structures de production non polluantes. La transition juste est une transformation que les gouvernements du monde entier et les instances de gouvernance mondiales doivent accélérer sans plus attendre. Face aux menaces imminentes qui pèsent sur la stabilité du climat, les auteurs suggèrent un ensemble de politiques destinées à permettre une transition juste vers une économie à faible émission de carbone.

MOTS-CLÉS développement durable / accords de libre-échange / environnement / changement climatique / libéralisation du commerce / sécurité de l'emploi

337 Les évolutions de la gouvernance des risques industriels vers une transition plus juste: le cas de Dunkerque (France)

Antoine Le Blanc et Irénée Zwarterook

Depuis la catastrophe d'AZF en 2001, la prévention des risques industriels en France a connu une mutation qui pose les bases d'une transition juste pour les systèmes industriels locaux. En effet, la loi prévoit depuis 2003 l'obligation, pour les industries à risques, d'établir des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Ces PPRT sont des instruments d'urbanisme qui doivent être réalisés grâce à une concertation au sein de structures spécifiques. Notre étude dans le Dunkerquois, territoire densément industrialisé du nord de la France, montre que les différents acteurs impliqués dans la concertation doivent se montrer particulièrement inventifs, de façon à appliquer la loi et les périmètres de sécurité prévus par les PPRT, au cas par cas, sans mettre en danger le développement social et économique du territoire. Au final, paradoxalement, ce cadre de gestion plus rigide, et centré sur la gestion des risques, semble aboutir à la préservation du système industriel local de manière générale, en le faisant évoluer vers plus de justice et d'équité, conférant une importance accrue à la sécurité et au bien-être des riverains, et impliquant davantage cette population. Le système, ouvert à différents acteurs, repose plus sur le partage de l'information et la concertation, ce glissement dans la gouvernance correspondant à une recherche de résilience territoriale. Malgré de nombreuses critiques et de réels obstacles, ce processus semble donc poser les bases d'une réelle transition juste, puisqu'il fait évoluer le système industriel local tout en le préservant non seulement d'un point de vue économique, mais aussi sur le plan social et environnemental.

MOTS-CLÉS développement industriel / concertation / développement durable /
gestion du risque / transition juste / France

Préface

Maria Helena André

Directrice, Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), BIT

Le développement durable et le changement climatique sont des questions très importantes, et l'année 2015 sera cruciale pour la communauté mondiale. En septembre 2015, l'assemblée générale des Nations Unies devrait adopter le nouveau programme mondial de développement qui succédera aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Contrairement aux OMD, les nouveaux objectifs couvriront tous les pays, qu'ils soient développés ou en développement, pour les quinze prochaines années. On espère pouvoir mettre fin à la pauvreté d'ici à 2030 et transformer les vies tout en protégeant la planète¹.

S'agissant du changement climatique, la Conférence des Parties à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) se tiendra à Paris en décembre, et constituera un moment décisif, où «ça passe ou ça casse», pour définir une approche commune vis-à-vis des conséquences négatives du réchauffement climatique.

Il est important de se rappeler que les défis posés par le climat ne peuvent attendre que nous ayons résolu d'autres problèmes comme le chômage, la pauvreté ou les inégalités. L'inaction dans ce domaine ne ferait qu'exacerber les difficultés. En réalité, les répercussions du changement climatique sur les températures moyennes, les précipitations et le niveau des mers et des océans mettra en danger le gagne-pain de centaines de millions de personnes et imposera des augmentations de coût à nos sociétés si rien n'est fait. Le coût économique de l'inaction est estimé à un taux de 5 à 20 pour cent du produit intérieur brut mondial d'ici à 2050. Ce sont les peuples les plus pauvres dans les régions les plus pauvres du monde, c'est-à-dire ceux qui ont le moins contribué à créer ce problème, qui vont probablement subir les conséquences les plus graves.

1. <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/beyond2015.shtml>.

Depuis Copenhague, l'impossibilité d'obtenir un engagement significatif de la part des gouvernements, en dépit d'un consensus assez large sur la menace elle-même, illustre la difficulté politique inhérente à cette menace dont les effets ne se font pas vraiment sentir immédiatement (ou du moins sont encore assez diffus) et qui affecte les peuples de façon inégale. Les politiques qui pourraient juguler ce problème (en maintenant l'augmentation de la température au-dessous de 2° C) impliquent une transition ambitieuse et coûteuse pour sortir d'une économie à forte intensité d'émissions de carbone, qui imposera des coûts à nos sociétés. Il apparaît de plus en plus clairement que le seul moyen d'obtenir le genre d'engagements nécessaires pour relever efficacement ce défi est de créer un consensus mondial impliquant toutes les parties prenantes. Ce consensus n'émergera que s'il existe une répartition qui semble «équitable» des charges dans cette bataille pour que la planète reste accueillante pour les êtres humains.

Certes, on ne peut pas se permettre de ne rien faire, mais il y a une lueur d'espoir dans cette histoire. La transition vers un avenir plus écologique, si elle est bien gérée, peut effectivement conduire à un programme d'investissements massifs dans les énergies renouvelables et dans des pratiques de production plus durables. Ce programme, comme l'a montré la Confédération syndicale internationale (CIS), ne se limiterait pas à créer de nouveaux emplois, il pourrait faciliter l'accès à l'énergie pour des millions de personnes qui n'en disposent que de très peu actuellement. Le mouvement syndical doit donc être en première ligne de ce débat mondial s'il souhaite pouvoir l'influencer.

Le monde du travail et l'OIT peuvent apporter une contribution essentielle dans ce domaine. Déjà en 2013, la Conférence internationale du Travail (CIT) a adopté à sa 102^e session les Conclusions concernant le développement durable, le travail décent et les emplois verts. Ces conclusions constituent une étape décisive, car elles représentent un consensus tripartite sur la notion de «transition juste pour tous» et définissent les domaines politiques à intégrer dans une approche globale vis-à-vis du développement durable en général et du changement climatique en particulier. Le dialogue social est au cœur de ces politiques de développement d'une «transition juste pour tous», car ce n'est qu'avec le dialogue social qu'il sera possible d'élaborer et de faire perdurer un consensus politique acceptable. Là encore, l'OIT et ses mandants ont une grande expérience à partager.

Si la transition vers une économie durable représente un défi inédit, ce n'est certainement pas la première fois que nous sommes confrontés à une restructuration économique. L'histoire des deux siècles derniers nous montre un cycle continu d'industries qui naissent puis meurent en raison des changements technologiques (il suffit de penser à la révolution industrielle), et parfois des changements politiques (comme la libéralisation du commerce). Les conséquences de ces mutations n'étaient pas considérées comme un problème autrefois, mais le mouvement syndical a réussi à les faire reconnaître, puis à ce

que leurs répercussions soient atténuées par un ensemble de politiques économiques et sociales. On peut évoquer, parmi les bonnes pratiques développées dans ce cadre, la négociation de plans sociaux, y compris la réglementation des licenciements collectifs, les mesures de formation et de protection sociale, les programmes de diversification économique, pour n'en citer que quelques-uns. Toutefois, nous n'avons pas vraiment de réponse à la question de savoir si ces paquets de mesures ont été à la hauteur des enjeux, et cette question est justement au cœur de cette nouvelle édition du *Journal international de recherche syndicale*.

Le leitmotiv qui s'en dégage est d'examiner des cas concrets de restructuration industrielle à travers le prisme du cadre pour une «transition juste». Il s'agit de donner des éclairages pour que l'OIT élabore une approche vis-à-vis de ce défi d'une transition juste pour tous, une approche qui, à son tour, influencera les avis des mandants dans le monde entier. La prochaine étape de ce processus sera une réunion d'experts convoquée par le Conseil d'administration du BIT.

Pour conclure, je souhaiterais saisir cette occasion pour remercier personnellement tous ceux qui ont contribué à cette édition, ainsi que nos collègues du Programme Emplois verts, et de la CSI, qui nous ont aidés en apportant des suggestions et en éditant le contenu de cette édition.

Editorial

Une transition juste pour tous: le passé peut-il éclairer l'avenir?

Comité éditorial

Lors de sa 102^e session en 2013, la Conférence internationale du Travail a adopté les Conclusions concernant le développement durable, le travail décent et les emplois verts (ci-après les conclusions) (BIT, 2013a). Il se dégage de ces conclusions une vision commune: en prenant acte à la fois des possibilités de création d'emplois décents qu'offre la transition vers des économies écologiquement et socialement durables, mais aussi des problèmes qu'elle pose, les conclusions soulignent le rôle clé que doivent jouer les gouvernements, les employeurs et les travailleurs en tant qu'acteurs du changement, au niveau tant individuel que collectif.

Ces conclusions fournissent en outre des principes directeurs pour l'écologisation des économies, des entreprises et des emplois, ainsi qu'un cadre d'action sur lequel s'appuyer pour relever les défis d'une «transition juste pour tous»; il prévoit des mesures spécifiques dans neuf grands domaines et des dispositifs institutionnels. Il ne s'agit pas uniquement de directives spécifiques sur le rôle des gouvernements, des organisations d'employeurs et des syndicats, mais aussi de directives destinées au BIT en matière de recherche, d'engagement à différents niveaux et de développement des capacités.

Bien sûr, le monde a connu bien des mutations et des transitions majeures par le passé. C'est surtout vrai pour les deux siècles derniers où le processus de «développement» économique a modifié les modes de vie et de travail à de nombreuses reprises. Ces mutations ont souvent apporté de meilleures conditions de vie et de travail, mais les processus de transition en eux-mêmes ont souvent été violents et cruels pour les personnes et les sociétés qui les ont subis.

L'un des exemples qui vient à l'esprit lorsqu'on parle de transitions passées est la révolution industrielle, qui a commencé en Grande-Bretagne au XVIII^e siècle avant de s'étendre à d'autres régions du monde. Il s'agissait d'une énorme mutation pour passer d'une économie agraire et artisanale à une économie dominée par l'industrie et la fabrication de machines. Il fallait

pour ce faire créer et éliminer des centaines de métiers, redéployer la population rurale vers les banlieues des villes et réorganiser la vie humaine pour l'adapter aux besoins des chaînes de production. Le tribut payé par les générations qui ont «bâti» cette révolution – en termes de pertes de vies humaines et d'impact sur la santé – influence encore les perceptions que les travailleurs peuvent avoir des mutations de l'ensemble de l'économie.

Les dernières transformations structurelles majeures sont venues d'une mondialisation essentiellement axée sur la libéralisation des flux commerciaux et financiers. Ce processus de mondialisation a certes favorisé les transferts de technologie et contribué à renforcer l'efficacité de la production et la rentabilité des grandes entreprises, mais ses conséquences économiques et sociales dépendent dans une large mesure de la façon dont les pays se sont intégrés dans l'économie mondiale. Dans certains pays, il y a eu plus d'opportunités d'emplois à forte productivité et le changement structurel a contribué à la croissance générale; dans d'autres, la mondialisation ne semble pas avoir favorisé les changements structurels souhaitables. La main-d'œuvre s'est déplacée dans la mauvaise direction, s'écartant des activités plus productives pour s'orienter vers des activités moins productives, et notamment vers l'économie informelle (Bacchetta et Jansen, 2011).

La transition vers une économie durable est déjà considérée par les chercheurs comme porteuse de défis pour les marchés du travail. En plus des recherches entreprises dans le cadre de l'Initiative pour des emplois verts

Les éléments des conclusions

Objectifs fondamentaux	ÉRADICATION DE LA PAUVRETÉ	
	DÉVELOPPEMENT DURABLE Economique/social/environnemental	
△		
	Composantes fondamentales	CADRE POLITIQUE POUR UNE TRANSITION JUSTE
L'Agenda du travail décent doit être au cœur des politiques	AGENDA DU TRAVAIL DÉCENT Droits/emploi/protection sociale/ dialogue social + dimension sexospécifique	◁ 1. Politiques macroéconomiques et politiques de croissance 2. Politiques industrielles et sectorielles 3. Politiques relatives aux entreprises 4. Développement des compétences 5. Sécurité et santé au travail 6. Protection sociale 7. Politiques actives du marché du travail 8. Droits 9. Dialogue social et tripartisme

PRINCIPES. Recours au dialogue social/respect des principes et droits fondamentaux au travail/prise en compte des dimensions sexospécifiques/un cadre favorable aux entreprises, aux travailleurs, aux investisseurs et aux consommateurs/mise en place d'un cadre pour une transition juste/il n'existe pas de solution unique valable pour tous/coopération internationale entre les pays

(PNUE, BIT, OIE et CSI, 2008; BIT, 2012), l'OCDE a déclaré que: «Comme toute transformation économique de grande ampleur, la transition vers la croissance verte aura des effets considérables sur l'emploi. Des emplois seront créés, certains seront menacés et beaucoup d'autres, dans les secteurs gris, devront être redéployés vers les secteurs verts» (OCDE, 2011, p. 21). Cela dit, le modèle économique actuel est déjà source de grands défis sociaux et environnementaux; il est donc possible que cette transition améliore l'ensemble des performances sociales de l'économie, à condition de garantir non seulement un résultat positif pour les peuples et pour la planète, mais aussi un processus équitable pour y parvenir. Comprendre le fonctionnement de ces processus peut nous aider à éviter de retomber dans les erreurs du passé et consolider les expériences réussies.

C'est d'autant plus nécessaire que la transition vers une économie durable est à certains égards différente des transitions précédentes. Il s'agit d'abord d'un mouvement largement volontariste, impulsé par des politiques publiques. Elle implique en outre des coûts à court terme alors que les avantages n'apparaîtront vraiment que dans l'avenir. Cette situation crée un dilemme pour les décideurs. Que faire pour les gens qui vont supporter les coûts directs des changements proposés; de l'élimination progressive de certaines activités économiques? Comment créer un environnement économique qui ne pénalise pas les gens qui saisissent ces opportunités (ou prennent ces risques) de passer à des pratiques économiques plus durables?

Ces deux impératifs – répondre au défi écologique tout en «vendant» ces politiques – créent un climat politique assez inhabituel: la nécessité de forger un vaste consensus politique qui transcende les politiques partisans est plus impérieuse que jamais. Pour les gouvernements démocratiques, c'est en invitant les partenaires sociaux et la société civile à discuter des enjeux à venir, anticiper les coûts et veiller à ce que la charge du processus de transition soit équitablement répartie qu'ils auront les plus grandes chances d'atteindre cet objectif. C'est là qu'apparaît l'importance de la «transition juste pour tous» pour parvenir à un monde durable.

Certes, chaque pays sera confronté à des défis spécifiques, mais les composantes du cadre pour une «transition juste pour tous» peuvent malgré tout fournir l'ossature d'une approche commune aux politiques publiques et une méthodologie permettant de rassembler les parties prenantes autour d'une table pour préparer l'avenir.

Pour étoffer cette approche, la première tâche consiste à tirer les enseignements des transitions précédentes: identifier les bonnes pratiques lorsqu'elles existent et apprendre des erreurs commises. Voilà pourquoi les participants de la Conférence internationale du Travail de 2013 ont appelé l'OIT à convoquer une réunion tripartite d'experts sur le développement durable, le travail décent et les emplois verts afin d'obtenir plus d'orientations sur les questions relatives à l'écologisation de l'économie, aux emplois verts et à une transition juste pour tous.

Cette édition du *Journal international de recherche syndicale* souhaite contribuer à ce débat en essayant de tirer les enseignements de quelques expériences de transition, afin d'analyser comment ces processus ont été menés par le passé avec succès (ou pas), et de voir comment gérer les transitions à venir de façon juste. Tous les articles portent sur un ou plusieurs des éléments considérés dans les conclusions de la Conférence internationale du Travail comme des composantes du cadre pour une transition juste, et proposent un raisonnement et des justifications argumentées en faveur de l'utilisation de ces politiques dans le cadre de la transition vers un monde durable.

Galgóczi nous présente l'une des transformations territoriales les plus ambitieuses de l'histoire économique contemporaine, dans la vallée de la Ruhr. L'étendue, la portée de cette expérience, ainsi que son étalement dans le temps en font une expérience unique, qui peut être aussi source d'inspiration pour imaginer comment d'autres régions de la planète pourraient se transformer. Des politiques coordonnées au niveau national, régional et local, des politiques actives de formation et de reconversion, des régimes de protection sociale (comprenant la retraite anticipée et des indemnisations pour les pertes de revenus, des subventions sur les salaires pour réinsérer les chômeurs et ceux dont l'emploi était menacé), la codécision avec les employeurs et les syndicats qui ont joué un rôle essentiel – et responsable – et la liste continue... Cet exemple nous montre les défis qui nous attendent, mais aussi qu'il est possible de transformer un territoire en préservant son environnement, tout en développant l'emploi et l'économie.

Altintzis et Busser explorent pour nous les enseignements à tirer de plusieurs décennies de libéralisation du commerce et les outils qui ont été (ou auraient dû être) utilisés pour amortir l'impact sur l'emploi et l'impact social de cette libéralisation. Ils mettent en évidence le fait que des évaluations de l'impact sur l'emploi auraient pu faciliter le redéploiement des emplois dans les pays et apporter une assistance plus appropriée aux travailleurs des secteurs confrontés à des licenciements. Les auteurs mentionnent que l'absence de dialogue social et de démocratie nuit à l'impact positif potentiel. Ils considèrent que les clauses de travail dans les accords commerciaux peuvent être intéressantes – on aurait pu extrapoler à partir de là des mesures relatives à l'environnement; il en va de même de la nécessité de la protection sociale et d'autres politiques actives du marché du travail comme le développement des compétences. Ils montrent également la diversité des défis posés par les accords commerciaux aux politiques industrielles; ces éléments peuvent être intéressants dans le contexte d'une transition vers une économie durable.

L'article de Martín Murillo, Maffei et Sueiro évoque une autre réalité: comment des politiques visant à préserver les ressources naturelles (dans ce cas, les stocks de poissons) ont un impact différent sur les grandes entreprises et les petites entreprises et leurs travailleurs. Il ressort clairement de cet article que les entreprises qui ont des capacités suffisantes pour accéder aux technologies modernes et au capital survivent sans grandes difficultés à la régulation,

alors que, sans l'instauration de politiques proactives en faveur des PME du secteur et de leurs travailleurs, ces dernières ne sont pas en mesure de faire face aux nouvelles règles. Cet article souligne l'importance de la mise en place de politiques de transition, comprenant des mesures pour encourager la formation continue ou la reconversion des pêcheurs, soutenir le développement et la promotion des PME et favoriser la retraite anticipée. Toutefois, l'étroitesse de la cible de ces politiques, qui ne visaient que les pêcheurs et ne contenaient pas de dispositions de soutien à d'autres éléments essentiels de la filière de la pêche, a mis des centaines de petites entreprises et des milliers de travailleurs dans des situations de grande précarité. L'article souligne donc l'importance d'intégrer ces programmes de transition ciblés dans des programmes plus larges de formalisation de l'économie. Il met également en évidence l'interdépendance de chacune des recommandations des conclusions de la Conférence internationale du Travail sur le cadre pour une transition juste, et la pertinence de ce cadre pour réussir une transition juste dans le secteur de la pêche au Pérou.

Dans son article sur la réforme des subventions sur les combustibles fossiles au Ghana, Adam souligne un autre aspect de la transition vers une économie durable, à savoir la nécessité de prendre en compte l'impact sur la distribution des richesses, notamment pour les ménages pauvres; il évalue la pertinence du cadre pour une transition juste dans ce contexte. L'exemple du Ghana montre que, même si on sait que ce ne sont pas les plus pauvres qui bénéficient le plus des subventions sur les produits pétroliers, l'augmentation des prix de ces produits et la volatilité de ces derniers ont un impact substantiel sur leurs revenus, si bien que les coûts politiques de la mise en œuvre de cette réforme sont importants. Les politiques de transition comme celles qui ont été mises en place au Ghana nous montrent comment procéder à d'autres transitions. Parmi ces politiques, les ressources autrefois consacrées aux subventionnements des produits pétroliers ont été réaffectées au renforcement des politiques sociales au Ghana, avec par exemple l'élimination des frais de scolarité pour l'école primaire et secondaire grâce à l'introduction d'une bourse forfaitaire (qui a conduit à un taux de scolarisation de près de 100 pour cent à l'école primaire et maternelle), l'allocation de fonds supplémentaires aux soins de santé primaires dans les zones les plus pauvres, la mise en place complète du système national d'assurance maladie, l'expansion des transports publics à des prix plafonnés, une augmentation du salaire minimum et une augmentation du fonds destiné à l'électrification des zones rurales. Ce document souligne également l'absolue nécessité d'évaluer à l'avance l'impact social de ces mesures. Toutes ces politiques sont en parfait accord avec le cadre pour une transition juste. Mais Adam montre aussi clairement que les résultats économiques et sociaux de ce processus auraient pu être meilleurs si l'impact social de ces mesures avait fait l'objet d'une évaluation plus régulière et si le dialogue social et la consultation avaient été utilisés de façon plus conséquente.

Enfin, Le Blanc et Zwarterook évoquent les outils potentiels à utiliser pour la transition au niveau local, et nous aident à tirer les enseignements des mécanismes de participation créés dans le Dunkerquois – une région du nord de la France historiquement marquée par une grande densité industrielle – à la suite des plans de réduction des risques. Les auteurs nous montrent en détail comment les responsabilités en matière de réduction des risques, qui sont habituellement l’apanage des Etats, ont évolué pour intégrer d’autres acteurs, comme les entreprises, les syndicats et les associations, ce qui a permis une meilleure appropriation de cette stratégie, et un meilleur équilibre entre les intérêts différents – parfois divergents – de la société. Certes, les différents cas de participation peuvent encore être améliorés, mais la qualité des prises de décisions résultant d’une gouvernance plus démocratique de la transformation territoriale ne fait aucun doute. Cela dit, il faut améliorer les processus, et le gouvernement comme les entreprises doivent permettre une plus forte implication des syndicats et des citoyens dans les décisions.

Le cadre de l’OIT pour une «transition juste» peut-il avoir un impact?

Il est important de tirer les enseignements dans chacun des domaines qui composent le cadre pour une transition juste, mais il est tout aussi nécessaire d’avoir une approche cohérente et multidimensionnelle. Le défi, d’après nous, consiste à s’occuper de ces domaines dans une perspective holistique. Comme l’indique le cinquième rapport de la Conférence internationale du Travail de 2013: «Si l’écologisation de l’économie peut bénéficier des bons résultats obtenus en matière d’optimisation du marché du travail et de développement social et réciproquement, ce scénario n’a pourtant rien d’automatique, tributaire qu’il est de l’existence de politiques appropriées et d’institutions aptes à les mettre en œuvre» (BIT, 2013b, paragr. 274).

Avec le mandat de l’OIT et les outils existants, le cadre de l’OIT pour une transition juste peut avoir un impact énorme et permettre de réussir la transition pour parvenir au développement durable. Trois éléments sont pertinents: premièrement, l’accent mis sur l’emploi et le travail décent; deuxièmement l’approche de l’OIT en matière de cohérence des politiques; et troisièmement la méthodologie utilisée par l’OIT dans son approche vis-à-vis de la transition vers une économie écologique.

L’emploi et le travail décent

Lorsqu’on examine les cadres de développement durable établis par l’OIT, l’accent mis sur l’emploi et le travail décent apparaît clairement – il fait partie intégrante du mandat de l’Organisation. Comparé à d’autres cadres, cela

peut être avantageux car il ne saurait y avoir de développement durable sans emploi ni travail décent. Pour atteindre le développement, il est indispensable de favoriser les moyens de subsistance des gens: cet objectif devrait donc être fondamental. Les conclusions de 2013 soulignent effectivement que le travail décent doit être au cœur des politiques.

Le travail de promotion réalisé par l'OIT et ses mandants pour établir des liens entre les négociations sur l'environnement et l'importance du monde du travail, notamment sur la nécessité d'établir un lien entre le travail décent et les objectifs en matière de protection de l'environnement, tout en insistant, dans les discussions au sein de l'OIT, sur l'importance de la transformation de tous les emplois pour répondre à ce défi, montre qu'il est possible d'avoir une action véritablement cohérente. Depuis 2010, la reconnaissance de l'importance de ce lien dans la Convention-cadre de l'ONU sur les changements climatiques, et les perspectives de le voir reconnu dans le futur accord de Paris sur le climat en 2015, indique que les gouvernements sont de plus en plus conscients de la nécessité d'avoir une vision inclusive du changement climatique. Cela ne pourra se faire que si l'OIT et ses mandants se dotent des outils permettant d'agir pour y parvenir.

Lors de la Conférence des parties (COP) à la Convention-cadre de l'ONU sur les changements climatiques de Varsovie en décembre 2013 (COP 19), les parties ont été invitées à commencer ou à intensifier leurs préparatifs internes des contributions prévues déterminées au niveau national et à les communiquer à la COP 21 bien à l'avance (pour le premier trimestre 2015 pour les parties qui sont prêtes à le faire), afin d'améliorer la clarté, la transparence et la compréhension de ces contributions. La COP 19 a également décidé de demander aux pays développés parties, aux institutions chargées d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier et à toutes les autres organisations en mesure de le faire d'apporter leur soutien aux pays en développement parties pour qu'ils puissent engager ou intensifier leurs préparatifs internes des contributions prévues déterminées au niveau national.

L'OIT, en réponse à cette demande de la COP, a proposé un soutien aux parties intéressées pour améliorer leur compréhension et mesurer les implications de leurs contributions sur leur marché du travail, en mettant à leur disposition des outils d'évaluation et en facilitant le dialogue tripartite sur les contributions prévues déterminées au niveau national.

La cohérence des politiques

En dépit des appels répétés en faveur de la mise en place de cadres politiques cohérents de développement durable, l'arbitrage entre les objectifs conflictuels que sont la croissance économique, la justice sociale et l'équilibre écologique a jusqu'ici eu tendance à favoriser le premier objectif, souvent réduit à des mesures visant à faciliter la rentabilité des entreprises.

Au niveau international, de nombreuses organisations et forums internationaux ont tenté d'alerter sur la nécessité d'une plus grande cohérence des politiques. Les objectifs du Millénaire pour le développement, ainsi que le Sommet mondial sur le développement durable ont souligné qu'il était important d'adopter une approche «holistique et intersectorielle» pour mettre en œuvre un développement durable. Un certain nombre d'accords multilatéraux sur l'environnement y font également référence. «L'article 3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques prévoit par exemple que 'les politiques et mesures destinées à protéger le système climatique contre les changements provoqués par l'homme soient [...] intégrées dans les programmes nationaux de développement [...]» (PNUE, 2009, p. 10).

En qui concerne l'intégration des politiques sociales, l'OIT a toujours été aux avant-postes, notamment ces derniers temps, avec son Agenda du travail décent, et sa Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. L'OIT a également publié un grand nombre de recommandations sur ce sujet, et sa structure tripartite et son approche participative peuvent fournir de nombreux exemples de la façon de mieux relever les défis de la cohérence des politiques, au niveau national et international. Les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) constituent ainsi un instrument important pour mettre en œuvre des politiques cohérentes au niveau des pays et des Nations Unies. L'engagement de l'OIT, de concert avec d'autres agences des Nations Unies dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent, contribue à «l'unité dans l'action».

La cohérence des politiques porte à la fois sur le fond des politiques et sur les outils et processus de gouvernance appropriés et nécessaires pour atteindre des résultats intégrés, c'est-à-dire qu'elle se préoccupe de l'objectif des politiques et des moyens. Selon les directives de l'OCDE et des Nations Unies, les deux objectifs essentiels des stratégies de développement durable sont d'abord l'examen des politiques, stratégies et plans économiques, sectoriels et environnementaux existants, dans une perspective d'intégration à long terme, et ensuite la modification et le renforcement des structures, des capacités institutionnelles nationales et des procédures pour qu'elles puissent contribuer à l'intégration des questions sociales, économiques et environnementales dans les processus décisionnels (Berger et Steurer, 2009).

Le cadre de l'OIT pour une transition juste pour tous propose des principes directeurs sur les dispositifs institutionnels et le rôle des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs. Comme l'indique le paragraphe 16 b) des conclusions: «Les gouvernements devraient favoriser la mise en place de dispositifs institutionnels efficaces pour assurer la cohérence entre les portefeuilles de politiques pertinents ainsi que la consultation et la participation de toutes les parties prenantes concernées aux fins de la formulation et de la mise en œuvre des politiques aux niveaux local, national, régional et international» (BIT, 2013a).

Le cadre de l'OIT propose aussi une liste utile des domaines politiques à prendre en compte dans la transition vers une économie à faible empreinte carbone. Sur ce point, les normes pertinentes de l'OIT peuvent servir de référence pour élaborer une réponse politique appropriée.

Outre la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, ce paquet devrait aussi comprendre les conventions sur la consultation tripartite, la formation et l'éducation, les salaires et les services de l'emploi, pour n'en citer que quelques-unes. Les normes spécifiques à certains secteurs peuvent aussi s'avérer utiles (Olsen, 2010). L'article sur les pêcheries péruviennes (Martín Murillo, Maffei et Sueiro) mentionne par exemple l'appel des syndicats des pêcheurs sur l'importance de ratifier la convention (n° 188) sur le travail dans la pêche, 2007, susceptible d'améliorer les conditions de travail des travailleurs tout en favorisant les pratiques de pêche durables. Altintzis et Busser évoquent également la question de l'inclusion des dispositions des normes du travail. En veillant au renforcement des droits de négociation collective et des droits de constituer des syndicats, ces normes permettent aux travailleurs de devenir des acteurs de la transformation économique à mettre en place, et veillent à ce que cette transition ne se fasse pas au détriment de leurs conditions de travail, de la sécurité et de la santé au travail, et des prestations sociales.

Concernant la participation des travailleurs aux processus décisionnels relatifs aux politiques qui ont une incidence sur leur lieu de travail ou sur le marché du travail en général, les conventions de l'OIT fournissent des principes directeurs précieux. La convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, sont les pierres angulaires de la participation aux processus de décision. Si leurs principes ne sont pas respectés dans le droit et dans la pratique, on ne peut pas parler de processus de décision démocratique pour les politiques de transition juste.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la consultation et la participation de toutes les parties prenantes pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques au niveau local, national, régional et international sont des composantes essentielles de la cohérence des politiques. La section suivante sur l'approche de l'OIT souligne l'importance du dialogue social dans cet objectif.

L'approche de l'OIT

Le cadre de l'OIT ne se contente pas de proposer une simple liste des domaines politiques et des instruments normatifs utiles, il fournit une méthodologie pour aborder cette question. Le Programme des emplois verts de l'OIT vise à appuyer les stratégies nationales d'exploration des gisements potentiels d'emplois résultant de l'écologisation de l'économie. Ce programme propose un renforcement de la cohérence des politiques économiques, environnementales et sociales par le biais d'initiatives de sensibilisation et de développement des

capacités, d'évaluations et d'études préliminaires, de conseils, de planification stratégique et de mise en œuvre de projets pilotes dans différents secteurs économiques. Toutes ces activités font partie d'un cycle cohérent permettant de guider les pays de la phase initiale d'évaluation à celle de la mise en œuvre puis de l'évaluation des politiques, projets et stratégies. Il est indispensable que le gouvernement dépose une demande, et l'ensemble de la planification se fait dans le cadre du dialogue social avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et d'autres parties prenantes.

Afin de promouvoir la création d'emplois verts aux niveaux national, sous-national et local, le Programme des emplois verts de l'OIT utilise différents moyens d'action et propose une approche en quatre étapes (BIT, 2015):

1. Evaluation du potentiel de création d'emplois verts

La recherche nationale et sectorielle des gisements potentiels d'emplois verts.

2. Formulation de politiques fondées sur le dialogue social

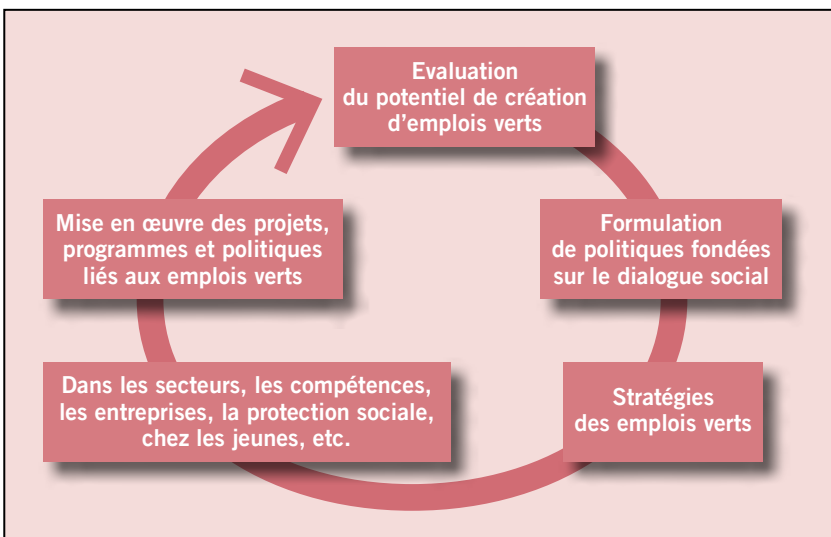
Des conseils fondés sur les résultats des recherches, pour mieux relier les politiques de l'environnement et du travail.

3. Développement des capacités

Le développement des capacités et le coaching des mandants pour améliorer le dialogue social et veiller à l'engagement actif des mandants dans les débats politiques et les stratégies nationales.

4. Projets

Des projets pilotes au niveau sectoriel et local sur l'entrepreneuriat vert, les entreprises vertes, la formation professionnelle, les infrastructures à forte intensité d'emploi, etc.



Evaluations

Les évaluations ex ante de l'incidence potentielle de mesures stratégiques particulières en faveur de l'écologisation se sont avérées essentielles pour l'élaboration de politiques pertinentes. Elles permettent en effet aux décideurs de mieux cerner les liens qui existent entre les problématiques et les politiques environnementales, d'une part, et leurs répercussions sur les groupes et les objectifs sociaux, d'autre part – y compris la création d'emplois et la production et la distribution des revenus. En principe, les évaluations devraient servir à établir des priorités entre les différentes options stratégiques. Une meilleure anticipation de ces changements que celle concernant des ajustements dus à d'autres causes devrait permettre d'assurer une transition sans heurt et, si possible, plus équilibrée (BIT, 2013b).

Comme le font observer Altintzis et Busser, la Confédération syndicale internationale a systématiquement demandé des études préalables de l'impact sur l'emploi des accords commerciaux, afin d'évaluer les répercussions des propositions de libéralisation du commerce sur le nombre et la qualité des emplois dans les pays concernés. L'objectif de ces évaluations est double: il s'agit d'un côté de mieux préparer les mesures et les politiques d'ajustement destinées aux travailleurs qui vont perdre leur emploi et devront se reconverter ou être réaffectés, et de sensibiliser à ces politiques; et d'autre part de permettre aux négociateurs commerciaux d'adapter leurs propositions en allongeant les périodes de mise en œuvre, en demandant des exemptions ou des sauvegardes pour certains secteurs ou de la flexibilité pour répondre aux besoins du développement industriel.

L'article sur les subventions des prix des produits pétroliers au Ghana (Adam) souligne également l'importance des évaluations et cite l'étude de l'impact social des prix des produits pétroliers sur la pauvreté réalisée par le gouvernement du Ghana de 2003 à 2004 pour établir les répercussions potentielles de la dérégulation des prix des produits pétroliers. Les résultats de l'évaluation ont convaincu le gouvernement que les subventions sur les prix des produits pétroliers ne bénéficiaient pas vraiment aux pauvres; il a donc procédé à l'augmentation des prix des produits pétroliers pour les aligner sur les prix internationaux. En février 2005, les subventions ont été supprimées sur les principaux produits, qui ont augmenté de 50 pour cent. Le gouvernement a également introduit des mesures destinées à atténuer les répercussions sur les pauvres de cette suppression des subventions. Cet article souligne également la nécessité de réexaminer et d'évaluer régulièrement les politiques pour voir si elles vont dans le bon sens, ou s'il faut élaborer de nouvelles stratégies.

L'article sur les pêcheries du Pérou (Martín Murillo, Maffei et Sueiro) insiste également sur la nécessité de disposer de données pour pouvoir réaliser des évaluations, élaborer des mesures de suivi et réviser les politiques. Cet article déplore l'absence complète de données sur l'emploi dans les lois, les mesures et la plupart des recherches sur le secteur de la pêche au Pérou, ce

qui rend très difficile l'analyse des politiques et de leurs répercussions. Il faut également assurer un suivi des politiques. Il n'existe pas vraiment de suivi des mesures prises, ni d'évaluations disponibles. Les mesures existantes ne peuvent donc pas être évaluées en raison de l'absence d'informations systématiques. L'article indique que l'absence de suivi institutionnel et de recherche sur les questions liées à l'emploi interdit toute évaluation de l'impact de ces politiques. Par exemple, il n'existe que très peu d'informations sur les récentes mesures d'accompagnement social des politiques d'amélioration de la gestion environnementale des ressources et l'article recommande de recueillir et d'analyser ces informations, essentielles pour élaborer des mesures de transition juste à l'avenir.

En matière de collecte des données et d'évaluation, l'OIT dispose d'outils qui devraient être utilisés. La définition statistique des emplois verts et les indicateurs de l'emploi décent sont intéressants à cet égard. L'expérience acquise avec le suivi des objectifs du Millénaire pour le développement a montré que les données jouent un rôle essentiel pour faire progresser le nouvel agenda du développement. Il nous faut des données durables pour appuyer le développement durable (ONU, 2014).

Le dialogue social

La transition écologique de l'économie devant entraîner une mutation profonde des processus et des techniques de production ainsi que le redéploiement de certains emplois, il sera primordial que les gouvernements et les partenaires sociaux coopèrent activement pour la mener à bonne fin. La nécessité d'associer les parties prenantes au processus de gouvernance, déjà reconnue dans l'Agenda 21, a été soulignée avec insistance dans le document final de la Conférence Rio+20. La finalité du dialogue social est de permettre l'émergence d'un consensus entre les principales parties prenantes. Un dialogue efficace peut aider à résoudre des problèmes socio-économiques cruciaux et à améliorer les résultats économiques. Le dialogue social guide l'élaboration des politiques en ce sens qu'il apporte des renseignements d'une importance essentielle pour les évaluations. La possibilité offerte aux partenaires sociaux d'exprimer leur point de vue garantit la prise en compte des objectifs sociaux et la complémentarité des politiques sociales et de celles du marché du travail, d'une part, et des mesures économiques et environnementales, d'autre part (BIT, 2013b).

L'article sur la région de la Ruhr (Galgóczi) montre que grâce à l'importance accordée au processus de consultation et à l'implication des partenaires sociaux, notamment de l'industrie minière et de la sidérurgie, les résultats ont été très positifs. Mais l'article sur les processus dans la région de Dunkerque (Le Blanc et Zwarterook) met en garde à propos des limites des processus de consultation des citoyens. Ces consultations ont certes eu un certain impact, mais elles dépendent vraiment des capacités des participants. Les entreprises

et les autorités publiques sont les parties les plus puissantes. L'industrie et les autorités publiques semblent donc avoir joué le rôle de leader et, en raison de la technicité des questions posées lors de la consultation, les parties les plus faibles ont eu des difficultés à y participer sur un pied d'égalité. Cela peut créer l'illusion d'un accord ou d'un consensus alors qu'en réalité les parties les plus faibles n'ont pas été en mesure de participer d'égal à égal.

Le développement des capacités et les projets

Voilà pourquoi il est si important de développer les capacités des mandants et de les coacher pour faciliter et améliorer le dialogue social et veiller à ce qu'ils puissent participer pleinement aux débats politiques et aux stratégies nationales pertinents. Les mandants de l'OIT sont très demandeurs de moyens de renforcement de leurs capacités, de services consultatifs et de projets de terrain, susceptibles de faciliter la formulation et la mise en œuvre des politiques nationales, depuis le lancement de l'Initiative pour des emplois verts – réunissant le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'OIT, l'Organisation internationale des employeurs (OIE), la Confédération syndicale internationale (CSI) – et le début du Programme des emplois verts de l'OIT en 2008. Les priorités du programme, qui ont été utiles à 27 Etats Membres à ce jour, ont été actualisées en novembre 2012 sur la base des résultats de la Conférence Rio+20, l'accent étant mis plus précisément sur le renforcement des capacités pour le dialogue social, l'évaluation des emplois, l'établissement de liens entre la protection de l'environnement et les socles de protection sociale et, enfin, sur la gestion de la recherche et de la connaissance (BIT, 2013b).

En 2012, l'OIT a créé – avec le PNUE, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) – le Partenariat pour l'action en faveur d'une économie verte (PAGE). Ce partenariat répond au document final de la Conférence de Rio+20, *L'avenir que nous voulons*, qui reconnaît que l'économie verte est un instrument au service du développement durable et de l'éradication de la pauvreté. L'objectif de PAGE est d'aider 30 pays, sur une période de sept ans jusqu'en 2020, à élaborer leurs stratégies nationales en faveur de l'économie verte qui créeront des emplois et de nouvelles compétences, feront la promotion des nouvelles technologies et réduiront les risques pour l'environnement et la pauvreté.

Conclusions

Cette édition du *Journal international de recherche syndicale* tente pour la première fois de tirer les enseignements des transitions passées pour contribuer aux travaux que les gouvernements, les employeurs et les syndicats auront à faire pour que la transition vers l'écologisation de l'économie ait un impact économique et social positif. Certes, il reste encore à identifier les lacunes des orientations stratégiques, mais c'est maintenant aux mandants de l'OIT de les utiliser et de veiller, à partir de cette expérience et d'autres, à ce que les gouvernements et les partenaires sociaux disposent de tous les outils nécessaires pour faire advenir la transition juste sur le terrain, là où se produisent les transformations.

Références

- Bacchetta, M.; Jansen, M. (dir. de publication). 2011. *Making globalization socially sustainable*, OMC et BIT, Genève. Disponible à l'adresse <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/glob_soc_sus_e.pdf>.
- Berger, G.; Steurer, R. 2009. *Horizontal policy integration and sustainable development: Conceptual remarks and governance examples*, ESDN Quarterly Report (juin), European Sustainable Development Network, Vienne. Disponible à l'adresse <http://www.sd-network.eu/?k=quarterly%20reports&report_id=13> [consulté le 2 février 2015].
- BIT – Bureau international du Travail. 2006. *Changements dans le monde du travail*, Rapport I (C) du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève. Disponible à l'adresse <<http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-c.pdf>>.
- . 2012. *Vers le développement durable: travail décent et intégration sociale dans une économie verte*, BIT, Genève. Résumé exécutif en français disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_181792.pdf>.
- . 2013a. *Conclusions: Parvenir au travail décent, aux emplois verts et au développement durable*, Conférence internationale du Travail, 102^e session, Genève. Disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_223798.pdf>.
- . 2013b. *Développement durable, travail décent et emplois verts*, Rapport V, Conférence internationale du Travail, 102^e session, Genève. Disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_210492.pdf>.
- . 2015. *Foire aux questions sur les emplois verts*. Disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/WCMS_214247_FR/lang-fr/index.htm>.
- OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques. 2011. *Outils pour la mise en place d'une croissance verte*, document préparé pour la Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres les 25 et 26 mai 2011 à Paris. Disponible à l'adresse <<http://www.oecd.org/fr/croissanceverte/48033481.pdf>>.

- Olsen, Lene. 2010. «Favoriser une transition juste: le rôle des normes internationales du travail», *Journal international de recherche syndicale*, vol. 2, n° 2, BIT, Genève. Disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@actrav/documents/publication/wcms_153350.pdf>.
- ONU – Organisation des Nations Unies. 2014. *Objectifs du Millénaire pour le développement: rapport 2014*, Nations Unies, New York. Disponible à l'adresse <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/reports/2014/pdf/MDG_report2014_FR.pdf>.
- PNUE – Programme des Nations Unies pour l'environnement. 2009. *Integrated policymaking for sustainable development: A reference manual*. Disponible à l'adresse <<http://www.unep.ch/etb/publications/IPSD%20manual/UNEP%20IPSD%20final.pdf>>.
- ; BIT; OIE – Organisation internationale des employeurs; CSI – Confédération syndicale internationale. 2008. *Emplois verts: pour un travail décent dans un monde durable, à faibles émissions de carbone*, PNUE, Nairobi. Disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_098488.pdf>.

Les pêcheries péruviennes

*Une transition vers l'emploi
et le développement durable?*

Laura Martín Murillo

Directeur, Sustainlabour

Laura Maffei

Conseiller principal, Sustainlabour

Juan Carlos Sueiro

Chercheur, Centro para la Sostenibilidad Ambiental
de la Universidad Peruana Cayetano Heredia

Le Pérou est une puissance de pêche mondiale. Son industrie représente plus de 200 000 emplois dans le pays si l'on tient compte de l'ensemble de la chaîne: extraction, transformation et distribution, y compris le secteur florissant de la restauration spécialisée dans les produits de la mer. Les caractéristiques de la côte péruvienne – la variabilité des stocks de poisson en fonction du courant chaud El Niño, ainsi que plusieurs graves crises de la pêche – montrent à quel point il est difficile de gérer les ressources halieutiques du Pérou et combien il est devenu absolument impératif de le faire d'une manière durable. La dernière crise a eu des retombées extrêmement graves, encore que les incidences sur l'emploi n'ont pas été établies avec précision et qu'elles ne font toujours pas l'objet d'évaluations en bonne et due forme dans le cadre des politiques gouvernementales.

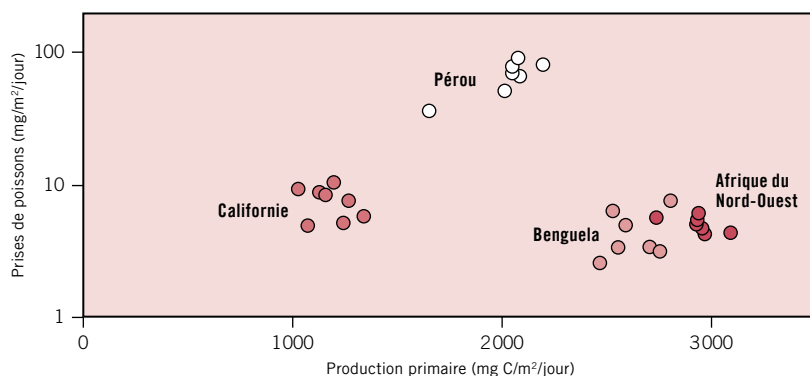
L'objectif de cet article est de présenter les défis à relever, les enseignements qu'il est possible de tirer des transitions et processus de restructuration antérieurs ainsi que les propositions formulées par les travailleurs pour garantir la durabilité du secteur et assurer une transition juste pour tous. Les premier et deuxième chapitres décrivent l'état des ressources halieutiques ainsi que le cadre normatif. Les troisième et quatrième chapitres se penchent sur la contribution du secteur à l'économie et à la création d'emplois et examinent les déficits en matière de conditions de travail. Les cinquième et sixième chapitres s'intéressent à la transition actuelle, aux incidences sociales et aux mesures d'accompagnement. Les septième et huitième chapitres examinent cette transition à la lumière des conclusions des groupes de travailleurs et de la Conférence internationale du Travail de 2013 afin de déterminer les réalisations qui ont été faites et les domaines qui nécessitent une amélioration.

La richesse des ressources halieutiques du Pérou

Il existe plusieurs phénomènes d'*upwelling* (remontées d'eau) côtiers dans le monde, sur les côtes ouest de certains continents où les vents du nord entraînent une remontée d'eau profonde froide à la surface. Cette eau est chargée en sédiments et en éléments nutritifs qui confèrent une excellente productivité primaire (Chávez et Messié, 2009; Ayón et coll., 2008). Bien que la côte péruvienne n'abrite pas l'écosystème *upwelling* le plus intense dans le monde, cette zone est la plus riche en termes de prises de poissons (figure 1) car celles-ci sont plusieurs fois supérieures à celles générées par les autres phénomènes d'*upwelling* (Brochier, Lett et Fréon, 2011).

Ce système complexe est composé de flux hydrographiques circulant entre les masses d'eau et il se caractérise par une variabilité saisonnière due aux alizés de sud-est. Ceux-ci sont faibles en été et forts en hiver. De plus, des variations anormales et apériodiques interviennent. Les périodes anormalement chaudes dues au courant chaud El Niño provoquent la migration de nombreuses espèces (particulièrement l'anchois péruvien, *Engraulis ringens*,

Figure 1. Prises de poisson et production primaire dans les systèmes d'*upwelling* (1998-2005)



Source: Chávez et Messié, 2009.

la base de la production de la pêche du Pérou) vers d'autres latitudes où les couches supérieures de l'eau ne sont pas si chaudes. Les courants océaniques chauds et froids divergents font des eaux péruviennes l'une des zones les plus productives et riches en biodiversité.

La pêche industrielle (essentiellement les anchois et les sardines) a débuté au milieu du XX^e siècle, cette industrie justifiant désormais d'une activité de plus de cinquante ans (Banque mondiale, 2007a et 2007b). Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 6,3 pour cent des captures mondiales en 2012 venaient des eaux péruviennes. Ce chiffre place le pays au quatrième rang des plus grands producteurs après la Chine, l'Indonésie et les Etats-Unis (FAO, 2014). Le Pérou est aussi le plus grand producteur de farine de poisson.

Malgré cette richesse fabuleuse, la demande croissante – intérieure comme étrangère – de poisson menace de plus en plus cette ressource, l'ensemble de l'écosystème marin ainsi que les moyens d'existence des communautés de petits pêcheurs côtiers. De plus, la réglementation lacunaire et les déficits de contrôle des pêcheries industrielles et non industrielles mettent à rude épreuve les écosystèmes marins.

Assurer la pérennité de la pêche ne pose pas de problème pour le Pérou uniquement, il s'agit d'un problème mondial. Selon un rapport récent de la FAO (2014), 61 pour cent des stocks mondiaux de poisson ont atteint leurs limites d'exploitation, tandis que 29 pour cent sont en surexploitation. Le taux mondial de capture (dans les eaux intérieures et marines) a triplé ces soixante dernières années. Sur un autre plan, la mauvaise gestion des pêcheries a de sérieuses conséquences économiques, comme en témoigne une étude réalisée conjointement par la Banque mondiale et la FAO (2009). En raison d'une mauvaise gestion précisément, le manque à gagner total s'élèverait à quelque 50 milliards de dollars E.-U. chaque année.

Il existe près d'une centaine de différentes espèces marines capturées à des fins commerciales, mais l'une d'entre elles revêt une importance toute particulière: l'anchois péruvien. Ce poisson joue un rôle capital dans les pêcheries péruviennes et représente entre 87 et 97 pour cent de l'ensemble des captures pélagiques du Pérou. C'est ainsi que l'industrie de la pêche, au Pérou, est devenue la plus grande industrie à n'exploiter qu'une seule espèce. En effet, les captures d'anchois entre 1950 et 2006 représenteraient quelque 285 millions de tonnes. Or, il importe de relever que ce taux de capture proche de 90 pour cent n'a pas des retombées positives proportionnelles sur l'économie ou l'emploi. De récentes études montrent que cette espèce compte pour 31 pour cent dans le PIB de l'industrie de la pêche, mais pour seulement 23 pour cent dans son emploi (Christensen et coll., 2014).

Le maquereau espagnol (*Scomber japonicus*), qui représente 1,5 pour cent de la capture totale, et le chinchard du Chili (*Trachurus murphyi*) – connu aussi sous le nom de chinchard jurel –, qui en représente 1,3 pour cent, constituent deux autres espèces importantes. Ces dernières années, d'autres espèces ont également gagné en importance, comme le coryphène (*Coryphaena hippurus*) et l'encornet géant ou calmar de Humboldt (*Dosidicus gigas*) (Hatzioilos et de Haan, 2007).

Les eaux côtières péruviennes abritent également d'importantes espèces démersales (qui vivent sur les fonds marins) comme le merlu péruvien (*Merluccius gayi peruanus*). En outre l'Amazonie recèle de nombreuses zones de pêche dans les eaux intérieures, situées essentiellement sur les rivières et les *cochas* ou les lagunes. L'aquaculture porte surtout sur la truite (dans les eaux intérieures) ainsi que sur les huîtres et crevettes (en pleine mer) (FAO, 2010).

Davantage d'informations sont disponibles sur les espèces pêchées industriellement, tels l'anchois, le chinchard du Chili, le maquereau espagnol et le merlu qui sont soumis à des quotas de pêche fixés au niveau mondial et à l'échelle industrielle. Les autres espèces ne font pas l'objet de quotas d'extraction et leur biomasse n'est pas connue.

Gestion des ressources: exploitation et réglementation actuelle

Ces soixante dernières années, la pêche industrielle a subi plusieurs crises, ce qui témoigne de la nécessité de mettre au point une gestion de la pêche qui soit durable. Entre 1972 et 1973, les stocks d'anchois se sont effondrés à cause à la fois de la surpêche pratiquée les décennies antérieures et de l'incidence du phénomène météorologique El Niño. C'est à nouveau le phénomène El Niño et la surexploitation qui ont concouru à provoquer des effondrements de stocks en 1983 et en 1998.

La politique relative à l'industrie de la pêche au Pérou est régie par le ministère de la Production (PRODUCE) qui a été institué par la loi n° 27779.

Il a été mis sur pied pour formuler, approuver et surveiller les politiques nationales régissant les activités d'extraction et de production dans l'industrie et le secteur de la pêche. Il existe par ailleurs des organismes comme le Fonds national de développement de la pêche (Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero – FONDEPES), l'Institut de la mer du Pérou (Instituto del Mar del Perú – IMARPE) et l'Institut technologique de la pêche du Pérou (Instituto Tecnológico Pesquero del Perú – ITP).

Le gouvernement péruvien dispose d'une loi générale sur la pêche, assortie de ses réglementations, qui régit les activités de la pêche. Il existe aussi des réglementations (Reglamentos de Ordenamiento Pesquero – ROP) applicables à certaines espèces. Mais cette législation tend à considérer les espèces en dehors de leur environnement et indépendamment les unes des autres. Il existe sept réglementations pour les espèces marines – l'encornet géant ou le calmar de Humboldt, la légine australe (*Dissostichus eleginoides*), le merlu péruvien, le thon, le chinchard du Chili et le maquereau espagnol –, une pour le lac Titicaca et une pour la région amazonienne.

L'anchois péruvien est régi par deux régimes de pêche différents: un pour la consommation humaine directe – pour la pêche artisanale – et un autre pour la consommation humaine indirecte – pour la pêche industrielle. La différence la plus notable est que les pêches artisanales ne sont pas assujetties à un quota global de capture.

S'agissant de la pêche industrielle, le gouvernement a, ces dernières années, adapté des quotas à la capture industrielle d'anchois. Ils ont été introduits en 2008, lors de l'adoption du décret législatif n° 1084. Ces quotas ont été attribués aux navires qui exercent déjà leurs activités dans ce secteur de pêche (les quotas étaient fonction des journaux de pêche et de la capacité de stockage de la coque).

Récemment, en 2013 et 2014, le gouvernement a essayé d'adopter de nouvelles réglementations permettant de mieux délimiter les zones d'activité, en vue d'en définir l'accès aux activités industrielles et artisanales. Les décrets législatifs n°s 005-2012 et 007-2012 ont tenté de limiter l'activité de la flotte industrielle dont les captures sont destinées aux farines de poisson (PRODUCE, 2013) mais, face à la vive résistance manifestée par les huit plus grandes compagnies, le gouvernement a été contraint de déclarer les deux décrets anticonstitutionnels et le ministre a dû démissionner (*El Comercio*, 2013a, 2013b, 2013c et 2014).

Des tailles minimales ont aussi été décrétées pour 41 espèces de poisson et 15 invertébrés du milieu marin (sans quoi les consignes ne sont que peu respectées), et en général les informations sont médiocres, voire nulles, en ce qui concerne leur taille et la composition de leur biomasse ou leur cycle biologique dans le milieu tropical.

Or les réglementations portent presque exclusivement sur les activités industrielles. Cela se vérifie tout particulièrement pour les anchois pour lesquels les quotas ne prennent pas en compte les captures des petites

entreprises artisanales qui exercent leurs activités tout le long de la zone côtière du Pérou.

L'augmentation des pratiques illégales, comme celles qui consistent à réorienter les anchois destinés à la consommation humaine vers la production de farines de poisson ou à garder et vendre de grandes quantités de juvéniles de diverses espèces, n'est pas sans poser de problème. Les captures non déclarées pourraient dépasser 4 pour cent et atteindre 13,5 pour cent pour les huit plus grandes compagnies (Paredes, 2012).

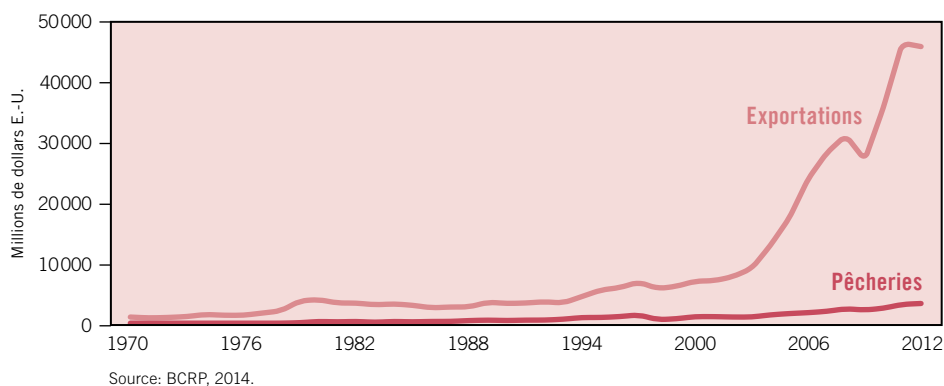
Par ailleurs, selon plusieurs travaux universitaires, rapports et indications fournies par les responsables actuels de l'IMARPE, les armateurs des grands navires de pêche, et parfois même les propriétaires des petits chalutiers, préfèrent rejeter à la mer leurs stocks de juvéniles ou d'espèces non autorisées pour ne pas avoir à payer d'amendes. Cette pratique qui consiste à rejeter à la mer, mortes ou vivantes, les prises non désirées – soit parce qu'elles sont trop petites soit parce que les pêcheurs n'ont pas de quotas – s'appelle l'écramage et menace la pérennité des différentes espèces (Paredes et Pereyra Letona, 2013).

En général, le secteur doit faire face à un manque notoire de transparence compte tenu de l'absence de mécanismes formels de consultation et de participation. Le dialogue social – quand il existe – est très limité, ce qui nuit à la capacité des pêcheurs artisanaux et industriels à exercer une influence et a des incidences très négatives.

Poids et évolution de la pêche dans l'économie péruvienne

Alors que les captures péruviennes comptent pour 6 à 7 pour cent dans l'ensemble des captures mondiales (FAO, 2014), elles ne représentent en valeur que 2 pour cent. La valeur multiplicatrice de l'industrie de la pêche péruvienne est de 2,9, légèrement inférieure à la moyenne de l'Amérique latine, selon les calculs de Sumaila et Hannesson (Sueiro et de la Puente, 2013).

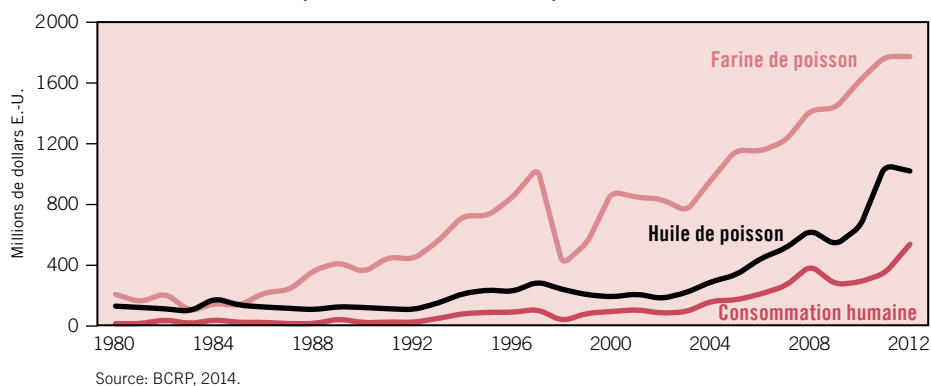
Figure 2. Exportations totales par rapport aux exportations de poissons, 1970-2012 (en millions de dollars E.-U.)



Ces dix à quinze dernières années, l'économie du Pérou a connu la plus grande croissance jamais atteinte, tant au niveau de son produit intérieur brut (PIB) qu'au niveau de ses exportations. Entre 2003 et 2013, le PIB a enregistré une croissance cumulée de 195 pour cent (Banque mondiale, 2014). La Banque centrale péruvienne estime que, au cours de cette phase de croissance économique, le secteur de la pêche a cédé du terrain par rapport aux exportations totales (de 17 pour cent au début des années 1990 à quelque 5 pour cent ces trois dernières années, voir figure 2) (BCRP, 2014). Ce fléchissement se traduit également dans le PIB. Il se situait à 0,71 pour cent en 1990 et a chuté à 0,34 pour cent en 2012 (INEI, 2014). Cette baisse relative tient à la fois aux contraintes imposées par la capacité de renouvellement de la biomasse de l'océan et à la croissance rapide dans les autres secteurs.

Néanmoins, le secteur a enregistré une forte croissance en termes absolus (figure 3). Alors que les farines et les huiles de poisson ont tiré parti de l'augmentation des prix (Paredes, 2012), les activités liées à la consommation humaine directe se sont attachées avant tout à accroître les volumes à l'exportation de certains produits (calmar de Humboldt, coryphène commun, etc.).

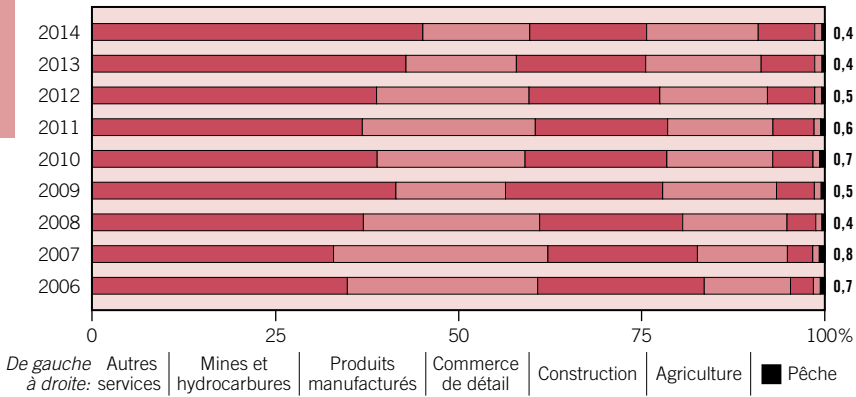
Figure 3. Exportations de poissons pour la consommation humaine directe et indirecte, 1980-2012 (en millions de dollars E.-U.)



Cette croissance devrait se poursuivre car les tendances mondiales sont à la hausse concernant les prix pour l'alimentation et les poissons. Or, cette dernière catégorie semble être moins instable que la première. Cette stabilité relativement plus forte peut être attribuée au fait que, selon Tveterås et coll. (2012), les prix du poisson semblent être moins sujets à de fortes augmentations, comme ce fut le cas pour les céréales, les produits laitiers et les huiles qui ont enregistré des pics en 2008, puis à nouveau en 2011.

Les contributions fiscales des pêcheries n'ont pas été importantes ces dix dernières années (figure 4) et représentent entre 0,4 et 0,8 pour cent de l'ensemble des recettes fiscales collectées. Ce pourcentage est proportionnel à la contribution au PIB mais pas à celle aux exportations.

Figure 4. Recettes fiscales collectées par la SUNAT, par activité économique, 2006-2014 (en pourcentage du total)



Source: SUNAT, 2014.

Emploi et conditions de travail dans la pêche

Les chiffres sur l'emploi dans le secteur de la pêche au Pérou sont généralement incomplets et contradictoires. Cette lacune illustre bien le peu d'attention que le gouvernement accorde aux questions de l'emploi dans ce secteur. Selon l'association des employeurs, la Société nationale de la pêche (Sociedad Nacional de Pesca – SNP), le secteur de la pêche industrielle compte 223 000 emplois salariés sur les navires de pêche industrielle et dans les usines de transformation. Ce chiffre paraît gonflé si on le compare aux travaux de recherche et, selon des sources issues directement des syndicats de pêcheurs, il serait même bien inférieur. Ces sources indiquent qu'en 2013 le nombre total de postes était de 60 406: 23 754 pêcheurs professionnels qui ont consigné des sorties de pêche en 2013; 36 652 travailleurs dans les conserveries, les usines de congélation, de fabrication de farine et d'huile de poisson; et 45 000 pêcheurs artisanaux. Il convient de mentionner que les syndicats, tel le Syndicat des pêcheurs de Chimbote, ont réalisé une tâche considérable en collectant des données et en tenant les registres à jour, et ce dans des conditions extrêmement précaires.

Si l'on tient compte du secteur dans son ensemble, le nombre total d'emplois directs et indirects se chiffrerait à 145 232 selon une étude menée par l'Organisation internationale du Travail (OIT) en 2008. Ce chiffre représente un peu moins de 1 pour cent de l'ensemble des emplois dans le pays. Il se décompose ainsi: 58 pour cent dans l'extraction; 19,3 pour cent dans la transformation; 6,2 pour cent dans l'aquaculture; et 16,6 pour cent en emplois indirects (transporteurs, manutentionnaires) (Alvarado Pereda, 2008).

Une récente étude consacrée aux chaînes de valeur dans les pêcheries pour la même période à peu près (2009) a porté le nombre total d'emplois à 232 000. Cette étude diffère de la précédente du fait qu'elle tient compte de l'emploi dans

le secteur informel et qu'elle élargit la chaîne de valeur pour y inclure les points de vente. Elle répartit les postes ainsi: 32 pour cent dans l'extraction, 23 pour cent dans la transformation et 45 pour cent dans la vente. La vente comprend les marchés alimentaires et les restaurants spécialisés dans les produits de la mer qui représentent à eux seuls 35 pour cent des emplois. Il est important de relever que 80 pour cent des emplois totaux sont le fait des pêcheries dont les produits sont destinés à la consommation humaine directe (Christensen et coll., 2014).

Les femmes sont en moins grand nombre dans l'extraction mais davantage présentes dans les activités de transformation, comme la mise en conserve et le traitement (salage, séchage, fumage, traitement par l'acide, fermentation) où elles sont recrutées de manière saisonnière. Dans le secteur de la pêche artisanale, les femmes sont généralement chargées de la distribution (FAO, 2012). Des données ventilées sont disponibles pour certains sous-secteurs: le premier recensement de la pêche artisanale comptabilise 1 822 femmes dans les pêcheries artisanales et 2 051 armatrices de navires (INEI, 2012).

Le tableau de l'emploi dans le secteur est complexe. D'une part, la FAO indique une augmentation de l'emploi entre 1990 et 2010 (tableau 1). Mais l'emploi dans la pêche industrielle, à l'instar du secteur formel en général, a récemment accusé une baisse, surtout après 2008, au moment où le décret législatif n° 1084 a introduit des quotas pour les captures industrielles d'anchois. Il n'existe malheureusement aucun chiffre officiel, car PRODUCE rend compte en général du nombre de navires mais pas de travailleurs. Selon les estimations de SPCHA (Sindicato de Pescaroes de Chimbote y Anexos) fondées sur des statistiques officielles et selon le Syndicat des pêcheurs de Chimbote, les huit plus grands employeurs auraient enregistré une baisse de l'emploi de plus de 40 pour cent (tableau 2). D'autres informations y relatives seront fournies plus loin.

Tableau 1. Nombre de pêcheurs et d'aquaculteurs au Pérou, 1990-2010

Secteur des pêches		1990	1995	2000	2005	2010
Pêche et aquaculture	(nombre)	43 750	62 930	93 789	95 426	99 000
	(indice)	47	67	100	102	106
Pêche	(nombre)	43 750	60 030	87 524	86 755	90 000
	(indice)	50	69	100	99	103
Aquaculture	(nombre)	–	2 900	6 265	8 671	9 000
	(indice)	–	46	100	138	144

Source: FAO, 2012.

Tableau 2. Incidence du décret législatif n° 1084 sur l'emploi dans la pêche industrielle, 2008-2013

	2008		2013	
	Flotte	Pêcheurs	Flotte	Pêcheurs
Les huit plus grands groupes de pêche	397	7 543	228	4 332 (–3 211)

Source: 2008: Résolution ministérielle 843-2008-PRODUCE, estimations de dotations en effectifs, SPCHA. 2013: Rapport sur la production pour la flotte autorisée selon la Digsecovi/PRODUCE, site extranet du ministère de la Production, Syndicat des pêcheurs de Chimbote.

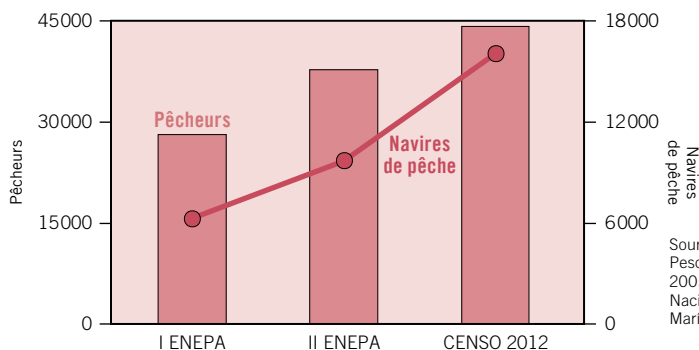
Néanmoins, la pêche artisanale a enregistré une hausse. La figure 5 présente les données colligées par des enquêtes structurales réalisées en 1996 et 2005 par l'IMARPE et les chiffres du recensement réalisé en 2012. Bien que différentes méthodologies aient été utilisées pour réunir ces données, celles-ci s'avèrent très utiles pour illustrer cette évolution. Selon le premier recensement des pêcheries artisanales dans le milieu marin (CENPAR, voir INEI, 2012), on comptait plus de 44 000 pêcheurs artisanaux (38 pour cent à Piura et Tumbes dans le nord du Pérou) et 16 045 navires.

Le caractère informel qui marque fortement l'industrie de la pêche, surtout la pêche artisanale, explique la prévalence de conditions de travail peu réglementaires. L'absence de contrats de travail, de salaires et le fait qu'il a toujours été fait abstraction des systèmes de retraite et de santé nécessitent un système légal à part entière qui intègre ces droits (Alvarado Pereda, 2010).

Mais la formalité ne garantit pas nécessairement un emploi décent. On estime à 5 pour cent les travailleurs du secteur industriel qui bénéficieraient de conditions de travail satisfaisantes (une retraite, un contrat de travail, une convention collective, une assurance-maladie) (Peralta Borouncle, 2014). Ces vingt dernières années, la grande majorité des travailleurs du secteur n'avait ni couverture de santé, ni retraite, ni assurance complémentaire pour les travaux à haut risque, alors que ces prestations sont une obligation depuis des années. Quatre-vingt-six pêcheurs sur 100 disposent de revenus inférieurs au salaire minimum légal et 91 travailleurs sur 100 dans les usines de transformation connaissent le même sort (*ibid.*).

Même ceux qui étaient supposés bénéficier d'une retraite courent le risque de ne plus y avoir droit. La Caisse de prestations et de sécurité sociale des pêcheurs (Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador – CBSSP) qui, depuis sa création, devait garantir des retraites au titre du régime collectif a rencontré divers problèmes structurels, financiers et économiques qui l'ont conduite à la faillite. Afin de réformer ce système, un régime spécial de retraite pour les pêcheurs a été approuvé en 2013 (loi n° 30003 et sa réglementation). Pour avoir droit à une retraite, tout travailleur doit avoir atteint

Figure 5. Pêcheurs et navires de pêches artisanaux, 1996-2012



Source: Encuestas Estructurales de la Pesca Artesanal, ENEPA I et II (1996 et 2005), dans IMARPE (sans date), et Censo Nacional de la Pesca Artesanal del Ámbito Marítimo, CENPAR 2012, dans INEI, 2012.

l'âge de 55 ans, être enregistré comme pêcheur auprès de PRODUCE et avoir vingt-cinq ans de travail dans la pêche à son actif. Les pêcheurs doivent justifier de quinze semaines de travail par an pour pouvoir comptabiliser une année de cotisation (MTyPE, 2013a).

Or la grande majorité des pêcheurs ne satisfait pas au critère retenu, à savoir quinze semaines de travail par an (Peralta Borouncle, 2014). Le Syndicat des pêcheurs de Chimbote qui s'emploie à promouvoir une initiative législative des citoyens pour réformer la loi n° 30003, avec l'appui technique de l'OIT, a calculé que quelque 60 pour cent des pêcheurs en activité ne percevront pas de pension de retraite (CUT, 2014).

Les taux de syndicalisation sont également faibles. Selon le ministère du Travail et de la Promotion de l'emploi (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTyPE), le taux de syndicalisation s'élèverait à quelque 3 pour cent (MTyPE, 2013b). Les chiffres fournis par les syndicats indiquent que l'affiliation syndicale varie de 14,46 pour cent pour les pêcheurs salariés de l'économie formelle à 2,27 pour cent pour les travailleurs opérant dans les usines de mise en conserve, de farine de poisson et de congélation (Peralta Borouncle, 2014). La classe des travailleurs artisanaux est extrêmement fragmentée, plus de 900 d'entre eux étant enregistrés auprès de PRODUCE.

De plus, une étude conduite par l'OIT sur les conditions des travailleuses dans l'industrie de la pêche montre à quel point ce groupe méconnaît ses droits: 70,6 pour cent ignorent la teneur de leurs droits au travail et seulement 21,2 pour cent d'entre elles savent que la durée légale du travail est de huit heures par jour (BIT, 2010).

L'évolution de l'industrie de la pêche péruvienne au cours de ces dernières décennies

Lors de ces soixante dernières années, la pêche industrielle a subi plusieurs crises. Entre 1972 et 1973, les stocks d'anchois se sont effondrés en raison à la fois de la surpêche pratiquée les décennies antérieures et des incidences du phénomène météorologique El Niño (FAO, 2010). Les chiffres sont éloquentes: de 12 millions de tonnes juste avant l'effondrement de la fin des années 1960, les stocks sont tombés à 4 millions de tonnes en 2013 (*ibid.*; PRODUCE, 2013). Les effets de la crise ont perduré pendant plus de quinze ans.

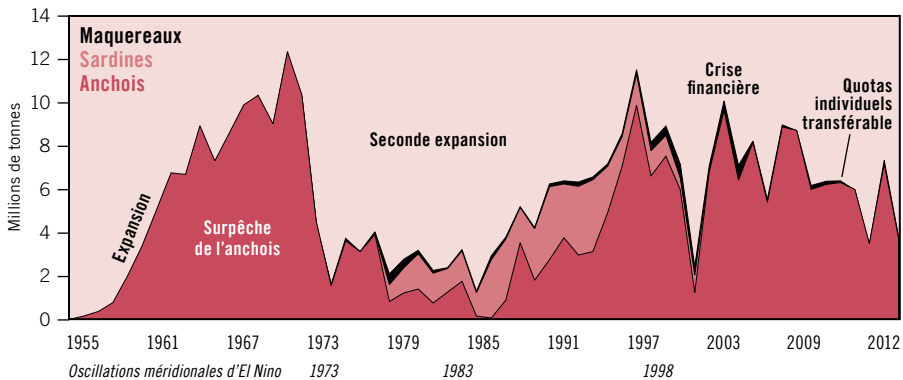
Une crise du même type a éclaté à nouveau en 1983 puis en 1997-98. Pour cette dernière, c'est la sévérité du phénomène El Niño et le fort taux d'endettement du secteur qui ont concouru à nouveau à son effondrement (figure 6).

Le premier grand effondrement de stocks, en 1972, a précédé la nationalisation de l'industrie. En mai 1973, l'entreprise publique de production de farine et d'huile de poisson (PESCAPERU) est créée. En tant qu'unité centralisée forte de plus de 1 500 navires de pêche déchargeant leurs prises auprès de plus de 106 usines et 27 000 travailleurs, PESCAPERU disposait d'une plus

grande marge de manœuvre pour consolider les avoirs et renforcer les efforts de restructuration, et elle est devenue plus efficace. Les actifs de PESCAPERU ont été progressivement privatisés à compter de 1976. En 1983-84, l'opposition affichée par les travailleurs et leurs syndicats a contribué à geler la privatisation mais le gouvernement de Fujimori a achevé cette privatisation en 1992. Cette démarche privative a été taxée de grave erreur par une commission parlementaire ultérieure sur la criminalité financière, elle a créé un secteur privé surdimensionné et a donné lieu à une nouvelle surexploitation des ressources (Congreso de la República, 2002). Cette surexploitation ainsi que le surendettement du secteur ont déclenché une nouvelle crise en 1998.

C'est dans ce contexte que, ces dernières années, des modifications réglementaires ont été apportées au secteur de la pêche afin d'en améliorer la gestion des ressources. La section suivante met en lumière les principaux enjeux qui sont au centre du débat concernant à la fois ce secteur et les réformes institutionnelles. Mais, comme nous allons le voir, la mise en œuvre s'est effectuée avec plus ou moins de succès.

Figure 6. Crises dans l'industrie de la pêche, 1955-2010



Source: Macroconsult, 2005, p. 9 (données adaptées et mises à jour).

Eviter la surexploitation

Certaines améliorations ont été progressivement apportées au dispositif normatif : établissement de quotas de pêche globaux (ou fixation d'un montant annuel maximal pour les subventions), instauration de périodes de fermeture de la pêche pendant la reproduction, création de réserves, interdiction de la pêche dans certaines zones et instructions relatives aux méthodes d'extraction.

En 2008, l'adoption du décret législatif n° 1084 a amorcé la plus vaste réorganisation sectorielle de ces trente-cinq dernières années au Pérou. Cette réglementation a introduit et assigné des quotas individuels de capture d'anchois aux navires déjà en activité (les quotas étaient fonction des journaux de

pêche et de la taille de la coque). Cette importante mesure de réglementation qui assigne des droits de pêche à l'industrie péruvienne de l'anchois a apporté un certain nombre d'avantages. D'une part l'hypertrophie de l'industrie et ses dépassements de coûts ont cédé du terrain, dégagant des profits plus importants pour les autres types de pêche. D'autre part, la «course au poisson» s'en est trouvée diminuée. Cela a permis d'améliorer la qualité des captures d'anchois péruviens, amélioration qui s'est retrouvée en bout de chaîne, donnant des farines de poisson et autres activités de meilleure qualité (Paredes, 2012).

Or l'introduction de quotas individuels de pêche a incité les pêcheurs à ne pas déclarer la totalité de leurs captures du fait que la réforme ne s'est pas accompagnée de mesures visant à renforcer les mécanismes de contrôle ni d'une augmentation substantielle des amendes. Les syndicalistes interrogés estiment que c'est essentiellement ce manque de mécanismes de surveillance qui est à l'origine de l'augmentation du volume des poissons sur le marché noir. Il semblerait que les captures non déclarées soient significatives. Il est ressorti d'une vérification des comptes réalisée pour PRODUCE en 2009 que 31 pour cent des chiffres étaient biaisés (Salazar, 2012).

Le défaut de déclaration des captures de la part des grandes compagnies, conjugué à l'absence de contrôles des pêcheurs artisanaux, entretient les risques d'une surexploitation, malgré l'existence d'une législation imposant des quotas.

Promouvoir la pêche d'autres espèces

Actuellement, certaines espèces pêchées ne sont pas exploitées de manière efficace. Il est donc essentiel pour le secteur de prendre des mesures pour promouvoir les espèces mal exploitées.

L'encornet géant est l'une de ces espèces. Selon le rapport intitulé «L'état de l'encornet géant en 2011 et les perspectives de pêche pour 2012» de l'IMARPE (2012, cité dans Paredes, 2012), le volume de la capture est inférieur aux limites de pêche tolérables pour l'environnement et on aurait tendance à encourager les captures plus importantes du fait que l'encornet a une durée de vie courte, qu'il meurt après la reproduction et qu'il est vorace. L'encornet géant est la principale espèce (environ 50 pour cent en volume) capturée par les pêcheries artisanales et chaque capture est contrôlée. La capture de cette espèce est une activité manuelle et la sélection est élevée (il n'y a donc pas de captures accidentelles ou accessoires). Il est essentiellement pêché et transformé à Piura. Cette activité a débuté le long de la côte puis, au fil des ans, s'est déplacée vers le large. Les estimations concernant sa biomasse sont bien moins fiables. Mais le secteur aimerait désormais pouvoir pénétrer ce marché et réclame une modification de la réglementation en vigueur (ROP). Or les petites pêcheries artisanales qui travaillent dans ce domaine réclament, elles, l'exclusivité d'accès à cette ressource.

Par ailleurs, on a assisté à une augmentation sensible de la population de pétoncles péruviens (*Argopecten purpuratus*). Cette évolution est due aux épisodes El Niño intervenus en 1983 et 1998 et cette espèce se trouve essentiellement autour de la réserve naturelle de la baie de l'Indépendance à Pisco.

En outre, la récolte – et le séchage – des algues marines (microalgues, connues aussi sous le nom d'algues brunes) est à la hausse. Cette activité s'opère essentiellement depuis Pisco jusqu'au sud. De grands volumes d'algues sont exportés, après avoir été séchés sur les plages et sur des terrains – essentiellement dans la région de Mollendo.

De nombreuses autres espèces sont également susceptibles d'avoir d'importants débouchés sur le marché, comme les poissons-lanternes (myctophidés), les galatées (*Pleuroncodes monodon*), les vinciguerria (de la famille des bristlemouth), etc. Malgré leur abondance, elles ne sont pas exploitées, faute de recherche et de développement. La flotte actuelle n'est pas appropriée à ce genre de capture non plus. C'est pourquoi l'aquaculture peut constituer une source non négligeable de croissance potentielle de certaines espèces, par exemple les pétoncles péruviens ou même les algues, comme l'a démontré avec succès le secteur privé.

Promouvoir l'aquaculture

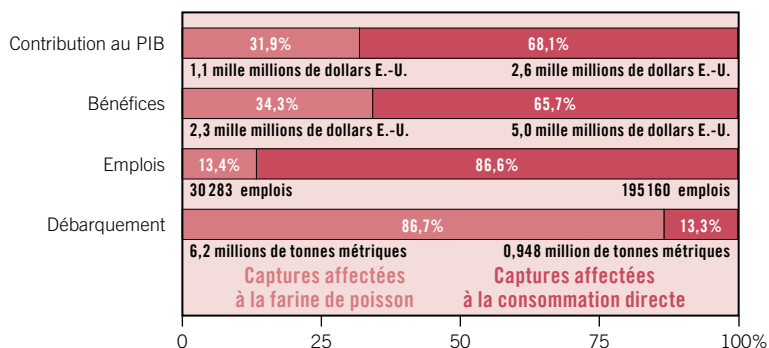
L'aquaculture n'a cessé de croître ces quinze dernières années, la croissance ayant été particulièrement forte entre 2002 et 2007. La stabilité du Pérou (qui attire les investissements) et la croissance économique du pays ont, de pair avec d'autres facteurs, contribué à l'expansion de l'industrie: meilleur accès aux marchés extérieurs (mais certains produits sont aussi destinés aux marchés locaux); utilisation de technologies de production propres à l'aquaculture; et existence de zones d'élevage étayées par les facteurs de production nécessaires.

Les projections de croissance modérée établies pour cette industrie à compter de 2013 tendent à montrer que le volume de production dépasse en fait du double les chiffres officiels. Compte tenu de ces chiffres et partant du principe que la croissance va perdurer, l'aquaculture du Pérou devrait atteindre quelque 100 000 à 120 000 tonnes d'ici à 2018. Et les projections de croissance les plus optimistes portent la production à 150 000 tonnes d'ici à 2018 (FAO, 2010).

Promouvoir la consommation humaine directe

L'accroissement des pêcheries dédiées à la consommation humaine directe semble présenter un intérêt certain sur le plan économique et social, comme le montre la figure 7.

Figure 7. Comparaison des avantages économiques de la consommation directe et des avantages de la farine de poisson



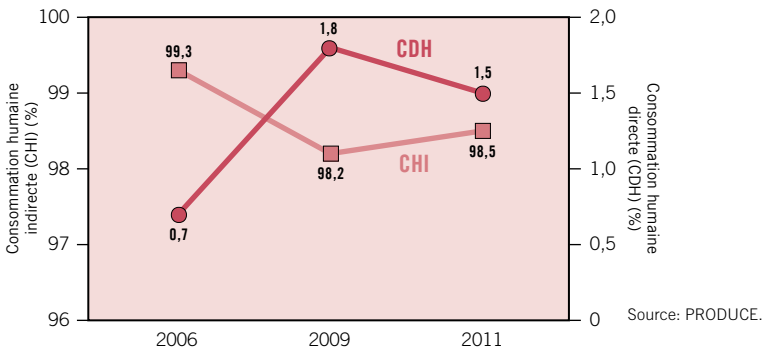
Source: Sueiro et de la Puente, 2013.

La consommation par habitant est restée stable ces dernières années, s'établissant à 22 kilos en moyenne par habitant. Le poisson frais est le plus consommé, suivi par le poisson congelé et les produits en conserve. Le poisson traité (salé, séché, fumé, traité par l'acide ou fermenté) ne représente qu'une faible proportion de la consommation de poisson (Paredes, 2012).

Pendant de nombreuses années, différents gouvernements se sont employés à relever la consommation directe de poisson dans le pays, et notamment l'anchois. Mais cet objectif s'est avéré difficilement réalisable. Pour l'heure, le gouvernement actuel prévoit de porter la consommation à 40 kilos par personne d'ici à 2016. On a assisté, au milieu de la dernière décennie, à une meilleure utilisation de l'anchois pour les produits destinés à la consommation humaine directe (figure 8). Mais le peu d'attention accordée par l'Etat a fait que le nombre de navires pêchant cette espèce s'est multiplié rapidement. Des mesures attendues depuis longtemps ont été adoptées récemment, en 2009, mais elles n'ont pas donné les résultats escomptés et ce sont bientôt des centaines de navires qui se sont livrés à cette activité.

En 2006, d'aucuns se sont prévalus de la loi sur le traitement des déchets solides, soutenue par le Conseil national de l'environnement (Concejo Nacional del Ambiente – CONAM), puis le ministère de l'Environnement (Ministerio del Ambiente – MINAM), pour justifier l'approbation des petites unités de farine de poisson. Celles-ci furent autorisées à «traiter» les déchets générés par les marchés alimentaires et les échoppes de nourriture situées au bord des routes. Les volumes de farine de poisson enregistrés en 2010 et 2011 ont donc été sensiblement élevés si l'on inclut les produits de ces petites unités de farine de poisson dans les estimations globales de farine de poisson. En fait, pour 10 tonnes de poissons capturés, 8 tonnes sont illégalement détournées en farine de poisson, ce qui porte le chiffre à près de 400 000 tonnes de poisson, chiffre qui ne figure pas dans les statistiques de la pêche.

Figure 8. Capture d'anchois selon l'objectif de consommation, 2006-2011



Par ailleurs, les mesures adoptées les années antérieures pour promouvoir la consommation humaine directe et la pêche artisanale, en vertu notamment des décrets législatifs n°s 005-2012 et 011-2013, ont été contestées en justice par les entreprises industrielles d'anchois et ces mesures ont finalement été déclarées inconstitutionnelles (*El Comercio*, 2013a, 2013b et 2013c).

Incidences socioprofessionnelles et instruments visant à soutenir cette transition

Toute transition a son lot de gagnants et de perdants. Dans son étude sur les incidences du décret législatif n° 1084, Paredes (2012) écrit que les armateurs possédant de grosses flottes capables de s'adapter font partie des gagnants. Ils sont en mesure de mieux planifier les sorties de pêche et disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour négocier avec les usines d'anchois et les usines de transformation. Les grands perdants des nouvelles réglementations sont les travailleurs et les actionnaires des usines de transformation qui ne possèdent pas de flotte suffisamment importante pour être autosuffisants, du fait que l'activité est devenue soudainement ingérable sur le plan économique. Les perdants ont bien introduit un recours devant les tribunaux, mais ils ont été déboutés et beaucoup d'entre eux ont dû abandonner cette activité et changer de secteur. Parmi les perdants figurent également les 3 000 travailleurs qui ont perdu leur emploi dans les huit plus grandes entreprises, ce qui a amputé de 40 pour cent le nombre total des emplois de ce sous-secteur. Par ailleurs, les travailleurs font savoir que, compte tenu de la rotation des effectifs, leur travail ne cesse de se précariser.

Le Fonds de compensation pour la gestion de la pêche (Fondo de Compensación para el ordenamiento Pesquero – FONCOPES) a été mis sur pied pour accompagner les travailleurs en question dans cette transition vers un nouveau régime. Il s'agit d'un organisme indépendant, chargé de gérer les

fonds issus de la collecte de cotisations obligatoires. Les cotisations obligatoires que les entreprises versent à ce fonds se chiffrent à quelque 1,95 dollar E.-U. par tonne d'anchois traitée, depuis dix ans. Mais, comme cela a déjà été mentionné, la Caisse de prestations et de sécurité sociale des pêcheurs (CBSSP) a, pendant longtemps, rencontré des difficultés et le fonds a gelé les cotisations obligatoires des années durant.

FONCOPES dirige trois programmes d'appui destinés aux travailleurs (Alvarado Pereda, 2010):

1. Programme d'encouragement à la reconversion

Visant à faciliter la réinsertion des travailleurs dans d'autres activités connexes, il comporte les volets suivants:

- un dispositif d'indemnisation pour les départs volontaires;
- une formation technique pour permettre une réinsertion dans d'autres secteurs de production, qui n'établit pas de relation de travail formelle;
- une allocation financière temporaire pendant la période de formation;
- des conseils d'expert pour la réinsertion sur le marché.

2. Programme de développement et de promotion des PME

Destiné à encourager la création de petites et microentreprises, il comporte les volets suivants:

- un dispositif d'indemnisation pour les départs volontaires;
- une formation technique en gestion des entreprises pour permettre la création ou le développement d'une petite ou microentreprise, qui n'établit pas de relation de travail formelle;
- une allocation financière temporaire pendant la période de formation;
- des conseils d'expert en vue de la création de petites et microentreprises ou de la consolidation d'entreprises existantes.

3. Programme de retraite anticipée

Il est destiné aux travailleurs âgés entre 50 et 55 ans. Les travailleurs doivent cotiser à la caisse jusqu'à l'âge de 55 ans, âge à compter duquel ils toucheront une pension de retraite (comme fixé dans la réglementation). L'avantage de ce programme est que les travailleurs vont percevoir une allocation financière temporaire pendant la période qui court de leur date d'adhésion au programme à la date anniversaire de leurs 55 ans.

Depuis la création de ces programmes en septembre 2014, 1 347 travailleurs ont participé au programme d'encouragement à la reconversion alors que le programme de développement et de promotion des PME comptait 315 bénéficiaires (essentiellement des armateurs et des capitaines, qui percevaient de meilleurs salaires et des prestations plus importantes) (FONCOPES, 2014). Un total de 2 283 travailleurs ont été approchés par le FONCOPES.

Malheureusement, les résultats obtenus n'ont pas fait l'objet d'évaluations, en termes de nombre de PME créées, de travailleurs qui ont achevé leur formation et trouvé un autre emploi, car il n'y a pas eu d'étude globale sur les incidences effectives du décret législatif n° 1084 sur l'emploi.

L'une des principales carences du FONCOPES est qu'il a ciblé uniquement les pêcheurs et qu'il n'a pas pris en compte l'industrie de la farine de poisson où des travailleurs ont également perdu leur emploi et n'ont pas pu bénéficier des programmes de transition. Si la restructuration du secteur doit se poursuivre, il importe que les mesures de transition reposent sur une évaluation approfondie des programmes actuels du FONCOPES et que la stratégie s'étende à l'industrie de la transformation.

En outre, le gouvernement péruvien a mis sur pied un Centre de formation de la pêche à Paita (Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita – CEP Paita). Sa mission est de transmettre des connaissances aux ressources humaines participant aux activités de la pêche et de l'aquaculture; améliorer les compétences grâce à la formation et au renforcement des capacités; fournir une formation et opérer un transfert de technologie pour améliorer la compétitivité et le bien-être des travailleurs; promouvoir une pêche raisonnable en fournissant des services de qualité et contribuer ainsi au développement du secteur. Le centre de Paita a mis au point des modules et programmes de formation, sanctionnés par une validation, qu'il propose aux travailleurs en allant à leur rencontre, dans les ports et le long de la côte.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance du secteur informel, de nombreux programmes ont été mis en place pour régulariser les travailleurs du secteur de la pêche. La régularisation du statut des travailleurs est essentielle pour plusieurs raisons: permettre aux stocks de poissons d'être correctement gérés et fournir des chiffres de capture fiables tant pour l'Etat que pour l'industrie et, bien sûr, améliorer les conditions de travail dans le secteur. Ces dernières années, le Fonds national pour le développement de la pêche (Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero – FONDEPES) a mené de nombreuses activités dans ce sens.

Propositions des travailleurs à la lumière de la situation de 2014

Entre avril et juillet 2014, en coopération avec les syndicats péruviens – la Confédération autonome des travailleurs du Pérou (Central Autónoma de Trabajadores del Perú – CATP), la Confédération générale des travailleurs du Pérou (Confederación General de Trabajadores del Perú – CGTP) et la Centrale unitaire des travailleurs du Pérou (Central Unitaria de los Trabajadores – CUT) –, Sustainlabour a organisé une série de séminaires intitulés «Transition vers des économies socialement et écologiquement durables». Ces séminaires ont réuni plus de 200 délégués et représentants

syndicaux venus de différents secteurs du pays – la mine, l’eau, l’énergie, la pêche, l’agriculture, l’éducation ouvrière, la santé, l’inspection du travail, etc. – auxquels se sont ajoutés des représentants des ONG, des experts et parfois des employeurs qui ont participé aux débats.

La pêche a été l’un des domaines passés en revue par ces séminaires. Au nombre des participants figuraient, outre des pêcheurs industriels et artisanaux, des travailleurs occupés dans des usines de mise en conserve et de farine de poisson, des employeurs et des délégués des pouvoirs publics. Il a été convenu, lors de ces séminaires, d’adopter une série de propositions tendant à promouvoir la transformation de l’industrie (Castro, 2014; CUT, 2014). Ces discussions ont eu lieu alors que le phénomène El Niño sévissait de manière modérée, réduisant les stocks existants de manière significative.

Les travailleurs de la pêche ont montré qu’ils étaient pleinement conscients des défis sociaux et environnementaux que l’industrie se devait de relever pour garantir sa pérennité, défis concernant aussi bien la surpêche et la dégradation croissante de l’environnement que les incidences attendues du changement climatique. A cet égard, ils ont reconnu qu’il était urgent d’assurer une transition organisée et concertée qui soit respectueuse de l’environnement et des limites à ne pas dépasser pour que l’activité de la pêche soit viable à l’avenir.

Les pêcheurs savent, en tout état de cause, que les bénéfices de cette transition ne seront pas automatiques, qu’il importe de mettre en place des mécanismes pour garantir sécurité et protection aux plus vulnérables, de sorte que les avantages que procure cette transformation profitent réellement à chacun et qu’ils ne soient pas, une fois de plus, le privilège des grands groupes qui contrôlent l’industrie.

Les conclusions des groupes de travailleurs s’énoncent comme suit (Maffei, Martín Murillo et Rivera, 2014):

- a) Améliorer la délimitation des zones: établir des zones en fonction du type d’activité: pêche artisanale, pêche industrielle, aquaculture industrielle et aquaculture artisanale. Cette délimitation réduirait les conflits actuels dus par exemple à l’emplacement des bassins d’aquaculture qui gênent l’accès à la mer des artisans pêcheurs.
- b) Renforcer la pêche artisanale par divers moyens: 1) formation; 2) amélioration de l’accès aux ressources financières (prêts PRODUCE-FONCOPES) et aux ressources techniques pour l’amélioration des appareils et équipements de pêche; 3) établissement de zones dédiées exclusivement à la pêche artisanale avec utilisation d’un équipement sélectif. La pêche artisanale est une source alimentaire importante pour les pêcheurs et elle est vitale pour leur sécurité alimentaire.
- c) Fournir les moyens matériels d’installer, sur les navires de pêche, des systèmes de réfrigération qui font défaut dans la plupart des flottes artisanales. Cette carence est à l’origine de nombreux rejets qui, outre le gaspillage de denrées alimentaires précieuses, donnent lieu à des contaminations.

- d) Promouvoir des projets de «mini-aquaculture» destinés à favoriser le développement local des communautés côtières et riveraines.
- e) Récupérer, dans l'immédiat, les «surplus» des espèces comme le calmar pour la production de farine de poisson et éviter ainsi les rejets et la contamination.
- f) Assurer la transition de l'industrie vers une plus grande consommation humaine directe d'anchois du Pacifique, la principale ressource halieutique du Pérou qui est destinée, pour l'essentiel, à la préparation des farines de poisson.
- g) Assurer la transition de l'industrie des farines de poisson vers la production d'aliments spécifiques; cela réduirait le volume de la production mais lui conférerait une plus grande valeur ajoutée. Le volume des captures s'en trouverait réduit et, partant, l'impact sur l'environnement. Du point de vue de l'emploi, cette restructuration de l'industrie ne manquerait pas de faire perdre des emplois de sorte qu'elle doit s'opérer avec la participation pleine et entière des travailleurs du secteur pour garantir les mécanismes de protection nécessaires, ce qui s'avère particulièrement important dans la région de Chimbote du fait que les autres usines du pays produisent une alimentation de haute qualité.
- h) Restructurer l'industrie de la conserve de poisson en fonction des ressources existantes et en optimisant son potentiel. La conserverie fait souvent appel aux espèces de petite taille et de grande valeur.
- i) Il est nécessaire de lancer des campagnes de sensibilisation (auprès des pêcheurs comme des consommateurs) pour que le poisson destiné à la consommation satisfasse à des critères de taille, et de limiter ainsi l'exploitation abusive des espèces plus fragiles. Il importe, dans ce contexte, d'analyser le rôle que joue chaque espèce pour la pérennité de l'écosystème, et ne pas réduire l'analyse aux stocks disponibles. Ainsi, l'anchois du Pacifique constitue, en qualité de poisson filtreur, la base de la chaîne alimentaire marine.
- j) Les conditions de travail dans l'industrie sont insuffisantes à plusieurs égards. Il est impératif d'introduire des mesures pour améliorer la protection et l'aide sociales. Cela suppose de réviser la loi n° 30003.
- k) Afin de garantir la pérennité des espèces, il conviendra de prendre des mesures pour pallier la faible production de certaines années (celles notamment où les épisodes El Niño sont modérés voire sévères).
 - i) Pour les retraites: La disposition actuelle qui impose de travailler quinze semaines par an risque de laisser de nombreux pêcheurs sans protection et elle devrait tenir compte avant tout des années de faible production où les pêcheurs travaillent moins de quinze semaines. Faire en sorte que les années 2014 et 2015 (années d'épisodes modérés d'El Niño) soient validées au titre des pensions de retraite.

- ii) Pour les politiques actives du marché du travail qui créent d'autres emplois: Grâce à la mise en œuvre de programmes sociaux par exemple, créer, dans le cadre de la loi n° 30191 – loi pour la prévention des catastrophes naturelles, la réduction de leurs incidences et une préparation appropriée –, des emplois temporaires pour les travailleurs de l'industrie de la conserve et de la transformation, lors des années de faible production.

Conclusions tirées de l'application des conclusions de l'OIT sur le développement durable, le travail décent et les emplois verts

Ce chapitre va s'inspirer des conclusions sur le développement durable, le travail décent et les emplois verts, adoptées par la Conférence internationale du Travail (CIT) lors de sa 102^e session en 2013, pour évaluer à quel endroit et de quelle manière la transition de l'industrie de la pêche au Pérou est en train de s'opérer. La commission tripartite – qui a examiné comment promouvoir le travail décent, créer des emplois verts et instaurer un développement durable – était composée de 174 représentants des gouvernements, des employeurs et des syndicats du monde entier. Dans leurs conclusions, adoptées à la séance plénière de la CIT le mercredi 19 juin 2013, il a été précisé:

Pour autant qu'elles soient bien gérées, les transitions vers des économies écologiquement et socialement durables peuvent devenir un moteur important de la création d'emplois, de la modernisation des emplois, de la justice sociale et de l'éradication de la pauvreté. Le fait de rendre plus écologique l'ensemble des entreprises et des emplois – en adoptant des pratiques plus économes en énergie et en ressources, en limitant la pollution et en gérant durablement les ressources naturelles – est source d'innovation, améliore la résilience et permet de réaliser des économies qui induisent de nouveaux investissements et de nouveaux emplois (BIT, 2013, paragr. 8, p. 2).

Est-ce bien le cas dans l'industrie de la pêche au Pérou? Et qu'en pensent les pêcheurs péruviens?

Politiques macroéconomiques et politiques de croissance

Selon ces conclusions, «les politiques macroéconomiques et les politiques de croissance devraient promouvoir des modes de production et de consommation durables et placer le plein emploi productif et le travail décent pour tous au cœur des politiques économiques et sociales» (*ibid.*, paragr. 14. 3) a), p. 4). Cependant, en 2014, le gouvernement péruvien – visant à favoriser la reprise

économique – a pris un train de mesures qui n'ont pas laissé de préoccuper car elles impliquaient une perte de droits acquis, une réduction de l'emploi et un amoindrissement des normes environnementales. Ces mesures, incluant le plan de relance économique (*paquete de reactivación económica*, décret 02-2014), ont affaibli les fonctions et les pouvoirs des organismes d'inspection du travail et les pouvoirs du ministère de l'Environnement (MINAM) ainsi que ceux de l'Agence de surveillance de l'environnement (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA), réduisant de moitié les amendes pour atteintes à l'environnement et diminuant le temps nécessaire à l'approbation d'un projet soumis à une étude d'impact sur l'environnement pour le porter à quarante-cinq jours (Maffei, Martín Murillo et Rivera, 2014).

Par ailleurs, les conclusions du BIT soulignaient l'importance des politiques fiscales à cet égard. Or, par cette même réforme, l'Etat renonce à d'importantes recettes fiscales qui pourraient contribuer à la mise en œuvre de projets durables susceptibles de stimuler l'économie. En effet, ce plan de relance économique accorde d'importants allègements fiscaux, notamment à 150 gros contribuables qui doivent verser entre 50 et 100 millions de sols péruviens, et à 9 très gros contribuables qui doivent verser plus de 500 millions de sols.

Les organisations syndicales péruviennes se sont vivement opposées à ces mesures, préférant privilégier une meilleure réglementation de l'emploi et de l'environnement.

Politiques industrielles et sectorielles visant à instaurer une industrie verte et créer du travail décent tout le long de la chaîne de valeur

Certaines mesures visant à restructurer l'industrie péruvienne de la pêche à des fins environnementales en assurant une plus grande durabilité de ses ressources ont été mentionnées ci-avant: fixation de quotas individuels pour la capture d'anchois, prescription d'une taille minimum pour diverses espèces, etc. Or la plupart des experts et organisations de travailleurs consultés estiment qu'il n'existe aucune politique industrielle cohérente permettant d'avancer dans cette direction. Le cadre réglementaire de l'industrie de la pêche présente de grandes disparités ainsi qu'un manque de prévisibilité (au mépris de publications préliminaires et occultant la nécessité de faire appel à des spécialistes ou des scientifiques pour l'élaboration des normes). L'une des principales lacunes actuelles semble être l'absence d'une politique industrielle reposant sur un cadre réglementaire cohérent.

Les politiques environnementales du secteur doivent être plus efficaces. Elles interdisent certes les captures de juvéniles, mais cette interdiction entraîne une augmentation du nombre de rejets qui sont extrêmement

dangereux pour la pérennité des espèces. Face à l'amoindrissement des ressources, il importe de procéder à une plus grande diversification. Les travailleurs réclament des moyens pour développer d'autres pêcheries, des politiques pour promouvoir la consommation humaine directe – élaborées en fonction des possibilités d'amélioration –, une diversification des industries de farine de poisson de haute qualité et des améliorations de l'industrie de la congélation et de la conserverie. Des investissements s'avèrent aussi nécessaires pour améliorer la chaîne d'approvisionnement et les unités de stockage.

Les ressources qui sont très saisonnières et temporaires, compte tenu des incidences du phénomène El Niño et des effets attendus du changement climatique, nécessitent des politiques industrielles très élaborées, capables de parer rapidement aux répercussions sociales et de gérer les situations de crise, les années où le phénomène El Niño est sévère, mais celles aussi où il est modéré.

Malheureusement les chiffres sur l'emploi n'apparaissent nullement dans les lois et les indicateurs, et dans la plupart des recherches portant sur le secteur de la pêche au Pérou, ce qui rend difficile l'analyse des politiques et de leurs incidences. La majorité des informations fiables provient de modestes organisations comme le Syndicat des pêcheurs de Chimbote, le Centre de recherche pour le développement global et durable de l'université UPCH (Universidad Peruana Cayetano Heredia) ou le Centre pour la documentation, la recherche et le développement de la pêche (Centro de Documentación, Investigación y Desarrollo Pesquero – CENDOPES).

Les syndicats réclament entre autres une meilleure délimitation des zones d'activité: pêche artisanale, aquaculture industrielle et artisanale. Les conflits sont actuellement nombreux et même des mesures bien intentionnées ont de nombreux effets pervers sur d'autres branches d'activité. Parfois les tentatives du gouvernement comme celles visées par les décrets législatifs n^{os} 005-2012 et 011-2013 ont été radicalement remises en question par les grands groupes (*El Comercio*, 2013a, 2013b, 2013c).

La politique dans ce domaine est complexe. Nous avons vu que les organisations de travailleurs artisanaux souhaitent renforcer le secteur, alors que la multiplication des artisans pêcheurs risque sans conteste de mettre en danger la pérennité des espèces. Pour que l'industrie reste dans les limites d'une pêche qui respecte au mieux l'environnement, il importe de lui fixer des règles de façon à améliorer les conditions de travail et à aider les autorités à mieux la contrôler.

Par ailleurs, les travailleurs réclament davantage d'investissements dans les technologies susceptibles d'améliorer la préservation de l'environnement et le bien-être social, sous forme notamment de primes à l'investissement dans les systèmes de réfrigération pour les flottilles artisanales.

La fiscalité pose problème dans l'industrie. Les organisations de travailleurs comme les experts estiment que la contribution de l'industrie au trésor public est insuffisante et qu'elle devrait être relevée.

Alors qu'il importe de réduire le volume des captures pour respecter les niveaux plafonds fixés pour les espèces, le prix du poisson a tendance à augmenter. Il sera également nécessaire de formuler des politiques pour que l'augmentation des prix n'ait pas d'incidence sur les consommateurs les plus pauvres.

De plus, la mise en œuvre des politiques dans l'industrie nécessite des réformes gouvernementales d'envergure, l'instauration de la transparence et la lutte contre la corruption, autant de mesures qui supposent la participation pleine et entière des parties prenantes. Les experts jugent que la gouvernance dans l'industrie est très médiocre et que la pêche illégale est à la hausse, alors même que des politiques appropriées ont été mises en œuvre. Il faut multiplier les dispositifs d'inspection.

S'il est vrai que la politique sectorielle a réalisé des avancées certaines ces dernières années, il importe néanmoins de consentir davantage d'efforts pour tenir compte de tous les éléments décrits ci-dessus. Les travailleurs consultés ont indiqué qu'ils avaient de nombreuses propositions, et le dialogue social reste le meilleur instrument pour élaborer une politique efficace.

Le dialogue social

Les résultats qu'ont donnés de nombreuses mesures illustrent bien l'absence de dialogue social. La réforme des retraites, pour laquelle les bénéficiaires des mesures n'ont pas été véritablement consultés, en est un exemple éloquent, et cette absence de concertation peut avoir des effets contre-productifs.

Il est évident que les mesures vont difficilement rallier les suffrages de toutes les parties intéressées; ainsi l'intention d'autoriser exclusivement la pêche artisanale à l'intérieur des dix premiers miles a fait l'objet de consultations avec de nombreuses organisations d'artisans pêcheurs, comme cela figure sur le site Web de PRODUCE, mais cette mesure a été rejetée par de grands groupes de pêche industrielle qui ont réussi à faire avorter la réforme. L'Etat doit trouver des solutions pour garantir la pérennité des stocks et offrir de meilleures perspectives d'un point de vue social, professionnel et économique.

Il s'avère que les organisations de travailleurs consultées, du secteur industriel comme du secteur artisanal, avancent des propositions argumentées et basées sur des chiffres de l'emploi plus fiables que ceux fournis par d'autres sources, et qu'ils possèdent les connaissances nécessaires pour garantir la viabilité des mesures relatives aux stocks. Il est nécessaire de renforcer le dialogue social pour parvenir à instaurer une transition plus juste et plus solidement étayée.

Comme le processus de consultation de toutes les parties prenantes doit être amélioré, la création d'un Comité consultatif pour la pêche pourrait constituer une étape importante dans cette direction.

Les droits

L'emploi dans le secteur de la pêche doit être assorti de toute une série de droits sociaux et du travail dont les travailleurs de ce secteur sont en droit de se prévaloir: un contrat de travail, une rémunération, de bonnes conditions de vie à bord, une alimentation saine et équilibrée, l'accès à des régimes de santé et de retraite, l'éducation et une formation aux dispositifs touchant à la sécurité en mer, une durée du travail définie, des heures de repos, parmi les plus importants (BIT, 2010).

Il est essentiel de mener des campagnes pour améliorer la qualité de l'emploi dans le secteur car celle-ci est déficiente à de nombreux égards. On estime à 5 pour cent seulement le pourcentage de travailleurs bénéficiant de bonnes conditions de travail (contrat, retraite, couverture santé, négociation collective). Transformer la situation telle qu'elle se présente aujourd'hui constitue une réelle révolution.

S'agissant des syndicats, les chiffres indiquent un taux de syndicalisation de 14,46 pour cent dans le groupe des travailleurs salariés officiels et de 2,27 pour cent dans le groupe des travailleurs occupés dans les usines de conserve, de farine de poisson et de congélation. Afin d'assurer une transition juste pour tous, il va falloir cesser d'interdire aux travailleurs de s'organiser, en commençant par les secteurs où les droits syndicaux sont particulièrement bafoués.

Les syndicats de pêcheurs jugent particulièrement important d'œuvrer à la ratification de la convention (n° 188) sur le travail dans la pêche, 2007, de l'OIT qui pourrait améliorer de manière homogène les conditions de travail de 70 000 travailleurs (Rel-UITA, 2010).

Bien que les syndicats au Pérou aient renfloué leurs effectifs et renforcer leur présence au cours des dix dernières années, après la sombre période des gouvernements libéraux, il semblerait malheureusement que les pouvoirs publics ne soient pas véritablement déterminés à améliorer la négociation collective. L'adoption d'une législation plus rigoureuse sur l'emploi ainsi qu'une surveillance plus étroite de la part du gouvernement contribueraient à faire obstacle aux pratiques antisyndicales perpétrées par les compagnies, à faire valoir les droits au travail et à améliorer l'organisation des travailleurs.

La protection sociale

Bien que les statistiques n'abondent pas toutes exactement dans le même sens, elles se rejoignent néanmoins pour indiquer qu'entre 50 et 70 pour cent des Péruviens travaillent dans l'économie informelle (MTyPE, 2013b; BIT, 2012a). De plus, seuls 56 pour cent des travailleurs disposent d'une assurance maladie et seuls 32,6 pour cent ont droit à une pension de retraite (Requena, 2013). Le Pérou fait état de l'un des plus bas niveaux de la région en matière

de dépenses sociales publiques, qui représentent à peine 10 pour cent du PIB (CEPAL, 2014). La marge d'amélioration est immense.

La question des retraites est l'une des principales préoccupations des travailleurs de l'industrie de la pêche. Si les retraites actuelles sont menacées pour 60 pour cent des travailleurs, comment alors mettre en œuvre des programmes de retraite anticipée pour accompagner les efforts de restructuration?

Pour assurer la protection des travailleurs de l'industrie de la pêche, la régularisation doit devenir la norme. Il convient à cet effet de procéder à une évaluation des régimes actuels, dont on attend les résultats.

La sécurité et la santé au travail

La sécurité et la santé au travail est l'une des pièces maîtresses de la stratégie visant à assurer un travail décent. Compte tenu des énormes défis auxquels le Pérou est confronté, une loi sur la sécurité et la santé au travail a été adoptée en 2012 (loi n° 29783), loi qui a reçu le soutien des syndicats. Malgré cette avancée, le Pérou n'a pas ratifié la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, de l'OIT. La ratification des conventions n°s 155 et 188 pourrait constituer une étape importante dans l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail dans ce secteur. Mais, en 2014, cette récente loi a été affaiblie dans le contexte du plan de relance économique. C'est ainsi que malheureusement la réforme supprime la responsabilité pénale en cas d'accidents au travail; elle approuve l'externalisation des services de gestion de la sécurité et de la santé au travail; et elle renverse la charge de la preuve en l'attribuant au travailleur qui devra désormais prouver qu'il n'a pas commis de faute susceptible d'avoir causé l'accident. Ce changement constitue un réel pas en arrière en la matière et risque bien d'avoir des répercussions dans l'industrie de la pêche où les conditions de travail sont particulièrement rudes (Maffei, Martín Murillo et Rivera, 2014).

Développement des compétences et politiques actives du marché du travail

La restructuration de la flotte de pêche à l'anchois, due à l'entrée en vigueur du système de quotas, comportait des incitations à la restructuration industrielle et au développement des PME, sous forme de primes, de formation, de subventions et de conseils. Il convient de souligner que ces programmes s'appliquaient à la flotte de pêche mais pas à ceux qui travaillent dans l'industrie de transformation. Or les travailleurs réclament la protection non seulement de ceux affectés à l'extraction mais aussi de ceux affectés à la transformation.

L'une des principales revendications des syndicats est un meilleur accès à la formation professionnelle dans l'industrie, pour permettre aux pêcheurs,

et notamment aux artisans pêcheurs, d'améliorer leurs compétences et d'assurer la pérennité de leur emploi, de leurs revenus et des ressources de l'océan. Le Centre de formation de la pêche (CEP) à Paita se doit d'investir davantage dans les nouvelles technologies et d'actualiser ses programmes. Il pourrait combiner des activités pratiquées au centre même avec des expériences d'apprentissage itinérant afin de toucher davantage de stagiaires et de réactualiser leurs connaissances.

Les stratégies doivent être encadrées. Or, il n'y a pas de réel suivi, ni d'évaluations des mesures prises. Les mesures actuelles ne peuvent pas encore être évaluées, faute de collecte systématique des informations.

Conclusion: une transition juste pour tous?

Ces dernières décennies, des mesures ont été proposées afin d'empêcher l'effondrement des pêcheries péruviennes, dû à la surexploitation des espèces et aux effets variables du phénomène El Niño. Malheureusement, faute d'encadrement institutionnel et de recherches portant sur les questions de l'emploi, il s'avère impossible d'évaluer les incidences de ces mesures. De fait, les informations relatives aux récentes mesures sociales qui ont accompagné les politiques en faveur d'une meilleure gestion des ressources environnementales sont réduites à peau de chagrin. Il est désormais vital de colliger et d'analyser ces informations pour concevoir des mesures propices à une transition juste pour l'avenir.

Dans le contexte des conclusions de l'OIT et de leurs domaines d'action prioritaires pour une transition juste pour tous, la situation qui prévaut actuellement dans les pêcheries péruviennes présente les lacunes suivantes: absence de droits du travail; niveau de protection sociale insuffisant pour les pêcheurs et les travailleurs de l'industrie de transformation; et absence d'institutionnalisation du dialogue social dans le secteur. Ni les syndicats ni les organisations d'artisans pêcheurs ne semblent trouver les tribunes appropriées pour présenter leurs points de vue et en débattre, et pourtant d'importantes carences qui grèvent la mise en œuvre des politiques auraient pu être évitées si les consultations avec le monde du travail avaient été plus fructueuses. Si ces paramètres ne s'améliorent pas de façon décisive, il va être difficile de mettre en œuvre des politiques durables pour le secteur.

Enfin, il est à déplorer que les dernières mesures prises par le gouvernement péruvien, lors de la rédaction de cet article, comme le décret 02-2014 sur «les mesures de relance économique», en reviennent encore aux conceptions obsolètes qui associent le développement économique à des normes sociales et environnementales peu élevées, laissant ainsi échapper l'occasion de promouvoir un plan économique qui soit véritablement juste et durable.

Références

- Alfaro-Shigueto, J.; Mangel, J. C.; Pajuelo, M.; Dutton, P. H.; Seminoff, J. A.; Godley, B. J. 2010. «Where small can have a large impact: Structure and characterization of small-scale fisheries in Peru», *Fisheries Research*, vol. 106, n° 1, pp. 8-17. Disponible à l'adresse <http://cmhc.ucsd.edu/Students/Current_Students/MCBP/Alfaro-Shigueto%20et%20al%202010.pdf>.
- Alvarado Pereda, F. 2008. *Diagnóstico sociolaboral del sector de la pesca en Perú*, Ministerio de medio ambiente y medio rural y marino et l'OIT, Lima. Disponible à l'adresse <http://www.sibiup.up.ac.pa/vcentmardelsur/Economias_de_%20Pacifico/2.Alvarado%20Peredo,%20Fernando%20%282008%29%20%20Diagnostico%20socio%20-%20laboral%20del%20sector%20de%20la%20pesca%20en%20Per%C3%BA..pdf>.
- . 2010. *Situación pensionaria de los pescadores industriales y artesanales del Perú: propuestas de solución*, BIT, Lima. Disponible à l'adresse <http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion_oit/libros/situacion_pensionaria_de_los_pescadores.pdf>.
- Ayón, P.; Criales-Hernandez, M.; Schwamborn, R.; Hirche, H.-J. 2008. «Zooplankton research off Peru: A review», *Progress in Oceanography*, vol. 79, n° 2, pp. 238-255. Disponible à l'adresse <http://www.o3d.org/web_db_data/articles/10/Ayo%CC%81n-10.pdf>.
- Ballón, M.; Wosnitza-Mendo, C.; Guevara-Carrasco, R.; Bertrand, A. 2008. «The impact of overfishing and El Niño on the condition factor and reproductive success of Peruvian hake, *Merluccius gayi peruanus*», *Progress in Oceanography*, vol. 79, n° 2/4, pp. 300-307. Disponible à l'adresse <http://www.academia.edu/4967850/The_impact_of_overfishing_and_El_Ni%C3%B1o_on_the_condition_factor_and_reproductive_success_of_Peruvian_hake_Merluccius_gayi_peruanus>.
- Banque mondiale. 2007a. *Análisis ambiental del Perú: Retos para un desarrollo sostenible*. Disponible à l'adresse <http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/Resumen_Ejecutivo_FINAL_publicado_corregido_Junio_11.pdf>.
- . 2007b. *Republic of Peru – Environmental sustainability: A key to poverty reduction in Peru*, Washington, DC. Disponible à l'adresse <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7761>>.
- . 2011. *Perú en el umbral de una nueva era*. Disponible à l'adresse <<http://www.bancomundial.org/es/country/peru/publication/peru-umbral-nueva-era-vol-II>>.
- . 2014. *Indicateurs du développement dans le monde*. Disponible à l'adresse <<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur>>.
- ; FAO. 2009. *The sunken billions: The economic justification for fisheries reform*, Agriculture and Rural Development Department. Disponible à l'adresse <<http://siteresources.worldbank.org/EXTARD/Resources/336681-1224775570533/SunkenBillionsFinal.pdf>>.
- BCRP – Banco Central de Reserva del Perú. 2014. *Indicadores económicos: I Trimestre 2014*. Disponible à l'adresse <<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/indicadores-trimestrales.pdf>>.

- BIT– Bureau international du Travail. 2010. *Hacia el trabajo decente en el Perú: la mujer en la industria pesquera*, pp. 4-8. Disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/sector/Recursos/publicaciones/WCMS_160868/lang-es/index.htm>.
- . 2012a. *Panorama Laboral 2012: América Latina y el Caribe*. Disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_195884/lang-es/index.htm>.
- . 2012b. «Promouvoir la sécurité et la santé dans une économie verte». Disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_176297.pdf>.
- . 2013. *Résolution concernant le développement durable, le travail décent et les emplois verts*, Conférence internationale du Travail, 102^e session. Disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_223798.pdf>.
- Bonilla, H. 1974. «Guano y burguesía en el Perú», Lima, Instituto de Estudios Peruanos. Disponible à l'adresse <<http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddtlibro15.pdf>>.
- Brochier, T.; Lett, C.; Fréon, P. 2011. «Investigating the 'northern Humboldt paradox' from model comparisons of small pelagic fish reproductive strategies in eastern boundary upwelling ecosystems», *Fish and Fisheries*, vol. 12, n° 1, pp. 94-109. Disponible à l'adresse <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-2979.2010.00385.x/abstract>>.
- Carpio, J. R. 2014. «Perú. La humillante Ley N.º 30003 perjudica a los pescadores activos y jubilados», *La Primera Magazine*, 17 mai. Disponible à l'adresse <<http://www.connuestroperu.com/consumidor/42143-peru-la-humillante-ley-n-30003-perjudica-a-los-pescadores-activos-y-jubilados>>.
- Castro, J. 2014. «Impactos productivos y sociales del fenómeno del Niño 'leve moderado'». Présentation en el Seminario «Pesca, Cambio Climático y El Niño». Organizado por Sustainlabour y en Sindicato de Pescadores de Chimbote en Chimbote, juillet. Disponible à l'adresse <http://www.sustainlabour.org/documentos/Chimbote_impactos_JavierCastro.pdf>.
- Censo Nacional Agropecuario. 2012. *Resultados definitivos*. Disponible à l'adresse <<http://proyectos.inei.gob.pe/web/DocumentosPublicos/ResultadosFinalesIVCENAGRO.pdf>>.
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina. 2014. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2013*. Disponible à l'adresse <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/51946/AnuarioEstadistico2013.pdf>>.
- Chávez, F. P.; Messié, M. 2009. «A comparison of eastern boundary upwelling ecosystems», *Progress in Oceanography*, vol. 83, n°s 1-4, pp. 80-96.
- Christensen, V.; De la Puente, S.; Sueiro, J. C.; Steenbeek, J.; Majluf, P. 2014. «Valuing seafood: The Peruvian fisheries sector», *Marine Policy*, vol. 44, pp. 302-311. Disponible à l'adresse <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X13002194>>.
- Clemente, L. 2009. «La comercialización en primera venta de los productos de la pesca marítima artesanal en el Perú: Problemática y plan de mejoras», Centro Tecnológico de Mar – Fundación CETMAR, Ministerio de la Producción.
- Congreso de la República. 2002. *Comisión investigadora sobre los delitos económicos y financieros cometidos entre 1990-2001: Informe final de investigación*. Disponible

- à l'adresse <<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/oscuga/informecidefinal.pdf>>.
- CUT – Central Unitaria de los Trabajadores. 2014. *Litoral – Boletín de la CUT Sectorial Pesquero*. Chimbote, juillet.
- De la Puente, O.; Sueiro, J. C.; Heck, C.; Soldi, G.; De la Puente, S. 2011. «La pesquería peruana de anchoveta: Evaluación de los sistemas de gestión pesquera en el marco de la certificación a cargo del Marine Stewardship Council». Documento de trabajo del CSA-UPCH No. 01. Lima. Disponible à l'adresse <<http://www.csa-upch.org/pdf/lapesqueriaperuana.pdf>>.
- El Comercio*. 2013a. «Empresas pescaron más de 1.000 toneladas de anchoveta juvenil pese a estar prohibido», 29 janvier. Disponible à l'adresse <<http://elcomercio.pe/economia/peru/empresas-pescaron-mas000-toneladas-anchoveta-juvenil-pese-estar-prohibido-noticia-1529855>>.
- . 2013b. «¿Quién gana y quién pierde con la polémica norma que regula la pesca de anchoveta?», 25 mars. Disponible à l'adresse <<http://elcomercio.pe/economia/peru/quien-gana-quien-pierde-polemica-norma-que-regula-pesca-anchoveta-noticia-1554834>>.
- . 2013c. «Corte Suprema declara inconstitucional el Decreto Supremo 005 del Produce», 21 novembre. Disponible à l'adresse <<http://elcomercio.pe/economia/peru/corte-suprema-declara-inconstitucional-decreto-supremo-005-produce-noticia-1662364>>.
- . 2014. «Dogmatismo en el sector pesca» (Editorial), 8 décembre. Disponible à l'adresse <<http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-dogmatismo-sector-pesca-noticia-1776864>>.
- Estrella, C.; Fernández, J.; Castillo, G.; Benites, C. 2010. *Informe general de la segunda encuesta estructural de la pesquería artesanal peruana 2003-2005. Regiones Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna*. Informe del Instituto del Mar del Perú (IMARPE), vol. 37, n°s 1-2. Disponible à l'adresse <http://www.imarpe.pe/imarpe/archivos/informes/imarpe_informe_37_num1_2.pdf>.
- Fajardo, S. 2013. *Reporte temático III. Salud del ecosistema*. Consultoría realizada en el marco del proceso de ADT-PAE del proyecto GEF-PNUD: Hacia un manejo con enfoque ecosistémico del gran ecosistema marino de la corriente de Humboldt, Lima, Pérou.
- FAO – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. 2010. *Visión general del sector pesquero nacional*. Disponible à l'adresse <ftp://ftp.fao.org/Fi/DOCUMENT/fcp/es/FI_CP_PE.pdf>.
- . 2012. *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, FAO, Rome, Italie. Disponible à l'adresse <<http://www.fao.org/docrep/016/i2727f/i2727f.pdf>>.
- . 2014. *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture: possibilités et défis*, FAO, Rome, Italie. Disponible à l'adresse <<http://www.fao.org/3/a-i3720f.pdf>>.
- Flores, R. 2010. «Los balleneros anglonorteamericanos y la apertura comercial del Pacífico sur a fines de la época colonial (1790-1820)» *Histórica*, vol. 34, n° 2, pp. 63-98. Disponible à l'adresse <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/historica/issue/view/13>>.
- FONCOPES – Fondo de Compensación para el Ordenamiento Pesquero. 2014. «Total beneficiarios acogidos al Fondo de Compensación para el ordenamiento

- Pesquero». Disponible à l'adresse <http://www.foncop.es.com.pe/index.php/foncop.es/biblioteca/cat_view/87-beneficiarios.html>.
- Foronda, M. E. 2014. *Ciudades costeras y cambio climático en el Perú*. Presentación en el Seminario «Pesca, Cambio Climático y El Niño». Organizado por Sustainlabour y en Sindicato de Pescadores de Chimbote en Chimbote, juillet 2014. Disponible à l'adresse <http://www.sustainlabour.org/documentos/Chimbote_CiudadesCosteras_MElenaForonda-PARTE1.pdf>.
- Guevara-Carrasco, R.; Ñiquen, M.; Bouchón, M. 2010. «A summary on the monitoring, assessment and criteria to estimate the total allowable catch of Peruvian anchoveta (Northern-Central Stock)», Callao, IMARPE.
- Hatzios, M.; de Haan, C. 2007. «Increasing the benefits from the fisheries sector through policy reform», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. M. Giugale, V. Fretes-Cibils et J. L. Newman, *An opportunity for a different Peru: Prosperous, equitable, and governable*, Banque mondiale, Washington, DC, pp. 419-439. Disponible à l'adresse <<http://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6633>>.
- IMARPE – Instituto del Mar del Perú. 2012. *Situación del calamar gigante durante el 2011 y perspectivas de pesca para el 2012*, Callao.
- . Sans date. *Resultados generales de la primera y segunda encuesta estructural de la pesquería artesanal en el litoral peruano – ENEPA I y II (1995-2005)*, IMARPE, Callao. Disponible à l'adresse <www.imarpe.pe/imarpe/archivos/informes/imarpe_ii_eneпа_web.pdf>.
- INEI – Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2012. *Primer censo de la pesca artesanal del ámbito marítimo 2012 (CENPAR)*. Disponible à l'adresse <http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/223>.
- . 2013. *Resultados Definitivos. IV*, Lima.
- . 2014. *Principales indicadores estadísticos*. Disponible à l'adresse <<http://www.inei.gob.pe/>>.
- Jahncke, J.; Checkley, D. M. Jr.; Hunt, G. L. Jr. 2004. «Trends in carbon flux to seabirds in the Peruvian upwelling system: effects of wind and fisheries on population regulation», *Fisheries Oceanography*, vol. 13, n° 3, pp. 208-223. Disponible à l'adresse <http://www.readcube.com/articles/10.1111%2Fj.1365-2419.2004.00283.x?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1>.
- Macroconsult. 2005. *Condiciones de aplicación de cuotas individuales transferibles en la pesca de anchoveta en el Perú*, rapport rédigé pour la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP).
- Maffei, L.; Martín Murillo, L.; Rivera, J. S. 2014. *Hacia una economía más verde y más justa en el Perú: propuestas sindicales*, Sustainlabour (Fondation internationale du travail pour le développement durable). Disponible à l'adresse <<http://www.sustainlabour.org/actividad.php?lang=ES&idactividad=802>>.
- Mathew, W. M. 2009. «La firma inglesa Gibbs y el monopolio del guano en el Perú», Banco Central de Reserva del Perú.
- MTyPE – Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. 2013a. Ley N° 30003. Disponible à l'adresse <<http://www.trabajo.gob.pe/normaCompletaSNIL.php?id=2850>>.

- . 2013b. *Síntesis de indicadores laborales. II Trimestre, 2013*. Disponible à l'adresse <<http://www.trabajo.gob.pe>>.
- Paredes, C. E. 2012. *Eficiencia y equidad en la pesca peruana: La reforma y los derechos de pesca*, Consultoría realizada para el Consorcio de Investigación de Económica y Social (CIES), Lima. Disponible à l'adresse <http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/eficiencia_y_equidad_en_la_reforma_de_la_pesca_en_el_peru.pdf>.
- . 2014. «La anchoveta: pesca y descarte de juveniles – Análisis de la regulación pesquera y propuestas para su perfeccionamiento», Instituto del Perú. Disponible à l'adresse <http://institutodelperu.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=2525&Itemid=7>.
- ; Pereyra Letona, U. 2013. *Contra la corriente: La anchoveta peruana y los retos para su sostenibilidad*, World Wildlife Fund, Lima. Disponible à l'adresse <<http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2013/10/anchoveta.pdf>>.
- Pauly, D.; Tsukayama, I. (dir. de publication). 1987. *The Peruvian anchoveta and its upwelling ecosystem: Three decades of change*. ICLARM Studies and reviews 15, International Center for Living Aquatic Resources Management (ICLARM), Instituto del Mar del Perú (IMARPE), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Disponible à l'adresse <<http://www.anchoveta.info/Documentostecnicos/Perubook1.pdf>>.
- Peralta Borouncle, H. 2014. Présentation réalisée pour le séminaire «Transición hacia economías social y ambientalmente sostenibles», Sustainlabour, Trujillo, Pérou, 3-5 juillet. Disponible à l'adresse <http://www.sustainlabour.org/documentos/Pesca_Peralta.pdf>.
- PRODUCE. 2013. *Anuario estadístico pesquero y acuicola 2012*. Disponible à l'adresse <www.produce.gob.pe>.
- Quiroz, A. 2013. *Historia de la corrupción en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos (IEP)/Instituto de Defensa Legal (IDL).
- Rel-UITA – Regional Latinoamericana de la UITA. 2010. «SUPNEP continúa gestionando la ratificación del Convenio N° 188 de la OIT». Disponible à l'adresse <http://www6.rel-uita.org/sectores/pesca/supnep_continua_convenio_188.htm>.
- Requena, J. G. 2013. *Informe: El trabajo decente en el Perú. Una mirada al 2012*, Programa Laboral de Desarrollo (PLADES)/Instituto de Estudios Sindicales (IESI), Lima. Disponible à l'adresse <<https://docs.google.com/file/d/0B1L6UjYv4p-7Mk81WG95S2QycE0/edit>>.
- Revista Pesca Perú*. 2014. Disponible à l'adresse <<http://revistapescaperu.com/component/jdownloads/summary/10-2014/76-revista-pesca-enero2014.html?Itemid=0>>.
- Rostworowski, M. 2005. *Recursos naturales renovables y pesca, siglos XVI y XVII. Curacas y sucesiones Costa Norte*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Salazar, M. 2012. «Perú: El pescado que desaparece», *IDL – Reporteros: El Saqueo de los Mares*, 25 janvier. Disponible à l'adresse <<https://idl-reporteros.pe/peru-el-pescado-que-desaparece/>>.
- Saldarriaga, M. 2014. «Análisis de la captura incidental en la pesquería industrial de cerco anchovetera en el litoral peruano durante el periodo 2003-2011»,

- présentation réalisée pour le IV^e Congrès des sciences de la mer du Pérou (Congreso de Ciencias del Mar – CONCIMAR).
- Shady, R. 2006. «America's first city? The case of late archaic Caral», dans l'ouvrage publié sous la direction de I. William et H. Silverman, *Andean Archaeology III – North and South*, Springer US, New York.
- Sueiro, J. C. 1991. *La flota industrial de cerco: Origen y crecimiento, resultados económicos 1986-1989*, Instituto para el Desarrollo de la Pesca y Minería (IPENIM), Lima.
- . 1994. «La flota industrial de cerco, orígenes y crecimiento», Instituto para el Desarrollo de la Pesca y Minería (IPENIM), Lima.
- ; de la Puente, S. 2013. *La sostenibilidad como base del ingreso y empleo del sector pesquero: Cadenas de valor de la actividad pesquera y acuícola en el Perú*, Centro para la Sostenibilidad Ambiental, Universidad Peruana Cayetano Heredia. Disponible à l'adresse <<http://conferencia2013.consortio.edu.pe/wp-content/uploads/2014/09/3.-La-sostenibilidad-como-base-del-ingreso-y-empleo-del-sector-pesquero.pdf>>.
- ; López Rocío. 2014. «La comercialización de pescado fresco en Lima», Centro para la sostenibilidad ambiental (CSA UPCH), Lima, inédit.
- SUNAT – Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Superintendencia nationale des douanes et de l'administration fiscale). 2014. *Estadísticas de comercio exterior*. Disponible à l'adresse <<http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/index.html>>.
- Thorp, R.; Bertram, G. 1985. *Perú 1890-1977: Crecimiento y política en una economía abierta*, Mosca Azul, Lima. Publié en anglais, *Peru 1890-1977: Growth and policy in an open economy*, Macmillan, 1978.
- Trillo, P. 2003. *Libro de oro de la pesquería peruana*, Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), Lima).
- Tveterås, S.; Asche, F.; Bellemare, M. F.; Smith, M. D.; Guttormsen, A. G.; Lem, A.; Lien, K.; Vannuccini, S. 2012. «Fish is food – The FAO's Fish Price Index». Disponible à l'adresse <<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0036731>>.
- Zuzunaga, J. 2013. «Medidas de conservación y ordenación pesquera del jurel *Trachurus murphyi* en el Perú», *Revista Peruana de Biología*, vol. 20, n° 1, pp. 107-113. Disponible à l'adresse <<http://www.scielo.org.pe/pdf/rpb/v20n1/a15v20n1.pdf>>.

Le long chemin sinueux pour transformer une région minière en une région durable

*Les décennies de changement structurel
dans la région de la Ruhr*

Béla Galgóczi

European Trade Union Institute (ETUI)

La région de la Ruhr, en Allemagne de l'Ouest, était jadis l'un des plus grands bassins industriels en Europe. Pôle du charbon et de l'acier, elle a approvisionné, pour l'essentiel, la machine militaire allemande pendant les deux guerres mondiales. L'un des arguments qui a justifié la création, en 1951, de l'institution qui a donné naissance à l'Union européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), était qu'elle devait rendre la guerre «non seulement impensable, mais matériellement impossible», comme l'a annoncé le ministre français des Affaires étrangères, Robert Schuman, lors de la déclaration du 9 mai 1950. Le Traité de Paris, l'année suivante, instituait pour ses Etats membres un marché commun du charbon et de l'acier contribuant à neutraliser la concurrence à laquelle se livraient les nations européennes pour se procurer des ressources naturelles, notamment dans la région de la Ruhr.

Ce paysage industriel emblématique est aussi devenu un exemple marquant de désindustrialisation et de diversification économique au fil des décennies et, tout en conservant une ossature industrielle, la région a transformé sa principale force en une économie de services fondée sur la connaissance.

Dans cet article, nous allons évoquer la longue transformation de la région de la Ruhr, l'un des cas d'école exemplaires qui a su gérer le passage d'une activité économique traditionnelle, basée sur une industrie à forte intensité de ressources et de matières premières, à une économie établie sur la connaissance et reposant sur une utilisation rationnelle des ressources. Les caractéristiques géographiques de la région sont brièvement décrites dans l'encadré 1.

Au XXI^e siècle, l'Europe (et le monde) est confrontée au défi majeur qui consiste à passer d'une économie à forte intensité d'énergie, de matières premières et de ressources à une économie durable, verte et à faible émission de carbone. Ce processus requiert une restructuration complète de toute l'économie. La grande question que cette nécessaire restructuration pose aux syndicats est de savoir comment parvenir à un juste équilibre, en prenant en compte la dimension sociale tout en répartissant de manière équitable entre tous les acteurs les inévitables charges et coûts que cela implique. Une transition juste est l'une des principales revendications des syndicats et ce maître mot a été repris par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)¹. L'expérience de la Ruhr a aussi permis de tirer des leçons dans l'optique d'une transition juste. La diversification économique de la région de la Ruhr jadis dépendante de la mine a été activement menée par le gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder qui ont su instaurer une culture des relations professionnelles intégrant le processus de restructuration avec la participation active des travailleurs. La

1. La CCNUCC repose sur les conférences des parties (COP) qui réunissent chaque année les Etats signataires.

Encadré 1. Principales caractéristiques de la région de la Ruhr

Forte d'une population de quelque 8,5 millions d'habitants (2010), la région de la Ruhr est la plus grande agglomération urbaine d'Allemagne. Elle est composée de plusieurs grosses cités industrielles bordées par la Ruhr au sud, le Rhin à l'ouest et la Lippe au nord. Au sud-ouest elle jouxte le «Bergisches Land». La région de la Ruhr est incluse dans la conurbation Rhin-Ruhr qui compte plus de 12 millions d'habitants. Elle comprend les villes de Duisbourg, Oberhausen, Bottrop, Mülheim an der Ruhr, Essen, Gelsenkirchen, Bochum, Herne, Hagen, Dortmund et Hamm, de même que les zones plus rurales de Wesel, Recklinghausen et Unna. Les villes les plus peuplées sont Dortmund (environ 572 000 habitants), Essen (environ 566 000 habitants) et Duisbourg (environ 486 000 habitants). La région de la Ruhr n'a pas de centre administratif proprement dit; chaque ville de la région dispose de sa propre administration, mais il existe une institution supra-communale, l'Association régionale de la Ruhr (Regionalverband Ruhr), qui a son centre à Essen. Autrefois, les villes occidentales de la Ruhr, comme Duisbourg et Essen, appartenaient à la région, d'importance historique, de la Rhénanie, tandis que la partie orientale de la Ruhr, à savoir les villes de Gelsenkirchen, Bochum, Dortmund et Hamm, faisait partie de la Westphalie. Depuis le XIX^e siècle, ces districts ont, en se développant, fusionné en un vaste complexe pour devenir un paysage industriel, habité par quelque 7,3 millions de personnes, y compris Düsseldorf et Wuppertal. Cette agglomération est le troisième plus grand ensemble urbain de l'Union européenne derrière Londres et Paris.

Source: Regionalverband Ruhr (RVR).

Montanmitbestimmung (Peters, 1979), une version plus étayée des pratiques allemandes de codétermination, a été instaurée dans l'industrie du charbon et de l'acier. L'exemple de la Ruhr est riche d'enseignement non seulement de par ses résultats, mais plus encore de par sa façon de procéder: politiques industrielle et de développement régional et rôle joué par les principaux acteurs.

La première section de cet article va définir le cadre du cheminement vers une économie à faible émission de carbone et reposant sur une utilisation rationnelle des ressources, un défi que de nombreuses régions en Europe doivent relever aujourd'hui, mais aussi dans les prochaines décennies. La deuxième section donnera un aperçu du changement structurel – travail de longue haleine – qu'a connu la région de la Ruhr, de ses principales caractéristiques au niveau de la structure économique et de l'emploi. La troisième section sera consacrée aux politiques élaborées par les organismes publics, à différents niveaux, et la quatrième section analyse les mesures indispensables pour une transition juste. La cinquième section examinera le rôle joué par les principaux acteurs, en s'attachant tout spécialement aux syndicats et à la codétermination. Dans la dernière section, nous tirerons des conclusions sur la façon dont cette gestion d'un vaste processus de restructuration dans la région de la Ruhr peut servir pour les autres régions d'Europe qui sont confrontées à la même gageure.

Le défi de la conversion verte

Combattre l'irréversible processus du changement climatique est sans conteste le grand défi de notre siècle. La révision du modèle de croissance, à la suite de la crise la plus aiguë jamais connue depuis la Seconde Guerre mondiale, s'oriente désormais plus précisément vers la viabilité financière et économique, sachant que le modèle de croissance qui prévalait avant la crise – basé sur une abondance de liquidités, de matières premières et de ressources environnementales – ne peut plus être restauré. Toute reprise durable de l'économie réelle va nécessairement passer par l'adoption d'un modèle de production reposant sur une utilisation plus rationnelle des ressources. Il s'agit là d'un objectif déclaré des stratégies politiques à long terme, telle la Stratégie Europe 2020, qui s'inscrit également dans le contexte plus global de la série de négociations de la CCNUCC. Bien que les principaux moyens d'action tendant à soutenir ces objectifs fassent encore défaut, ce processus est désormais engagé de manière irréversible. Comment atteindre l'objectif qui consiste à mettre en place une économie à faible émission de carbone reposant sur une utilisation rationnelle des ressources, et comment gérer la transition? C'est là le cœur du problème.

Ce scénario est-il compatible avec le maintien d'une solide base industrielle en Europe? Si l'on fait valoir que seul un cadre stratégique européen plus ambitieux et plus global peut permettre d'atteindre les objectifs climatiques de 2050, cela ne signifie pas que l'Europe doive renoncer à sa base industrielle et à ses compétences en la matière. Pour y parvenir, il importe d'adopter une politique industrielle ciblée.

Ce futur processus de restructuration sera également unique en son genre du fait qu'il est directement induit et déterminé par des objectifs explicites visant à atténuer les effets du changement climatique et que sa mise en œuvre va nécessiter un savant dosage d'instruments d'action. Cette démarche est complètement différente des processus de restructuration qui ont été dictés par les forces du marché (comme la mondialisation) et pour lesquels les décisions politiques avaient un rôle plus indirect, qui consistait à élaborer des mécanismes de libéralisation et de dérégulation (sans objectifs explicites) et, plus tard, à les mettre en place (au moyen de politiques industrielles et régionales), puis à pallier leurs incidences néfastes (au moyen de politiques sociales et du marché du travail). S'agissant de la conversion verte, les objectifs et leur cadre stratégique sont au centre d'un processus de restructuration global qui s'inscrit dans la durée. La conversion verte se profile et va progresser au moyen de projets d'exécution. Alors que cette restructuration va être commandée par des stratégies en bonne et due forme, l'anticipation du changement, qui était déjà cruciale dans la restructuration induite par les forces du marché, s'impose désormais en toute logique. Les solutions préconisées pour répondre à ces défis peuvent être planifiées et intégrées dans le cadre stratégique dès le début. Il va falloir avant tout concevoir des

politiques du marché du travail ciblées pour pallier les effets des nécessaires transitions et prendre des mesures adaptées en matière d'éducation et de formation. L'étape la plus urgente consiste à évaluer correctement les incidences sur l'emploi des mesures concrètes et planifiées visant à atténuer les effets du changement climatique.

Il importe également de se demander comment gérer ce processus d'une manière socialement durable, quel rôle revient aux syndicats et quelles stratégies ils doivent adopter.

Comme dans tout grand processus de restructuration, la réussite de cette transformation va passer par l'adoption de moyens d'action appropriés et par la participation active de tous les partenaires sociaux. Il est indispensable de savoir comment les coûts de la transition seront répartis entre les divers acteurs au sein de la société. Les syndicats ont un rôle crucial à jouer pour mener à bien cette conversion verte, mais ils doivent aussi faire face à d'énormes défis et aux contradictions qui apparaissent entre les perspectives à court terme et celles à long terme.

Dissocier l'utilisation de l'énergie et des ressources de la croissance économique peut, en théorie, se réaliser de deux manières. La première consiste à restructurer complètement l'économie nationale ou régionale, en abandonnant ou en ramenant à une échelle moindre les activités à forte intensité d'énergie et de ressources et en développant d'autres activités qui concourent à créer de la valeur (comme les services, les finances, etc.). Le Luxembourg et le Royaume-Uni en sont des exemples éloquents en Europe comme le montrent leur structure économique et leur utilisation très rationnelle des ressources. Or ce qui fonctionne à l'échelle des économies nationales ne peut fonctionner à l'échelle de l'Europe des vingt-huit qui compte 500 millions de personnes. Pour l'Europe, la désindustrialisation n'est pas la méthode adéquate pour répondre aux objectifs climatiques, et pas seulement parce que l'ampleur de la restructuration aurait un coût élevé en termes d'emploi et de ressources humaines. L'industrie est un paramètre essentiel de la compétitivité de l'Europe et, sans compétences industrielles, ni les services liés aux entreprises ni une éco-industrie ne sauraient fonctionner. Si les biens industriels devaient être importés d'autres régions du monde où les normes climatiques sont inférieures, il n'y aurait pas non plus d'avancées en matière d'émissions mondiales et de recours aux ressources.

Le seul mode opératoire possible consiste à encourager l'éco-innovation et à promouvoir une utilisation plus rationnelle des ressources et de l'énergie, en conservant et en revalorisant la base industrielle de l'Europe. Pour ce faire, la politique industrielle est également un élément moteur des politiques climatiques.

De la reconstruction de l'après-guerre à la désindustrialisation: tour d'horizon des processus de restructuration dans la vallée de la Ruhr

La reconstruction de l'infrastructure industrielle dans l'industrie minière et sidérurgique de la vallée de la Ruhr a débuté après la guerre et s'est achevée à la fin des années 1950, au moment où les premières mines de charbon ont commencé à fermer. Bien que la plupart des analystes – comme ceux de l'Institut rhénano-westphalien de recherche économique (RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2006) – fassent remonter la première crise du charbon à 1960, ce n'est pas le sentiment des décideurs politiques et des principaux acteurs de l'époque. Les années 1960 étaient encore dominées par le mythe de la croissance illimitée et on embauchait à foison des travailleurs immigrés temporaires. Ce ne fut qu'en 1968 que le gouvernement de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie commença à se pencher sur la question et prit un train de mesures pour soutenir le changement structurel.

Même si la désindustrialisation est un processus européen que les politiques nationales essaient actuellement, et à juste titre, d'éviter, voire de renverser (Commission européenne, 2014), ce processus intervint dans la région de la Ruhr à la fin des années 1950. Une réindustrialisation – comme nous allons le voir – s'est amorcée plusieurs décennies plus tard et elle a progressé par vagues successives.

Il convient de noter que le déclin des industries du charbon et de l'acier, entre les années 1960 et 1990, n'est pas le résultat d'un choix politique ou de préoccupations écologiques, mais qu'il a été dicté par les forces du marché. Les mines de charbon étaient toujours plus nombreuses à être exploitées et, afin de maintenir le rythme d'extraction, il fallait creuser toujours plus profond. Parallèlement, la libéralisation du commerce a ouvert la voie aux importations massives de charbon bon marché venu d'ailleurs, d'Europe et du monde entier.

Entre 1960 et 2001, les effectifs de l'industrie minière ont été réduits pour atteindre 10 pour cent (39 000) de leur niveau de 1960 (390 000), tandis que le niveau de production chutait dans le même temps à presque un sixième de son niveau antérieur, passant de 115,4 millions de tonnes (en 1960) à 20 millions de tonnes (en 2001). Au début des années 2000, la proportion des mineurs n'était plus que de 2,5 pour cent de l'emploi total de la région de la Ruhr, ce qui équivalait plus ou moins au pourcentage d'emplois dans la réparation automobile.

Au cours de la même période, l'emploi dans l'industrie du fer et de l'acier est tombé à un cinquième (52 600) de son niveau initial, alors que la production, elle, représentait en 2001 80 pour cent du niveau de 1960, y compris le pic transitoire de 140 pour cent enregistré en 1973. Le tableau 1 indique l'évolution de l'emploi sur presque quatre-vingts ans. Les chiffres montrent aussi qu'il y a eu un relèvement sensible de la productivité du travail dans les deux secteurs.

La réduction des effectifs dans les mines de la région de la Ruhr est néanmoins un phénomène qui remonte à beaucoup plus loin: en 1922, les effectifs dans les mines étaient de 545 000, comme l'indique aussi le tableau 1. Cette dégradation de l'emploi a été partiellement compensée par l'expansion qu'ont connue les industries du fer et de l'acier dans les années 1960 et 1970, puis plus tard l'industrie électrique (les usines de Grundig, Nokia, Blaupunkt), l'industrie chimique (Evonik) et les secteurs de l'automobile (Opel).

Par comparaison, le tableau 2 montre l'évolution de l'emploi dans les mines de charbon de toute la République fédérale d'Allemagne. Bien que les mines de charbon aient été concentrées dans une large mesure (à 80 pour cent en termes d'emploi) dans la région de la Ruhr, l'évolution a été la même au niveau national. L'emploi dans les mines de charbon s'est contracté, passant de 607 300 en 1957 à 14 500 à la fin de l'année 2013.

En 2007, le gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de la Sarre ont convenu de mettre fin progressivement, avant 2018, aux subventions annuelles de 3,5 milliards d'euros affectées au charbonnage et de fermer les huit mines en activité à l'époque (sept dans la vallée de la Ruhr et une dans la Sarre). Le tableau 3 indique les

Tableau 1. Evolution de l'emploi dans les mines de charbon et les aciéries de la région de la Ruhr (en milliers)

	1922	1957	1960	1980	1994	2001
Charbon	545,0	473,6	390,0	140,0	77,6	39,0
Acier	84,0	333,8	263,0	184,0	89,5	52,6

Source: banque de données de la RVR.

Tableau 2. Nombre de travailleurs dans les mines de charbon de l'Allemagne (1957-2013) (en milliers)

1957	1965	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2012	2013
607,3	377,0	252,7	186,8	130,3	92,6	56,1	38,5	24,2	17,6	14,5

Source: German Coal Association, 2014.

Tableau 3. Mines en activité dans la vallée de la Ruhr: fermetures prévues et nombre d'emplois, 2008-2014

Mine	Lieu	Fermeture	Travailleurs
West	Kamp-Lintfort	31 décembre 2012	3 460
Walsum	Duisbourg	1 ^{er} juillet 2008	1 936
Prosper Haniel	Boitrop	progressive jusqu'en 2018	4 265
Lippe	Herten	1 ^{er} janvier 2009	1 998
Auguste Victoria	Marl	progressive jusqu'en 2018	3 791
Ost	Hamm	30 septembre 2010	2 452
DSK Anthrazit	Ibbenbüren	progressive jusqu'en 2018	2 466
Total, juin 2008			20 368
Total, janvier 2014			11 448

Source: Weingarten, 2010; German Coal Association, 2014.

Tableau 4. Structure de l'emploi dans la vallée de la Ruhr et en République fédérale d'Allemagne (RFA) (ouest) entre 1961 et 2000 (en pourcentage)

Secteur	Primaire (agriculture, mine)		Secondaire (industrie)		Tertiaire (services)		Taux de chômage (pourcentage)	
	Ruhr	RFA	Ruhr	RFA	Ruhr	RFA	Ruhr	RFA
Année								
1961	13,6	2,4	61,3	46,6	36,3	36,8	n.d.	0,5
1970	9,1	1,5	58,4	49,4	40,0	41,5	0,6	0,5
1980	5,3	1,4	51,7	45,3	47,0	49,4	5,3	3,5
1990	3,6	1,2	44,4	40,6	54,4	55,8	10,8	6,6
2000	2,5	1,2	33,3	33,5	65,4	64,0	12,2	8,1

Source: banque de données de la RVR, 2014.

Tableau 5. Principales étapes du changement structurel dans la Ruhr (1840-2000)

Période	Phase	Caractéristiques
Jusqu'en 1840	Préindustrialisation	• Petites mines de charbon, petites usines sidérurgiques et textiles • Zones agricoles à faible densité de population
1840-1914	Industrialisation	• Grosses mines de charbon et développement de la chimie du charbon
1894-1914	Pic industriel assorti de forts taux de croissance	• Production en masse du fer et de l'acier • Création de grandes entreprises • Forte immigration
1914-1945	Premiers signes de la crise	• Première et seconde guerres mondiales, dépression économique, démantèlement des lignes de production après la seconde guerre • Fin du cycle de production dans les mines de charbon
1945-1957	Croissance rapide	• Pression temporaire de la demande due à la reconstruction de l'après-guerre et aux effets de la guerre froide
1957-années 1990	Restructuration et transition avec situation d'«enfermement»	• Crise de l'industrie houillère et fermeture des puits: concurrence internationale et désavantages locaux dus au changement de technologie • Absorption des travailleurs dans d'autres secteurs (années 1960) • Crise de la sidérurgie en 1974, accompagnée du déclin général de la région • Situation d'«enfermement» qui perdure dans les industries houillère et sidérurgique jusqu'au milieu des années 1980
Depuis les années 1990	Diversification, réindustrialisation	• De nouveaux horizons s'ouvrent dans une économie fondée sur la connaissance, l'énergie renouvelable, l'éco-industrie • Héritage industriel

Source: Bross et Walter, 2000; Hospers, 2004.

étapes de la fermeture progressive par mine et suit l'évolution de l'emploi. En 2008, l'emploi minier dans la Ruhr comptabilisait 20 368 travailleurs répartis dans les sept mines encore en fonctionnement. En janvier 2014, deux mines étaient encore en activité, représentant un total de 11 448 personnes.

La comparaison, au tableau 4, de l'évolution de l'emploi dans la Ruhr à l'évolution moyenne en Allemagne fait apparaître des déficits structurel et dynamique dans la région (Helmstädter, Lehner et Nordhause-Janz, 2000). L'emploi dans le secteur primaire qui était dominé par l'industrie minière s'est sensiblement contracté pendant quarante ans, jusqu'en 2000, puis il a été réduit de moitié entre 2000 et 2010. La part de la Ruhr dans le secteur manufacturier a aussi enregistré une baisse sur toute la période, alors qu'elle

était partie d'un niveau extrêmement élevé au début des années 1960 (plus de 60 pour cent). En 2000, la part manufacturière de la Ruhr est tombée au niveau de la moyenne nationale, s'établissant à quelque 33 pour cent, chiffre encore élevé en comparaison de l'Europe. Bien que l'on puisse qualifier ce processus de désindustrialisation, il serait plus approprié d'utiliser les termes «fin de la surindustrialisation».

Le changement structurel s'est aussi engagé avec des écarts notoires au sein même de la région de la Ruhr. Alors que la part de l'emploi dans les mines et la sidérurgie est passée au-dessous de la barre des 5 pour cent à Oberhausen, elle s'est maintenue au-dessus des 15 pour cent à Duisbourg, bastion de la sidérurgie, ainsi qu'à Gelsenkirchen, Hagen et Hamm. Le secteur des services en revanche est prédominant dans les centres d'Essen et de Dortmund (chacun affichant quelque 78 pour cent, chiffre comparable à ceux de Cologne et Düsseldorf). Le tableau 5 fait état des principales étapes du changement structurel dans la Ruhr sur une longue période (1840-2000).

Intervention des pouvoirs publics et résultats

Dans un travail de recherche, Hartmann (2008) avance que, si la crise du charbon de 1957 et la crise de l'acier de 1974 sont les événements externes les plus visibles qui ont porté préjudice aux complexes houillers et sidérurgiques, il faut savoir que le déclin est un processus qui remonte à la première moitié du siècle dernier (voir aussi Dege et Kerkemeyer, 1993).

Si l'industrie du charbon et de l'acier avait déjà touché au terme de son cycle de vie au cours de la première moitié du XX^e siècle, son problème structurel a été occulté par des modifications ponctuelles de la demande et, pendant une longue période, l'élite dirigeante de la région s'est refusée à admettre la nécessité de réorienter radicalement l'économie de la Ruhr (Bross et Walter, 2000). La véritable modification structurelle tendant à diversifier la structure industrielle n'est intervenue que relativement tard et les premières mesures amorcées dans les années 1970 ne se sont pas avérées viables sur le long terme (Butzin, 1993).

Stratégie du tâtonnement et enfermement dans une conception rigide

Les étapes du changement structurel qui a été instauré jusqu'au début des années 2000 peuvent se décomposer en deux périodes. Hospers (2004) qualifie de «réindustrialisation et enfermement» la période qui va de 1960 au milieu des années 1980. La réindustrialisation pouvait sembler prometteuse mais ce qu'entendaient par là de nombreux auteurs n'était autre que la conservation des anciennes structures autour du charbon et de l'acier.

- Jusque dans les années 1970, les actions de planification aux niveaux fédéral et des Länder ont toutes tablé sur l'existence des industries traditionnelles de la région. Des initiatives visant à attirer des capitaux étrangers à la région ont été lancées dans un premier temps, mais elles n'ont pas eu d'effet durable à cause des blocages internes. Les décisions les plus visionnaires ont consisté à encourager la création d'universités dans la région de la Ruhr.
- La période qui s'étend de la fin des années 1970 jusqu'à 1989 fut marquée par les stigmates de la crise de l'acier de 1974. Le groupe Hoesch se retrouva au bord de la faillite en 1981, ce qui causa de nombreuses pertes d'emplois (de 24 000 en 1957 à 13 000 en 1987), des fermetures d'aciéries à Hattingen et Rheinhausen, en 1986 et 1987, et ébranla la stabilité sociale de la région.

Hospers (2004) et Grabher (1993) ont qualifié cette situation d'«enfermement» qui recouvre trois aspects: économique, institutionnel et cognitif. La structure mono-industrielle de la Ruhr l'a conduite à l'enfermement économique, qualifié aussi de «piège de la spécialisation» étant donné que de nombreuses entreprises étaient directement dépendantes de quelques grands groupes qui dominaient l'économie régionale, ce qui paralysait de fait l'entrepreneuriat, l'innovation et la flexibilité. L'enfermement institutionnel signifiait que la coalition «complice» des entrepreneurs, politiciens et syndicats locaux partageait un intérêt commun: la préservation des structures existantes. L'enfermement cognitif se référait, lui, au fait que la crise était considérée comme un phénomène cyclique et non pas structurel. D'un point de vue extérieur, il signifiait que la région était jugée peu attractive, une région industrielle polluée où il n'était pas intéressant d'investir.

On peut illustrer les enfermements cognitif et institutionnel de deux exemples éloquents: Gustav Krupp a, à l'occasion de l'ouverture de l'Université de la Ruhr, apporté le commentaire suivant: «Ce dont nous avons besoin dans la Ruhr, ce sont des muscles, pas des cerveaux». Par ailleurs, les grands groupes ont souvent refusé de vendre leurs terrains inutilisés pour attirer les investissements étrangers (voir encadré 2).

Il convient de mentionner que des initiatives visant à diversifier la structure économique de la région ont été prises pendant cette période. Le gouvernement fédéral a pris des mesures pour attirer les investissements étrangers dans les industries comme l'électronique, l'automobile et la chimie.

A compter du milieu des années 1980 s'est instaurée une stratégie plus dynamique et plus offensive tendant à amorcer le changement structurel. Les politiques structurelles, dans la région de la Ruhr, ont alors pris un caractère plus énergique et plus anticipateur, tournant qualifié dans la littérature de «néo-industrialisation». Cette dernière peut se définir comme la véritable réindustrialisation, contrairement à la réindustrialisation précédente qui s'efforçait de restaurer et de préserver les structures existantes.

Encadré 2. Obstacles au changement structurel

Les facteurs qui ont empêché ou retardé la restructuration dans la Ruhr

- Le blocage des biens immobiliers: de crainte que de nouveaux concurrents pénètrent le marché du travail, les entreprises régionales ont gardé leurs grandes propriétés ou les ont proposées à la vente à des prix exorbitants. Les nouveaux investisseurs furent donc maintenus éloignés.
- Le blocage de l'éducation: jusqu'en 1964, il n'existait aucune université dans une zone qui comptait quelque 5,4 millions d'habitants. Depuis l'ère de Bismarck, les universités et les étudiants étaient considérés comme des sources de trouble et n'étaient, à ce titre, guère désirés dans le bastion économique de l'Allemagne. Dans les années 1970 et 1980, plusieurs universités ont vu le jour, créant une base de connaissances qui était devenue une urgente nécessité pour la reconstruction de la région.
- La capacité d'innovation perdue: du fait de sa structure mono-industrielle, l'industrie du charbon et de l'acier devait faire appel à des fournisseurs hautement spécialisés. Le nombre et la qualité des matériaux, des machines et des services étaient planifiés avec une grande précision. Comme ces fournisseurs étaient peu enclins à améliorer et à innover, la capacité d'innovation ne pouvait pas se développer suffisamment dans les petites et moyennes entreprises qui auraient pu, sinon, devenir le moteur du changement structurel.
- Le problème de l'image régionale: jusqu'au début du millénaire, la Ruhr renvoyait une image constamment négative s'agissant des salaires, des conditions de logement, des perspectives de loisirs, si bien que les investissements étrangers et l'immigration de ressources humaines hautement qualifiées constituaient de rares exceptions.
- L'absence de facteurs de croissance a augmenté les pressions concurrentielles qui s'exerçaient sur les communautés locales qui restaient stationnaires, quand elles ne diminuaient pas. La lutte pour les emplois, les taxes locales et les habitants eux-mêmes ont concouru à cultiver un égoïsme local profondément enraciné. Les formes de coopération intercommunale ou même régionale étaient les seules exceptions.

Source: Butzin, 2013.

Tentatives transitoires de diversification

Dès le milieu des années 1980, les grandes entreprises ont commencé à diversifier leurs activités, même si c'était au départ à l'extérieur de la région. Une nouvelle politique industrielle et technologique a commencé à voir le jour et le souci de planification a été abandonné au profit de la régionalisation. Une démarche active s'est engagée, contrastant avec l'attitude passive des industries en déclin qui se contentaient de s'accommoder aux changements: renforcement du rôle des petites et moyennes entreprises et promotion du transfert de technologie et de la diversification de l'industrie. Au cours de cette période, les premiers signes de reprise économique ont été dus essentiellement à la croissance du secteur des services. Cependant, toutes les initiatives n'ont pas abouti, comme le révèle l'encadré 3.

Encadré 3. L'exemple de Nokia à Bochum

Une stratégie transitoire de réindustrialisation et de diversification de la région de la Ruhr a consisté à attirer les investisseurs étrangers dans le secteur de l'électronique. Cette stratégie ne s'est pas avérée viable sur le long terme, les efforts ponctuels de réindustrialisation ayant fini par échouer. Nokia a installé son usine d'assemblage de téléphones portables à Bochum en 1988 et a reçu quelque 60 millions d'euros de subventions de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie entre 1995 et 1999. Entre 1998 et 2007, le gouvernement fédéral allemand lui a débloqué 28 millions d'euros supplémentaires au titre des «fonds de recherche».

En janvier 2008, Nokia, qui était alors le plus grand fabricant de téléphones portables du monde, annonça la fermeture de son usine de Bochum, ce qui donna lieu à une destruction totale de 4300 emplois dans la Ruhr. Outre les 2300 travailleurs employés directement par Nokia, quelque 1000 travailleurs temporaires furent également touchés, sans compter les 1000 travailleurs occupés par les entreprises qui approvisionnaient l'usine de Nokia et 200 autres qui étaient employés par la filiale messagerie DHL de la Deutsche Post, chargée d'acheminer les téléphones portables finis.

Le gouvernement du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie intenta un recours contre Nokia pour que la société lui reverse les 17 millions d'euros qu'elle avait reçus en 1999 au titre d'une aide de l'Etat et en contrepartie de laquelle elle s'était engagée à garantir qu'au moins 2856 emplois resteraient à Bochum jusqu'en septembre 2006. Cette garantie de l'emploi avait expiré en 2006, mais le conflit porta sur les travailleurs temporaires pour lesquels des justifications furent demandées. Nokia employait 1000 travailleurs temporaires dans des conditions particulièrement précaires. Alors qu'ils étaient enregistrés comme salariés à plein temps, les travailleurs temporaires ne recevaient des contrats que pour cent dix voire soixante heures par mois. Au lieu de toucher le salaire mensuel déjà peu élevé de 1 120 euros, ils ne percevaient que 442 euros. Le syndicat IG Metall et les conseils d'établissement parlèrent d'un «désastre» pour Bochum et tentèrent de négocier le meilleur plan social possible pour les travailleurs. Un plan social et une entreprise de transition avaient été mis en place mais il ne fut pas possible de faire revenir Nokia sur sa décision.

En fait, des activités de montage à faible valeur ajoutée qui ne s'inscrivaient pas dans la tradition de la région ne pouvaient pas fournir une perspective à long terme dans une région comme la Ruhr où les salaires étaient élevés, et dans un environnement mondial concurrentiel.

Durant la première moitié des années 1990, la région de la Ruhr a connu un bref essor économique, suivi d'une crise au lendemain de l'unification allemande. L'industrie de l'acier a traversé une phase de consolidation, assortie d'une forte rationalisation et de rachats d'entreprises ou de fusions entre les grands acteurs (comme la reprise de Hoesch par Krupp en 1993; la fusion de Krupp et Thyssen en 1997). La crise économique de 1992-93 a frappé particulièrement fort l'économie de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie du fait aussi que le secteur de l'acier et le secteur manufacturier étaient fortement dépendants des exportations, et près de 500 000 emplois se sont envolés.

Encadré 4. Programmes régionaux de politique structurelle en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, 1968-2000

Période	Programme	Budget (en milliards de Deutsche Mark)
1968-1973	Programme de développement de la région de la Ruhr	17,00
1970-1975	Programme de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie	31,00
1974-1984	Programme technologie des mines	0,60
1974-1984	Programme technologie de l'énergie	1,60
1979-1989	Programme technologie de l'acier	0,50
1980-1984	Programme d'action pour la Ruhr	7,00
1987	Initiative de l'avenir pour les régions minières et sidérurgiques	1,07
1992-1995	Cadre d'action pour les régions minières	1,00
1994-1997	Action communautaire pour l'implantation d'industrie Rhénanie-du-Nord-Westphalie	2,00

Source: Heinze et coll., 1998.

Dans les années 1990, le gouvernement fédéral a lancé une politique active de modernisation, assortie d'initiatives partant de la base. Les fondations d'une nouvelle Ruhr avaient été posées et les efforts déployés pendant trente ans (voir encadré 4) furent enfin couronnés de succès.

Une véritable percée en matière de restructuration: le «Programme d'action pour la Ruhr»

Le changement d'orientation est d'abord venu des grands Konzerns du charbon et de l'acier: ils ont reconnu que rester cantonnés dans leurs activités traditionnelles menait à une impasse et se sont rendu compte que le déclin industriel ne relevait pas d'une tendance cyclique mais d'une mutation structurelle. Des entreprises comme RAG ou Thyssen et Krupp ont diversifié leurs activités et ont investi dans des secteurs de croissance connexes comme les biens d'équipement, la technologie environnementale et les services de contrôle. On estime aujourd'hui que ces nouvelles activités représentent deux tiers du chiffre d'affaires des anciens géants du charbon et de l'acier.

Parallèlement, les autorités locales ont joué un rôle important en «arrachant» la Ruhr à son enfermement. En 1984, le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a troqué sa politique industrielle pour une politique technologique et a mis au point un programme axé sur les «technologies d'avenir», en s'attachant tout particulièrement aux technologies environnementales. Il a décidé de privilégier l'innovation et d'installer des centres locaux de transfert de technologie qui fournissent conseils et services aux

nouvelles entreprises. En l'espace d'une décennie, la Ruhr a déjà lancé 29 de ces centres. Le Dortmund Technology Centre a créé 3 700 postes en dix ans.

L'exemple le plus marquant d'une véritable réindustrialisation («néo-industrialisation») a été la stratégie de diversification dans le domaine de la technologie environnementale. On peut attribuer l'existence de compétences dans ce domaine à l'industrie locale du charbon et de l'acier qui était en quête constante de techniques novatrices susceptibles de maintenir les taux de pollution aussi bas que possible. Compte tenu des règles environnementales strictes et de la forte demande de technologies propres de la part des entreprises locales, la Ruhr a su développer une grande expertise en matière de lutte contre les dommages écologiques. Aujourd'hui, la Ruhr est devenue le centre de recherche en matière de technologies environnementales en Allemagne. Les clusters d'entreprises ont aussi créé de nouveaux emplois dans la région: quelque 100 000 personnes travaillaient dans ce secteur au milieu des années 2000, que ce soit dans les entreprises locales, les universités ou les instituts de recherche (comme le Soil Protection Centre et l'Environmental and Packaging R&D Centre).

La Ruhr jouit d'un avantage comparatif dans la fourniture énergétique et le traitement des déchets. Compte tenu de la demande massive d'approvisionnement en énergie et de la quantité de déchets produits par les usines de charbon et d'acier, la recherche et le développement dans le domaine des ressources renouvelables, du recyclage et de la combustion des déchets ont été encouragés depuis relativement longtemps.

La manière dont le changement structurel a été organisé s'est aussi démarquée de la méthode passée. Pour stimuler le potentiel endogène de la région, le choix s'est porté sur une stratégie partant de la base plutôt que sur des mesures imposées en haut lieu. L'initiative Emscher Park, qui s'inscrivait dans le cadre de l'Exposition internationale d'architecture IBA (Internationale Bauausstellung) et qui a duré de 1989 à 1999, a été un élément moteur de cette transition vers la décentralisation des responsabilités, en matière de mutation structurelle dans la Ruhr. Ce projet de partenariat public-privé tendait à la reconstruction économique, écologique et sociale d'une zone de 800 kilomètres carrés très densément peuplée, située près de la rivière Emscher qui avait énormément souffert de l'exploitation industrielle (voir encadré 5).

S'inspirant des expériences de l'IBA, des acteurs publics comme privés de la Ruhr ont lancé plusieurs nouveaux projets participant de la «néo-industrialisation» de la région. Le E-City Dortmund et le Solar City Gelsenkirchen sont deux exemples représentatifs de ces projets. Le projet E-City Dortmund fut mis sur pied en 2000 en riposte à la décision du conglomérat Thyssen-Krupp de fermer les aciéries locales.

Lancé également dans le cadre du «Programme d'action pour la Ruhr», le complexe industriel de Zollverein, jadis le site minier le plus important et le plus moderne au monde, est devenu une initiative phare. Témoin de

Encadré 5. L'Emscher Park

Thèmes d'intervention

- aménagement du parc paysager de l'Emscher
- restauration écologique de la rivière Emscher
- reconversion des bâtiments industriels
- édification de nouveaux lieux de travail
- création de nouvelles formes d'habitat et de bâtiments municipaux

L'IBA-Emscher Park, une initiative menée par le gouvernement fédéral, a mis en œuvre une stratégie visant à associer le développement urbain au paysage, à combiner investissements privés et qualité d'une architecture qui procède à la planification systématique des 17 communes dont le territoire est traversé par la rivière, dans la partie nord de la région de la Ruhr. Plus de 120 projets ont été exécutés, avec un investissement d'une valeur totale de 2,5 milliards d'euros. Depuis l'an 2000, les villes et les communes de la région continuent de travailler sur des projets IBA, comme le projet régional du «parc paysager de l'Emscher» et la restauration écologique du système fluvial de l'Emscher. De nouveaux plans directeurs ont été élaborés pour rendre les principes de l'IBA compatibles avec les nouvelles exigences du XXI^e siècle. En décembre 2007, 35 villes et 3 communes ont présenté le «Concept Ruhr», la première stratégie de développement urbain et régional durable de la métropole de la Ruhr. Le «Concept Ruhr» repose sur 5 objectifs stratégiques définis pour cadrer les politiques futures du développement territorial et il se décline en 274 projets représentant un investissement total de 6 milliards d'euros.

Le gouvernement allemand a injecté des milliards d'euros dans le parc, en partie pour attirer de nouvelles entreprises dans la région: 5000 emplois ont ainsi été créés et 7 500 nouvelles habitations ont été construites. C'est surtout dans les domaines des technologies de l'information, de la logistique et de la nanotechnologie que ces emplois ont été créés.

l'architecture industrielle moderne, il a été classé au patrimoine mondial de l'UNESCO ; il a accueilli l'événement «Ruhr 2010», la Ruhr ayant obtenu le titre de Capitale européenne de la culture en 2010, et représente désormais une destination touristique. Les anciens mineurs ont trouvé de nouveaux débouchés dans «l'économie de restauration» du site. Ils rénovent les bâtiments, ajoutent des panneaux solaires sur les toits et contribuent à l'aménagement de nombreux espaces verts qui s'étendent sur 800 kilomètres carrés au nord de la vallée de la Ruhr.

De nombreux éléments des technologies de l'énergie renouvelable sont issus de la technologie minière. Deux des grands producteurs mondiaux d'éoliennes, Voith Turbo BHS Getriebe et IBC Wälzlager GmbH, étaient au départ des fabricants de machines pour l'exploitation minière. Siemens produisait jadis des centrales électriques au charbon pour la région de la Ruhr et aujourd'hui la société met au point des générateurs biomasse. Plutôt que d'aider les entreprises à creuser pour extraire le charbon, les fournisseurs de l'industrie minière comme Teramex proposent des machines de forage pour l'énergie géothermique. Outre les éléments dédiés aux énergies renouvelables,

les ingénieurs de la Ruhr étudient si l'hydrogène peut remplacer les combustibles fossiles qui alimentent en énergie la production d'acier. Les projets de développement qui combinent l'énergie renouvelable et les efforts pour écologiser la vallée de la Ruhr ont créé de nouveaux débouchés pour l'emploi. Dans le cadre du plan directeur de l'Emscher Park 2010, la ville de Dinslaken est en pourparlers avec la compagnie minière MGG pour transformer un ancien site minier en une plantation forestière. Pas moins de 10 000 hectares de saules et de peupliers pourraient être cultivés pour constituer des réserves de matières premières issues de la biomasse susceptibles de fournir du chauffage. Selon la Plateforme économique internationale pour les énergies renouvelables, un institut de recherche allemand, il existerait déjà 3 100 entreprises d'énergie renouvelables en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, dont le tiers d'entre elles seraient situées dans la vallée de la Ruhr.

Mesures prises par le gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder grâce notamment aux fonds européens, 2000-2006

La stratégie du programme de 2000-2006 pour la Rhénanie-du-Nord-Westphalie a tiré parti des changements de cap réussis qui ont marqué, avec succès, le développement de la région amorcé dans les années 1990. On peut dire qu'elle prend en compte et poursuit les efforts déployés dans la décennie précédente pour parachever le tournant qui marque le passage d'une région industrielle dépassée à une industrie moderne, diversifiée et axée sur les services. Comme certaines dépendances historiques impriment la politique régionale depuis des décennies, il importe de s'attaquer à plusieurs dimensions du changement structurel. La stratégie du programme est donc étroitement liée aux autres programmes d'action régionaux dont elle tient dûment compte.

La stratégie du programme de 2000-2006 a exploité les complémentarités entre le Fonds européen de développement économique et régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE) dans quatre domaines prioritaires:

- les subventions salariales pour la réinsertion des chômeurs et pour ceux qui sont menacés par le chômage;
- l'aide à la politique du marché du travail pour le développement des entreprises;
- la promotion combinée de l'emploi et de l'infrastructure;
- le développement intégré des zones urbaines qui posent problème.

Les avantages comparatifs de la Ruhr étaient concentrés dans la production énergétique traditionnelle: en 2001, 28 pour cent environ de l'électricité produite en Allemagne venait de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le charbon représentant 87 pour cent du combustible destiné à la production (RWI,

2006). Le solide socle technologique de la région est étroitement associé à la production d'énergie renouvelable. La production d'énergie renouvelable en Rhénanie-du-Nord-Westphalie a pris un rapide essor entre 2000 et 2006: l'emploi dans le secteur a doublé et la production augmenté de 196,1 pour cent au cours de cette même période. Les sous-secteurs conséquents en termes d'emploi ont participé à la production d'énergie éolienne (31,4 pour cent), aux technologies de la bioénergie (19,3 pour cent) et à l'énergie photovoltaïque (14,4 pour cent). L'emploi dans les entreprises dédiées au développement des piles à combustible a enregistré une hausse de près de 50 pour cent en seulement deux ans (2003-2005). Ces tendances montrent que la demande de connaissances technologiques dans le secteur de l'énergie renouvelable, dans le cadre de l'innovation régionale, a crû considérablement pendant cette période et qu'elle est devenue le principal moteur de développement de la région.

La transition juste dans la pratique

Dans cette section, nous allons examiner les deux piliers de la transition juste, qui revêtaient une importance toute particulière pour l'industrie minière, et nous intéresser aux mesures en faveur des femmes au cours de cette transformation.

Les pratiques socialement responsables de compression de personnel

Comme nous l'avons montré ci-dessus (tableaux 1 et 3), les effectifs dans les mines de la Ruhr ont subi des coupes importantes ces dernières décennies, passant de 473 600 en 1957 à 11 448 à la fin de l'année 2013. Or ce n'est qu'en 1993 que les parties à la négociation ont signé pour la première fois un accord garantissant une démarche socialement responsable dans le cadre du programme de restructuration du personnel. Au début de 1993, à la suite des mutations intervenues dans l'industrie de l'acier, les ventes de charbon en général – et de charbon à coke en particulier – ont accusé une baisse sévère. Il a fallu mettre en place des plans d'ajustement des capacités qui ont, à leur tour, créé un excédent de main-d'œuvre. Les travailleurs ont alors accepté de renoncer à une augmentation salariale et, afin d'éviter des licenciements forcés, un programme de redistribution du travail a été mis en place, introduisant notamment des jours supplémentaires non travaillés – qualifiés de «périodes d'inactivité».

Un processus de restructuration du personnel d'une telle ampleur nécessite un ensemble coordonné et ciblé de réglementations et d'initiatives établies par voie contractuelle, statutaire ou de négociation collective. Tel est le défi à relever. La retraite anticipée a été et sera un instrument important du traitement socialement responsable de la réduction du personnel. Le cadre

légal repose sur le système de prestations d'ajustement (APG: *Anpassungsgeld*) pour les travailleurs de l'industrie minière, que les législateurs ont introduit en 1972. Ces prestations d'ajustement se font sous forme d'une aide financière transitoire qui est versée chaque mois aux travailleurs pendant une période maximale de cinq ans après leur cessation anticipée de service et jusqu'à ce qu'ils réunissent les conditions nécessaires pour bénéficier de leurs droits à la retraite. Tous les travailleurs qui perdent leur emploi avant le 31 décembre 2022 ont le droit de bénéficier d'une telle prestation dès qu'ils atteignent l'âge requis et le nombre d'années de service. Or, même si le potentiel de la retraite anticipée est exploité à sa pleine capacité, la réduction des effectifs nécessaire entre aujourd'hui et la fermeture définitive de l'industrie ne peut se faire sans l'aide d'autres instruments. Sur les 18 000 travailleurs encore inscrits sur les registres de l'industrie début 2012, quelque 1 700 n'ont pas droit aux prestations APG. Parmi eux, 500 peuvent être maintenus dans leur emploi, afin que l'industrie puisse honorer ses engagements opérationnels à long terme, après 2018. Mais 1 200 vont devoir quitter l'industrie d'ici à 2018 au plus tard. Le problème est tel que même les instruments contractuels et de négociation collective qui ont jusqu'à présent accompagné la restructuration ne seront pas en mesure de garantir que les objectifs visant à réduire la production de charbon ainsi que les effectifs pourront être atteints d'ici à 2018. Comme par le passé, les parties à la négociation ont donc dû faire face à leurs responsabilités sociopolitiques et elles ont créé un nouveau concept unifié qui tend à la réalisation de ces objectifs.

L'accord sur la fermeture des unités allemandes de production de charbon d'ici au 31 décembre 2018, qui a été négocié entre l'Association allemande du charbon (German Coal Association/Gesamtverband Steinkohle e.V. – GVSt) et le Syndicat des industries minière, chimique et de l'énergie (Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie – IG BCE), est entré en vigueur le 1^{er} avril 2012. L'accord fournit un cadre qui tend à concilier les intérêts des parties et repose sur un plan d'indemnisation social et sur divers accords d'entreprise. Les dispositions s'appliquent à tous les travailleurs permanents des industries minières de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et d'Ibbenbüren. D'une part, ces règles garantissent le plus haut niveau possible de protection en ce qui concerne les conditions de travail et un haut niveau de sécurité sociale pour les travailleurs bénéficiant de l'APG ainsi que pour les autres. En contrepartie, les travailleurs sont appelés à faire preuve d'une grande flexibilité. Cela signifie que, si leur emploi est appelé à disparaître, ils doivent accepter de prendre un poste vacant dans une autre région du pays, soit dans l'industrie charbonnière, soit dans une filière de la RAG. Tout poste que le travailleur est en mesure d'occuper après une période d'essai maximale de trois mois ou tout au plus après une formation de neuf mois peut être considéré comme répondant aux conditions requises dans le cadre de cet arrangement.

Les droits et obligations des deux groupes de travailleurs sont déterminés en fonction de leur situation particulière et sont bien équilibrés en termes de

**Tableau 6. Plan social pour les travailleurs bénéficiant de l'APG
et pour les travailleurs qui n'en bénéficient pas**

Travailleurs bénéficiant de l'APG	Travailleurs ne bénéficiant pas de l'APG
Protection contre le licenciement de l'entreprise jusqu'à ce que les exigences de l'APG soient remplies	Protection contre le licenciement de l'entreprise jusqu'au 30 juin 2018
Garantie des salaires	Garantie des salaires
Reclassement interne, au sein du groupe	Centre de développement du personnel
Transfert temporaire	Reclassement à des conditions raisonnables
Qualifications	Qualifications
Obligation de coopérer	Obligation de coopérer

Source: German Coal Association, 2014.

législation du travail. Les réglementations de négociation collective pour les deux groupes de travailleurs apparaissent au tableau 6.

L'objectif premier de ces mesures est de s'assurer que les travailleurs ont été affectés à de nouveaux postes d'ici à 2018 ou orientés vers des centres spéciaux de développement du personnel. Ceux-ci doivent être établis dans le bassin houiller de la Ruhr et à proximité de la mine d'Ibbenbüren, et ils seront en activité jusqu'à fin 2018. Les travailleurs ne bénéficiant pas de l'APG peuvent être orientés vers ces centres qui leur dispenseront une formation en vue de l'obtention d'un autre emploi, tant au sein du groupe RAG que sur le marché en général.

Comme les syndicats ont participé à l'élaboration des plans sociaux de licenciement, le syndicat IG BCE considère que le fait de garantir la protection de l'emploi à tous les mineurs, dans le cadre du processus de liquidation progressive des unités de charbon, est une véritable réussite. Les débats ont porté sur les modalités des mesures appelant une certaine flexibilité, sur les circonstances qui les sous-tendent et sur le nombre de fois où les travailleurs peuvent être transférés dans différentes usines souvent géographiquement éloignées. Ils ont fini par trouver un compromis satisfaisant. De même, les syndicats et les conseils d'établissement œuvrent activement à l'élaboration des mesures prises à titre individuel.

Dispositions en matière de sécurité et de santé

L'industrie minière allemande satisfait également à l'ensemble des normes internationales régissant la sécurité et la santé au travail ainsi que la protection de l'environnement. Les chiffres concernant la sécurité et la santé ont confirmé la tendance positive consistant en une baisse continue des accidents soumis à déclaration. La haute priorité accordée à la sécurité sur le lieu de travail doit être maintenue jusqu'à la ligne d'arrivée. La RAG a adopté une stratégie pour «Demeurer en sécurité jusqu'en 2018». L'implication des dirigeants du secteur et la collaboration de la main-d'œuvre pour promouvoir la

sécurité et la santé au travail ne se limitent pas à l'Allemagne, car leur savoir-faire est également utilisé au niveau international – avec bien sûr l'intervention de l'Association internationale de la sécurité sociale.

Le nombre total d'accidents enregistrés par million d'heures travaillées (le taux d'accident) est désormais faible et le chiffre continue de baisser. Le taux d'accident chez RAG s'est, pendant plusieurs années, situé en deçà de la moyenne du secteur industriel et commercial de l'Allemagne tout entière, et ce malgré les difficiles conditions d'exploitation qui sont celles de l'industrie minière, s'agissant notamment du travail sous terre. Alors que dans l'ensemble du secteur commercial et des affaires le taux d'accident pour 2010 a augmenté du fait de la reprise économique et que le chiffre de 16,22 accidents par million d'heures travaillées rejoint presque le chiffre de l'année précédente, l'industrie minière, par comparaison, a su maintenir son taux d'accident à la baisse. Le taux d'accident pour tous ces secteurs de l'entreprise qui sont sous la supervision de l'autorité des mines est passé de 7 à 4,22 pour cent, et pour les seuls travailleurs sous terre le taux était de 6,29 accidents par million d'heures travaillées (en baisse de 8,3 pour cent).

Depuis 2001, le chiffre des accidents pour le secteur commercial dans son ensemble a diminué de 28,1 pour cent, alors que la baisse pour l'industrie du charbon dans son ensemble se chiffrait à 82,6 pour cent, le secteur des mines souterraines enregistrant une chute de 82 pour cent. Compte tenu des conditions de travail particulières de l'industrie minière, les contrôles de la médecine du travail sont devenus une obligation réglementaire depuis plusieurs années. A cet effet, la RAG a mis en place un certain nombre de centres de médecine du travail bien équipés et dotés en professionnels. En 2011, quelque 26 000 personnes ont subi des contrôles médicaux dans les trois centres de santé de l'entreprise.

Dans le domaine de la qualité de l'air, l'UE a déjà édicté diverses mesures qui ont contribué à réduire sensiblement la concentration de polluants comme les particules de poussière, le dioxyde de soufre, le plomb, les oxydes d'azote, le monoxyde de carbone et le benzène. L'Europe met en pratique également un système de gestion des flux dans le but de réaliser un cycle fermé des matériaux pour empêcher le rejet d'importantes quantités de déchets. En comparaison, les centrales électriques au charbon, aux Etats-Unis, présentent un tableau bien différent car la technologie utilisée nécessite de rejeter de grandes quantités de matières résiduelles sur des sites de décharge. Il en va de même pour l'élimination du mercure, un procédé qui a été accepté et entériné mais on est encore loin de sa mise en application. Il convient de noter à cet égard que l'Allemagne est l'un des rares pays à avoir fixé des valeurs limites pour les émissions de mercure. En Allemagne, les centrales électriques au charbon respectent non seulement ces valeurs limites mais restent encore largement en deçà. La technique allemande permet aussi d'atteindre des taux élevés d'élimination du dioxyde de soufre et des oxydes d'azote grâce à un système de gestion des flux des matières premières.

Compte tenu de la nature même des industries du charbon et de l'acier et des différentes vagues de restructuration qui se sont succédé, c'est surtout la main-d'œuvre masculine qui est en jeu. Comme la stratégie de diversification a toujours été au cœur des politiques industrielles et de développement régionales, la création d'emplois pour les femmes est demeurée une priorité depuis les années 1970. Le Programme de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (1970-1975) avait fixé comme objectif de créer des emplois féminins et d'attirer les investissements propices avant tout à la main-d'œuvre féminine. Lorsque l'Etat accordait des subventions pour l'installation de nouvelles entreprises, elle faisait de l'égalité salariale entre hommes et femmes une condition préalable.

Surmonter les écueils: le rôle des principaux acteurs et institutions pendant les quatre décennies de la restructuration

Le rôle des partenaires sociaux

La Ruhr est une région bien particulière, et pas seulement parce qu'elle jouit d'une position centrale dans le paysage industriel de l'Europe, que ses géants industriels ont joué un rôle notoire lors des deux guerres mondiales du XX^e siècle ou encore qu'elle a inspiré l'intégration européenne. Compte tenu de son passé, les principaux acteurs de l'économie, le gouvernement du Land, les communes, les employeurs et les syndicats ont œuvré de concert tout au long des décennies de l'après-guerre pour gérer au mieux l'économie et orchestré sa transformation. Le modèle capitaliste de l'Allemagne et de la Rhénanie est devenu célèbre pour sa culture de coopération industrielle où la codétermination qui associe les travailleurs revêt une valeur fondamentale.

La codétermination prend la forme d'une version plus spécifique dans les industries du charbon et de l'acier: la *Montanmitbestimmung* (Peters, 1979) accorde aux travailleurs des droits de participation et de gestion plus importants. Les entreprises de plus de 1 000 salariés sont dotées d'un conseil de surveillance (*Aufsichtsrat*) qui propose une parité totale: 50 pour cent d'employeurs et 50 pour cent de délégués des salariés, une personne extérieure du côté des salariés et un membre représentant des salariés qui siège au directoire (*Arbeitsdirektor*). Ces droits relevant de la codétermination signifient que toute décision de ces grands groupes fait l'objet de négociation et de concertation entre les employeurs et les salariés. En situation de crise, lors de licenciements de masse ou de fermetures d'usines, ce processus est indispensable pour trouver des compromis et, dans le pire des cas,

pour gérer la sortie inévitable d'une manière équilibrée sur le plan social. C'est ce qui est arrivé – et c'est tout le mérite des syndicats qui étaient bien organisés dans ces secteurs clés – au moment des fermetures d'usines et de mines (depuis l'aciérie de Hattingen jusqu'aux mines de charbon et à l'usine de Nokia).

Les politiques actives du marché du travail

Des mesures ont également été prises pour faciliter la transition des travailleurs licenciés sur le marché du travail. Cette démarche revenait, le plus souvent, à des organismes spécialisés dans la promotion de l'emploi et la formation (Beschäftigung und Qualifizierungsgesellschaft). Le modèle mis au point dans la Ruhr a été largement utilisé lors de la transformation de l'économie de l'Allemagne de l'Est après la réunification allemande. L'encadré 6 donne un exemple de cette politique en passant en revue l'Organisme de formation professionnelle de la Ruhrkohle (Ruhr Kohle Bildungsgesellschaft – RKB).

Cette culture de la coopération offre d'énormes possibilités pour gérer le changement, mais elle n'est pas en soi garante du succès.

Coopération institutionnelle dans la gestion de la restructuration

Une coopération institutionnelle contraignante peut également conduire à des blocages et à une situation d'enfermement, comme ce fut le cas pour la Ruhr pendant presque deux décennies (du milieu des années 1960 au milieu des années 1980).

Bien que l'analyse des raisons qui ont entravé la mise en place des politiques structurelles jusqu'au milieu des années 1980 mériterait de faire l'objet d'une étude à part entière, quelques facteurs peuvent être mentionnés ici. Une forte concentration de capitaux et de puissance industrielle entre les mains de quelques grands groupes a sans doute joué un rôle, surtout lorsque ceux-ci se sont refusés à vendre leurs terrains inutilisés aux investisseurs extérieurs. Une forte concentration de petites et moyennes entreprises qui approvisionnaient les grands groupes et étaient massivement dépendantes d'eux et de leurs modèles de production dépassés explique pourquoi toute innovation et tout développement d'entreprise étaient bloqués. Le gouvernement du Land aurait certainement pu mettre en place beaucoup plus tôt une stratégie plus offensive pour renouveler l'industrie. Il lui a fallu un certain temps pour reconnaître que les stratégies qui sont dictées par le haut sont moins efficaces que les initiatives qui viennent de la base.

Encadré 6. L'Organisme de formation professionnelle de la Ruhrkohle (RKB)

Le RKB, une filiale de la Ruhrkohle AG (aujourd'hui la RAG), était chargé de trouver des solutions aux problèmes liés au changement structurel dans la Ruhr en facilitant les transitions sur le marché du travail dans l'industrie minière. Ses activités s'exerçaient dans un contexte de chômage élevé dû au déclin des industries du charbon et de l'acier et avec des perspectives très vagues de développement de la structure industrielle et du marché du travail. La première démarche de cette institution a été de mettre au point une stratégie en l'absence de modèle précis de développement sur le marché du travail. Il a fallu, pour ce faire, travailler de concert avec le gouvernement du Land, les entreprises et autres organismes pour élaborer une stratégie visant, dans un premier temps, à déterminer le fondement de la demande existante ou future en matière de compétences – objectifs, contenu, durée et type de mesures – afin de trouver une solution spécifique à chaque problème.

La préparation minutieuse du personnel recruté comme enseignants ou pour la gestion de l'enseignement a été au cœur de la réussite. Des mesures proposant des formations qualifiantes créèrent directement des emplois, par le recrutement de personnel régional ou si possible local aux fins de la formation. Le personnel du RKB joua un rôle déterminant en définissant des modèles types correspondant à la demande attendue de compétences dans la région: ingénierie mécanique, génie électrique et informatique (essentiellement pour le transfert des connaissances et des compétences issues des nouvelles technologies); formation dans les métiers de la charpente, de la plomberie; un «programme de formation» dans le domaine du commerce et des technologies.

Les étapes suivantes furent essentielles avant la mise au point des programmes de formation:

- concertation avec l'agence de l'emploi pour définir les objectifs en matière de qualifications en fonction de la situation et du potentiel local, des besoins actuels du marché du travail dans les zones viables;
- fourniture d'une infrastructure éducative pour la mise en place de moyens de formation à des prix raisonnables, financés par le gouvernement du Land.

Des informations furent fournies au niveau de l'entreprise, en concertation avec le directoire, le conseil d'établissement et les travailleurs susceptibles d'être licenciés ou affectés par la réorganisation, selon les étapes suivantes:

- débat autour de la formation avec la participation de 20 à 25 prestataires de formation pour que les possibilités de formation et de recyclage soient claires pour tous. L'idée était de concilier les idées personnelles avec leur mise en œuvre dans la pratique dans le contexte d'une formation;
- former du personnel pour qu'il intervienne auprès des consultants en formation et serve d'interface entre l'entreprise et les programmes de formation. Avec des personnes de toute confiance, il est possible de concevoir une formation et un accompagnement individuels qui correspondent à la demande de l'entreprise;
- organiser une série d'exposés sur les problèmes courants (impôts, assurance) pour intégrer les salariés dont le lien fonctionnel au niveau de l'entreprise est interrompu par une inactivité de courte durée.

Le critère de réussite tient dans ce chiffre: RKB a réussi à placer 80 pour cent des candidats.

La Ruhr avait pour autre caractéristique une structure extrêmement décentralisée de son habitat. Les villes et communes disposaient d'une grande autonomie et d'une forte identité, traits qui faisaient défaut à la région de la Ruhr. Des changements organisationnels tels que la création de l'Association régionale de la Ruhr (Regionalverband Ruhr) pour favoriser la coopération et la coordination au sein de la région ont certainement amélioré la situation. C'est sans doute le choc de la crise de l'acier, au milieu des années 1980, qui a donné le coup d'envoi nécessaire aux acteurs clés, tout d'abord le gouvernement du Land ainsi que les grandes entreprises, et les a incités à adopter un modèle de développement plus dynamique et offensif.

Le «Programme d'action pour la Ruhr» (Aktionsprogramm Ruhr – APR) lancé en 1979 et mis en œuvre dès 1980 (voir encadré 4) reposait sur une coordination systématique entre les grands groupes d'intérêt et les autorités de l'Etat, auxquels participaient des groupes de travail interministériels. L'objectif premier de l'APR était de contribuer à l'installation, l'accompagnement et le développement des petites et moyennes entreprises.

Lors de l'étape suivante de la politique structurelle «L'initiative pour l'avenir des régions minières et sidérurgiques» (Zukunftsinitiative Montanregionen – ZIM), l'élaboration, la mise en œuvre et l'exécution ont été transférées aux acteurs locaux en vue de surmonter les problèmes de coordination horizontale et verticale soulevés par le programme APR. En accordant davantage de poids aux acteurs locaux, la politique de développement économique a été ramenée au niveau de la politique de développement urbain qui comprenait notamment la planification urbaine, la politique environnementale et le secteur culturel. Dans le cadre de ce programme, 290 projets relevant de la politique structurelle ont été menés à bien pour un budget total de 1,07 milliard de Deutsche Mark (KVR, 2000).

A partir de 1988, la démarche de la ZIM a été affinée et étendue à l'ensemble du bassin de la Ruhr sous le programme «Initiative pour l'avenir des régions de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie» (Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen – ZIN) qui relevait des Fonds structurels européens (KVR, 2000). La ZIN peut être considérée comme une première tentative d'aborder une politique structurelle coopérative et régionalisée, satisfaisant aux principes d'une planification à long terme. Les régions associées au programme n'étaient plus définies par le gouvernement du Land mais se constituaient de manière autonome. Quinze régions ont ainsi été constituées et «ont donné corps à la démarche la plus ambitieuse jamais mise en œuvre pour créer une politique structurelle régionalisée» (Kremer, 1992). Chacune d'entre elles a organisé une conférence régionale pour mettre au point des concepts de développement communs. Le programme de coordination entre les différents acteurs régionaux s'établissait comme suit:

- les communes voisines s'organisent au sein des régions définies par la ZIN;
- des conférences régionales réunissent tous les acteurs concernés;

- les concepts de développement sont planifiés en commun;
- le gouvernement du Land examine et approuve les concepts de développement;
- financement et mise en œuvre du projet.

Grâce à cette trajectoire nouvelle et dynamique, toute la force et la coordination institutionnelle ont pu se mobiliser pour transformer la région en ce qu'elle est devenue aujourd'hui, une économie de services fondée sur la connaissance et disposant des compétences clés dans la création d'énergies renouvelables et dans l'éco-industrie, mais qui a su préserver son héritage industriel.

Conclusions: l'expérience de la Ruhr peut-elle servir de modèle?

Dans quelle mesure peut-on prendre comme modèle la restructuration et la diversification industrielle de la région de la Ruhr, région qui est passée d'un modèle économique mono-structurel, tributaire des ressources naturelles et victime de l'épuisement de ses matières premières et de ses ressources, à un fleuron de l'économie verte fondée sur la connaissance? Cette évolution peut-elle servir d'exemple pour d'autres régions en Europe et, plus important encore, ce modèle peut-il être dupliqué? Si l'on en juge par la situation spécifique de la Ruhr, qui a été largement évoquée dans cet article, et par la durée de ses mutations – quatre ou cinq décennies –, ce n'est certes pas indiqué. Or, si l'on ne peut imiter ce modèle, on peut néanmoins en tirer un certain nombre d'enseignements précieux qui pourront être fort utiles à d'autres régions qui sont confrontées aux mêmes enjeux.

Quels sont donc les principaux enseignements à en tirer?

Tout d'abord, un changement de cette ampleur prend du temps. Il ne faut pas nécessairement quarante ou cinquante ans mais, si l'on s'en tient à l'exemple de la Ruhr, la phase décisive du déblocage, à elle seule, a duré quelque quinze ans (du milieu des années 1980 au début des années 2000). Une transformation réussie et équitable pour tous passe nécessairement par l'instauration d'une structure industrielle à vocation coopérative à laquelle participent pleinement le gouvernement, les communes, les employeurs et les syndicats. Ce fut le cas pour la Ruhr, même en période de crise où des dizaines de milliers d'emplois ont été détruits. Les travailleurs n'ont pas été abandonnés à leur sort, ils ont pu bénéficier de plans sociaux et, plus important encore,

d'accompagnement dans leur transition sur le marché du travail en termes de programmes de formation et d'aide à la recherche de nouveaux emplois. Mais, comme nous l'avons vu, une culture de la coopération, si elle est nécessaire, n'est toutefois pas suffisante pour garantir le succès. Des stratégies et des concepts visionnaires sont également fondamentaux. Il est indispensable d'évaluer le potentiel et les compétences clés de l'économie régionale. Dans la Ruhr, cette démarche a aussi pris du temps.

Les tentatives de réindustrialisation qui n'ont pas dûment pris en compte les compétences clés de la région se sont avérées peu productives sur la durée. L'investissement de Nokia, qui, dans une région à hauts salaires, a proposé du travail d'assemblage n'exigeant que peu de qualifications et dépourvu de tout ancrage régional, n'a pu être qu'une solution provisoire sans perspective à long terme. Néanmoins, la mise en place d'instituts d'enseignement supérieur et la création de centres de technologie ont jeté les bases d'une économie fondée sur la connaissance à un moment où l'économie était encore confinée dans des activités axées sur le charbon et l'acier.

L'un des éléments de cette réussite est dû à une pratique qui pourrait être riche d'enseignement pour d'autres régions piégées dans une structure industrielle à forte intensité de ressources ou d'énergie. La Rhénanie-du-Nord-Westphalie a toujours adopté des normes environnementales strictes et a mis l'accent sur la protection de l'environnement, déjà à l'apogée de l'industrie du charbon et de l'acier. Face aux coûts élevés que représente la mise en application de normes environnementales strictes, on pourrait penser qu'une telle politique est un frein à la compétitivité ou qu'elle exerce une pression inutile sur une industrie qui a déjà ses problèmes. Bien au contraire, cette politique s'est avérée être l'un des éléments déterminants de la réussite de la conversion. Très tôt, les industries de la Ruhr à forte intensité d'énergie ont dû observer des normes environnementales exigeantes et mettre au point les compétences correspondantes. L'industrie de l'acier est championne des technologies de recyclage, elle est spécialisée dans l'acier de haute qualité et approvisionne en grandes quantités l'éco-industrie. C'est ainsi que les compétences en matière d'environnement et d'éco-industrie ont pu être le moteur de la croissance future. L'éco-industrie compte aujourd'hui plus d'emplois que le secteur du charbon et de l'acier.

En conclusion générale, l'expérience de restructuration de la Ruhr a aussi montré qu'un processus de restructuration aussi complexe que partir d'une base industrielle à forte intensité de ressources pour aller vers une économie verte reposant sur une utilisation rationnelle des ressources et de l'énergie doit s'inscrire dans un cadre stratégique. Les politiques structurelles et régionales ne se sont pas intéressées seulement à l'industrie, au développement régional ou au réaménagement de l'espace urbain, mais elles ont tablé énormément sur l'éducation et les politiques du marché du travail. De plus, et c'est là un point décisif, les règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire ont eu une place de choix. Un nouveau concept d'utilisation des terres

sous forme de parcs paysagers ou industriels a donné un nouvel élan au développement régional. Ces dernières décennies, c'étaient les grands groupes qui empêchaient la mise en chantier de nouveaux projets en gardant jalousement les vastes terrains qu'ils n'utilisaient pas.

Les nouveaux concepts introduits dans les projets de la mine Zollverein et de l'Emscher Park ont constitué un tournant décisif pour le changement d'image de la Ruhr. Celle-ci ne fut plus considérée comme une zone figée et polluée entretenant des industries sur le déclin, mais comme un véritable pilier de l'innovation.

Références

- Bross, U.; Walter, G. 2000. *Socio-economic analysis of North Rhine-Westphalia*, Working Paper No. R2/2000, Fraunhofer Institute for System and Innovation Research, Karlsruhe.
- Butzin, B. 1993. «Strukturkrise und Strukturwandel in 'alten' Industrieregionen: Das Beispiel Ruhrgebiet», *Geographie heute*, vol. 14, n° 113, pp. 4-12.
- . 2013. *Metropole Ruhr im Wandel: Ein Überblick*. Disponible à l'adresse <http://www.ruhrgebietregionalkunde.de/vertiefungsseiten/the_era_of_coal_and_steel_industry.php>.
- Commission européenne. 2014. *Industrial Policy Communication 2014*, Bruxelles. Disponible à l'adresse <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/communication-2014/index_en.htm>.
- Dege, W.; Kerkemeyer, S. 1993. «Der wirtschaftliche Wandel im Ruhrgebiet in den 1980er Jahren», *Geographische Rundschau*, vol. 45, n° 9, pp. 503-509.
- German Coal Association (Gesamtverband Steinkohle e.V. – GVSt). 2014. *Coal Annual Report*. Disponible à l'adresse <http://www.gvst.de/site/steinkohle/pdf/GvSt_Jahresbericht_2014_engl_16-12--14.pdf>.
- Grabher, G. 1993. *The embedded firm: On the socioeconomics of industrial networks*, Routledge, Londres.
- Hartmann, C. 2008. *Case study: North-Rhine Westphalia*. European Commission, Directorate General Regional Policy, Policy Development Evaluation Unit. Disponible à l'adresse <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp4_cs_north_rhine_westphalia.pdf>.
- Heinze, R. G.; Hilbert, J.; Nordhause-Janzen, J.; Rehfeld, D. 1998. *Industrial clusters and the governance of change: Lessons from North Rhine-Westphalia*, dans l'ouvrage publié sous la direction de H. J. Braczyk, P. Cooke et M. Heidenreich, *Regional innovation systems: The role of governance in a globalized world*, UCL Press, Londres, pp. 263-283.
- Helmstädter, E.; Lehner, F.; Nordhause-Janzen, J. 2000. *Entwicklungslinien der Beschäftigung 1975-1998: Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit dem übrigen Bundesgebiet*, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen.
- Hospers, G.-J. 2004. «Restructuring Europe's rustbelt: The case of the German Ruhrgebiet», *Intereconomics* (mai/juin).
- Kremer, U. 1992. «Regionale Strukturpolitik in NRW», *Zeitschrift für angewandte Geographie*, vol. 16, n° 3, p. 26.

- KVR (Kommunalverband Ruhr). 2000. *Perspektive Ruhr, Strukturpolitik an der Ruhr, Programme, Konzepte, Akteure*. Disponible à l'adresse <http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/erneuerung_der_infrastruktur/wirtschaftsfoerderung/downloads_wirtschaftsfoerderung.php?p=3,9>.
- Peters, J. 1979. *Montanmitbestimmung – Qualifizierte Mitbestimmung in Theorie und Praxis*, Bund Verlag, Cologne.
- RVR (Regionalverband Ruhr). 2014. Disponible à l'adresse <<http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/statistik-analysen/statistik-trends/wirtschaftskraft.html>>.
- RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung). 2006. *Innovationsbericht 2006: Zur Leistungsfähigkeit des Landes Nordrhein-Westfalen in Wissenschaft, Forschung und Technologie*, Essen.
- Weingarten, J. 2010. *Antizipation des Wandels: Herausforderungen und Handlungsansätze für Kommunen, Unternehmen und Beschäftigte im Rahmen der kohlepolitischen Vereinbarungen in NRW*, Ruhr-Universität, Bochum. Disponible à l'adresse <<http://www-brs.ub.ruhr-uni-bochum.de/netahtml/HSS/Diss/WeingartenJoerg/diss.pdf>>.

Plaidoyer pour des prix socialement durables sur les produits pétroliers au Ghana

Mohammed Amin Adam

Directeur exécutif, Africa Centre for Energy Policy (ACEP)

La pertinence croissante des «transitions justes» dans les pays développés comme dans les pays en développement reflète l'importance que le monde accorde aux questions de développement durable, c'est-à-dire un développement qui réponde aux besoins de la génération actuelle sans mettre en péril les besoins des générations futures. La consommation humaine de combustibles à base de carbone, une des causes essentielles de l'augmentation des gaz à effet de serre, est maintenant largement considérée comme une menace pour la vie des générations futures. Ces vingt dernières années, l'idée de créer une taxe sur le carbone, en tant qu'option pour réduire la consommation de pétrole, devient de plus en plus crédible. Toutefois, tous les gouvernements qui ont tenté de manipuler les prix du pétrole ont appris à leurs dépens la sensibilité du public à ce type de mesure. Une augmentation des prix du pétrole a un impact immédiat sur le porte-monnaie des ménages, et cet impact se fera probablement sentir de façon disproportionnée pour les catégories les plus pauvres de la société. Pour qu'une politique de transition juste soit socialement durable et efficace, elle doit prendre pleinement en compte l'impact économique et redistributif des politiques visant à taxer les émissions de carbone. Dans ce sens, il y a beaucoup à apprendre des expériences actuelles de pays qui ont dû réduire leurs subventions sur les produits pétroliers.

Ce document examine les politiques de transition du Ghana en faveur d'un prix socialement durable des produits du pétrole après l'introduction d'une politique de dérégulation en 2005. Il analyse les mesures des politiques macroéconomique, industrielle, sectorielle et des politiques actives du marché du travail, les politiques de mobilisation des investissements, de dialogue social et de protection sociale qui ont été adoptées pour remédier aux besoins de transition liés à la mise en œuvre de politiques socialement durables des prix du pétrole. Ce document aborde également la transition ultérieure vers des énergies plus propres.

Ces analyses reflètent le cadre pour une transition durable proposé dans les Conclusions concernant le développement durable, le travail décent et les emplois verts adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 102^e session en 2013.

Le Ghana a commencé à faire l'expérience de politiques de transition juste avec le programme d'ajustement structurel, dominé par l'impératif de supprimer les subventions sur les produits pétroliers. Ce n'est toutefois qu'en 2005 que le gouvernement a fait preuve d'un engagement fort pour mettre en œuvre des politiques de réduction des subventions et pour promouvoir le développement de sources d'énergie propres afin de protéger l'environnement. Ce tournant est imputable aux coûts croissants des subventions sur les principaux produits pétroliers.

La National Petroleum Authority estime que le coût des subventions à la consommation de produits pétroliers de 2009 à 2012 dépassait 1,5 milliard de cedis du Ghana (environ 500 millions de dollars E.-U.). Cela implique que le gouvernement ne se contentait pas d'intervenir sur les prix du pétrole, mais

qu'il engageait d'importants fonds publics pour financer ces subventions. Ce qui avait des effets négatifs sur les indicateurs macroéconomiques et sur l'ensemble du développement national, car les ressources du gouvernement étaient limitées et les subventions aux produits pétroliers concurrençaient d'autres projets urgents de développement.

La politique de dérégulation du secteur pétrolier en aval¹ a commencé en 2001 par l'introduction d'un mécanisme automatique d'ajustement des prix devant aligner les prix des produits pétroliers sur les prix internationaux du pétrole brut, les taux de change et d'autres éléments du marché, notamment les marges des marchands et des distributeurs; il s'agissait de réduire les subventions sur certains produits pétroliers. L'application de cette formule s'est cependant faite au cas par cas, car cette politique n'a vraiment été suivie complètement qu'à partir de 2005.

Les implications de la suppression des subventions sur les pauvres au Ghana et ailleurs sont bien documentées. Des études empiriques réalisées par Kpodar (2006) examinent la façon dont les prix internationaux du pétrole ont été transférés vers les dépenses des ménages au Mali; Coady et Newhouse (2006) ont étudié l'impact sur la redistribution de l'augmentation des prix du pétrole au Mozambique et au Ghana respectivement; et Coady et coll. (2006) ont analysé l'ampleur et la répartition des subventions sur les combustibles dans les pays en développement comme le Ghana et le Mali; et tous ont constaté que la suppression des subventions sur les produits pétroliers était associée à des effets positifs et négatifs, les pauvres étant les plus grands perdants. Ces chercheurs ont étudié les politiques de transition de différents pays qui incluaient un filet social destiné à atténuer l'impact de la suppression des subventions sur les pauvres. Dans certains cas, des subventions ont été introduites sur certains produits pour encourager leur consommation – par exemple le gaz de pétrole liquéfié (GPL) et le kérosène – afin de favoriser des sources d'énergies propres et d'empêcher la déforestation. Ces politiques sont destinées à rendre les prix des produits pétroliers socialement durables.

Des subventions visent à aider les pauvres et les catégories les plus vulnérables de la population qui souffrent des conséquences des prix du marché sur les produits de base. Il y a toutefois de nombreuses preuves que les subventions n'atteignent souvent pas leurs objectifs (Kpodar et Djiofack, 2009). Il est notamment avéré que les subventions universelles profitaient plus aux riches qu'aux pauvres, en raison de leur caractère régressif. En outre, ces subventions sont associées à une charge importante pour le budget de l'Etat, qui induit une répartition des ressources mauvaise et inefficace.

Ce document montre que les politiques de transition du Ghana ont réussi au moment où elles ont été introduites. Cependant, les analyses des

1. Le secteur pétrolier en aval fait référence au raffinage et à la transformation du pétrole brut en produits pétroliers, ainsi qu'à la commercialisation et la distribution des produits pétroliers.

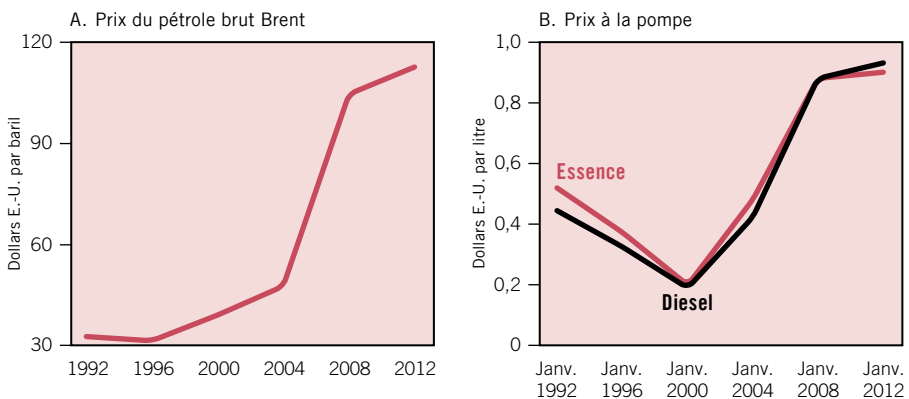
conséquences de la transition par rapport «au cadre pour une transition juste pour tous» montrent que les bénéfices des premières interventions se sont érodés au fil des années en raison de certains défis: application incohérente du mécanisme automatique d'ajustement; effets non prévus des subventions sur le kérosène et le GPL; examen irrégulier de l'impact social des filets de sécurité; problèmes de transparence; et coûts politiques pour avoir supprimé les subventions à une époque de difficultés économiques.

L'historique

Les prix des produits pétroliers au Ghana ont fait l'objet d'un certain nombre de dispositifs: ils sont passés d'un système d'administration publique à un mécanisme d'ajustement automatique. Ce sont ces systèmes qui ont défini le type et la structure des subventions au secteur pétrolier ces dix dernières années. Cependant, c'est la politique de dérégulation du pétrole introduite en 2005 qui a mis en lumière les problèmes de pérennité du financement des subventions des produits pétroliers, car le gouvernement a engagé d'importantes ressources dans ce système en raison de l'augmentation des prix du pétrole et de la dépréciation de la monnaie locale.

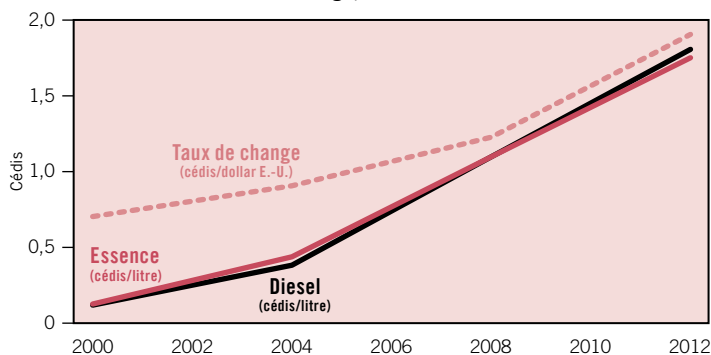
Le gouvernement a introduit la formule d'ajustement automatique des prix en 2001 pour favoriser la transparence sur les prix des produits pétroliers. La suppression des subventions a été progressive tout en alignant les prix nationaux des produits pétroliers sur les prix internationaux du pétrole brut et sur le taux de change. La figure 1 montre que les prix nationaux des produits pétroliers ont augmenté avec l'augmentation des prix du pétrole brut. Les prix internationaux du pétrole brut ont donc été transférés aux consommateurs avec la suppression des subventions aux prix nationaux.

Figure 1. Les prix du pétrole brut et des produits pétroliers nationaux, 1992-2012



Source: Indicateurs de la Banque mondiale (prix à la pompe). BP Statistical Review (prix du pétrole brut).

Figure 2. Le comportement des prix nationaux des produits pétroliers et du taux de change, 2000-2012



Source: National Petroleum Authority et Ghana Statistical Service.

On disait que le recours aux prix du marché supprimait les distorsions sur les marchés des produits. Avant 2000, par exemple, il existait un lien indirect entre les prix internationaux du pétrole brut et les prix nationaux; en effet, alors que le gouvernement prétendait qu'il subventionnait les prix des produits, les prix nationaux ont augmenté tandis qu'on assistait à une baisse des prix internationaux du brut. Ce phénomène a été attribué aux distorsions de prix introduites par ces prétendues subventions.

Les fluctuations du taux de change ont également contribué de façon significative aux modifications des prix nationaux. Il s'agit d'un facteur important, le pétrole brut et les produits raffinés étant importés en dollars des Etats-Unis, à l'exception des produits raffinés par la raffinerie Tema Oil², qui produit actuellement environ 20 pour cent de tous les produits consommés dans le pays. Cependant, les produits pétroliers se vendent aux consommateurs en cedis du Ghana. La dépréciation de la valeur relative du cedi par rapport au dollar des Etats-Unis s'est traduite par une augmentation des prix nationaux à la pompe en cedis (voir figure 2).

La tendance observée dans la figure 2 montre que de 2000 à 2008 la dépréciation du cedi n'a pas été transférée totalement aux consommateurs. Ce qui implique que les prix des produits étaient encore subventionnés jusqu'en 2012, date à laquelle les subventions relatives à la dépréciation monétaire ont été transférées de façon significative aux consommateurs.

2. La raffinerie Tema Oil est la seule compagnie de raffinage au Ghana. L'Etat en est propriétaire et elle a la capacité de raffiner 45 000 barils de pétrole brut. En raison des dettes cumulées à cause des subventions et de son inefficience, elle a été confrontée à des problèmes de capitalisation, qui ont perturbé ses opérations durant l'essentiel de la période allant de 2001 à 2014. La compagnie a dû suspendre ses opérations depuis 2009 en raison de son incapacité à lever des lignes de crédit, jusqu'à la fin 2014 où elle a relancé ses opérations de raffinage à hauteur de 10 000 barils de pétrole brut uniquement.

La politique de recouvrement de l'intégralité des coûts s'est trouvée confrontée à des défis considérables. En janvier 2003, les prix ont augmenté de 90 pour cent pour tenter de lier les prix nationaux aux prix mondiaux, ce qui a suscité une large opposition dans le pays. Le gouvernement, à l'approche de l'élection de décembre 2004, a découplé les prix nationaux des prix mondiaux, et le coût total des subventions a augmenté de façon spectaculaire.

Ce programme de subventions s'étant avéré insoutenable, le gouvernement du Ghana a mené de 2003 à 2004 une évaluation de l'impact social des prix des produits pétroliers sur la pauvreté, afin d'établir les effets potentiels de la dérégulation des prix du pétrole. Les résultats de l'évaluation ont convaincu le gouvernement que les subventions sur les prix des produits pétroliers ne bénéficiaient pas vraiment aux pauvres, et donc l'augmentation des prix des produits pétroliers était inévitable. C'est pourquoi les subventions sur la plupart des produits ont été supprimées en février 2005 et les prix nationaux ont fait un bond de 50 pour cent. Le gouvernement a également introduit des mesures pour atténuer l'impact sur les pauvres de cette suppression des subventions.

Le gouvernement a poursuivi sa politique de dérégulation jusqu'à ce que le prix du baril de brut atteigne 145 dollars E.-U. de 2007 à 2008, ce qui a contraint le gouvernement à arrêter cette politique (FMI, 2013). Un certain nombre des pays qui avaient progressé dans la réforme des subventions ont fait marche arrière et ont repoussé leurs réformes (Kojima, 2009). Les pays en développement, notamment les pays exportateurs de pétrole, étaient moins enclins que les pays industrialisés à transférer la totalité de l'augmentation des prix mondiaux (*ibid.*).

Cependant, avec la crise économique mondiale de la fin 2008, les prix du brut ont chuté, ce qui a incité les gens à demander une réduction des prix nationaux. Le parti d'opposition d'alors, le Parti national démocratique, a promis une baisse significative des prix des produits pétroliers s'il remportait les élections (IISD, 2010).

Les courbes des prix des produits pétroliers au Ghana montrent une très forte augmentation en 2007 en raison de la suppression des subventions. C'est pourquoi le gouvernement a suspendu les ajustements automatiques lorsque le prix du brut a atteint des records inégalés en 2008 et début 2009, ce qui a entraîné une baisse des prix des produits pétroliers nationaux.

Respectant ses promesses de campagne, le nouveau gouvernement du professeur Atta Mills a non seulement maintenu les subventions en février 2009, mais il a également réduit marginalement les accises sur les produits pétroliers. Cette politique a été considérée comme un geste symbolique, qui n'a pas vraiment eu d'incidence sur les prix des produits pétroliers. L'ajustement marginal des prix n'a guère duré, et les prix du pétrole brut sont repartis à la hausse. Selon l'*IHS Global Insight* (2009), le nouveau gouvernement a eu recours à une approche au cas par cas pour les prix des produits pétroliers, qui ont augmenté en avril, juin et novembre 2009. Une fois de plus,

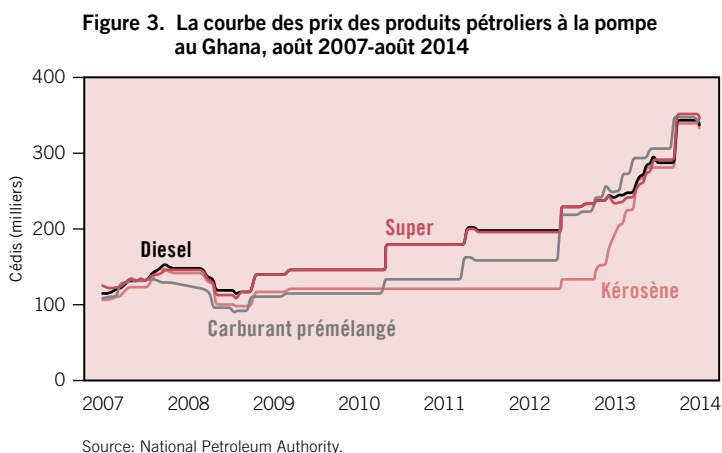
la décision de maintenir les subventions n'était pas soutenable et les dépenses affectées aux subventions ont atteint des niveaux tels que le gouvernement s'est plaint de ne pouvoir les financer. En 2011, le gouvernement a dépensé 270 millions de dollars E.-U. (soit 0,4 pour cent du PIB) pour subventionner les prix des produits pétroliers.

En décembre 2011, les subventions sur les produits pétroliers, qui avaient entraîné des dettes cumulées, ont été réduites face à l'augmentation des prix du pétrole brut et à la dépréciation de la monnaie du Ghana. Ces réductions sont intervenues au moment où le Fonds monétaire international (FMI) exerçait des pressions croissantes sur le Ghana pour qu'il supprime ces subventions qui, d'après le FMI, n'étaient pas efficaces pour aider directement les pauvres, et favorisaient la corruption et la contrebande. Cela s'est traduit par une augmentation de 20 pour cent des prix des produits pétroliers au 1^{er} janvier 2012.

Les associations de la société civile et notamment le Congrès des syndicats du Ghana ont promis des grèves nationales d'une durée illimitée, et le gouvernement, prenant conscience de l'impact potentiel de ces grèves sur l'économie, a proposé de faire marche arrière au début de février 2012 et réduit les prix de 20 pour cent.

Les courbes des prix des produits pétroliers (voir figure 3) montrent l'incohérence de l'application des ajustements automatiques des prix, et l'on peut se demander si la politique de dérégulation du gouvernement a été couronnée de succès.

Il convient toutefois de dire que de 2013 à 2014 la détermination du gouvernement à restaurer l'intégralité du mécanisme d'ajustement s'est traduite par des augmentations importantes et régulières des prix des produits pétroliers, même ceux des produits largement subventionnés comme le kérosène et les carburants prémélangés.



Les politiques de transition

Baig et coll. (2007) ont identifié des critères pratiques pour une transition vers des prix des produits pétroliers socialement durables. Parmi ces derniers figurent:

- la libéralisation des prix des produits pétroliers nationaux grâce à une formule d'ajustement automatique;
- l'accompagnement des augmentations des prix nationaux par un paquet de mesures très médiatisées, destinées à atténuer l'impact sur les pauvres, certaines de ces mesures ayant un effet immédiat;
- la transparence et la publication des coûts et des bénéficiaires du système de subventions actuel.

Ces options s'appliquent au Ghana, qui a adopté une politique renforcée de dérégulation des prix du secteur pétrolier en aval en 2005. Les politiques de transition socialement durables du Ghana sont des mesures de transition juste qui accompagnent la suppression des subventions en atténuant son impact sur la société et sur l'environnement.

Les politiques de transition du Ghana sur le prix des produits pétroliers

Le gouvernement du Ghana a introduit un plan de transition visant à rendre les prix des produits pétroliers concurrentiels sans remettre en cause pour autant la durabilité écologique et sociale. Conformément aux prescriptions de Baig et coll. (*ibid.*), le plan de transition comprenait l'introduction d'un mécanisme automatique d'ajustement des prix, une stratégie de communication, l'identification des pauvres, et des mesures destinées à atténuer l'impact des réformes des prix sur les pauvres.

La formule d'ajustement automatique des prix

Les trois principaux objectifs de la formule d'ajustement automatique des prix étaient les suivants:

- orienter les prix vers des niveaux fondés sur le principe du recouvrement intégral de tous les investissements engagés pour acheter, transporter et commercialiser le carburant;
- utiliser un prix qui procure des recettes au gouvernement; et
- veiller à ce que les prix à la pompe soient les mêmes dans l'ensemble du pays.

On s'attendait donc à ce que les prix des produits pétroliers répondent aux fluctuations des prix internationaux du pétrole brut et du taux de change.

Cette première période d'ajustement a été très marquée par les prix internationaux du pétrole brut. Le gouvernement a transféré les prix du pétrole brut aux consommateurs par les prix à la pompe. Il s'agissait d'économiser les recettes autrefois engagées dans les subventions des prix des produits pétroliers à la pompe. Cependant, depuis 2009, les principales raisons de l'augmentation des subventions ont été la dépréciation rapide de la monnaie locale et les dettes accumulées par les compagnies de distribution qui importent maintenant 80 pour cent de l'ensemble des produits pétroliers raffinés.

L'étude d'impact sur la société et la pauvreté

Le succès de cette politique de transition dépend dans une large mesure de l'identification des segments de la société qui vont être les plus durement touchés. Afin d'identifier les pauvres avant de mettre en place sa politique de dérégulation, le gouvernement a réalisé une étude d'impact sur la société et la pauvreté de 2003 à 2004 en vue d'établir les effets potentiels de la dérégulation des prix du pétrole. Comme il a déjà été mentionné, cette étude a convaincu le gouvernement que les subventions sur les prix des produits pétroliers ne bénéficiaient pas vraiment aux pauvres, et les hausses des prix des produits pétroliers étaient donc inévitables. Cela a permis au gouvernement d'élaborer et de mettre en place des interventions sociales visant à atténuer l'impact de la réforme des prix sur les pauvres.

Les interventions sociales

Le gouvernement ghanéen a annoncé des mesures sociales destinées à atténuer les effets de la suppression des subventions sur les pauvres. Ces interventions devaient être partiellement financées par les économies budgétaires découlant de la suppression des subventions. Certaines de ces mesures étaient également alignées sur la stratégie nationale de protection sociale du Ghana, dont l'objectif était de consolider l'ensemble des programmes et des projets nationaux dans un cadre global visant à lutter contre l'extrême pauvreté et la vulnérabilité. Ces mesures comprenaient:

- L'élimination des frais de scolarité pour les écoles primaires et secondaires en introduisant une bourse forfaitaire. Cette bourse forfaitaire a été introduite pour l'année scolaire 2004-05 et couvrait les frais supplémentaires de scolarité pour les parents comme les frais d'examen, la gestion des installations, la sécurité, les jeux et le sport dans les écoles publiques. Cette bourse forfaitaire était destinée à éliminer les difficultés des ménages à payer l'enseignement de base, notamment les pauvres dont l'enquête avait montré les difficultés pour accéder à l'éducation en raison des coûts, et à permettre aux écoles d'utiliser les fonds pour améliorer la qualité de l'enseignement.
- L'allocation de fonds supplémentaires aux soins de santé primaires dans les zones les plus pauvres en investissant dans des centres d'amélioration de la

santé des communautés. Ce concept visait à établir des centres de services locaux avec un partenariat local dans lequel les chefs des communautés, entre autres, contribuent à prendre les décisions en matière de santé et de questions annexes. De 2000 à 2008, 345 centres fonctionnels ont été créés dans le pays³. Ce chiffre a ensuite été porté à 724 zones disposant d'un centre fonctionnel en 2014.

- La mise en œuvre intégrale du système national d'assurance maladie en 2005 pour fournir à la population des soins de santé à des prix abordables. Ce système repose sur les systèmes locaux d'assurance maladie au niveau des districts, qui existent dans 170 districts et couvrent les travailleurs des secteurs formels et informels. Ce système est financé par un prélèvement de 2,5 pour cent sur certains biens et services en faveur de l'assurance nationale de santé; une déduction de 2,5 pour cent du salaire mensuel des travailleurs du secteur formel; des cotisations sous la forme de primes versées par les membres du secteur informel; des allocations du gouvernement; et un financement par des donateurs.
- L'extension du transport de masse dans les zones urbaines en introduisant le Metro Mass Transport et en choisissant de plafonner les tarifs des transports publics. En 2008, la flotte d'autobus gérée par la compagnie de transports Metro Mass Transit, un système de transports publics géré par l'Etat, est passée à 781 autobus alors que le gouvernement italien avait donné initialement 8 autobus en 2005. Le gouvernement a acheté 200 bus de luxe pour développer les transports publics avec cette compagnie de transports⁴.
- L'augmentation du salaire minimum de 1,24 à 1,50 dollar E.-U.
- L'augmentation des fonds destinés à l'électrification des zones rurales.

Les consultations du public et la transparence

Le gouvernement a engagé des consultations publiques auprès de groupes de citoyens comme les syndicats, les commerçants du marché, les institutions éducatives et les organisations religieuses. La campagne d'information adoptée comprenait un ensemble de stratégies avec le recours aux médias par exemple, la publication de questions et de réponses pertinentes dans les journaux, des événements publics et des bus d'informations, entre autres. Les messages étaient bien faits, et soulignaient les avantages de la dérégulation, les inconvénients des subventions qui se faisaient au détriment des services sociaux et l'objectif d'utiliser les économies réalisées en supprimant les subventions pour étendre les services sociaux. Les spécialistes en communication

3. Un examen approfondi du programme des services de santé et de planification communautaires a été réalisé pour le Sommet sur la santé de 2009 du ministère de la Santé.

4. Pour plus d'informations, voir <<http://graphic.com.gh/news/general-news/28033-metro-mass-transit-to-get-new-buses.html#sthash.RMRQS9Es.dpuf>>.

du gouvernement disaient que les subventions avaient un caractère régressif, et que c'étaient les riches qui en profitaient le plus. La suppression des subventions était donc destinée à faire des économies pour aider les pauvres.

Les syndicats avaient toutefois des avis partagés. Le Congrès des syndicats du Ghana estimait qu'aucun mécanisme de consultation n'avait été mis en place sur la suppression des subventions sur les produits pétroliers. Il rejetait toute politique de soutien à la suppression des subventions aux produits pétroliers en raison de son impact négatif sur les intérêts et les droits des travailleurs, notamment une augmentation du coût de la vie⁵. En dépit de l'opposition exprimée par le Congrès des syndicats à la suppression des subventions, ce dernier était d'accord sur l'utilisation de la formule d'ajustement automatique des prix, un élément important de la politique de dérégulation des produits pétroliers, même s'il n'était pas satisfait du niveau de transparence ni des comptes à rendre par rapport à l'utilisation de cette formule⁶. Allum (2009) a expliqué que, malgré l'opposition des syndicats à la hausse des prix, la politique a été généralement acceptée et il n'y a pas eu de grandes manifestations contre les augmentations de prix.

Aussi, contrairement aux inquiétudes exprimées par les syndicats quant au niveau de transparence dans la formule de fixation des prix, le gouvernement a fait preuve d'un niveau élevé de transparence en publiant les diverses composantes de la formule de fixation des prix des produits pétroliers (Amoatey, 2006).

Des impôts et des taxes discriminatoires sur les produits pétroliers

La formule de fixation des prix des produits pétroliers comprend des impôts, des taxes et des marges. Il est nécessaire d'avoir l'approbation du Parlement pour les impôts et les taxes. Cependant, ces impôts et taxes ne s'appliquent pas de façon uniforme à tous les produits. L'objectif de cette politique était d'identifier les produits dont les prix avaient un impact important sur les pauvres, et de faire une discrimination positive sur ces prix-là en réduisant les impôts, en exonérant ces produits de certaines taxes ou en ayant recours à des subventions croisées.

Cette classification a abouti à la fixation des prix des produits pétroliers à partir de trois grands principes:

- le transfert intégral des augmentations des prix du pétrole sur les marchés internationaux et du taux de change pour recouvrer l'intégralité des coûts de la consommation de produits pétroliers, de façon à protéger la raffinerie Tema Oil contre l'accumulation de dettes;

5. Interview du D^r Yaw Baah, secrétaire général adjoint du Congrès des syndicats du Ghana, le 7 janvier 2015.

6. Interview de M. Offei Nkansah, secrétaire général du Syndicat de l'industrie et du commerce, le 12 janvier 2015.

- des subventions croisées pour les produits socialement sensibles de façon à ce que les subventions s'autofinancent;
- des impôts et des taxes différenciés pour les produits socialement sensibles de façon à les subventionner de façon implicite pour en réduire le coût pour le consommateur grâce à la baisse des impôts et des taxes.

Les produits sur lesquels prélever les impôts et les taxes ont été choisis en fonction de l'objectif de la durabilité sociale et environnementale. Le Centre d'analyse politique (CEPA, 2009) a déclaré que la consommation de super représentait une part plus importante des dépenses des ménages du quintile supérieur et que le super n'avait donc pas besoin de subventions. Il en allait tout autrement pour le kérosène, le diesel et le GPL. La consommation de kérosène par exemple se concentrait fortement sur le segment de la population dont les revenus étaient les plus bas. Le diesel était le produit le plus consommé notamment pour les activités commerciales, y compris le transport public. Le gouvernement avait un programme de promotion du GPL pour la cuisine de façon à préserver durablement l'environnement.

Bien que les subventions induites par les prix internationaux du pétrole brut et le taux de change aient été en grande partie supprimées sur les prix des produits pétroliers, les prix à la pompe des produits pétroliers sont gonflés ou réduits par le nombre et le volume des impôts, taxes et marges dont ils sont grevés. Certains de ces produits attirent plus de taxes que d'autres, ce qui représente une subvention implicite.

Le tableau 1 montre que le kérosène national n'est pas assujéti à la taxe de remboursement de la dette de la raffinerie Tema Oil, ni à la taxe du fonds pour les routes ni à celles des subventions croisées. De même, le GPL n'est

Tableau 1. Les impôts, taxes et subventions différenciés dans le secteur pétrolier au Ghana

Impôts, taxes et marges	Super	Kérosène (national)	Gasoil	GPL	Prémélange
Accise	✓	✓	✓	✓	
Taxe de remboursement de la dette de Tema Oil	✓		✓	✓	
Fonds pour les routes	✓		✓		
Fonds pour l'énergie	✓	✓	✓		
Exploration	✓	✓	✓		✓
Taxe pour les subventions croisées	✓				
Marge primaire de distribution	✓	✓	✓		
Marge BOST (Bulk Oil Storage and Transportation)	✓	✓	✓		
Marge de marquage des carburants	✓	✓	✓		✓
UPPF	✓	✓	✓	✓	✓
Marge des marchands	✓	✓	✓	✓	✓
Marge des revendeurs (détaillants/opérateurs)	✓	✓	✓	✓	✓
Usine de remplissage du GPL/Prémélanges/Gasoil à usage maritime/Frais administratifs locaux				✓	✓
Marge de rémunération pour la distribution				✓	
Marge de promotion		✓			

Source: site Internet de la National Petroleum Authority [consulté le 14 novembre 2014].

pas assujetti à la taxe du fonds pour les routes, la taxe sur l'énergie, celle pour l'exploration ni à celle des subventions croisées. La taxe pour les subventions croisées est prélevée sur le super et redistribuée en tant que subvention sur les autres produits à des taux différents. En outre, l'UPPF (United Petroleum Price Fund) attribue des subventions entre les régions pour veiller à ce que le prix des produits soit le même dans toutes les régions du Ghana.

La transition vers des sources d'énergie plus propres

Sur la totalité de l'énergie consommée au Ghana actuellement, 63 pour cent provient de la biomasse (bois pour la cuisine et charbon de bois), 27 pour cent du pétrole et 9 pour cent de l'électricité (Ghana Energy Commission, 2014). Même si les sources d'énergie renouvelables sont abondantes au Ghana, leur exploitation a été réduite.

Parmi les objectifs de la politique énergétique du gouvernement figure l'augmentation de l'utilisation des énergies propres plutôt que celle des énergies fossiles conformément aux conclusions sur la transition juste. Donc, en plus de la suppression des subventions sur les produits pétroliers, la volonté de passer à une politique de prix socialement durables pour les produits pétroliers comprenait également la promotion de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables – comme l'énergie solaire et l'énergie éolienne – et la promotion de l'utilisation du GPL et d'autres fourneaux plus innovants pour remplacer le feu de bois. Un certain nombre de politiques et de projets ont été mis en place pour atteindre ces objectifs.

Les énergies renouvelables

Les objectifs relatifs au sous-secteur des énergies renouvelables prévoient de faire passer la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique à 10 pour cent d'ici à 2020, et d'assurer une production et une utilisation efficaces. Le gouvernement a donc fait adopter la Loi sur les énergies renouvelables n° 832 de 2011, qui prévoit des mesures incitatives pour promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables. On trouve parmi ces mesures des tarifs spécifiques de rachat pour les producteurs d'énergie renouvelable, une clause obligatoire pour leur apporter une garantie d'achat et l'instauration d'un fonds pour appuyer les technologies des énergies renouvelables.

Durant ces années, les gouvernements ont fait diverses interventions pour promouvoir le déploiement des technologies des énergies renouvelables, notamment:

- la construction et l'exploitation d'une centrale solaire de 2,5 MW à Navorongo dans la région du nord-est;
- l'installation d'environ 2 000 systèmes solaires dans le pays;

- l'installation de 275 lampadaires solaires dans les cantonnements;
- l'installation de 14 000 systèmes solaires photovoltaïques dans les communautés rurales reculées;
- la distribution de 50 000 lanternes solaires dans l'ensemble du pays.

La promotion du GPL

Le programme de promotion du GPL a été introduit au Ghana en 1989 dans le but à court terme d'éliminer le torchage du GPL à la raffinerie Tema Oil et à long terme de changer les habitudes des ménages qui utilisent le bois et le charbon de bois pour cuisiner en faveur du GPL (Quaye-Foli, 2002).

Ce programme de promotion impliquait la mise en place d'une usine locale de fabrication de bouteilles; le nombre de bouteilles en circulation est passé de 80 000 en 1989 à 600 000 en 1997, et la consommation totale de GPL est passée de 43 502 800 kg en 1999 à 251 759 054 kg en 2013⁷. La consommation de GPL a connu une augmentation spectaculaire de 2005 à 2013, ce qui prouve le succès de ce programme de promotion. Le nombre de stations-service fournissant du GPL a également doublé en passant de 169 en 2007 à 331 en 2011 (National Petroleum Authority, 2012), ce qui a rendu ce produit plus accessible aux consommateurs.

En dépit des progrès réalisés dans la promotion du GPL, les données disponibles montrent que la consommation de bois de combustion et de charbon de bois par les ménages reste à un niveau très élevé (voir tableau 2).

L'augmentation de la consommation du GPL peut donc être attribuée à un usage commercial plutôt qu'à une utilisation par les ménages pour cuisiner. Par exemple, le taux moyen de croissance annuelle de la consommation de GPL par les utilisateurs commerciaux était de 32,37 pour cent de 2003 à 2007 alors que la croissance annuelle moyenne de la consommation de GPL par les véhicules était d'environ 54,73 pour cent durant cette période (Ghana Energy Commission, 2010). Ce phénomène implique que le couvert forestier

Tableau 2. L'énergie pour le combustible de cuisine des ménages, 2000 et 2010 (pourcentage)

Source	2000			2010		
	National	Urbain	Rural	National	Urbain	Rural
GPL	6,2	11,8	1,1	18,2	41,5	4,8
Charbon de bois	30,0	54,3	8,2	33,7	74,6	15,9
Bois de chauffage	55,8	22,9	85,2	40,2	26,7	73,4
Kérosène	2,0	2,6	1,4	0,5	1,1	0,3
Electricité	1,1	2,0	0,4	0,5	1,1	0,3

Source: Ghana Energy Commission, 2014.

7. Voir à l'adresse <http://npa.gov.gh/npa_new/Downloads.php>.

est toujours menacé par la déforestation, qui représente un danger pour l'environnement (Derkyi et coll., 2011).

Devant ces défis, le gouvernement a élaboré en 2010 une nouvelle stratégie pour faire passer d'ici à 2015 la consommation de GPL par les ménages, en tant que principal combustible pour la cuisine, à 50 pour cent de la consommation nationale. Le gouvernement a également adopté une politique de réduction de la demande de bois de combustion de 72 à 50 pour cent d'ici à 2020. Les objectifs de ces deux politiques reposent sur la volonté du gouvernement de promouvoir une énergie propre dans le pays à des prix abordables. Voilà pourquoi la consommation de GPL bénéficie de subventions à long terme.

Voici quelques-unes des dernières interventions du gouvernement pour promouvoir le développement de l'énergie propre:

- la poursuite des subventions en faveur du GPL et du kérosène;
- la distribution d'au moins 100 000 fourneaux à bois et à charbon de bois améliorés dans le pays par le biais de l'Alliance de promotion des fourneaux de cuisine propres du Ghana;
- le lancement d'un programme de promotion du GPL dans les zones rurales, avec une phase pilote en 2014 de distribution gratuite de plus de 20 000 bouteilles de 6 kg pour des utilisations rurales dans 10 districts de 10 régions, et pour objectif de distribuer 200 000 à 350 000 bouteilles et fourneaux de cuisine dans tous les districts ruraux difficiles d'accès en trois ans.

Les effets des politiques de transition

L'augmentation des prix des produits pétroliers a eu un impact significatif sur les économies des pays en développement et notamment les pays importateurs de pétrole. Ce qui s'est traduit par des implications budgétaires pour les pays qui avaient traditionnellement recours à des politiques de subventions des prix pour protéger les pauvres. Cependant, le recours universel à des subventions sur les prix du pétrole a eu des conséquences fâcheuses comme les distorsions de prix et la surconsommation, et s'est avéré un système régressif pour la redistribution des avantages entre les catégories à revenus élevés et les catégories à faibles revenus.

Subventionner les prix peut s'avérer coûteux sans pour autant atteindre son objectif initial de protection sociale. À la lumière du cadre pour une transition juste, les politiques de transition adoptées par le Ghana pour les prix des produits pétroliers ont eu des conséquences positives et des conséquences négatives.

Les effets sur la consommation des ménages

L'impact des produits pétroliers sur le niveau de vie des ménages augmente dès que l'on supprime les subventions, et ce sont surtout les catégories les

plus pauvres qui sont les plus touchées (Baig et coll., 2007). D'un côté, l'augmentation des prix réduit la consommation des ménages en matière de transport, de combustible de cuisine et d'éclairage. D'autre part, comme les coûts de production augmentent, l'augmentation générale des prix accroît le coût des biens consommés par les ménages. Les coûts de production des produits alimentaires croissent par exemple avec l'augmentation des prix des intrants comme les engrais, les semences, les équipements agricoles, etc.

Cooke et coll. (2014) expliquent que la suppression des subventions accroît les prix des produits qu'achètent les consommateurs, ce qui a un impact sur le niveau de vie des ménages. La plus grande partie de la consommation de pétrole est indirecte, et se fait à travers la consommation d'autres produits qui dépendent du pétrole pour leur production. Ces effets indirects sur le coût de la vie pour les ménages peuvent être tout aussi importants que les effets directs, comme l'ont démontré Andriamihaja et Vecchi (2007) dans une étude empirique sur Madagascar.

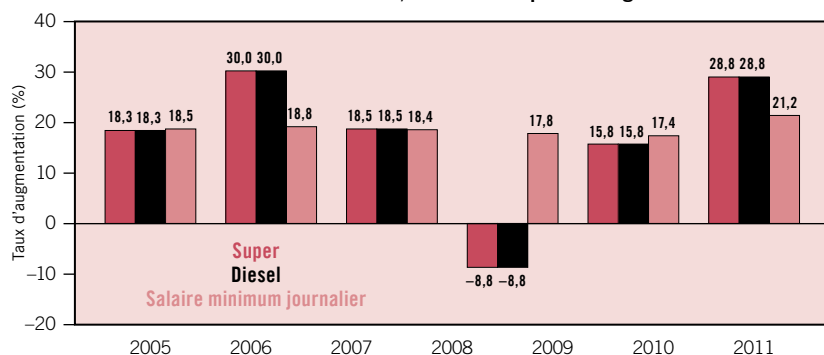
L'impact des augmentations des prix du pétrole sur les coûts varie d'un secteur à l'autre, et dépend de leur utilisation directe d'énergie (par exemple des carburants) et de leur utilisation indirecte (l'augmentation des prix des intrants intermédiaires qui utilisent des carburants) (Gupta, 1983; Dick et coll., 1984). L'augmentation des prix des produits pétroliers peut entraîner par exemple une augmentation du prix de l'électricité, qui aura pour conséquence une augmentation des coûts de production de produits manufacturés (Clements, Jung, Gupta, 2007).

Dans ce cas, l'augmentation continue des prix des produits, si elle ne s'accompagne pas d'une augmentation proportionnelle des interventions sociales ou de l'introduction de nouvelles interventions, peut entraver la réussite du programme de transition (Cooke et coll., 2014; Coady et coll., 2006).

Ces conclusions sont d'autant plus préoccupantes que les augmentations des prix des produits pétroliers contribuent à creuser les inégalités dans la population. Les niveaux de pauvreté ont baissé en général, mais les inégalités se sont renforcées, et le coefficient de Gini est passé de 37 pour cent en 1992 à 42 pour cent en 2006 (Ghana Statistical Service, 2007). Les subventions sur le pétrole au Ghana étaient considérées comme régressives (Coady et coll., 2006), mais les preuves montrent que la suppression de ces subventions a eu un impact plus négatif sur les populations les plus pauvres que sur les riches. Arze del Granado, Coady et Gillingham (2012) estiment par exemple que le quintile supérieur des revenus au Ghana reçoit six fois plus de subventions que le quintile inférieur. Les subventions sur les prix du pétrole sont donc inefficaces pour protéger les revenus des ménages pauvres par rapport à des subventions ciblées; donc, quel que soit le produit pétrolier en cause, les ménages aisés bénéficient de façon disproportionnée des subventions sur les prix du pétrole (Kpodar et Djiofack, 2009).

Le revenu des ménages au Ghana n'a pas augmenté à la même vitesse que les prix des produits pétroliers, car il y a eu une divergence continue

Figure 4. L'écart entre les prix des produits pétroliers à la pompe et les salaires minima du secteur formel, 2005-2010 (pourcentage)



Source: National Petroleum Authority et Ghana Statistical Service.

entre les prix des produits pétroliers et le salaire minimum journalier moyen du secteur formel. La plupart des travailleurs qui dépendent du salaire minimum font partie de la catégorie des bas salaires du secteur formel dans les organisations publiques et privées. En 2008, année électorale, alors que les prix du pétrole brut étaient très bas, la divergence a été favorable au salaire minimum. Cependant, la plupart du temps, la croissance du salaire minimum journalier n'était pas proportionnelle à la croissance des prix des produits pétroliers (voir figure 4). Par exemple, en 2006 et 2010, l'augmentation moyenne des prix des produits pétroliers a été d'environ 30 pour cent pour le super et le diesel, alors que la croissance moyenne du salaire minimum n'a été que d'environ 20 pour cent. Ce qui signifie que l'ajustement du salaire minimum des travailleurs était insuffisant pour absorber les effets de la hausse des produits pétroliers, les consommateurs étaient donc perdants.

Les effets macroéconomiques

Les effets macroéconomiques des augmentations des prix des produits pétroliers sont bien documentés: ils se traduisent par de l'inflation, une augmentation des coûts des intrants et une réduction des investissements dans les pays importateurs de pétrole. Les recettes budgétaires baissent, augmentant les déficits budgétaires en raison de la rigidité des dépenses publiques, ce qui se traduit à son tour par un accroissement des taux d'intérêt.

Certains des effets macroéconomiques communs des prix des produits pétroliers ont des implications plus importantes pour le succès des politiques de transition. L'inflation au Ghana a été associée à l'augmentation des prix de l'énergie, car les subventions existantes sur les prix du pétrole étaient devenues trop coûteuses pour le gouvernement (Banque mondiale, 2013). Au Ghana, les principaux risques inflationnistes viennent de la suppression des

subventions sur les prix des produits pétroliers et des ajustements à la hausse des tarifs de l'eau et de l'électricité (Okudzeto et coll., 2014).

L'inflation a toutefois un impact important sur le niveau de vie des consommateurs, notamment ceux qui appartiennent aux catégories des revenus moyens de la tranche inférieure (Palenzuela, Camba-Méndez et García, 2003). Ces effets, qui s'ajoutent aux effets directs des augmentations des prix des produits sur la consommation des catégories aux revenus les plus faibles, montrent qu'il est impossible de ne pas tenir compte de l'ensemble des effets des augmentations des prix des produits sur les segments les plus pauvres et les plus vulnérables de la société.

Le lien entre prix des produits pétroliers et croissance économique au Ghana montre que, lorsque la demande de produits pétroliers augmente, cela a un impact positif sur la croissance du PIB (Ghana Energy Commission, 2014). Donc, une baisse de la demande de produits pétroliers suite à une augmentation des coûts liée à la suppression des subventions pourrait avoir un effet de décélération sur l'économie. Cependant, il s'agit souvent d'effets à court terme parce que la croissance à long terme repart grâce à la réallocation efficiente des ressources découlant de la suppression des subventions. Par exemple, les entreprises vont réaffecter leurs ressources en réponse à l'augmentation des prix, en attribuant certaines ressources au meilleur usage possible dans le nouveau système de prix. Les entreprises vont également remplacer les usages dans lesquels elles investissent leurs ressources pour pouvoir payer les produits pétroliers plus chers dont elles ont besoin.

Les subventions ont des effets sur le budget de l'Etat et épuisent les recettes du gouvernement, tout en mettant en péril la répartition efficiente des ressources vers les dépenses productives. Elles ont entraîné des déficits budgétaires élevés au Ghana en 2008 (Allum, 2009). La suppression des subventions et les effets temporaires de décélération de la croissance économique obligent le gouvernement à apporter les réponses politiques appropriées en affectant les ressources aux secteurs qui facilitent la reprise de la croissance.

Les effets sur les emplois décents

Les effets des prix des produits pétroliers sur la demande illustrent la façon dont l'abaissement des pressions sur la demande réduit les perspectives d'emploi dans l'économie. Les courbes de la demande montrent que depuis 2005, date de début de la politique de dérégulation du secteur des produits pétroliers, la demande de super et de diesel a doublé, ce qui a eu des implications sur la création d'emplois. La croissance de la demande de produits pétroliers au Ghana a un effet positif sur la création d'emplois par le biais de la croissance du PIB (Ghana Energy Commission, 2014).

On peut voir sur la figure 5 un certain parallélisme entre la croissance de la demande de super et de diesel d'un côté et la croissance économique réelle de l'autre. Notamment en 2010, la baisse de la demande de diesel a coïncidé

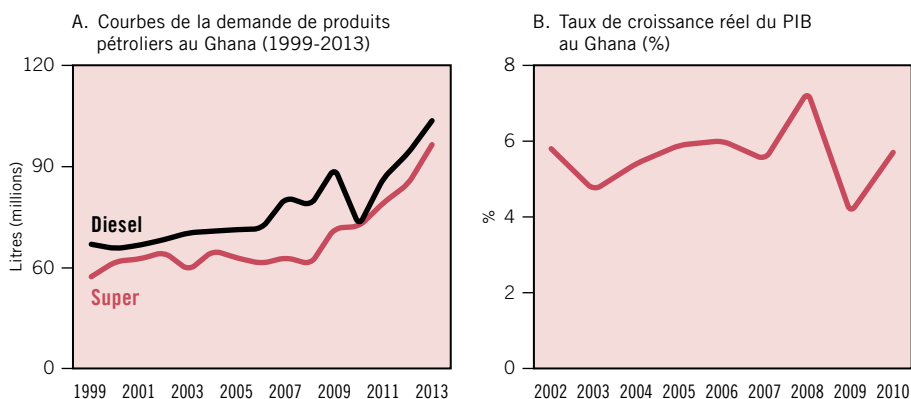
avec une baisse significative de la croissance économique réelle. Cela montre l'importance économique du diesel pour les usages commerciaux et industriels et son incidence sur la création d'emplois.

L'augmentation du prix du diesel affecte donc un grand nombre de gens, et touche plus les pauvres que les riches, qui consomment plus d'essence. En outre, la plupart des usines au Ghana utilisent du diesel, donc une baisse de la demande peut avoir un impact négatif sur l'emploi, les niveaux de revenus et le coût de la vie. Cela a eu une influence sur la politique de subvention du gouvernement depuis des années, le résultat étant qu'il y a maintenant une subvention croisée de l'essence vers le diesel. Cette subvention a pour but de réduire l'impact négatif d'une augmentation plus importante du prix du diesel sur l'économie et sur le niveau de vie des ménages.

Il convient toutefois de remarquer que la politique de dérégulation a eu quelques avantages en introduisant de nouvelles opportunités d'emplois dans l'économie. A la fin 2013, 195 entreprises au total étaient actives dans le secteur pétrolier en aval, soit 11 entreprises de détail de plus qu'en 2005 (National Petroleum Authority, 2014). La National Petroleum Authority estime en outre qu'il y avait à la fin 2014 plus de 3 000 points de vente au détail de produits pétroliers et 545 transporteurs disposant de plus de 2 500 camions-citernes⁸.

Cette évolution montre que les politiques de marché ont un potentiel significatif de création d'emplois tout en réduisant la charge financière du gouvernement et en veillant à une répartition efficiente des économies provenant des subventions supprimées. Cela permet aussi au gouvernement d'économiser de l'argent qu'il utilise pour importer les produits pétroliers, et de réaffecter l'argent vers d'autres secteurs productifs de l'économie.

Figure 5. Comparaison entre la demande de produits pétroliers et la croissance économique



Source: National Petroleum Authority et FMI (2014).

8. Pour plus d'informations, voir à l'adresse <<http://graphic.com.gh/business/business-news/32907-ghanaians-own-50-of-downstream-petroleum-businesses.html#sthash.NRs3WIKq.dpuf>>.

En dépit de l'augmentation du nombre de sociétés de vente des produits pétroliers et de sociétés de distribution de gros en activité au Ghana, avec les emplois ainsi créés, la mise en œuvre au cas par cas du programme d'ajustement des prix a eu bien des impacts négatifs sur leurs opérations. Ce programme a induit des pertes significatives dues à des sous-recouvrements, ce qui avait une incidence sur la trésorerie et les liquidités de ces entreprises⁹. En juillet 2013, le gouvernement du Ghana devait environ 700 millions de cédés du Ghana (environ 230 millions de dollars E.-U.) aux sociétés de distribution (Ghana Oil Watch, 2013). La charge financière associée sur les importateurs et leur incapacité à rembourser leurs dettes aux banques ont récemment abouti à une pénurie de produits pétroliers au Ghana, ce qui a fait baisser la productivité, car beaucoup de travailleurs ne pouvaient plus aller travailler pendant des jours et les entreprises ont dû fermer temporairement. Ces pénuries de produits pétroliers réduisent le niveau de productivité du capital et du travail et pourraient avoir des implications négatives sur la pérennité des emplois créés.

Les effets sur la protection sociale

Les interventions sociales instaurées par le gouvernement ont apporté une protection sociale aux pauvres. Certaines d'entre elles ont établi les bourses forfaitaires dans les écoles primaires, avec l'engagement d'obtenir plus de fonds pour construire des centres de planification et de services de santé. Le gouvernement a ensuite introduit le programme national d'assurance maladie et un programme de transferts en espèces, LEAP (Livelihood Empowerment Against Poverty), destiné à réduire l'impact des politiques de marché comme la transition vers des prix du marché pour les produits pétroliers.

Ces interventions sociales ont eu un impact positif sur la réduction de la pauvreté. La bourse forfaitaire a permis d'augmenter le taux de scolarisation dans les écoles. Par exemple, le taux de scolarisation dans les écoles primaires est passé de 83 pour cent en 2004-05 à 97 pour cent en 2012, alors que le taux de scolarisation dans les écoles maternelles passait de 57 pour cent à près de 100 pour cent sur cette même période. Le tableau 3 montre les taux de scolarisation dans les écoles primaires de 2004 à 2012.

Le programme LEAP, qui a débuté sa phase d'essai en mars 2008, s'est aussi développé très vite. En juillet 2013, ce programme couvrait 73 000 ménages avec une dépense annuelle de 20 millions de dollars E.-U. (Handa et coll., 2014) et donnait des prestations à 177 500 personnes réparties dans les 10 régions du Ghana, l'objectif étant de passer à 150 000 ménages en 2015¹⁰.

9. Le sous-recouvrement est une notion qui représente la différence entre le coût commercial paritaire des produits raffinés payés par les sociétés de vente des produits pétroliers et les prix de vente réalisés.

10. Discours sur l'Etat de la nation de Son Excellence John Dramani Mahama, le 25 février 2014. Disponible à l'adresse <<http://www.presidency.gov.gh/node/472>>.

Tableau 3. Les taux de scolarisation dans les écoles primaires du Ghana, 2004-2012

Niveau	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
Maternelle	56,5	75,2	80,8	89,7	92,9	97,3	98,4	99,4
Primaire	83,3	86,4	90,8	95,0	94,9	94,9	96,4	96,5
Collège	70,2	70,4	74,8	78,8	80,6	79,5	79,6	80,6

Source: République du Ghana, ministère de l'Éducation, 2012.

Le programme national d'assurance maladie fournit des soins de santé à des prix abordables essentiellement aux pauvres. En décembre 2012, il comptait 8,8 millions de membres, soit 35 pour cent de la population. Au total 3 575 centres de santé avaient été accrédités pour fournir des services aux assurés. Le nombre de soins ambulatoires dans le cadre du programme est passé de 0,6 million en 2005 à 25,5 millions en 2011, alors que le nombre d'hospitalisations passait de 28 906 en 2005 à 1 451 596 en 2011.

Les effets sur l'environnement

On considère que la suppression des subventions sur les produits pétroliers a eu des effets sur l'environnement, c'est l'un des objectifs du cadre pour une transition juste. Spence (2009) montre les avantages de la suppression des subventions sur l'énergie pour les économies individuelles car elle améliore les perspectives de croissance, ce qui contribue aussi à la réduction de la consommation d'énergie et donc à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cependant, il n'y a pas eu de réduction de la consommation d'énergie au Ghana à la suite de la suppression des subventions.

Malgré l'augmentation de la demande de produits pétroliers de 1999 à 2013, les émissions de gaz à effet de serre ont baissé dans le secteur du transport comme le montre le tableau 4. L'augmentation du coût des produits pétroliers consécutive à la suppression des subventions a donc entraîné une utilisation plus efficiente de ces produits.

L'augmentation des émissions provenant du transport aérien peut être attribuée à l'augmentation du nombre de compagnies aériennes qui desservent le Ghana à la suite du boom de l'industrie de l'aviation dans le pays. D'après l'autorité ghanéenne de l'aviation civile, il y avait 15 compagnies

**Tableau 4. Les émissions de gaz à effet de serre (tonnes d'équivalent CO₂)
Ghana, 2009-2011**

Source des émissions de gaz à effet de serre	2009	2010	2011
Transport aérien	25,8	13,1	42,96
Flotte des véhicules	112,2	104,1	79,3
Transports publics	0	0,2	0,6
Électricité	82,9	82,9	83,9

Source: PNUE, Ghana, inventaire des émissions de gaz à effet de serre.

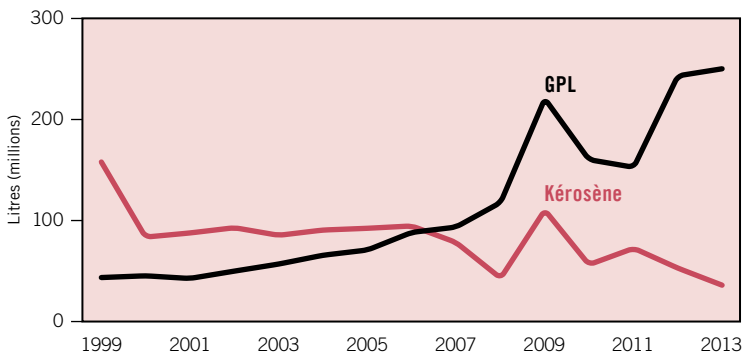
aériennes en 2000, qui sont passées à 40 au début de l'année 2015. De même, la fréquentation de l'aéroport international de Kotoka est passée de 1,8 million de passagers en 2011 à 6 millions en 2015. Cependant, pour ce qui est des émissions des transports publics, l'un des éléments du programme de transition était l'augmentation de la flotte de bus de la compagnie Metro Mass Transit. Comme il a été mentionné plus haut, la flotte de bus de cette compagnie est passée de 8 à 781 bus entre 2005 et 2008.

Il convient de souligner que la décision d'apporter une subvention croisée à des combustibles alternatifs comme le GPL a certainement contribué à limiter la déforestation, et à protéger les forêts ghanéennes. Les estimations de l'impact de la consommation de biomasse au Ghana montrent que plus de 90 pour cent des 8,22 millions d'hectares du couvert forestier naturel au Ghana ont disparu en raison de l'abattage des arbres et de l'utilisation du bois comme combustible (EPC, 1991).

La production commerciale de combustible à base de bois et de charbon de bois, ainsi que d'autres carburants issus de la biomasse – comme la bouse de vache – destinés à la consommation rurale et urbaine, est l'une des causes cachées de la dégradation de l'environnement, en raison de l'incapacité à recourir de façon fiable et à des prix abordables à des sources d'énergie propres, comme le GPL et l'électricité. Les ruminants, et notamment le bétail, produisent du méthane, un gaz connu pour sa contribution substantielle au réchauffement climatique (Derkyi et coll., 2011).

Comme on peut le voir à la figure 6, la demande de GPL a nettement plus augmenté que la demande de kérosène, même si l'augmentation de la consommation de GPL peut aussi être imputable à l'augmentation de l'utilisation commerciale de ce produit pour les véhicules de transport. Le programme gouvernemental de promotion du GPL a donc été intensifié en 2010 avec une nouvelle stratégie pour accélérer le développement de la consommation de GPL comme principale source d'énergie pour la cuisine des ménages.

Figure 6. La consommation de kérosène et de GPL, 1999-2013



Source: National Petroleum Authority.

Le dialogue social et le tripartisme

Le dialogue social favorise l'élaboration d'un consensus et la participation démocratique des principales parties prenantes du monde du travail (Rosemberg, 2010). Les structures et les processus du dialogue social peuvent servir à désamorcer les grandes questions ayant des implications économiques et sociales, promouvoir la bonne gouvernance, et veiller à la paix sociale et à la stabilité du développement économique (PNUE et Sustainlabour, 2008). En dépit de l'importance potentielle du dialogue social, les questions relatives aux prix de l'énergie font rarement l'objet de discussions entre le gouvernement et les syndicats. Cela a conduit à des condamnations et des manifestations des syndicats contre les augmentations du prix du pétrole. L'augmentation de 30 pour cent des prix du super et du diesel en janvier 2011 a suscité des manifestations à Accra organisées par les syndicats et d'autres groupes sociaux.

De même, les employeurs sont préoccupés par les conséquences de l'augmentation des coûts de l'énergie. Voilà qui met en avant le rôle du tripartisme permettant au gouvernement, aux syndicats et aux employeurs de participer effectivement et équitablement au processus décisionnel relatif à la fixation des prix du pétrole au Ghana.

La Commission tripartite nationale a abordé la question des augmentations des prix du pétrole dans le cadre de l'agenda des questions économiques et sociales¹¹. Ses représentants observent cependant que ces augmentations n'ont pas fait l'objet de discussions en tant que point propre à l'ordre du jour de la commission, alors que l'intérêt majeur de cette question est de déterminer les implications de ces augmentations sur la pérennité des entreprises, la création d'emplois et la sécurité de l'emploi, les salaires, et le coût général de la vie ainsi que le niveau de vie.

Les défis pour réussir la transition au Ghana

Les politiques de transition relatives aux prix du pétrole ont eu sans aucun doute des effets positifs et négatifs. Cependant, les politiques de transition auraient pu être mises en œuvre avec succès au Ghana lorsqu'elles ont été lancées, en raison de l'efficacité de la communication, de la mise en place d'importants programmes sociaux et de l'absence de protestations sociales sérieuses; toutefois, le maintien des avantages a été remis en cause par un certain nombre de facteurs.

11. Interviews du D^r Yaw Baah, secrétaire général adjoint du Congrès des syndicats du Ghana, le 7 janvier 2015, et de M. Alex Frimpong, directeur exécutif de l'Association des employeurs du Ghana, le 12 janvier 2015.

L'incohérence de l'application du mécanisme automatique d'ajustement des prix

Cette incohérence est due à des facteurs économiques et politiques internes et externes. Par exemple, le gouvernement a suspendu durant une période particulière l'application du mécanisme automatique d'ajustement. Il l'a ensuite réintroduit, mais sans le suivre strictement. Le FMI (2013) explique que le gouvernement a suspendu le mécanisme d'ajustement automatique lorsque les prix du pétrole brut ont atteint 145 dollars E.-U. par baril de 2007 à 2008. Le gouvernement continuait donc à intervenir sur les prix du pétrole, ce qui a entraîné une énorme accumulation de dettes pour la raffinerie Tema Oil. En octobre 2009, les dettes de Tema Oil avaient atteint 660 millions de dollars E.-U., ce qui a causé de graves problèmes à la Banque commerciale du Ghana, le principal créancier de la raffinerie (Reuters, 2009a), et a contraint cette dernière à arrêter ses opérations (*id.*, 2009b).

Les incohérences dans les législations relatives aux prix

Le système de fixation des prix des produits pétroliers au Ghana se fonde sur plusieurs législations/instruments. Il existe un instrument juridique pour définir la formule d'ajustement automatique des prix, mais les autres composantes du prix sont régies par d'autres lois. Par exemple, le prélèvement en faveur du fonds pour les routes et les droits d'accise ne relèvent pas des mêmes lois. D'autres subventions comme la taxe pour les subventions croisées et l'impôt pour le remboursement de la dette de Tema Oil sont d'ordre administratif, et ne nécessitent qu'une approbation du Parlement. Cela crée des possibilités d'incohérence dans l'application des politiques de transition, notamment pour celles qui sont contrôlées par le gouvernement.

Les subventions sur le kérosène n'ont pas atteint leur objectif

Ces subventions étaient destinées à fournir du carburant aux populations rurales pour leur éclairage et leur cuisine; une partie du kérosène a été exportée en contrebande vers les pays voisins où son prix était supérieur (Kojima, 2013). D'autres ont utilisé le kérosène pour frelater le super afin de faire plus de profits sur les ventes d'essence, induisant un certain nombre de conséquences. L'une d'entre elles a été le mauvais ciblage budgétaire: le gouvernement subventionnait la consommation d'autres pays. Cela ne s'est pas produit avec le GPL car le kérosène, à la différence du GPL, est consommé dans les communautés rurales, y compris les communautés frontalières avec d'autres pays où le produit pouvait facilement être exporté en contrebande. Une autre conséquence est que cette subvention a bénéficié aux riches qui faisaient la contrebande de kérosène. De plus, la qualité réduite du super frelaté a de graves implications pour les moteurs des véhicules de transport.

Les subventions sur le GPL n'ont pas atteint leur objectif

Ces subventions visaient à réduire l'abattage absurde des arbres pour produire du charbon de bois, avec tous les dommages que cela entraîne pour l'environnement. Il s'agissait aussi d'assurer la consommation d'énergie propre dans le pays afin de réduire les émissions de carbone. Cependant, la demande pour les utilisations commerciales et pour les transports a fait capoter le programme de subvention. En outre, les opérateurs commerciaux de véhicules évitent les taxes imposées sur le super et le diesel, ce qui induit une perte de recettes pour le gouvernement, en raison du report de la demande du super vers le GPL. Même si cette utilisation du GPL a augmenté la consommation d'énergie propre, elle a conduit à de fréquentes pénuries et au maintien de la dépendance des consommateurs ruraux et de la périphérie des villes vis-à-vis du charbon de bois (Ghana Energy Commission, 2014).

Les défis de la transparence

Le gouvernement a abandonné les principes de transparence qui constituaient l'un des éléments principaux du programme de transition, en ne publiant pas les informations pertinentes nécessaires pour préserver la confiance du peuple envers ce système de prix. Parallèlement, les données relatives aux taxes et aux prélèvements, destinées à financer les dimensions sociales du programme de transition, n'ont pas été rendues publiques non plus. Par exemple, plusieurs années après la phase de transition, il n'y avait plus de transparence sur le montant des subventions ni sur les dépenses de l'Etat sur ce poste budgétaire. Les montants des recettes de l'impôt pour le remboursement de la dette de Tema Oil, du prélèvement en faveur de la subvention croisée et de l'UPPF n'ont pas été rendus publics. Cette absence de transparence a suscité de nombreux doutes chez les consommateurs et les commentateurs sociaux dont certains ont remis en cause les affirmations de l'Etat à propos des subventions sur les produits pétroliers.

L'irrégularité du processus d'évaluation de l'impact social sur la pauvreté

Depuis la première évaluation de l'impact social sur la pauvreté avant le début de la politique de dérégulation en 2005, aucune évaluation de l'impact des prix du pétrole sur les pauvres et les plus vulnérables n'a été réalisée. Cela n'a pas permis de réviser ni de remanier les interventions sociales ni de savoir dans quelle mesure elles sont encore efficaces en tant que mesures d'atténuation de l'impact social. Par exemple, le financement de la plupart de ces mesures ne provient plus des économies sur les subventions, puisque les subventions continuent à faire partie du système des prix pétroliers. En outre, la suppression de la taxe pour l'atténuation des problèmes sociaux en 2009, qui servait à financer les premières interventions sociales comme le système de transport de masse, a encore renforcé les

difficultés financières. En conséquence, la plupart des programmes sociaux sont mal financés, ce qui remet en cause leur efficacité en tant que mesure d'atténuation des problèmes sociaux.

Le coût politique de la transition

Le coût politique de la suppression des subventions sur les prix des produits pétroliers est très élevé, ce qui a souvent empêché le gouvernement de poursuivre le programme de transition. Dans la campagne électorale de 2008, les prix du pétrole sont devenus un enjeu essentiel avec la baisse des prix du pétrole brut de 2007 à début 2008. Lorsque les prix du pétrole brut sont remontés, il n'était plus impératif politiquement d'ajuster les prix des produits pétroliers. Cela s'est traduit par des difficultés budgétaires pour le gouvernement et la raffinerie Tema Oil. L'expérience du Ghana montre que, en dehors des considérations budgétaires, il faut sérieusement réfléchir aux implications politiques d'une politique de transition. David Victor (2009) explique que les subventions sont abhorrées par les analystes économiques, et peuvent être une forme de politique publique particulièrement pernicieuse, mais elles existent car elles s'enracinent dans une logique politique qu'il est souvent difficile de modifier.

L'inadéquation du dialogue social et du tripartisme

La suspicion règne entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Le gouvernement prétend consulter les syndicats et les autres partenaires sociaux pour élaborer et mettre en œuvre les politiques de transition relatives à la réforme des prix du pétrole, mais les partenaires sociaux insistent sur l'absence de mécanisme formel de dialogue social en dehors de la Commission tripartite nationale, où les questions des prix des produits pétroliers ne sont pas examinées de façon exhaustive. C'est pour cette raison que les partenaires sociaux ont eu recours aux médias et à des grèves pour exprimer leurs préoccupations.

Les recommandations pour les transitions à venir

L'expérience du Ghana relative aux prix des produits pétroliers permet de tirer des enseignements intéressants pour d'autres transitions. L'introduction d'une formule d'ajustement automatique des prix et d'un certain nombre de filets de sécurité sociale a permis de construire une base solide. Cependant, pour faire perdurer ces mesures, il faudrait prendre en compte les recommandations suivantes.

Une législation sur la transition

Comme différentes lois s'appliquent pour calculer le prix du pétrole, cela crée des incohérences dans l'application des politiques de transition, notamment de celles qui relèvent du contrôle du gouvernement. Pour que les transitions

futures soient appliquées de façon cohérente, il faudrait fondre les différents instruments en une législation globale permettant de garantir la prévisibilité et la crédibilité de la mise en œuvre des politiques. La législation proposée devrait contenir différents programmes sociaux destinés aux pauvres et expliquer comment les économies provenant de la suppression des subventions seront dépensées dans ces programmes.

Transparence et communication

Il faut rendre publics les données sur la taille de la subvention, les dettes accumulées en raison des sous-recouvrements et les bilans des comptes des différentes taxes. A ce sujet, toute législation future sur les cadres de transition devrait prévoir l'obligation de rendre des rapports contenant les informations pertinentes sur les prix et les subventions le cas échéant. C'est en augmentant la transparence sur les subventions du pétrole que l'on pourra plus facilement surmonter les oppositions et les suspicions, ce qui rendra le gouvernement et ses politiques de réformes plus crédibles. Il est essentiel de publier les données des subventions sur les prix du pétrole pour surmonter certains des défis liés à la réforme.

Un dialogue social soutenu et le tripartisme

Il faudrait de même élaborer un plan de consultations permettant aux citoyens de dialoguer régulièrement avec le gouvernement et ses agences, pour évaluer les coûts et les avantages associés aux cadres de transition. On ne peut que souligner la nécessité impérieuse de rassembler les différents partenaires sociaux pour élaborer un consensus sur les politiques de transition, car le manque de consensus peut faire dérailler des politiques bien intentionnées. La Commission tripartite nationale peut notamment servir de plateforme pour mettre en place un dialogue social inclusif conformément à la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, ratifiée par le Ghana en 2011.

La création d'emplois décents et d'emplois verts

Le développement de l'économie verte ne va pas seulement créer des emplois décents, elle permet aussi de favoriser la durabilité écologique. Il est fortement recommandé d'introduire une taxe sur l'adaptation aux changements climatiques dans les composantes du prix du pétrole, de façon à pouvoir financer les sources d'énergie à faible émission de carbone. Cette taxe est nécessaire pour faciliter la substitution des énergies par des énergies alternatives à faible émission de carbone afin de réduire les émissions de carbone et promouvoir la durabilité écologique. Il est notamment souhaitable que les économies provenant de la suppression des subventions sur les prix des produits pétroliers soient destinées à des énergies de substitution à faible émission de carbone; au contraire, le gouvernement les investit dans d'autres programmes (Crawford, 2012). Les recettes de cette taxe devraient être investies dans des

projets de développement d'énergies propres, comme la fabrication et l'assemblage de systèmes de panneaux solaires et de fourneaux de cuissons innovants. Une autre des préoccupations porte sur la nécessité d'avoir une cohérence politique durant la transition, à commencer par l'aspect essentiel du travail décent, qui va tout à fait de pair avec la nouvelle politique d'adaptation aux changements climatiques, la loi sur les énergies renouvelables, la politique des transports, de l'industrie et d'autres politiques qui sont individuellement ou collectivement impliquées dans les réformes du secteur pétrolier.

Un examen régulier des programmes sociaux

Il est important de surveiller dans la transparence l'efficacité des programmes sociaux visant à atténuer l'impact sur les pauvres. Cela peut impliquer le recours à une enquête sur les dépenses des ménages pour avoir des informations sur les bénéficiaires des programmes sociaux existants et les effets de la suppression des subventions, car ces enquêtes représentent une bonne base pour mesurer l'adéquation de ces programmes. Une enquête de ce type peut également faire apparaître la nécessité de remodeler les programmes sociaux pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs avec plus d'efficacité. Cela permet aussi de s'assurer que, avec l'augmentation de l'utilisation de l'énergie par les ménages, les subventions et autres programmes soient réorientés vers les personnes dans la catégorie de revenus les plus bas.

Un financement durable des filets de sécurité sociale

Le financement du filet de sécurité sociale s'est avéré un défi pour le gouvernement du Ghana, confronté à des crises budgétaires. Les économies provenant de la suppression des subventions ne sont plus suffisantes pour répondre aux besoins des pauvres qui sont de plus en plus nombreux avec l'accroissement des inégalités dans le pays. Il convient d'explorer des sources de financement durables, qui pourraient inclure la réintroduction d'une taxe destinée à réduire l'impact social, la réduction des dépenses publiques inutiles et le financement par des donateurs.

Références

- Allum, P. 2009. «Ghana gets \$602 million IMF loan, readies oil production», *IMF Survey Magazine: Countries and Regions*.
- Amoatey, C. 2006. *Fuel pricing in Ghana*, GTZ.
- Andriamihaja, N.; Vecchi, G. 2007. *An evaluation of the welfare impact of higher energy prices in Madagascar*, Africa Region Working Paper Series, No. 106, Banque mondiale, Washington, DC.
- Arze del Granado, J.; Coady, D.; Gillingham, R. 2012. «The unequal benefits of fuel subsidies: A review of evidence of developing countries», *World Development*, vol. 40, n° 11, pp. 2234-2248.
- Baig, T.; Mati, A.; Coady, D.; Ntamatungiro, J. 2007. *Domestic petroleum product prices and subsidies: Recent developments and reform strategies*, IMF Working Paper, No. 07/71, Fonds monétaire international, Washington, DC. Disponible à l'adresse <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=20608>>.
- Banque mondiale. 2013. *Country Partnership Strategy for the Republic of Ghana for the period FY13-FY16*, Report No. 76369-GH, Washington, DC.
- CEPA – Centre for Policy Analysis. 2003. *Pricing petroleum products in Ghana – The automatic formula*, Accra.
- . 2009. *The current state of the macro economy of Ghana, 2000-2009*, Accra.
- Clements, B.; Jung, H.-S.; Gupta, S. 2007. «Real and distributive effects of petroleum price liberalization: The case of Indonesia», *The Developing Economies*, vol. 45, n° 2, pp. 220-237.
- Coady, D.; Newhouse, D. 2006. «Ghana: Evaluating the fiscal and social costs of increases in domestic fuel prices», dans l'ouvrage publié sous la direction de A. Coudouel, A. Dani et S. Paternostro, *Poverty and social impact analysis of reforms: Lessons and examples from implementation*, Banque mondiale, Washington, DC.
- ; El-Said, M.; Gillingham, R.; Kpodar, K.; Medas, P.; Newhouse, D. 2006. *The magnitude and distribution of fuel subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka*, IMF Working Paper No. 06/247, Fonds monétaire international, Washington, DC. Disponible à l'adresse <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06247.pdf>>.
- Cooke, E.; Hague, S.; Cockburn, J.; El Lahga, A.-R.; Tiberti, L. 2014. *Estimating the impact on poverty of Ghana's fuel subsidy reform and a mitigating response*, PEP Working/Policy Paper No. 2014-2, Unicef; Partnership for Economic Policy, Nairobi.
- Crawford, G. 2012. *Ghana's fossil-fuel subsidy reform*, Case study 09, Institute for Development Studies, Brighton.
- Derkyi, N. S. A.; Sekyere, D.; Okyere, P. Y.; Darkwa, N. A.; Nketiah, S. K. 2011. «Development of bioenergy conversion alternatives for climate change mitigation», *International Journal of Energy and Environment*, vol. 2, n° 3, pp. 525-532.
- Dick, H.; Gupta, S.; Vincent, D.; Voight, H. 1984. «The effect of oil price increases on four oil-poor developing countries: A comparative analysis», *Energy Economics*, vol. 6, n° 1 (janvier), pp. 59-70.

- EPC – Environmental Protection Council. 1991. Report, Ghana, vol. 1, cité dans Emmanuel Boon, *Legal and economic environmental policy in Ghana*, 1999. Disponible à l'adresse <<http://www.vub.ac.be/MEKO/publications/epghana.do>>.
- FMI – Fonds monétaire international. 2013. *Case studies on energy subsidy reform: Lessons and implications*, Washington, DC.
- . 2014. *Ghana Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 14/129, Washington, DC.
- Ghana Energy Commission. 2010. *LPG Promotion Strategy*, Accra.
- . 2014. *Energy (supply and demand) outlook for Ghana*, Accra.
- Ghana Oil Watch. 2013. «Banks, oil companies under threat over GHc700 million government debt», 10 juillet. Disponible à l'adresse <ghanaoilwatch.org>.
- Ghana Statistical Service. 2007. *Pattern and trends of poverty in Ghana 1991 to 2006*, Accra. Voir aussi <www.statsghana.gov.gh>.
- Gupta, S. 1983. «India and the second OPEC oil price shock: An economy-wide analysis», *Review of World Economics*, vol. 119, n° 1 (mars), pp. 122-137.
- Handa, S.; Park, M.; Darko, R. O.; Osei-Akoto, I.; Davis, B.; Daidone, S. 2014. *Livelihood empowerment against poverty program impact evaluation*, Carolina Population Center, University of North Carolina, Chapel Hill.
- IHS Global Insight Daily Analysis. 2009. «Government announces further petroleum product price increase in Ghana», 3 novembre.
- IISD – Institut international du développement durable. 2010. «Strategies for reforming fossil-fuel subsidies: Practical lessons from Ghana, France and Senegal», The Global Subsidies Initiative, *Untold billions: Fossil-fuel subsidies, their impacts and the path to reform*. Disponible à l'adresse: <https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/strategies_ffs.pdf>.
- Kojima, M. 2009. *Changes in end-user petroleum product prices: A comparison of 48 countries*, Extractive Industries for Development Series No. 2, Banque mondiale, Washington, DC.
- . 2013. *Petroleum product pricing and complementary policies: Experience of 65 developing countries since 2009*, World Bank Policy Research Working Paper No. 6396, Banque mondiale, Washington, DC.
- Kpodar, K. 2006. *Distributional effects of oil price changes on household expenditures: Evidence from Mali*, IMF Working Paper No. 06/91, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- ; Djiofack, C. 2009. «The distributional effects of oil price changes on household income: Evidence from Mali», *Journal of African Economies*, vol. 19, n° 2, pp. 205-236.
- National Petroleum Authority. Voir <www.npa.gov.gh>.
- Okudzeto, E.; Mariki, W. A.; De Paepe, G.; Sedegah, K. 2014. *African Economic Outlook 2015: Ghana*, African Development Bank, Paris. Disponible à l'adresse <http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aco/2014/PDF/CN_Long_EN/Ghana_ENG.pdf>.
- Omri, A.; Nguyen, D. K.; Rault, C. 2014. «Causal interactions between CO₂, FDI, and economic growth: Evidence from dynamic simultaneous-equation models», *Economic Modelling*, vol. 42, pp. 382-389.

- Palenzuela, D. R.; Camba-Méndez, G.; García, J. A. 2003. *Relevant economic issues concerning the optimal rate of inflation*, European Central Bank Working Paper No. 278, Francfort-sur-le-Main.
- PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement); Sustainlabour (Fondation internationale du travail pour le développement durable). 2008. *Le changement climatique, ses conséquences sur l'emploi et l'action syndicale: un manuel de formation pour les travailleurs et les syndicats*, Nairobi.
- Quaye-Foli, E. 2002. *LPG Promotion: Ghana Experience*, ministère de l'Energie, Ghana.
- République du Ghana, ministère de l'Education. 2012. *Education Sector Performance Report* (mai).
- Reuters – Africa. 2009a. «Ghana Tema Oil Refinery still without crude: Government», 22 octobre.
- . 2009b. «Ghana Tema Oil Refinery receives Nigerian crude», 26 octobre.
- Rosemberg, A. 2010. «La construction d'une transition juste: les liens entre le changement climatique et l'emploi et des propositions de recherches futures», *Journal international de recherche syndicale*, vol. 2, n° 2.
- Spence, M. 2009. *Climate change, mitigation, and developing country growth*, Commission on Growth and Development, Working Paper No. 64, Banque mondiale, Washington, DC. Disponible à l'adresse: <<http://sa.indiaenvironmentportal.org.in/files/gcwp064812web.pdf>>.
- Victor, D. G. 2009. *The politics of fossil-fuel subsidies*, document de la Global Subsidies Initiative pour la série *Untold billions: Fossil-fuel subsidies, their impacts and the path to reform*, Institut international du développement durable, Genève. Disponible à l'adresse <www.globalsubsidies.org/files/assets/politics_ffs.pdf>.

Les enseignements tirés des accords commerciaux pour des politiques de transition juste

Georgios Altintzis

Confédération syndicale internationale (CSI)

Esther Busser

Confédération syndicale internationale (CSI)

Une économie à faible émission de carbone se caractérise par une efficacité énergétique élevée, une réduction des émissions et de toutes les formes de contamination et de déchets, la production d'énergie renouvelable et la reconstitution des ressources exploitées. Les scientifiques n'ont cessé de nous mettre en garde sur le temps limité dont nous disposons pour opérer la transition vers une telle économie.

Cet article examine les expériences de pays ayant vécu une libéralisation des échanges et les processus d'ajustement qui s'y rapportent, de manière à en tirer des enseignements pour un agenda de transition juste. Tout comme la transition vers une économie à faible émission de carbone, la libéralisation des échanges peut avoir de graves conséquences sur les sociétés. En particulier, l'ouverture des échanges a eu des effets sur les niveaux d'emploi (aussi bien sur la création que sur la destruction d'emplois), la qualité de l'emploi (salaires et conditions de travail, travail précaire et sous-traitance), les structures de production (modèles de spécialisation); et elle s'est assortie de répercussions sociales (chômage et réorganisation des emplois).

Dans la première section, nous examinons de quelle façon l'ouverture des échanges a retenti sur les travailleurs et l'emploi. Cette ouverture a abouti selon les cas à un déplacement et à une réorganisation des emplois, au chômage et au sous-emploi, et à des résultats tout aussi variables en matière de salaires et de conditions de travail. La section se penche ensuite sur l'impact de l'ouverture des échanges sur les transformations structurelles dans les pays et sur la manière dont la libéralisation des échanges a promu certains types de structures de production et de modèles de spécialisation. Le rôle des syndicats dans l'évaluation des effets de la libéralisation des échanges et leur engagement dans le débat sur le commerce sont également mis en exergue dans cette section, avant de tirer certains enseignements pour l'agenda de transition juste.

La deuxième section examine quelles politiques ont été ou peuvent être utilisées avec succès pour faire face aux effets de l'ouverture des échanges sur l'emploi, par exemple des politiques en matière de développement des compétences, de protection sociale et de normes du travail, tout en tirant certains enseignements pour le processus de transition juste. Elle fait en outre ressortir l'importance des évaluations des effets sur l'emploi et du dialogue social dans le débat sur le commerce, ainsi que la nécessité de disposer de marges de manœuvre, en particulier pour les politiques industrielles qui s'avèrent nécessaires pour une transformation structurelle. Le rôle joué par les syndicats qui plaident en faveur de telles politiques est là encore souligné. Cette section tire également des enseignements concernant la nécessité d'une marge de manœuvre pour la transition vers une économie à faible émission de carbone. Dans cette section, nous recommandons une transformation structurelle verte ou durable et l'ensemble des politiques requises pour y parvenir.

La troisième section examine certains domaines spécifiques du programme d'échanges susceptibles d'avoir une incidence sur la marge de

manœuvre disponible pour l'agenda de la transition juste, tels que la protection des droits de propriété intellectuelle, les négociations sur les biens environnementaux, les subventions et d'autres moyens d'action. Elle termine en tirant un certain nombre de conclusions d'ordre général.

Effets de la libéralisation des échanges sur l'emploi et le travail décent, et pertinence de l'agenda de transition juste

A l'instar de l'ouverture des échanges, qui s'accompagne souvent d'une réorientation importante des coûts liés à l'emploi et à l'ajustement, la transition vers une économie à faible émission de carbone entraînera une restructuration économique. S'agissant de la libéralisation des échanges, le discours classique tient pour acquis que les gains générés par l'ouverture des échanges feront plus que compenser les coûts. Une autre idée reçue est que les périodes d'ajustement sont brèves et que l'économie retrouve rapidement son rythme.

Selon les théories classiques des échanges commerciaux depuis Ricardo, lorsque les échanges s'ouvrent entre deux pays, plusieurs secteurs tirent avantage de l'accès au marché, et la création d'emplois dans ces secteurs éponge les emplois perdus dans les secteurs ayant enregistré un recul. Le modèle d'hétérogénéité des entreprises, ou «toute dernière née» des théories sur le commerce, a déplacé l'attention intellectuelle de ce qui arrive aux différents secteurs économiques lorsque deux économies libéralisent leurs échanges vers la façon dont certaines entreprises spécifiques opèrent à l'intérieur des secteurs après une telle ouverture. Le modèle de l'hétérogénéité des entreprises concilie les conclusions des modèles théoriques selon lesquelles le commerce a toujours à long terme des effets positifs sur l'emploi avec les conclusions d'études empiriques selon lesquelles l'ouverture des échanges a souvent abouti à des pertes d'emplois au niveau global.

Effets sur l'emploi et sur le marché du travail

La libéralisation des échanges implique la suppression de nombreux obstacles quantitatifs (tarifaires) et qualitatifs (non tarifaires) au commerce. Les entreprises compétitives ayant une part de marché dans l'une des économies étendront leurs ventes à l'autre économie. Au cours de ce processus, on s'attend à ce que les entreprises peu compétitives revoient leurs activités à la baisse, réduisent leurs coûts, notamment les coûts de main-d'œuvre, se replient sur l'informalité ou ferment. D'un autre côté, les entreprises compétitives qui développent leur activité pour desservir les nouveaux marchés ont tendance à investir dans de nouvelles immobilisations et dans la gestion de la chaîne d'approvisionnement, ce qui permet de créer certains emplois pour

des travailleurs qualifiés mais rend obsolètes de nombreux emplois de travailleurs non qualifiés, et ce même dans des pays en développement (Feenstra et Hanson, 1999). Plusieurs études ont montré que la destruction peut s'avérer supérieure à la création d'emplois (Casacuberta et Gandelman, 2010; Laird et de Córdoba, 2006; Reinert, 2008; Muendler, 2010) tout simplement parce que de nombreuses entreprises ne peuvent survivre à l'exposition à un environnement plus concurrentiel.

Il ne fait aucun doute que la mondialisation a donné naissance à certains emplois offrant des revenus élevés dans des entreprises prospères, habituellement dans des pays développés, même s'il s'agit de nombres relativement faibles; toutefois, les ménages à revenu intermédiaire et à faible revenu ont généralement été mis à rude épreuve par la stagnation des salaires et par les déplacements et les destructions d'emplois résultant de l'ouverture des échanges dans ces pays (Public Citizen, 2014).

Les entreprises peu compétitives qui ne mettent pas la clé sous la porte ont parfois pu se replier sur l'économie informelle afin d'économiser sur les taxes, les contrats de travail et le recours aux ressources internes (Sinha, 2011). Analysant les travaux antérieurs consacrés aux effets de l'ouverture des échanges sur l'économie informelle, Newfarmer et Sztajerowska (2012) observent que la concurrence générée par les importations entraîne souvent des fermetures ou des réductions de la production, et que la concurrence accrue a fait basculer de nombreuses entreprises dans l'informalité; en revanche, certaines études ont également constaté que, là où le commerce a offert des débouchés à l'économie formelle, cette dernière a aspiré de la main-d'œuvre provenant de l'économie informelle. Examinant les données portant sur la période 1990-2007, Autor, Dorn et Hanson (2011) sont parvenus à la conclusion que les relations commerciales entre les États-Unis et la Chine étaient responsables d'un quart du recul total des emplois enregistré dans le secteur manufacturier des États-Unis, tout en ayant une incidence sur la main-d'œuvre dans un grand nombre d'autres secteurs et en entraînant des baisses de salaires. À l'inverse, la Chine et d'autres pays d'Asie ont enregistré une réduction de la pauvreté et un maintien de taux de croissance élevés.

Mais tous les emplois qui ont migré des États-Unis et d'autres pays développés n'ont pas pour autant atterri dans les pays en développement. À l'évidence, l'évolution technologique, l'automatisation, la programmation et les méthodes de gestion modernes ont éliminé la demande de certaines compétences. Ainsi l'OIT souligne que, même si les exportations chinoises de produits manufacturés ont progressé de 20 pour cent par an entre 2000 et 2007, la part de l'emploi dans le secteur manufacturier en Chine est demeurée stable au cours de la même période (Jansen, Peters et Salazar-Xirinachs, 2011).

McMillan et Verduzco (2011, p. 56) font par ailleurs apparaître des effets extrêmement variables de l'ouverture des échanges sur l'emploi et

montrent que la création d'emplois dans les secteurs des exportations et d'autres secteurs concurrentiels n'est pas toujours au rendez-vous. En outre, les effets sur les salaires peuvent également s'avérer préjudiciables dans la mesure où le pouvoir de négociation des travailleurs s'est réduit avec l'ouverture des échanges, en particulier eu égard au passage de l'emploi dans les secteurs manufacturiers des pays développés aux pays en développement. Des travaux empiriques plus récents permettent de mieux comprendre la situation. Ainsi, des études pratiques telles que celles de Meneses-Filho et Muendler (2007) et d'Ebenstein et coll. (2009) ont constaté des effets négatifs importants sur les marchés du travail tant des pays développés que des pays en développement.

Un cadre économétrique mis au point par Harrison et McMillan (2004) a analysé des données en provenance de sociétés multinationales des États-Unis opérant dans le secteur manufacturier et a pu établir un lien entre une mobilité accrue des capitaux et des niveaux considérables de déplacements des emplois aux États-Unis. Ce phénomène s'accompagnait d'une hausse du rendement des capitaux dans ces sociétés, assortie toutefois d'une chute de plus de 20 points de pourcentage des salaires réels des travailleurs de la production et des autres travailleurs dans les sociétés apparentées des pays en développement, ce qui renforçait encore la puissance du capital.

On a estimé que les travailleurs qui changent d'emploi à la suite d'une délocalisation voient leurs salaires baisser de 4 à 11 pour cent (Ebenstein et coll., 2009). Liu et Treffer (2011), qui ont examiné l'effet de la concurrence de la main-d'œuvre faiblement qualifiée de l'Inde et de la Chine sur les secteurs de services aux États-Unis, ont découvert que les reconversions professionnelles à la baisse ont augmenté de 17 pour cent entre 1996 et 2007, tandis que celles à la hausse n'ont augmenté que de 4 pour cent au cours de la même période. Ils ont également constaté une augmentation de 0,9 pour cent du basculement vers le chômage.

L'examen des travaux antérieurs réalisé par Newfarmer et Sztajerowska (2012) pour l'Initiative de collaboration internationale sur le commerce et l'emploi (ICITE) conclut que les coûts d'ajustement survenant lors d'une ouverture des échanges sont supportés d'une manière disproportionnée par les travailleurs peu qualifiés, alors que la plupart des gains retirés du commerce reviennent aux détenteurs de capitaux et aux travailleurs hautement qualifiés; et que de nouveaux emplois ne peuvent être créés que très lentement. Autor, Dorn et Hanson (2011), incluant les coûts supplémentaires induits par le budget de l'aide sociale (prestations médicales en nature et prestations d'invalidité, allocations chômage), ont constaté des augmentations dans presque toutes les zones de banlieue (unité géographique) qu'ils ont examinées pour la période allant de 2000 à 2007. Aux États-Unis, une augmentation de 1 000 dollars E.-U. dans l'exposition aux importations chinoises aboutit à une hausse des transferts sociaux de 58 dollars E.-U. par habitant.

Les effets de la libéralisation des échanges sur l'emploi et les salaires sont donc variables et leur profondeur peut dépendre du degré d'ouverture des échanges, du rythme du changement et de la compétitivité générale des entreprises. Il est également manifeste que les coûts d'ajustement peuvent s'avérer importants et qu'ils ne sont pas nécessairement supportés d'une manière égale par tous.

Effets sur les transformations structurelles

L'ouverture des échanges a également eu des effets non négligeables sur les structures de production dans les pays en développement et sur le processus de transformation structurelle, habituellement définie comme la réorientation du capital et de la main-d'œuvre des secteurs à faible productivité et à bas salaires vers des secteurs à forte productivité et bien rémunérés. Les transformations structurelles sont importantes, car elles permettent aux économies de mettre en place des structures de production plus complexes, plus diversifiées et à plus forte valeur ajoutée, débouchant sur des niveaux plus élevés de revenu et sur une stabilité et un développement économique accrus.

Des inquiétudes se sont fait jour quant au fait que, dans un certain nombre de pays, l'ouverture des échanges ait entravé ou ralenti ce processus de transformation structurelle et ait plutôt abouti à une spécialisation dans une production à faible valeur ajoutée, maintenant ainsi de facto ces pays dans la pauvreté.

Dans la pratique, McMillan et Rodrik (2011) constatent que, en Amérique latine et en Afrique subsaharienne, la libéralisation des échanges est allée de pair avec des reconversions professionnelles à la baisse, y compris dans l'informalité. Ils constatent également que, dans ces deux régions, la participation à la mondialisation s'est traduite par une contribution négative notable à la croissance globale. Au contraire, en Asie, l'ouverture des échanges a généré les plus fortes hausses de productivité et a donné lieu à une contribution positive à la croissance globale. L'article fait en outre apparaître que la main-d'œuvre s'est déplacée en Asie des secteurs à faible productivité aux secteurs à forte productivité, mais qu'elle s'est déplacée en sens inverse en Amérique latine et en Afrique subsaharienne.

Les études par pays de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) – concernant le Bangladesh, le Brésil, la Bulgarie, l'Inde, la Jamaïque, le Malawi, les Philippines et la Zambie – examinent l'impact de la libéralisation des échanges (Laird et de Córdoba, 2006).

En particulier, la croissance rapide des importations de produits industriels a entraîné la fermeture de certaines industries locales et la stagnation ou la faible croissance des emplois industriels dans ces pays. Par exemple, en Zambie, les réductions des droits de douane ont abouti à des pertes d'emplois

à la suite des délocalisations et des fermetures d'entreprises. L'emploi formel, qui s'établissait à 23 pour cent au cours de la période allant de 1981 à 1990, a ainsi chuté à 12 pour cent en moyenne entre 1991 et 2000 et à 8,1 pour cent en 2003. Des pays tels que le Malawi et la Jamaïque ont par ailleurs enregistré un recul du secteur manufacturier et de l'emploi (Busser, 2007, p. 169).

Selon Buffie (2001), même si elles sont contrastées, les données concrètes recueillies font apparaître des effets négatifs importants sur l'emploi. Les exemples tirés des études réalisées en Afrique subsaharienne (*ibid.*, pp. 190-191) montrent que la libéralisation des échanges en Afrique a eu de graves répercussions sur l'emploi. Au Sénégal, un programme de libéralisation, qui a réduit de près de moitié les niveaux des droits de douane entre 1985 et 1988, s'est soldé par l'élimination d'un tiers des emplois dans le secteur manufacturier au début des années 1990. Au Kenya, les secteurs des produits des boissons, tabac, textiles, sucre, cuir, ciment et du verre se sont tous contractés après la mise en œuvre d'un programme de libéralisation en 1993, affichant une baisse de 2,6 pour cent de la production et de 2,2 pour cent des emplois du secteur manufacturier. En Côte d'Ivoire, les industries chimiques, textiles, de la chaussure et de l'automobile se sont pratiquement effondrées après une réduction de 40 pour cent des droits de douane en 1986. En Amérique latine, la libéralisation dans les années 1990 a provoqué des pertes importantes d'emplois formels et une hausse du sous-emploi au Brésil, en Equateur, au Nicaragua et au Pérou. Le passage à des politiques d'échanges libérales a également réduit de 6 à 9 points de pourcentage la part du secteur manufacturier dans le PIB en Argentine, au Brésil, en Colombie et en Uruguay (*ibid.*, p. 155).

Le modèle de l'hétérogénéité des entreprises confirme la nécessité d'une marge de manœuvre. Il démontre que les économies constituées d'un ensemble de petites entreprises peu compétitives sans structures institutionnelles fortes, par exemple l'Afrique subsaharienne, subiront des préjudices et ne créeront que de rares opportunités, voire aucune (Sundaram et von Arnim, 2008). Cela n'a sans doute jamais été mieux démontré que dans le cas de la Mongolie qui a perdu en quatre ans, de 1991 à 1995, un siècle de développement industriel, après que le pays s'est ouvert d'un seul coup au reste du monde (Reinert, 2008, p. 174).

Examinant le cas du Pérou, Reinert note que «le secteur industriel inefficace du Pérou a néanmoins donné naissance à un niveau de salaire qui était près de deux fois supérieur à celui que l'économie mondialisée est aujourd'hui en mesure d'offrir au Pérou» (*ibid.*, p. 163); et, concernant le Mexique, que «les salaires réels mexicains ont chuté de manière drastique à mesure que l'accord de l'ALENA décimait lentement les 'industries complètes' traditionnelles tout en augmentant les activités de simple montage (*maquilas*). Les secteurs d'activité aux rendements croissants ont disparu au profit des activités aux rendements d'échelle constants, conférant ainsi un caractère primitif au système de production national» (*ibid.*, p. 182).

Si l'on observe l'expérience du Chili, souvent loué pour sa spécialisation dans la fonte de l'aluminium, l'élevage des saumons et la viticulture, on voit que cette stratégie présente des limites évidentes, qui sont le corollaire de ses avantages comparatifs naturels. L'échec à passer à des activités à plus forte valeur ajoutée a limité le niveau de prospérité à même d'être atteint à long terme et, si l'on compare le Chili et Taïwan (Chine), qui affichaient les mêmes niveaux de revenu par habitant dans la période de l'après-guerre, on voit qu'ils affichent un écart énorme à la fin du siècle, le Chili présentant un PIB équivalant à peine à la moitié de celui de Taïwan, dont l'objectif était la croissance du secteur manufacturier (Busser, 2014, p. 131).

L'histoire de l'ouverture des échanges montre que l'accès au marché à d'autres pays doit être accordé juste *au bon moment* et, dans une certaine mesure, uniquement pour les secteurs qui sont prêts.

Il convient ici de faire état de trois éléments mis en avant par Reinert (2008) qui s'avèrent essentiels pour donner lieu à une transformation structurelle et à un développement économique, à savoir l'importance des activités aux rendements croissants (activités économiques aboutissant à une hausse des retours sur investissement si l'on accroît l'échelle de production); l'évolution technologique; et les synergies et effets de grappe (à travers les réseaux et les secteurs d'activité complémentaires). En ce qui concerne l'agenda des échanges, il importe en outre de noter l'effet dit de Vanek-Reinert: «Les secteurs les plus pointus sont ceux qui sont le plus susceptibles de rendements croissants et, partant, les plus sensibles à la chute des volumes provoquée par l'irruption de la concurrence étrangère» (*ibid.*, p. 281). Cela signifie que les pays qui ont des secteurs de pointe non encore compétitifs risquent, en s'ouvrant à la concurrence étrangère, de perdre précisément ces industries aux rendements croissants. Les pays engagés dans un processus de progression dans la chaîne de valeur doivent donc appliquer l'ouverture des échanges avec précaution, en particulier à l'égard de partenaires commerciaux plus compétitifs, de manière à ne pas anéantir toute avancée réalisée vers une transformation structurelle. La protection d'une industrie naissante demeure donc un élément important dans le cadre des stratégies de développement industriel, y compris pour une production non polluante.

A cet égard, il importe également de comprendre le rôle des chaînes de valeur mondiales dans le processus de transformation structurelle des pays en développement. Même si l'entrée dans ces chaînes a apporté certains avantages aux pays en termes de création d'emplois et de croissance du PIB, leur contribution aux transformations structurelles semble limitée. La plupart du temps, l'entrée dans les chaînes de valeur mondiales a renforcé la spécialisation dans une production à faible valeur ajoutée et a, dans les pays en développement, maintenu la production dans les segments à faible valeur de la chaîne. Il est évident que les sociétés transnationales qui maximisent leur profit tenteront de veiller à ce que les autres n'obtiennent, autant que faire se peut, qu'une part minimale. En outre, dans le cadre des chaînes de valeur mondiales, la

production a mis l'accent sur le commerce de tâches, ce qui ne permet pas en soi aux pays en développement d'acquérir l'expérience, les connaissances et les capacités requises pour une transformation structurelle de leurs économies. Ce sont précisément les trois éléments évoqués comme étant d'une importance si cruciale pour le développement économique – évolution technologique, rendements croissants, et synergies et effets de grappe – qui sont souvent absents ou limités lorsque ces pays s'en remettent à l'insertion dans les chaînes de valeur mondiales.

Les résultats d'études sur la part de la Chine et d'autres pays en développement dans les gains commerciaux indiquent que les coûts de main-d'œuvre enregistrés en Chine pour l'assemblage de produits tels que l'iPhone et l'iPad d'Apple ne représentent qu'une infime fraction marginale de la valeur du produit final (Linden, Kraemer et Dedrick, 2009; Xing et Detert, 2010). Les actionnaires des entreprises de tête des réseaux mondiaux de production et les marges bénéficiaires d'autres sociétés qui offrent des services intermédiaires recueillent souvent près des trois quarts de la valeur totale. Au bas de l'échelle, des conditions d'exploitation au travail sont monnaie courante chez de nombreux sous-traitants d'Apple. Une étude portant sur dix pays réalisée par Vogt (2014a) pour la Confédération syndicale internationale (CSI) signale que des formes de travail précaire sévissent sur une grande échelle et sont même en hausse, y compris dans les pays d'Asie les plus industrialisés que sont la République de Corée, le Japon et Singapour.

Pertinence de l'agenda pour une transition juste

D'une manière générale, les enseignements tirés de l'agenda de la libéralisation des échanges pour l'agenda d'une transition juste peuvent être répartis en quatre volets:

1. Tout type de transition d'une forme de production à une autre entraînera des effets sur l'emploi, plus ou moins prononcés en fonction de l'étendue des réformes et plus ou moins prolongés en fonction des politiques d'accompagnement mises en place. Il serait illusoire de penser qu'un ajustement puisse se faire de manière instantanée et sans le moindre coût. L'étendue et le rythme des réformes doivent donc être mis au point avec circonspection. De même, il convient d'imaginer des politiques d'accompagnement permettant de faciliter les ajustements prévisibles en ce qui concerne l'emploi.
2. La nécessité d'articuler l'ouverture des échanges et la transformation structurelle est évidente pour l'agenda d'une transition juste. Même si la transformation structurelle demeure un objectif important dans de nombreux pays en développement, il convient de promouvoir une production, une industrialisation et une diversification à plus forte valeur ajoutée tout en garantissant dans le même temps une production non polluante. Les deux

agendas sont donc étroitement liés et complémentaires et doivent être promus comme tels.

3. La libéralisation des échanges et les négociations qui s'y rapportent ont souvent été mises en œuvre en dehors de toute gouvernance démocratique et de toute participation syndicale; ce qui s'est traduit par une attention insuffisante portée aux effets de cette libéralisation sur l'emploi et le travail décent, et par une inattention totale à la nécessité de mettre en place des mesures d'accompagnement pour atténuer les effets de toute transition. L'une des raisons de cette absence de démocratie et de participation syndicale réside dans le secret important qui entoure les négociations commerciales. Une autre tient à l'absence de cohérence entre les politiques des ministères du commerce et de l'industrie et celles des ministères du travail, ces instances ne communiquant qu'insuffisamment ou pas du tout entre elles. En outre, les mécanismes de consultation tripartite avec les syndicats et les organisations d'employeurs sur les questions commerciales sont souvent inexistantes. S'agissant de l'agenda pour une transition juste, il faudrait accorder un degré de priorité élevé à la mise en place de tels mécanismes de consultation tripartite au niveau national, de même qu'un mécanisme visant à une meilleure cohérence des politiques entre les divers ministères parties prenantes au débat sur la transition juste.
4. La libéralisation des échanges a abouti à une répartition inégale des gains issus de ces échanges, et ce à l'avantage disproportionné du capital. La concurrence internationale accrue a entraîné une réduction du pouvoir de négociation des gouvernements et des travailleurs et à un renforcement de celui du capital. Les mesures politiques prises pour corriger de telles inégalités se sont avérées insuffisantes. À l'instar de tout autre programme de réforme, l'agenda pour une transition juste doit tenir compte des effets redistributifs et concevoir des politiques et des mesures de compensation pour les perdants.

Réponses des syndicats

Le mouvement syndical n'a cessé de longue date d'attirer l'attention sur les retombées négatives de la libéralisation des échanges sur l'emploi et les travailleurs. Il a vigoureusement plaidé en faveur d'études d'impact axées sur l'emploi, de politiques d'accompagnement et de dispositions relatives au travail dans le cadre des négociations sur le commerce, pour veiller à ce que les effets sur l'emploi et le travail décent ne soient pas nécessairement catastrophiques et que les avantages soient plus équitablement répartis.

La CSI a sans discontinuer suivi l'évolution des négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), participé aux réunions ministérielles de l'OMC depuis sa création, préparé des prises de position

syndicales internationales sur les négociations commerciales et défendu les positions syndicales auprès des négociateurs. Les organisations affiliées à la CSI ont mené des campagnes actives dans diverses négociations d'accords commerciaux aux niveaux bilatéral et régional.

Au fil des ans, le réseau de la CSI sur la question du commerce, de l'investissement et des normes du travail a réuni des experts du commerce venus des centrales syndicales nationales ainsi que des fédérations syndicales internationales pour discuter des problèmes liés aux échanges et déterminer des positions syndicales.

En ce qui concerne les négociations à l'OMC sur l'Accès au marché pour les produits non agricoles (AMNA)¹, le groupe des 11 syndicats de l'AMNA² a été mis en place pour coordonner l'action syndicale dans un certain nombre de pays en développement confrontés à de fortes pressions pour qu'ils réduisent drastiquement leurs droits de douane sur les produits du secteur manufacturier. De telles réductions feraient fortement chuter l'emploi dans les industries existantes et entraveraient un futur développement industriel. Le groupe a suivi au plus près les négociations et a analysé les propositions, échangé les informations, organisé des activités communes engagées avec les 11 gouvernements de l'AMNA et a recensé les besoins en matière de recherche. Le groupe a préparé des déclarations communes sur diverses propositions de la négociation et a élaboré des contre-propositions qui permettraient de tenir compte des besoins en matière d'emploi sectoriel et de développement.

Ouverture des échanges – effets sur les transformations structurelles et les politiques industrielles

Comme nous l'avons dit précédemment, les coûts d'ajustement ont longtemps été sous-estimés, ignorés ou jugés insignifiants. Pour les décideurs, la libéralisation des échanges n'était censée créer pratiquement que des gagnants. Ce n'est que récemment que la reconnaissance des pertes et des coûts d'ajustement a attiré un peu plus l'attention et que, par voie de conséquence, des politiques et des mesures pour y faire face ont été encouragées.

1. Pour une description plus détaillée des activités syndicales se rapportant aux négociations AMNA, voir Busser, 2007, pp. 173-178.

2. Les organisations affiliées à la CSI, qui ont piloté la réponse syndicale à l'AMNA, étaient le Congrès des syndicats sud-africains (Congress of South African Trade Unions – COSATU) et la Centrale unifiée des travailleurs (Central Unica dos Trabalhadores – CUT) du Brésil. D'autres centrales syndicales ont par la suite joué un rôle actif dans les négociations AMNA, tels que la Fédération syndicale (Hind Mazdoor Sabha – HMS) en Inde, la Confédération générale des travailleurs de la République d'Argentine (Confederación General del Trabajo de la República Argentina – CGT-RA), la Confédération syndicale indonésienne pour la prospérité (KSBI), le Congrès des syndicats des Philippines (TUCP) et l'Union générale tunisienne du travail (UGTT).

Evaluations de l'impact des accords commerciaux sur l'emploi

Avant de concevoir les politiques à même de faire face aux effets de la libéralisation des échanges sur l'emploi et le travail décent, il importe d'entreprendre des évaluations ex ante des accords commerciaux, pour se préparer en temps voulu à la redistribution de l'emploi en estimant l'étendue de cette redistribution et en aidant les travailleurs qui devront changer d'emploi par des initiatives de formation et de placement. Dans la pratique, il est rare que des évaluations d'impact soient conduites et, même lorsque leur réalisation est demandée, elles se servent du modèle d'équilibre général calculable qui a été critiqué car son analyse se base sur des « hypothèses extrêmement simplificatrices concernant le fonctionnement du marché du travail » (Jansen, Peters et Salazar-Xirinachs, 2011, p. 3), partant la plupart du temps de l'hypothèse du plein emploi. Certaines études plus récentes, telles que celles se rapportant aux négociations du cycle de Doha de l'OMC (Polaski, 2006; Polaski et coll., 2009) entreprises par le Carnegie Endowment, ont offert un tableau plus net des répercussions sur l'emploi en fonction de différents scénarios.

La CSI n'a cessé de demander des évaluations ex ante de l'impact des accords commerciaux pour chercher à connaître les effets des propositions de libéralisation des échanges sur la quantité et la qualité des emplois dans les pays concernés. De telles évaluations ont un double objectif. D'une part, il s'agit d'être à même de mieux élaborer et préconiser des mesures et politiques d'ajustement destinées aux travailleurs qui perdront leur emploi et devront faire l'objet d'une reconversion ou d'une réaffectation professionnelle. D'autre part, de telles évaluations d'impact permettraient aux négociateurs de moduler leurs propositions en incluant des délais de mise en œuvre plus longs, des exemptions ou des protections accordées à certains secteurs spécifiques, ou certaines facilités pour les besoins du développement industriel.

Dans le cadre des négociations de Doha de l'OMC, la CSI a en particulier coordonné l'action syndicale dans les négociations AMNA. Elle a ainsi réalisé un travail de recherche, sous forme de simulations tarifaires par secteur, portant sur une série de propositions et leurs conséquences potentielles pour l'emploi dans le secteur manufacturier des 11 pays de l'AMNA (Busser, 2007). Le COSATU s'est chargé d'une recherche détaillée sur les effets des réductions des droits de douane sur l'emploi dans les industries sud-africaines. De même, l'Observatoire social au Brésil a entrepris une évaluation d'impact détaillée des négociations AMNA sur le secteur manufacturier brésilien, tout en évaluant également les effets sur l'emploi de la libéralisation antérieure au Brésil et dans d'autres pays d'Amérique latine (Instituto Observatório Social, 2005). En Inde, la fédération syndicale HMS et le Centre pour l'éducation et la communication ont entrepris une recherche sur les effets des propositions de l'AMNA sur les secteurs de la pêche, de l'automobile et du cuir.

De solides institutions du travail telles que les syndicats, la négociation collective et le dialogue social permettent de veiller à ce que le processus soit participatif, les effets néfastes atténués et les avantages et les coûts d'ajustement répartis plus équitablement, tout en offrant la légitimation démocratique requise à l'élaboration des politiques. Mais, dans la pratique, les négociations commerciales sont souvent engagées hors de tous processus décisionnels démocratiques. Elles sont conduites dans le secret, le public n'ayant que peu ou pas accès aux textes négociés, et ce en dépit des améliorations récemment constatées en termes de transparence au niveau de l'OMC. Cette situation est à l'origine de l'insuffisance de l'évaluation des impacts, du peu de cas fait des coûts d'ajustement et d'un échec à concevoir des politiques permettant d'aider le processus d'ajustement et de garantir une répartition plus équitable des coûts et des bénéfices.

Le dialogue social sur le commerce reste en général des plus modestes dans la plupart des pays, les instances de dialogue social institutionnalisées étant quant à elles encore plus rares. En revanche, on en trouve un bon exemple en Afrique du Sud où les négociations commerciales sont débattues au niveau national. Les syndicats sont partie intégrante du Conseil national de développement économique et de la main-d'œuvre (National Economic Development and Labour Council – NEDLAC), qui est :

une structure tripartite regroupant le gouvernement, les syndicats, les entreprises et les organisations communautaires et dans le cadre de laquelle le commerce et les politiques commerciales sont examinés à la Chambre de commerce et d'industrie, l'une des quatre chambres du NEDLAC. La Chambre de commerce et d'industrie dispose de sous-comités mandatés pour les négociations commerciales, notamment celles portant sur les produits non agricoles (AMNA), l'agriculture et les services. Le COSATU et ses organisations affiliées ont travaillé d'arrache-pied dans ces comités, en particulier sur une analyse de l'impact des propositions actuelles de l'OMC concernant plus d'un millier de lignes tarifaires (Busser, 2007, p. 174).

Dans d'autres pays, des syndicats se réunissent régulièrement avec les négociateurs commerciaux pour discuter des propositions de négociation et, dans certains cas, les dirigeants syndicaux font partie des délégations officielles envoyées par le pays à d'importants rassemblements sur le commerce tels que les réunions ministérielles de l'OMC. Il en va ainsi de plusieurs pays européens et de pays tels que l'Afrique du Sud et le Brésil.

Dans la suite de cette section, nous nous pencherons sur l'arsenal des politiques disponibles pour faire face aux ajustements induits par la libéralisation des échanges. Il convient de remédier aux coûts d'ajustement, notamment par l'intervention des pouvoirs publics, de manière à compenser les pertes de

revenu et à permettre aux «perdants» des échanges commerciaux d'être protégés à court terme et de développer leurs compétences tout en bénéficiant de la sécurité du revenu et de l'emploi à moyen terme. Parallèlement, il faut traiter les effets sur les transformations structurelles dans les pays en développement en ouvrant les échanges avec circonspection, de manière à contribuer à la mise en place de structures de diversification et de production à plus forte valeur ajoutée par la mise en œuvre de politiques industrielles.

Nous présenterons un aperçu des travaux d'ores et déjà existants sur ces politiques. Les principales politiques décrites dans cette section concernent: les dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux; la protection sociale; les politiques industrielles; les politiques de développement des compétences; et les services de l'emploi. Nous donnerons également quelques exemples de campagnes syndicales en faveur de certaines de ces politiques.

Dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux

Le pouvoir de négociation des travailleurs s'est trouvé affaibli par l'ouverture des échanges, qui a élargi le volant de main-d'œuvre disponible pour les entreprises et a permis à celles-ci de s'organiser à travers des chaînes d'approvisionnement ayant très largement recours à la sous-traitance de la production et de la main-d'œuvre. Des mécanismes permettant d'accroître le transfert des gains du capital vers le travail et du sommet vers la base, incluant notamment des salaires minima et la négociation collective, doivent être mis en place et respectés en droit et dans la pratique si l'on veut parvenir à une croissance inclusive. Le pouvoir de négociation est un élément décisif de la rémunération, avec les avantages sociaux y afférents, et des conditions de travail qu'un travailleur ou une travailleuse peut obtenir. Les travailleurs très hautement qualifiés ont un pouvoir de négociation infiniment plus élevé que des travailleurs non qualifiés. En effet, les premiers ont acquis des compétences rares et font face à une faible concurrence alors que les seconds sont en concurrence avec des millions de travailleurs tout aussi peu qualifiés qu'eux. Les syndicats modifient l'équilibre du pouvoir entre le capital et le travail en offrant aux travailleurs (qu'ils soient qualifiés ou non) la possibilité de négocier en grand nombre.

Les accords commerciaux soumis à des conditions en matière de travail n'ont joué qu'un rôle limité dans l'amélioration du respect des normes du travail. La force exécutoire des dispositions relatives au travail peut prendre plusieurs formes. Ainsi, certaines dispositions peuvent être mises à exécution par des institutions ayant des compétences judiciaires, alors que d'autres établissent une norme sans l'assortir de mécanismes juridiques permettant de la faire respecter, mais en laissant une marge de manœuvre pour l'action politique et la pression sociale. Le plus souvent, les normes du travail qui sont protégées dans les accords commerciaux sont les principes et droits

fondamentaux au travail de l'OIT et elles incluent aussi dans certains cas d'autres conventions de l'OIT. Dans certaines négociations, une réforme du droit du travail ou un plan d'action relatif aux droits des travailleurs a constitué une condition préalable à toute conclusion des négociations, par exemple dans les cas des accords de libre-échange entre les Etats-Unis et Oman, les Etats-Unis et Bahreïn et les Etats-Unis et la Colombie.

L'OMC est l'une des très rares organisations internationales à avoir la capacité d'imposer des sanctions aux pays qui enfreignent ses règles, et les sanctions commerciales se sont avérées être un moyen suffisamment dissuasif et efficace pour se traduire dans les faits par des modifications législatives et des changements de comportements. Toutefois, les règles de l'OMC ne comportent pas de normes du travail, à l'exception d'une interdiction de pure forme des produits provenant du travail pénitentiaire. Dans le cadre des accords de libre-échange, différentes questions de procédure et de contenu se posent, par exemple les différents stades de la procédure légale, les conditions requises pour déposer une plainte, la participation à l'équipe chargée de l'enquête et au groupe d'experts et d'arbitres juridiques, le recours à des sanctions et d'autres questions (Barenberg, 2009). En outre, les parties lésées n'ont la possibilité de recourir elles-mêmes à aucun mécanisme judiciaire; un gouvernement étranger défend leurs droits à leur place – la partie qui a présenté l'argumentation juridique – et la procédure d'arbitrage ou de consultation est motivée par des intérêts politiques et économiques (Vogt, 2014b).

Bien que de telles dispositions aient rarement été utilisées dans la pratique et qu'aucun cas n'ait jusqu'ici donné lieu au retrait d'avantages commerciaux, les syndicats plaident en faveur de la mise en place de normes du travail ayant force exécutoire dans les accords commerciaux régionaux et bilatéraux à l'OMC, car elles aideraient concrètement à renforcer les institutions et les droits du travail, notamment les droits de négociation collective et d'organisation. Sur le plan conceptuel, les syndicats et la négociation collective jouent un rôle crucial en offrant aux travailleurs la possibilité d'obtenir un revenu plus élevé, des avantages sociaux, de meilleures conditions de travail, la sécurité et la santé au travail et d'autres droits. Les membres des syndicats ont ainsi obtenu en moyenne un relèvement de 34 pour cent de leur salaire dans les secteurs qui ont été ouverts aux échanges (Friedman et coll., 2011).

Pour l'heure, les accords commerciaux des Etats-Unis et de l'Union européenne représentent les exemples les plus significatifs de soumission à conditions en matière de travail. L'approche des Etats-Unis intègre les lois et les obligations nationales du travail énoncées dans la Déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail, sans englober toutefois les huit conventions de l'OIT qui mettent en œuvre cette Déclaration. Pour sa part, l'Union européenne institue dans ses accords de libre-échange des obligations de mettre effectivement en œuvre toutes les conventions de l'OIT ratifiées et, comme il est dit dans l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la Corée, de consentir «des efforts continus et soutenus en

vue de ratifier les conventions fondamentales de l'OIT ainsi que les autres conventions classées par l'OIT dans la catégorie des conventions 'à jour'» (Union européenne, 2011, article 13.4.3, p. 63). Le chapitre de l'Union européenne sur le développement durable réaffirme par ailleurs l'engagement des parties au titre de la Déclaration ministérielle de 2006 du Conseil économique et social des Nations Unies sur le plein emploi et le travail décent. L'approche de l'Union européenne couvre donc plus complètement que le modèle des Etats-Unis la totalité des normes fondamentales du travail et des autres normes du travail.

D'un autre côté, il manque à l'Union européenne un mécanisme d'application crédible de ces engagements, alors que les chapitres sur le travail des Etats-Unis prévoient une procédure qui implique des consultations, suivie de l'intervention de la commission chargée de l'accord et, si tous les efforts ont échoué, le recours au mécanisme de règlement des différends prévu dans l'accord concerné. Le mécanisme d'application des Etats-Unis pourrait finalement donner lieu à une suspension de certains avantages commerciaux si un gouvernement persiste à refuser de reconnaître le bien-fondé des normes du travail. Le chapitre sur le développement durable de l'Union européenne charge des groupes consultatifs internes, mis en place au sein de chacune des parties à l'accord, et un Forum de la société civile, constitué de représentants d'organisations d'employeurs, de syndicats et d'organisations non gouvernementales, de suivre la mise en œuvre dudit chapitre. Les deux groupes consultatifs internes et le Forum de la société civile ne disposent d'aucun autre pouvoir que de transmettre les questions à un Comité intergouvernemental sur le commerce et le développement durable, qui examine l'affaire (Altintzis, 2013) dans un esprit de coopération. D'où il ressort qu'il n'existe pas véritablement de mécanisme d'application.

Les syndicats ont mis au point des modèles de chapitre sur le travail et des principes régissant leur négociation. Les principales dispositions prévoient que les accords commerciaux devraient imposer aux parties l'obligation d'incorporer dans leur législation nationale, y compris dans les prescriptions édictées par des structures sous-nationales, les conventions de l'OIT qui mettent en œuvre la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail ainsi que d'autres conventions à jour qui promeuvent des conditions de travail acceptables en ce qui concerne les salaires, la durée du travail, la sécurité et la santé au travail, les représentants des travailleurs, le licenciement, l'indemnisation en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, et la sécurité sociale. Le chapitre devrait inclure des clauses de non-dérogation pour empêcher une édulcoration ou un abandon de normes de travail visant à attirer des investissements ou à relancer le commerce. Un autre engagement porterait sur la mise en œuvre et l'application effectives du droit du travail national. Les parties devraient également mettre sur pied une procédure de règlement des différends et veiller à ce que l'accord renferme des formes de coopération en matière de travail.

Les mesures de protection sociale peuvent aider ceux qui sont pénalisés à faire face aux coûts d'ajustement et faciliter les réformes en atténuant et en réduisant la résistance de la société à la restructuration (VanGrasstek, 2011). Dans le même ordre d'idée, Mitra et Ranjan (2011) soutiennent que la mondialisation, à l'instar d'autres processus impliquant une restructuration économique, devient politiquement plus acceptable lorsque des systèmes de protection sociale existent, car ils offrent une sécurité du revenu, une assurance maladie, et la promesse que la personne concernée pourra, grâce à de nouvelles compétences, exploiter de futures opportunités d'emploi. Cet aspect est tout particulièrement important pour une transition juste vers une économie à faible émission de carbone, non seulement pour pouvoir surmonter les effets négatifs prévisibles sur les travailleurs, mais aussi pour mieux appuyer une transition juste. A titre comparatif, un système de protection sociale global est préférable à des programmes d'aide à l'ajustement ciblés en ce sens qu'il permet d'obtenir des résultats horizontalement pour toutes les catégories de personnes touchées, y compris les nombreuses personnes qui ne sont pas couvertes par des programmes d'aide à l'ajustement (Jansen, Peters et Salazar-Xirinachs, 2011).

En défendant la nécessité de la faisabilité financière des socles de protection sociale, l'OIT a pu constater qu'une protection sociale *de base* est à la portée de tous les pays. Toutefois, tous les pays ne disposent pas des capacités ou des ressources institutionnelles leur permettant de mettre en œuvre une protection sociale *renforcée* présentant des caractéristiques de prévention, de protection et de promotion. Dès lors, les gouvernements devraient veiller à ne pas prendre de décisions d'ouverture des échanges ne cadrant pas avec leur niveau de développement national et de diversification économique. Les pays pauvres peuvent parfois avoir besoin d'aide pour concevoir, mettre en œuvre et financer des systèmes de protection sociale destinés à faire face aux effets économiques négatifs d'une transition juste. Il faut en général avoir un système de protection sociale puissant, qui vise à prévenir les risques et à protéger des effets négatifs tous les citoyens, tout en assurant à ces derniers des moyens de subsistance, pour pouvoir obtenir un soutien à la restructuration qui découle de l'ouverture des échanges, de la transition juste vers une économie à faible émission de carbone ou d'autres initiatives engendrant une transformation structurelle.

Politiques industrielles

Les politiques en vue d'une transformation structurelle comprennent des mesures et réglementations financières, industrielles, sociales, économiques et autres, qui visent à favoriser la modernisation et la diversification de

l'économie et la création de nouveaux secteurs économiques tout en garantissant le travail décent et l'inclusion sociale. Les pays qui se sont développés n'ont pu le faire qu'en ayant recours à des politiques commerciales, des mesures incitatives, des interdictions, l'action des pouvoirs publics, des normes de qualité, des financements et des mesures budgétaires. L'ouverture des échanges et la libéralisation de l'investissement n'ont cessé de limiter la possibilité de recourir à ces instruments destinés à favoriser une industrialisation, une transition juste et d'autres objectifs nationaux de développement. Même si de nombreux décideurs et responsables politiques du monde développé prétendent que la question de la marge de manœuvre politique ne se pose pas étant donné l'échec des politiques publiques à stimuler le développement, pour les défenseurs des politiques d'accompagnement de la transformation structurelle, de telles politiques n'ont rien de nouveau et ne font que reprendre la voie effectivement tracée dans l'histoire par les pays développés pour leur propre industrialisation (Chang, 2008). De fait, des politiques commerciales et industrielles telles que celles répertoriées ci-dessous ont bel et bien été utilisées pour parvenir à une transformation structurelle. Parmi les éléments d'une politique industrielle de ce type qui ont fait leurs preuves, notons:

- le rôle important joué par l'Etat dans la conduite du processus d'industrialisation;
- la concentration sur des activités de qualité élevée (rendements croissants) caractérisées par une concurrence imparfaite dynamique et non sur des activités de faible qualité caractérisées par une concurrence parfaite;
- la nécessité d'investir dans l'éducation et l'innovation (centres de recherche publics);
- l'importance donnée à l'enseignement et à la formation professionnels techniques;
- des mécanismes de contrôle destinés à des politiques ciblées sélectives (telles que des objectifs d'exportations, prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux, obligations de résultats);
- des subventions ciblées;
- l'expérimentation, l'innovation et la prise de risques;
- la mise en place d'avantages comparatifs;
- l'accès bon marché au financement (par le pays lui-même) pour les industries naissantes;
- l'appropriation nationale de la stratégie en matière d'industrialisation;
- une politique douanière pouvant être un élément déterminant quand il s'agit de protéger le démarrage d'un secteur ou d'une industrie (protection d'une industrie naissante);

- l'imposition aux opérations conjointes de conditions requises en matière de promotion de transferts de technologies;
- la fixation de plafonds pour la propriété étrangère et la sélection des investissements pour les fusions et acquisitions envisagés par des sociétés étrangères, dans l'objectif de protéger le capital intérieur;
- un recours important aux marchés publics pour promouvoir le développement dans des régions géographiques ou des secteurs économiques spécifiques;
- l'assouplissement des droits de propriété intellectuelle dans la loi et dans ses dispositions d'application, notamment les brevets industriels, pour permettre l'accessibilité économique des technologies au niveau local;
- l'investissement dans des entreprises d'Etat pour la fourniture de prestations et de services collectifs et la création d'entreprises et de groupes destinés à réaliser des économies d'échelle (regroupement d'entreprises);
- la promotion d'attitudes sociales en matière de consommation portant sur les produits locaux et les produits étrangers; des normes de qualité et des contrôles pour consolider les marques et le nom du pays en tant que producteur;
- des restrictions à l'exportation et d'autres méthodes de quotas pour encourager la production et la valeur ajoutée au niveau local.

Reconnaissant que les entraves à la marge de manœuvre politique des pays en développement constituent un problème important, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) recommande aux gouvernements d'appliquer des politiques économiques sortant du cadre des limitations imposées par les accords commerciaux. Il va de soi que l'accent mis sur les chaînes de valeur mondiales dans la politique économique ne cadre pas avec l'analyse de la CNUCED (2014) faisant apparaître que les pays en développement tirent peu de bénéfices de leur participation aux réseaux de production internationaux, où ils sont la plupart du temps cantonnés dans les extrémités inférieures de la chaîne qui offrent des emplois de mauvaise qualité et freinent leurs perspectives d'industrialisation inclusive et de modernisation sociale et économique.

La présentation d'un nouveau scénario pour le commerce, basé sur la promotion des chaînes de valeur mondiales, a relancé des tentatives plus anciennes³ d'établir un agenda de libéralisation taillé sur mesure, souvent en étroite consultation avec des entreprises multinationales qui gèrent les réseaux de production mondiaux. Contrairement aux recommandations de la CNUCED, des gouvernements engagent des négociations et concluent

3. Par exemple, l'effort pour inclure les questions de Singapour dans le cycle de négociations de Doha.

de prétendus «accords du XXI^e siècle» qui portent, entre autres, sur la protection des investissements, les droits de propriété intellectuelle, les marchés publics, les prescriptions relatives à l'harmonisation de la réglementation, et des règles spéciales pour les entreprises d'Etat, réduisant ainsi considérablement la marge de manœuvre dont les pays disposent au niveau politique pour leur développement industriel.

Etant donné que le passage à une économie à faible émission de carbone impliquera lui aussi toute une série de moyens d'action qui sont traditionnellement associés aux politiques industrielles (en particulier les subventions, la protection de l'industrie naissante, les transferts de technologies et d'autres éléments), l'agenda de la libéralisation des échanges a, tout comme pour le processus de développement industriel, une incidence directe sur le processus de transition juste. Dès lors, le débat sur la marge de manœuvre politique s'avère donc tout aussi pertinent pour l'agenda de la transition juste que pour celui de la transformation structurelle. Nous plaillons donc pour la promotion d'un agenda de la transformation structurelle durable ou écologique qui permette d'évoluer vers une structure de la production à la fois à plus forte valeur ajoutée, diversifiée et non polluante. Les politiques industrielles en vue d'une transformation structurelle durable doivent donc inclure la promotion et l'utilisation de nouvelles technologies et de nouveaux produits et modes de production permettant une production non polluante.

Comme nous l'avons dit dans la première section, les syndicats ont fait valoir la nécessité de maintenir dans le cadre de négociations commerciales une marge de manœuvre au niveau politique pour le développement industriel et la transformation structurelle, en particulier dans le cadre des négociations AMNA et des Accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. L'engagement concret de syndicats dans la politique industrielle s'est toutefois avéré limité, l'attention accordée à la politique industrielle n'ayant été ranimée que tout récemment.

Le Syndicat sud-africain des travailleurs du textile et de l'habillement (Southern African Clothing and Textile Workers' Union – SACTWU) a milité activement en faveur d'une politique industrielle en Afrique du Sud, en particulier pour les secteurs de l'habillement et du textile, qui ont été confrontés à de graves difficultés ces dix dernières années. La libéralisation des échanges et une appréciation du rand sud-africain ont entraîné une hausse rapide des importations de vêtements et de textiles. Quelque 55 000 pertes d'emplois ont été enregistrées entre janvier 2003 et septembre 2005, le secteur de l'habillement affichant la plus forte baisse.

Pour parer à la chute brutale des emplois et de la production, le SACTWU s'est engagé dans une série d'initiatives destinées à améliorer la compétitivité de l'industrie et à la rendre plus durable. Une équipe spéciale chargée de plancher sur les industries de l'habillement, du textile, de la chaussure et du cuir, réunie par le ministère du Commerce et de l'Industrie

et dans le cadre de laquelle le SACTWU a présenté des propositions pour une restructuration industrielle, a abouti en 2005 à la mise en place d'un Programme sectoriel sur mesure. La mise en œuvre des principaux éléments du programme a été lente et n'a réellement décollé qu'après 2009, même si certaines mesures ont été mises en œuvre plus tôt. Il comprenait douze domaines portant sur des mesures de sauvegarde temporaires concernant les importations chinoises, la promotion du recours aux ressources locales, l'amélioration de la qualité des produits fabriqués localement, l'innovation en matière de produit et de conception, l'amélioration des techniques, la mise en place d'une chaîne de valeur intégrée, l'amélioration de l'investissement, le développement des ressources humaines et des pratiques en matière d'emplois durables (Vlok, 2006).

En 2008, un Fonds pour la protection de l'industrie a été mis en place à l'aide de contributions des travailleurs et des employeurs pour lancer et soutenir une politique industrielle et d'autres mesures de protection et de promotion de l'industrie. L'année suivante, la Commission d'administration du commerce extérieur (International Trade Administration Commission – ITAC) a augmenté les droits de douane sur un certain nombre de produits de l'habillement. Parallèlement, un Plan de sauvetage de l'industrie était mis en place. Puis, en 2010, des mesures de soutien à l'industrie ont été annoncées, sous la forme de cinq dispositifs, à savoir le Système d'incitation à la production, les Prêts de capital fixe, le Programme d'amélioration de la compétitivité, le Programme d'investissement dans le secteur manufacturier et le Plan de formation des personnes licenciées.

En 2009, le Programme sectoriel sur mesure du textile et de l'habillement et le Plan de sauvetage ont été intégrés dans une politique industrielle nationale sud-africaine, le Plan d'action en matière de politique industrielle, et ont abouti à une stabilisation nettement plus importante du secteur manufacturier du pays. Ce plan comprend de nouveaux programmes destinés à améliorer les compétences des travailleurs et des responsables, à remplacer les vieilles machines, à réorganiser les méthodes de travail et à accroître la productivité, tout en permettant aux sociétés qui en ont besoin d'avoir plus facilement accès au capital fixe et en luttant contre la fraude douanière. L'objectif de cette stratégie est de parvenir à des délais de livraison raccourcis, à une production dans des segments à plus forte valeur ajoutée et au respect des droits des travailleurs et des salaires décents (Vlok, 2011). On a enregistré près de 18 000 pertes d'emplois dans l'industrie au cours de la période 2010-2013, ce qui représente un net recul des pertes en termes tant relatifs qu'absolus par rapport à la période 2004-2007, même si le nombre d'emplois perdus est demeuré important (SACTWU, 2010 et 2013).

Dernièrement, IndustriALL (2013) a commencé à plancher sur une politique industrielle viable permettant de faire face à la triple crise – environnementale, économique et sociale. Le Plan d'action d'IndustriALL préconise notamment des politiques industrielles fortes qui:

- considèrent la fabrication industrielle comme un important moteur de croissance pour les économies nationales;
- encouragent l'investissement dans la recherche et le développement, la formation et les compétences, pour garantir une production industrielle durable et des perspectives d'emploi à long terme;
- soutiennent les transferts de compétences et de technologies vers les pays en développement pour accélérer leur industrialisation et la création d'emplois de bonne qualité tout en protégeant l'environnement;
- élaborent une politique énergétique volontariste qui érige la sécurité et la viabilité en fondements de la production industrielle dans le monde;
- soutiennent un traité mondial juste, ambitieux et contraignant sur le changement climatique, qui tienne compte des implications sociales, favorise la création d'emplois verts et intègre les principes de transition juste, veillant ainsi à ce que la transition vers une société à faible teneur en carbone soit équitable; et
- recherchent la participation syndicale dans tous les aspects de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique industrielle.

Politiques de développement des compétences

Les politiques d'éducation et de développement des compétences peuvent aider les secteurs touchés à recycler les travailleurs en vue de leur offrir de nouvelles opportunités. Qui plus est, Cadot, Carrère et Strauss-Kahn (2011) ont constaté que les investissements dans l'éducation et les infrastructures ont des effets bénéfiques sur la diversification des exportations nécessaire à la transformation effective en une économie à forte valeur ajoutée. Il s'avère que l'investissement dans l'éducation a des effets à la fois à court et à long terme sur la création d'emplois et la production à valeur ajoutée. Dans une certaine mesure, les entreprises doivent assumer leur part dans le recyclage permanent de la main-d'œuvre pour pouvoir répondre aux futurs besoins de compétences. Les conseils tripartites ont à cet égard un rôle important à jouer, notamment pour déterminer les besoins de compétences requis pour une transition vers une économie à faible émission de carbone. Le tout nouveau concept d'«apprentissage de qualité», qui combine l'apprentissage sur le tas et l'apprentissage extérieur avec une rémunération décente et des perspectives d'emploi à long terme, introduit un processus de création permanente de compétences régi par les secteurs économiques eux-mêmes, qui revêt une forte pertinence et une grande souplesse pour répondre aux besoins de qualifications des différents secteurs professionnels, tout en réduisant au minimum l'inadéquation des compétences.

L'OIT a mis au point l'approche des Compétences pour le commerce et la diversification économique (Skills for Trade and Economic

Diversification – STED)⁴ spécifiquement conçue pour aider les pays à tirer avantage de l'ouverture des échanges en mettant l'accent sur les besoins de compétences découlant des réorientations de la production. Après avoir analysé un secteur particulier dans un pays bénéficiaire, des experts du BIT complètent cette analyse par des entretiens avec les principaux acteurs du monde de l'entreprise et invitent les représentants des employeurs, des syndicats, des établissements d'enseignement professionnel et non professionnel et du gouvernement à faire part de leurs commentaires. Cette analyse vise à repérer les lacunes en matière de capacités qui empêchent les pays d'exporter de façon satisfaisante, y compris les lacunes en termes de conception et de commercialisation de produits, de réglementation intérieure, et de mise en œuvre de normes et de pratiques. Un rapport final réunit les conclusions et recommandations en vue des politiques de développement des compétences qui pourraient aider les secteurs économiques objet de l'enquête à combler leurs lacunes et à renforcer leurs capacités d'exportation. Le programme offre, entre autres, des conseils précis sur le type de compétences faisant défaut dans le secteur, les nouvelles compétences qui favoriseraient le développement des exportations, les modalités de formation des travailleurs, des spécialistes et des responsables, la mise en place et le rôle de centres d'expertise, les liens entre l'université et l'industrie, et la promotion du dialogue social grâce aux conseils sectoriels de compétences.

En Afrique du Sud, le SACTWU, dans le cadre des initiatives visant à renforcer le secteur du textile et de l'habillement, a joué un rôle dans la « promotion du développement des compétences des travailleurs et la constitution d'une main-d'œuvre productive » à l'aide des programmes de diverses autorités sectorielles de l'éducation et de la formation (Sector Education and Training Authorities – SETA) auxquels le syndicat a participé (SACTWU, 2010, p. 3). Depuis 2011, le syndicat organise également, en collaboration avec la Friedrich-Ebert-Stiftung, des séminaires sur la productivité destinés aux délégués syndicaux dans toute l'Afrique du Sud, au cours desquels les travailleurs prennent connaissance de processus d'amélioration de la productivité respectueux des travailleurs; l'intention étant qu'ils plaident ensuite en faveur de telles mesures dans leurs propres usines.

Services de l'emploi

Un autre domaine relevant des politiques publiques réside dans le rôle que peuvent jouer les services publics de l'emploi pour aider à la redistribution des emplois des entreprises qui suppriment des postes vers celles qui développent leur production. Ainsi, le Programme américain d'assistance à l'ajustement des échanges et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation proposent, entre autres, des services collectifs de recherche d'emploi, services de

4. Voir <www.ilo.org/sted>.

conseil gratuits, des ateliers d'aide à la rédaction de curriculum vitae et de préparation aux entretiens d'embauche, des subventions salariales, des primes de réinstallation et d'autres services publics de l'emploi aux travailleurs qui ont été victimes de suppressions d'emplois du fait de la concurrence des importations. En comparant les données provenant de 20 pays de l'OCDE couvrant la période 1985-1999, Boone et van Ours (2004) ont constaté que les services publics de l'emploi avaient effectivement une incidence mesurable sur la réduction du chômage.

Le programme des échanges et ses effets sur la transition vers une économie à faible émission de carbone

Cette section examine trois domaines du programme des échanges commerciaux actuel, à savoir les droits de propriété intellectuelle, les négociations sur les biens environnementaux, et certains moyens d'action tels que les subventions, les prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux et les marchés publics, qui ont tous des répercussions sur l'agenda pour une transition juste.

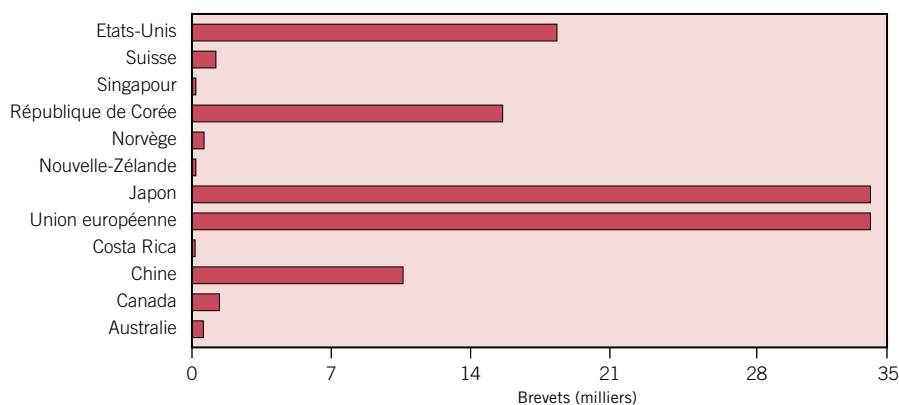
La question de la protection des brevets technologiques revêt un intérêt tout particulier pour un tel agenda. Etant donné que les brevets protègent les bénéfices retirés des inventions, on peut soutenir qu'ils constituent dans une certaine mesure une incitation à investir plus dans la recherche et le développement et dans l'innovation, sans qu'il s'agisse toutefois d'une obligation. Les recherches menées dans le cadre des Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'OMC ont abouti à la conclusion que le renforcement du régime de protection des droits de propriété intellectuelle ne profiterait ni à la plupart des pays en développement ni à l'économie mondiale dans son ensemble (Chang, 2001). En fait, le laxisme du régime de protection des droits de propriété intellectuelle et les initiatives d'expropriation des technologies étrangères ont fait partie des éléments caractéristiques de l'industrialisation des pays aujourd'hui développés (CNUCED, 2014).

Une réduction des niveaux de protection des technologies vertes permettrait aux pays en développement d'avoir accès à de telles technologies à un moindre coût et de produire des biens qui améliorent l'efficacité énergétique, favorisent la réduction des émissions et de toutes les formes de contamination et de déchets, permettent de générer des énergies et des ressources renouvelables, et ce à partir de leurs propres capacités et en modernisant leurs structures économiques. La mise à profit de la souplesse de l'OMC en matière de protection des droits de propriété intellectuelle sur les médicaments anti-VIH/sida a par exemple contribué à élargir l'accès aux traitements antirétroviraux, ce qui a sauvé de nombreuses vies (t Hoen et coll., 2011). L'OMC devrait donc exonérer ou abaisser considérablement la durée et le niveau de protection des technologies environnementales des ADPIC. Qui plus est,

les accords bilatéraux et régionaux doivent prévoir la même exonération. Les figures 1 et 2 montrent que, à l'exception de la Chine, les pays en développement détiennent peu de brevets environnementaux et que leur protection n'est donc pas une priorité.

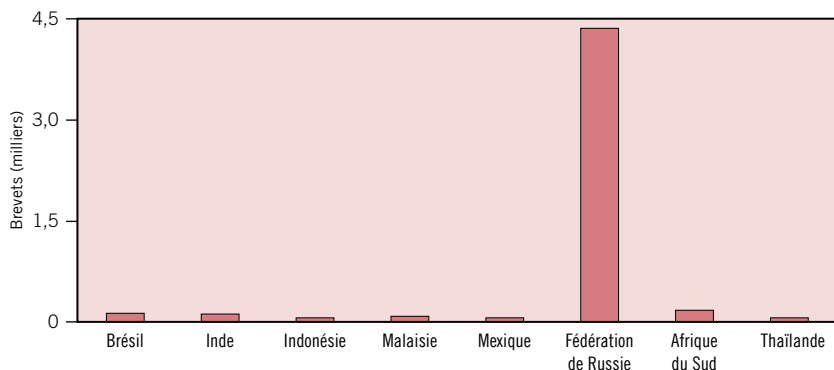
L'Accord sur les biens environnementaux (ABE)⁵ négocié en janvier 2015 à l'OMC vise à réduire le prix du marché des biens environnementaux par la suppression des droits de douane et l'harmonisation des normes.

Figure 1. Nombre de brevets de technologies environnementales, pays participant aux négociations relatives à l'Accord sur les biens environnementaux



Source: base de données statistiques de l'Organisation mondiale de la protection intellectuelle (OMPI), juin 2014.

Figure 2. Nombre de brevets de technologies environnementales, quelques pays ne participant pas aux négociations relatives à l'Accord sur les biens environnementaux



Source: base de données statistiques de l'OMPI, juin 2014.

5. L'Australie, le Canada, la Chine, la République de Corée, le Costa Rica, les Etats-Unis Hong-kong, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, Singapour, la Suisse, le Taipei chinois et l'Union européenne ont lancé en 2014 des négociations plurilatérales pour la libéralisation des biens environnementaux sur la base d'une liste de 54 produits établie dans le cadre de la Coopération économique Asie-Pacifique.

Etant entendu que des réductions tarifaires permettraient d'avoir accès à ces produits à un moindre coût, l'accord pourrait également déboucher sur une certaine consolidation du marché des produits verts et un accroissement de la part de marché de ceux qui possèdent un grand nombre de brevets et modèles déposés. Les pays qui visent à développer leur propre production non polluante pourraient être amenés à restreindre inutilement la marge de manœuvre dont ils disposent sur le plan politique s'ils tenaient à participer aux négociations ABE, celles-ci cherchant à éliminer les obstacles tarifaires sur les produits verts, ce qui, par ricochet, supprimerait la capacité de ces pays de protéger leurs industries naissantes dans ce domaine.

Un autre domaine des règles de l'OMC ayant une incidence sur les politiques en vue d'une transition juste touche aux règles relatives à la teneur en éléments locaux et aux marchés publics, qui peuvent représenter des éléments importants de la boîte à outils permettant aux gouvernements d'offrir des mesures d'encouragement suffisantes pour inciter à une production moins polluante. Leur utilisation est toutefois soumise à des règles strictes à l'OMC et dans les accords commerciaux régionaux ou bilatéraux. De telles restrictions, par exemple celles imposées aux subventions, ont sérieusement limité leur utilisation dans le cadre des politiques industrielles et des processus d'industrialisation. Des contraintes analogues pourraient s'exercer sur la transition vers une économie à faible émission de carbone, alors même que des subventions ciblées pourraient jouer un rôle important pour encourager les changements dans les méthodes et processus de production.

Faire du recours aux ressources locales une priorité offre en effet de grandes possibilités de réduire les émissions. Cristea et coll. (2011) relèvent que, même si le transport international ne génère qu'une petite fraction des émissions globales, il représente la plus grande partie des émissions liées au commerce. Après avoir comparé les données relatives aux émissions, leur étude constate qu'un quart seulement des éventuelles réaffectations de la production (qui se produiraient par suite des nouveaux échanges commerciaux) permettrait de réduire les émissions, et que de telles possibilités se concentrent dans le commerce provenant de l'agriculture et des minerais d'exploitation, mais pas dans celui des produits manufacturés. De surcroît, ils concluent que les accords préférentiels et régionaux bénéficient aux pays qui procèdent à un ajustement au niveau géographique et aux pays à proximité. Pourtant, la libéralisation des échanges réoriente le commerce vers des partenaires lointains, ce qui augmente les émissions. La tendance actuelle du commerce et des accords commerciaux, tels que l'Accord de partenariat transpacifique et le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, favorise les réseaux de production internationaux qui s'approvisionnent auprès de multiples partenaires commerciaux en fonction du prix de la production et du délai de livraison. Ces réseaux sont en mesure d'offrir un produit fini bon marché mais qui consomme beaucoup plus d'énergie du fait des émissions produites lors du transport des éléments intermédiaires et du produit fini.

Il importe donc d'évaluer, pour l'agenda de la transition juste, les incidences de divers accords commerciaux en cours de négociation ainsi que les dispositions adoptées dans les accords commerciaux qui restreignent la marge de manœuvre au niveau politique pour un tel agenda.

Conclusions

La mise en œuvre d'une action en faveur du climat n'étant pas nécessairement un investissement rentable ou à haut rendement, on ne saurait laisser la transition juste aux seules initiatives privées et forces du marché. La réduction de l'intensité de carbone de l'économie mondiale impliquera de nouvelles réglementations, des mesures budgétaires incitatives et dissuasives et, en général, des politiques posant comme préalable l'existence d'une marge de manœuvre au niveau politique. L'une des conclusions importantes est que les politiques commerciales et industrielles peuvent aider à réduire l'empreinte écologique de l'activité économique et à accroître l'apport d'énergies renouvelables de la même manière que de telles politiques ont, au cours de l'histoire, aidé les entreprises privées et les entreprises d'Etat à mettre en place les emplois existants et à créer une nouvelle forme de travail durable et décent assortie de revenus et d'une productivité élevés. On peut soutenir qu'un cadre d'action bien conçu en vue d'une transformation structurelle durable peut aider les acteurs économiques à faire usage des technologies existantes tant pour une consommation que pour une production à faible empreinte écologique, et stimuler la création de nouvelles technologies pour la transition vers une économie à plus forte valeur ajoutée et moins polluante. Il est dès lors indispensable de conserver la marge de manœuvre au niveau politique comme une condition préalable essentielle des politiques de transformation structurelle, pour pouvoir s'attacher ensuite à la diversification et à la modernisation de l'économie, tout en garantissant la préservation de l'environnement.

A l'instar de la transition juste vers une économie à faible émission de carbone, la restructuration résultant du commerce engendrera des perdants et des gagnants, les coûts et bénéfices d'ajustement n'étant pas échus en partage aux mêmes groupes. Dans le cas de l'ouverture des échanges, les gagnants sont plutôt les entreprises compétitives et les travailleurs hautement qualifiés, tandis que les entreprises moins compétitives et les travailleurs peu qualifiés en paient le prix. Dans le cas de la transition juste, les secteurs à forte intensité de carbone devant être remplacés par des secteurs à faible intensité de carbone, bien des schémas de production sont à revoir et à réorganiser, et la consommation doit devenir durable. L'avènement d'une telle économie engendrera néanmoins de nombreuses opportunités.

Contrairement à la libéralisation des échanges qui peut être décidée lorsqu'un gouvernement estime une économie globalement compétitive, l'action en vue d'une transition juste doit être lancée le plus tôt possible. Prendre

des mesures qui permettront, faciliteront et accéléreront la transition est un défi qu'il incombe aux gouvernements de relever. La possibilité de changer l'économie mondiale et le mode de vie humain ne saurait rester inexploitée. Pour ce faire, les gouvernements et les sociétés ont besoin d'un nouveau cadre d'action pour que la transition soit réalisée avec justice et équité, notamment en assurant à ceux qui en subissent les conséquences un revenu minimum et un large éventail de nouvelles opportunités. Outre la nécessité de conserver une marge de manœuvre sur le plan politique en vue d'une transformation structurelle durable ou écologique, des institutions du travail et une protection sociale fortes, combinées à des investissements publics dans l'éducation, les infrastructures et la recherche pour une production non polluante, se sont révélées des moyens efficaces de renforcer la capacité de résistance, l'insertion sociale et de nouvelles possibilités. Les évaluations d'impact sont vitales et le dialogue social doit être à la base de la transition.

Références

- Altintzis, Y. 2013. «Civil society engagement and linkages in EU trade policy», dans l'ouvrage publié sous la direction de T. Takács, A. Ott et A. Dimopoulos, *Linking trade and non-commercial interests: the EU as a global role model?*, Centre for the Law of EU External Relations, CLEER Working Papers 2013/4, Asser Institute, La Haye.
- Autor, D. H.; Dorn, D.; Hanson, G. 2011. *The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States*, MIT Working Paper, Institute of Technology Cambridge, MA, Massachusetts.
- Barenberg, M. 2009. *Sustaining workers' bargaining power in an age of globalization*, EPI Briefing Paper No. 246, Economic Policy Institute, Washington, DC.
- Boone, J.; van Ours, J. C. 2004. *Effective active labour market policies*, CEPR Discussion Paper No. 4707, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Buffie, E. F. 2001. *Trade policy in developing countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Busser, E. 2007. «Why NAMA is a trade union issue: Negotiations, policy implications and trade union responses», *Labour, Capital and Society*, vol. 40, n° 1-2 (résumé disponible en français).
- . 2014. «Une nouvelle politique industrielle comme paradigme de croissance pour les pays en développement», dans l'ouvrage publié sous la direction de D. Coats, *Sortir de la crise: vers un modèle de croissance plus équitable et plus durable*, pp. 129-133, Institut syndical européen (ETUI), Bruxelles.
- Cador, O.; Carrère, C.; Strauss-Kahn, V. 2011. «Trade diversification: Drivers and impacts», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Jansen, R. Peters et J. M. Salazar-Xirinachs, *Trade and employment: From myths to facts*, BIT, Genève.
- Casacuberta, C.; Gandelman N. 2010. «Reallocation and adjustment in the manufacturing sector in Uruguay», dans l'ouvrage publié sous la direction de G. Porto et B. M. Hoekman, *Trade adjustment costs in developing countries: Impacts, determinants and policy responses*, Banque mondiale, Washington, DC, Centre for Economic Policy Research, Londres.

- Chang, H.-J. 2001. *Intellectual property rights and economic development: Historical lessons and emerging issues*, Intellectual Property Rights Series No. 3, Third World Network, Penang.
- . 2008. *Bad Samaritans: The myth of free trade and the secret history of capitalism* (1^{re} édition 2007), Bloomsbury Press, New York.
- CNUCED – Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. 2014. *Rapport sur le commerce et le développement, 2014*, Aperçu général, Nations Unies, Genève.
- Cristea, A.; Hummels, D.; Puzzello, L.; Avetisyan, M. 2011. *Trade and the greenhouse gas emissions from international freight transport*, NBER Working Paper No. 17117, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Ebenstein, A.; Harrison, A.; McMillan, M.; Phillips, S. 2009. *Estimating the impact of trade and offshoring on American workers using the current population surveys*, NBER Working Paper No. 15107, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Feenstra, R. C.; Hanson, G. H. 1999. «The impact of outsourcing and high-technology capital on wages: Estimates for the United States, 1979-1990», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n° 3, pp. 907-940.
- Friedman, J.; Mulder, N.; Faúndez, S.; Caldentey, E. P.; Yévenes, C.; Velásquez, M.; Baizán, F.; Reinecke, G. 2011. *Openness, wage gaps and unions in Chile: A micro econometric analysis*, OECD Trade Policy Working Papers No. 134, OCDE, Paris.
- Harrison, A. E.; McMillan, M. S. 2004. *The impact of overseas investment by US multinationals on wages and employment*, document présenté à la conférence de 2005 de la Allied Social Science Association (ASSA), Philadelphie.
- IndustriALL Global Union. 2013. *Pour une politique industrielle viable*, document de consultation. Disponible à l'adresse <www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/Sustainability/a4_discussion_paper_fr_web.pdf>.
- Instituto Observatório Social (IOS). 2005. *Las desigualdades Norte/Sur y la geopolítica del desarrollo: Las negociaciones de NAMA y el impacto en América Latina y el Brasil*, São Paulo.
- Jansen, M.; Peters, R.; Salazar-Xirinachs, J. M. 2011. «Introduction: Towards a coherent trade and employment policy», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Jansen, R. Peters et J. M. Salazar-Xirinachs, *Trade and employment: From myths to facts*, BIT, Genève.
- Laird, S.; de Córdoba, S. F. (dir. de publication). 2006. *Coping with trade reforms: A developing-country perspective on the WTO Industrial Tariff Negotiations*, Palgrave Macmillan, New York.
- Linden, G.; Kraemer, K. L.; Dedrick, J. 2009. «Who captures value in a global innovation network? The case of Apple's iPod», *Communications of the Association for Computing Machinery (ACM)*, vol. 52, n° 3, pp. 140-144.
- Liu, R.; Treffer, D. 2011. *A sorted tale of globalization: White collar jobs and the rise of service offshoring*, NBER Working Paper No. 17559, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- McMillan, M.; Rodrik, D. 2011. *Globalization, structural change and productivity growth*, NBER Working Paper No. 17143, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- ; Verduzco, I. 2011. «New evidence on trade and employment: An overview», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Jansen, R. Peters et J. M. Salazar-Xirinachs, *Trade and employment: From myths to facts*, BIT, Genève.
- Menezes-Filho, N. A.; Muendler, M. A. 2007. *Labor reallocation in response to trade reform*, CESifo Working Papers No. 1936, Center for Economic Studies, Munich.
- Mitra, D.; Ranjan, P. 2011. «Social protection in labour markets exposed to external shocks», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Bacchetta et M. Jansen, *Making globalization socially sustainable*, OMC, BIT, Genève.
- Muendler, M. A. 2010. «Trade reform, employment allocation and worker flows», dans l'ouvrage publié sous la direction de G. Porto et B. M. Hoekman, *Trade adjustment costs in developing countries: Impacts, determinants and policy responses*, Banque mondiale, Washington, DC, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Newfarmer, R.; Sztajerowska, M. 2012. «Trade and employment in a fast-changing world», dans l'ouvrage publié sous la direction de D. Lippoldt, *Policy priorities for international trade and jobs*, OCDE, Paris.
- Polaski, S. 2006. *Winners and losers: Impact of the Doha Round on developing countries*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- ; de Souza Ferreira Filho, J. B.; Berg, J.; McDonald, S.; Thierfelder, K.; Willenbockel, D.; Zepeda, E. 2009. *Brazil in the global economy: Measuring the gains from trade*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, BIT, Genève.
- Public Citizen's Global Trade Watch. 2014. «NAFTA's 20-year legacy and the fate of the Trans-Pacific Partnership», Washington, DC. Disponible à l'adresse <<http://www.citizen.org/documents/NAFTA-at-20.pdf>>.
- Reinert, E. S. 2008. *How rich countries got rich... and why poor countries stay poor*, Anthem Press India, Haryana.
- SACTWU – Southern African Clothing and Textile Workers' Union. 2010. *Overview of SACTWU activities*, 11^e Congrès national du SACTWU. Disponible à l'adresse <www.sactwu.org.za>.
- . 2013. *Overview of SACTWU activities*, 12^e Congrès national du SACTWU. Disponible à l'adresse <www.sactwu.org.za>.
- Sinha, A. 2011. «Trade and the informal economy», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Jansen, R. Peters et J. M. Salazar-Xirinachs, *Trade and employment: From myths to facts*, BIT, Genève.
- Sundaram, J. K.; von Arnim, R. 2008. *Economic liberalization and constraints to development in Sub-Saharan Africa*, DESA Working Paper No. 67, UN Department of Economic and Social Affairs, New York.
- 't Hoen, E.; Berger, J.; Calmy, A.; Moon, S. 2011. «Driving a decade of change: HIV/AIDS, patents and access to medicines for all», *Journal of the International AIDS Society*, vol. 14, n° 15.
- Union européenne. 2011. «Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part», document 2011/265/UE, *Journal officiel de l'Union européenne* (14 mai 2011), p. L 127/6. Disponible à l'adresse <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=fr>>.

- VanGrasstek, C. 2011. *Employment and the political economy of trade: A structured review of the literature*, OECD Trade Policy Working Papers No. 133, OCDE, Paris.
- Vlok, E. 2006. «The textile and clothing industry in South Africa», dans l'ouvrage publié sous la direction de H. Jauch et R. Traub-Merz, *The future of the textile and clothing industry in Sub-Saharan Africa*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- . 2011. «Productivity ploy 'pays off' to create stability», *Mail & Guardian* (4 novembre). Disponible à l'adresse <<http://mg.co.za/article/2011-11-04-productivity-loy-pays-off-to-create-stability>>.
- Vogt, J. 2014a. *Precarious work in the Asia Pacific region: A 10 country study by the International Trade Union Confederation (ITUC) and ITUC Asia-Pacific*. Disponible à l'adresse <http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/report_2014__precarious_work_lr.pdf>.
- . 2014b. «Trade and investment arrangements and labor rights», dans l'ouvrage publié sous la direction de L. Blecher, N. Kaymar Stafford et G. C. Bellamy, *Corporate responsibility for human rights impacts*, American Bar Association, Chicago, Illinois, pp. 121-175.
- Xing, Y.; Detert, N. 2010. *How the iPhone widens the United States trade deficit with the People's Republic of China*, ADBI Working Paper Series No. 257, Asian Development Bank Institute, Tokyo.

Les évolutions de la gouvernance des risques industriels vers une transition plus juste

Le cas de Dunkerque (France)

Antoine Le Blanc

Professeur, Université du Littoral Côte d'Opale (ULCO)
Laboratoire Territoires, villes, environnement et société
(TVES, EA 4477), Dunkerque, France

Irénée Zwarterook

Collectif de recherche comprenant des chercheurs de diverses disciplines,
du laboratoire TVES, EA 4477, Lille-Dunkerque, France
Université de Lille, France

Ont contribué à cet article: Hervé Flanquart et Christophe Gibout (sociologues), Rachel Bavdek et Iratxe Calvo-Mendieta (économistes), Anne-Peggy Hellequin, Nicolas Grembo (géographes), Séverine Frère (politiste).

Dans un territoire marqué par une histoire et une identité industrielles très fortes comme le Dunkerquois, dans le nord de la France, le maintien de l'industrie, en tant que source d'emploi et de développement économique, mais aussi comme culture, constitue un enjeu considérable, dans un contexte de crise économique et de mondialisation subie. Ce maintien de l'industrie ne peut plus être envisagé uniquement sous l'angle économique; il est nécessaire de viser la durabilité d'un système dans tous ses aspects: économique, social, politique, environnemental. Paradoxalement, cette durabilité se doit d'être évolutive, afin de tenir compte des changements du contexte mondial et local; il s'agit donc bien d'une réelle transition pour le territoire.

Cet article traite d'une approche particulière de cette transition, de cette recherche de «durabilité évolutive»: la question des risques. En effet, la gestion des risques industriels (nuisances, pollutions, accidents, pénuries...) impacte très fortement non seulement le plan économique mais aussi la santé et le bien-être des riverains, et plus généralement toute l'organisation territoriale locale. C'est pourquoi, traditionnellement, du moins en France, la gestion des risques industriels constitue une sorte de domaine réservé des industriels, en accord avec les administrations locales. La prise en compte de nouveaux acteurs, avec leurs intérêts, leurs interrogations, leurs enjeux différents, modifie considérablement les modalités de gestion des risques. Or la concertation est désormais rendue obligatoire en France pour les sites industriels à risques, avec l'implication nouvelle des salariés et des riverains, en particulier des associations, dans le processus décisionnel et dans la circulation de l'information. L'hypothèse de cet article est que la concertation en matière de gestion des risques constitue un outil crucial pour une transition plus juste, et un facteur essentiel de durabilité évolutive pour le territoire.

Ce concept de transition juste entre en résonance avec l'idée de résilience territoriale¹. L'évolution des modalités de gestion des risques est symptomatique d'une modification durable de la gouvernance locale, qui tend vers un mode de gouvernement plus ouvert à une diversité d'acteurs, et en particulier à des acteurs non institutionnels (représentants des riverains, des salariés, des associations), impliquant davantage la participation et la négociation entre intervenants hétérogènes. Ce que nous entendons ici par une gouvernance *plus juste et plus équitable* tient au principe sous-jacent de cette notion qui met en avant le déplacement des responsabilités qui s'opère entre l'Etat, la société civile et les forces du marché lorsque de nouveaux acteurs sont associés aux processus de décision (Duran, 1998; Le Galès, 1995). Ainsi, cela renvoie

1. Nous nous appuyons sur la définition du terme donnée par Comfort, Boin et Demchak (2010): «La résilience est la capacité d'un système social (par exemple une organisation, une ville ou une société) de s'adapter de manière proactive à des perturbations qui sont considérées au sein du système comme sortant du champ des perturbations normales et attendues, et de les surmonter».

selon nous à des modalités de gouvernement qui tiennent compte des acteurs non institutionnels désormais associés officiellement au débat sur les risques depuis la loi de 2003 et leur accordent une réelle place dans la répartition du pouvoir de négociation et de décision. Cette évolution est parallèle au passage d'une théorie des risques fondée sur une gestion descendante, hiérarchique et peu transparente, vers une stratégie de résilience plus complexe, faisant appel à plus de flexibilité et de coordination entre un plus grand nombre d'acteurs et d'échelles de gestion.

Cette mutation constitue une réponse des territoires face à une mondialisation qui multiplie les enjeux et les acteurs, et nécessite des réponses locales plus rapides et plus flexibles. Les territoires et les modes de gouvernance doivent s'adapter à ces changements – effectuer une transition – tout en préservant un système économique, une identité et un bien-être des habitants – c'est-à-dire avec justice.

Les évolutions récentes de la législation et des pratiques de gestion des risques industriels² en France constituent un angle d'analyse particulièrement intéressant pour comprendre la mutation des modes de gouvernance industrielle et ce passage d'un système cloisonné et vulnérable à un système plus ouvert, théoriquement plus durable et moins vulnérable – théorie dont les résultats réels sont encore à démontrer, mais pour lesquels le cas de Dunkerque représente un exemple assez avancé.

Les nouvelles conditions de gestion des risques industriels dans le Dunkerquois

Rappel de la législation et du contexte national

A la suite de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse le 21 septembre 2001, la législation française en matière de gestion des risques industriels a connu une petite révolution – de même que la conscience de ces risques et probablement la mémoire collective (Halbwachs, 1976) en la matière. La loi du 30 juillet 2003, dite loi Bachelot, consacre ces évolutions en mettant en place une obligation de constitution de plans de prévention des risques technologiques (PPRT) pour les sites classés Seveso³, et des instances de concertation nommées comités locaux d'information et de concertation (CLIC), devenus en 2013 commissions de suivi de sites (CSS). Malgré de nombreuses difficultés

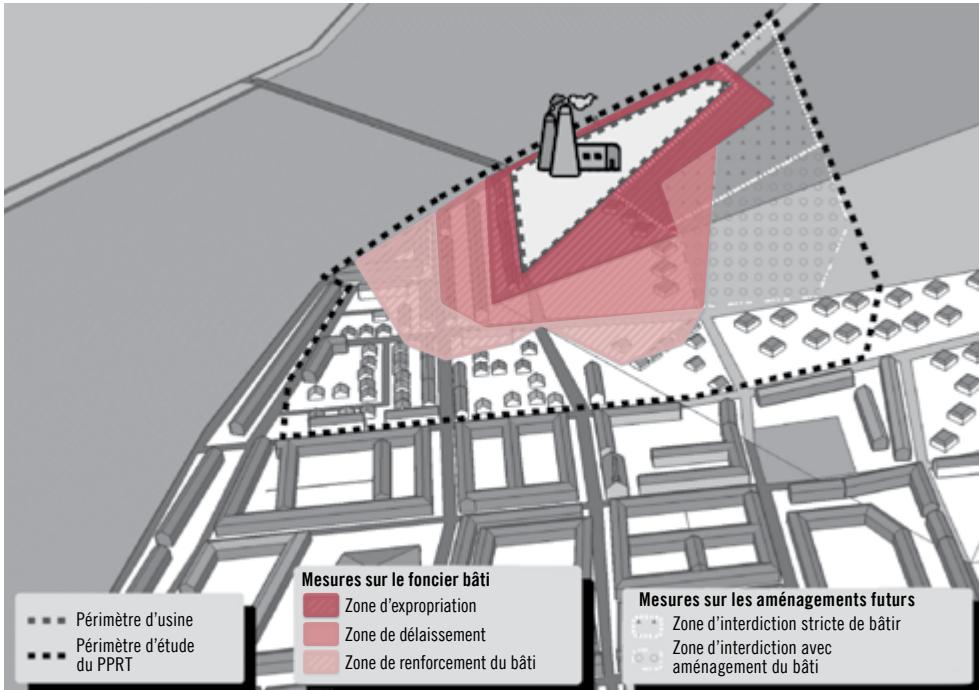
2. Par risques industriels, nous entendons l'ensemble des phénomènes accidentels potentiels (surpression, explosion, etc.) et chroniques (pollutions diverses...). Les risques industriels dans le Dunkerquois, essentiellement liés à la pétrochimie, sont calculés par les industriels et la direction régionale compétente (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DREAL).

3. Les directives européennes dites Seveso (datant de 1982 et de 1996) se proposent de tirer les enseignements de l'explosion d'une usine italienne survenue à Seveso le 10 juillet 1976.

techniques et politiques, les PPRT et les CLIC-CSS représentent une évolution importante des modalités de gestion des risques industriels et plus généralement des relations entre industriels et riverains.

En France, les sites industriels sont classés en fonction de leur degré de dangerosité, chacun répondant à un régime juridique propre allant de la déclaration en préfecture à l'autorisation après des «études de dangers». Selon la classification de l'établissement industriel, la loi établit, d'une part, l'obligation pour l'industriel d'identifier l'ensemble des dangers que génère son entreprise et, d'autre part, le principe du contrôle par l'administration des activités dangereuses. Ainsi deviennent obligatoires l'élaboration d'un Plan d'opération interne (POI) qui structure la mise en place des systèmes de sécurité au sein de l'entreprise, l'organisation des secours à l'extérieur par les représentants de l'Etat et le déclenchement d'un Plan particulier d'intervention (PPI) en cas de débordement du risque à l'extérieur de l'usine. La nomenclature fixe également des seuils de quantité par produit et par atelier (et par installation depuis la loi de 1976). L'ensemble de ces mesures est par ailleurs complété par un «droit de savoir» instauré pour la population, qui oblige les industriels à communiquer les risques que produit leur exploitation. Enfin, la loi introduit certaines contraintes concernant les plans d'occupation des

Figure 1. Schéma fictif des mesures foncières liées au PPRT



Source: Philippe Chagnon, d'après le guide méthodologique des PPRT, ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, 2007.

sols (POS) ou les plans locaux d'urbanisme (PLU) concernés, et préconise la réduction du risque à la source.

Ces mesures trouvent écho dans les objectifs dévolus au PPRT, qui est avant tout un document d'urbanisme. Son rôle est d'imposer, selon les particularités du territoire, les distances de sécurité qui permettent la cohabitation sans risque entre les industries Seveso «seuil haut» et les activités professionnelles ou civiles qui se déroulent à proximité. Son élaboration s'établit par la production de périmètres autour d'un site industriel, conçus sur la base des connaissances des risques. Selon la probabilité, l'intensité et la cinétique des aléas identifiés⁴, plusieurs zones autour du site industriel sont délimitées et constituent la cartographie des aléas technologiques. Les zones qui sont considérées les plus dangereuses donnent lieu à trois types de mesures foncières sur les constructions existantes: l'expropriation, le délaissement ou le renforcement du bâti (voir figure 1). Le PPRT vise aussi à prévenir les risques pour les constructions futures, et peut imposer une interdiction stricte de bâtir ou une interdiction avec quelques aménagements (principe de prescription).

Une innovation majeure est que ces mesures ne sont pas uniquement le fruit de réflexions entre experts. En effet, le public, notamment les riverains, entre depuis 2001 dans les débats sur les risques industriels, permettant par là même de les «élargir à des populations qui étaient absentes» (Suraud, 2009); et la mise en place des CLIC, en vue de l'élaboration des PPRT, va leur donner un réel poids institutionnel. Les «acteurs traditionnels» de la gestion du risque doivent ainsi partager cette tâche avec ces nouveaux entrants: le public (riverains et associations) et les salariés des sites à risques⁵. Il y a ainsi, à travers les CLIC, une ouverture de la gestion des risques qui mobilise «des intervenants au-delà des frontières habituelles formées par les services de l'Etat, des industriels et des collectivités locales» (Nonjon et coll., 2007, p. 13).

Ces changements modifient le fonctionnement de la gestion des risques et les relations entre industriels et riverains.

4. Les aléas, selon leur dangerosité, sont classés sur une échelle de niveaux. Sept niveaux sont pris en compte: faible, moyen, moyen +, fort, fort +, très fort, très fort +.

5. La consultation de ces acteurs est d'ailleurs prévue par la convention (n° 174) sur la prévention des accidents industriels majeurs, 1993, de l'Organisation internationale du Travail. Disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312319>. Entrée en vigueur en 1997, cette convention est en cours de ratification par la France. Disponible à l'adresse <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/3eme_rapport_ESC.pdf>.

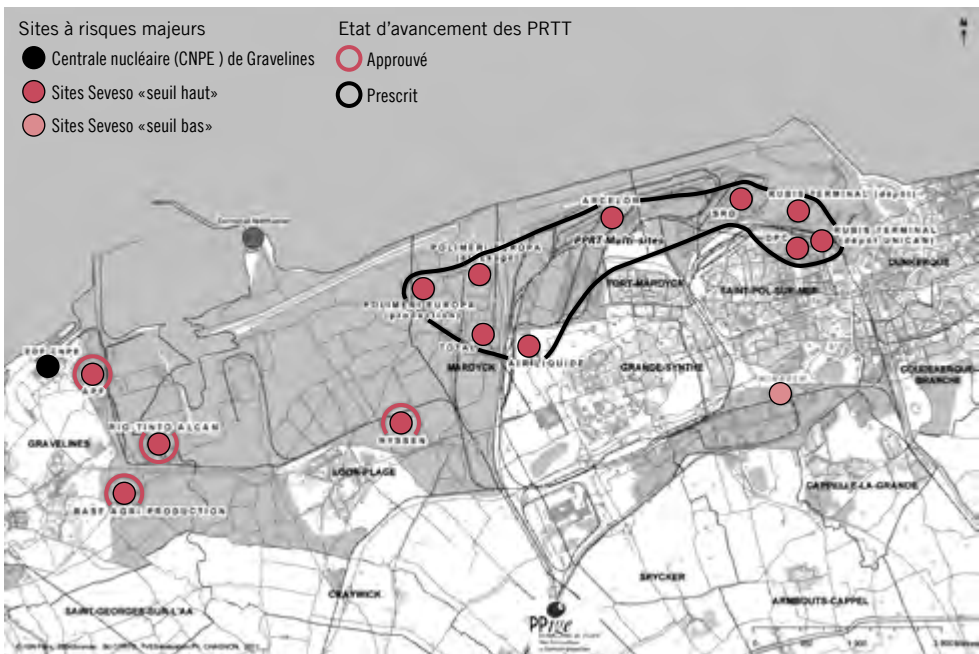
Plans de prévention et structures de concertation dans le Dunkerquois

L'agglomération de Dunkerque, qui compte environ 200 000 habitants, est une zone industrielo-portuaire qui repose largement sur l'emploi industriel: près de 20 000 emplois directs dans l'industrie sur un total de 85 000 emplois⁶, soit 24 pour cent des emplois, auxquels il conviendrait d'ajouter les nombreux emplois indirects dans les transports, services, etc.

Les PPRT dunkerquois

La zone industrielo-portuaire de Dunkerque (voir figure 2) abrite treize sites Seveso «seuil haut» (le quatorzième, un terminal méthanier, est en construction), proches de la troisième plus importante centrale nucléaire au monde (la première de l'Union européenne), le Centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) de Gravelines. Sur cet espace restreint, cinq PPRT sont à mettre

Figure 2. Les sites Seveso de la zone industrielo-portuaire de Dunkerque



Source: Grembo et coll., 2013.

6. Communauté urbaine de Dunkerque, 2010. Le port de Dunkerque emploie directement 400 personnes. Disponible à l'adresse <http://www.agur-dunkerque.org/ressources/Lists/Publications/Attachments/250/Cles2013_2014_bdef.pdf>. Ces chiffres ne tiennent pas compte des emplois dans la construction (5 600 emplois).

en œuvre: quatre PPRT dits simples (BASF Agri-Production, Rio Tinto Alcan, Ryssen Alcools, Total – Appontement pétrolier des Flandres) et un PPRT dit multisite, regroupant neuf établissements Seveso II «seuil haut».

Le PPRT multisite (prescrit le 20 février 2009) a été retardé sur une période assez longue. De fait, la société Total, dont l'avenir du site (Raffinerie des Flandres) est resté plus qu'incertain pendant près de deux ans (avec des phases d'arrêt d'activité et de procédures judiciaires), a longtemps suspendu l'instauration des procédures. Le PPRT multisite rencontre également des difficultés puisqu'il regroupe neuf sites industriels et cinq communes. L'addition d'acteurs aux intérêts divergents multiplie la probabilité de désaccords qui s'ajoute à la proximité des espaces urbains (principalement des zones d'habitation) qui rendent la mise en place de ce PPRT réellement complexe.

Les enjeux humains, bâtis, économiques, compris dans les zones d'aléas sont nombreux et impliquent des enjeux financiers considérables (financement des mesures de prévention et manque à gagner si une partie de la commune est figée par les zones d'aléas). De nombreuses mesures de réduction des risques à la source ont été mises en place, soulevant toutefois des interrogations, notamment parmi les membres du collège «riverains», sur le fait de pouvoir réduire aussi rapidement, et parfois de façon conséquente, les zones d'aléas.

Fonctionnement du CLIC dunkerquois

A Dunkerque, le CLIC a été créé le 19 octobre 2006⁷. Contrairement à la législation obligeant la création d'un comité pour chaque site industriel, il a été convenu, entre les acteurs locaux et après autorisation du ministère de l'Environnement, qu'étant donné le contexte local de forte densité industrielle un seul CLIC serait créé pour l'ensemble des exploitations de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque. Ce CLIC a été initialement pensé «à géométrie variable» en distinguant les parties ouest et est du territoire dunkerquois pour correspondre au mieux à la législation et respecter le quota de 30 membres, mais rapidement, et surtout dès lors que les PPRT ont commencé à être prescrits, toutes les parties prenantes ont siégé au CLIC lors des réunions. Ce qui a donné lieu à des assemblées plus proches de 70 participants que des 30 requis par le règlement national. Cette situation suscita un débat sur la création d'un «comité de liaison», ayant pour mission de préparer les réunions du CLIC («mettre au point les ordres du jour»), «analyser les travaux» et «servir de relais auprès des différents collèges»⁸. Le comité de liaison est créé lors de la seconde réunion du CLIC du 10 juillet 2007 avec pour mission première la création d'un règlement intérieur (Frère et coll.),

7. Cette structure de concertation vient s'ajouter aux autres structures de concertation locales, plus anciennes: le SPPI (Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles) et la CLI (Commission locale d'information) de la centrale nucléaire.

8. Réunion de mise en place du CLIC du 21 décembre 2006; CLIC du 6 avril 2007.

2012). On reconnaît dans cette démarche ponctuée d'oppositions la mise en place d'un processus transactionnel (Rémy, Voyé et Servais, 1978), qui organise une forme de débat dans l'espace public (Gibout, 2006) et «localise» les enjeux en adaptant la législation nationale au contexte local. En effet, si la création du comité a pour but de simplifier les débats, il faut souligner que cette structure sort du cadre de la loi du 30 juillet 2003.

Les difficultés de mise en place des PPRT dunkerquois

De nombreuses raisons de divers ordres expliquent les difficultés de mise en œuvre des PPRT en France. A Dunkerque, la situation est particulière. Certes, on retrouve certains obstacles similaires à d'autres cas français – difficultés d'ordre méthodologique pour les études de danger, contraintes financières, évolutions économiques, évolutions législatives, etc. Mais le contexte dunkerquois amène aussi des contraintes spécifiques – et des modalités de résolutions de problèmes également propres à la région.

Les insuffisances de la concertation

Une absence de pouvoir décisionnel

Une critique importante adressée aux structures de concertation concerne leur manque de pouvoir décisionnel, ce qui atténue leur impact. En effet les CLIC-CSS ont un rôle essentiellement consultatif, et mineur parmi les POA (personnes et organismes associés). Cela amène les interlocuteurs à s'interroger sur la réelle portée de leur participation et sur leur implication globale dans les structures.

Asymétries informationnelles et inégalités entre acteurs de la concertation

Le processus d'élaboration d'un PPRT est piloté par les services de l'Etat. Ceux-ci sont responsables de la réalisation, en amont de toute concertation, des cartes d'aléas et d'enjeux. Cette phase technique est donc exclusivement maîtrisée par les «experts», dont le résultat, par effet mécanique de soumission à une doxa (Bourdieu, 1979, p. 546; Pinto, 1991) s'imposant par l'élite à la masse, n'a pas vocation à être remis en question par les différents acteurs par la suite. De ce fait, un fossé est créé entre le collège «administrations» (et celui des exploitants, qui élaborent les premières études de danger) et le reste des acteurs.

En outre, la technicité des débats est souvent utilisée de manière stratégique, notamment par les exploitants et les services de l'Etat, dans le but

d'éviter les confrontations avec les autres collèges, en particulier les représentants des riverains. Ces derniers tentent de réduire cette asymétrie d'information avec des exigences méthodologiques qui faciliteraient l'équilibre dans les moyens d'action des différents collèges. C'est ainsi que souvent les associations demandent des présidences tournantes, l'élaboration conjointe des ordres du jour des réunions, la rédaction d'un règlement intérieur qui explicite les possibilités d'actions des membres ou encore l'assignation d'un budget spécifique pour le CLIC qui permettrait d'engager des études complémentaires, de défrayer les membres bénévoles ou de favoriser la communication auprès du grand public (FNE, 2009).

Une autre asymétrie est liée à l'existence d'un lien hiérarchique entre certains membres de l'assemblée. Les représentants des salariés subissent la contrainte supplémentaire d'être confrontés à leurs supérieurs hiérarchiques dans une scène extérieure à l'entreprise. Ils restent alors en général plus en retrait et ne se sentent pas toujours compétents pour intervenir dans le cadre formel des CLIC (même si c'est moins le cas pour les représentants syndicaux, plus habitués à la négociation et à élaborer des compromis). Cela se traduit souvent par une faible participation des représentants des salariés et par des prises de positions plutôt convergentes avec celles des exploitants.

Ces asymétries favorisent un jeu de pression de certains acteurs disposant de plus de ressources et de pouvoir sur d'autres qui en sont moins pourvus.

Un dialogue et des échanges insuffisants

Participer à un dispositif comme le CLIC et l'animer demandent une grande disponibilité. Il faut être capable de préparer convenablement les réunions, de se rendre disponible le jour concerné et aussi d'assurer son suivi (diffusion de l'information aux personnes impliquées, analyser les débats...). Tous les membres du CLIC sont concernés par cette contrainte temporelle et en particulier les représentants des riverains bénévoles qui ont une activité salariée par ailleurs.

En outre, durant les réunions, peu de temps est effectivement consacré au débat, ce qui fait apparaître une certaine frustration et entraîne, contrairement à l'ambition initiale, une juxtaposition de points de vue plus que des compromis.

Le périmètre des débats, c'est-à-dire la question des risques accidentels, constitue une source de contrainte pour beaucoup de participants (élus et riverains notamment) pour qui les centres d'intérêts vont bien au-delà de la thématique et concernent plus globalement les nuisances chroniques, le cadre de vie, le développement local, etc. La restriction des thèmes du débat (rappelée systématiquement par les services de l'Etat lors des discussions) contribue au désintérêt, à la passivité ou à une «forme d'asthénie», par ailleurs assez fréquemment rencontrée dans la vie associative et la vie publique

locale (Gibout, 2006, pp. 192-197; Neveu, 2000), et à la défection de certains acteurs, pourtant volontaires et décidés à s'engager dans la vie démocratique locale (Bertho et Sintomer, 1996). Cette restriction thématique donne implicitement la maîtrise des réunions aux services de l'Etat et aux exploitants.

Une situation locale spécifique

Les ajustements locaux à la législation

Plusieurs ajustements locaux ont été mis en place dans l'élaboration des PPRT de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque.

Le passage à un PPRT multisite a considérablement complexifié la lecture des enjeux et des solutions envisageables. Cette complexité a participé du désengagement de certains acteurs – moins concernés que d'autres à certains moments des échanges et des zones abordées – et de la lenteur d'avancement du dispositif (entraînant la lassitude de certains participants). Ce choix, prévu par la loi, d'un PPRT multisite a également alourdi les débats et le nombre d'acteurs en présence (passant de 30 à 70). Cela altère grandement la qualité de la participation dans la mesure où il y a une concurrence accrue entre les prises de parole au fil des réunions; certaines interventions (par exemple des DREAL ou DDTM – Direction départementale des territoires et de la mer) étant obligées, la restriction se fait d'abord aux dépens des plus «petits» que sont les représentants associatifs et salariés, dont la parole peut être contournée ou reléguée à des moments non stratégiques des réunions. Qui plus est, cela a conduit à un «bricolage» de la loi par la création du comité de liaison, qui a engendré un sentiment de dépossession par plusieurs acteurs et une suspicion de négociation en amont, au sein du comité, échappant ainsi aux autres membres du CLIC.

Cette adaptation révèle d'une part une plasticité sociale intéressante par rapport à la règle (capacité du local à se saisir de la norme et à l'adapter) et d'autre part un possible jeu d'acteurs dans le choix des membres du comité de liaison, visant l'entente rapide entre les participants (en limitant la représentation des collèges «riverains» et «salariés»). Au-delà du «piège de l'enrôlement» assez fréquent dans les procédures de concertation et de participation (Rudolf, 2003), il s'agit aussi d'acteurs qui ont l'habitude de prendre la parole en public et qui connaissent les «règles» ou du moins les «codes» de la discussion contradictoire en situation de concertation (représentants syndicaux et représentants d'associations nationales). On observera d'ailleurs que ce sont les représentants des collectivités locales, des industriels et des administrations déconcentrées de l'Etat qui sont à l'origine de cette forme de régulation (Bourdin, 2000).

Notre analyse des prises de parole effectives entre tous les membres du CLIC dunkerquois met à mal l'idée de concertation équitable. En effet, un examen détaillé des comptes rendus des réunions ainsi que l'observation

de ces dernières nous ont permis de constater que sur les 70 personnes présentes seule une dizaine d'habituels prennent la parole (Frère (coord.), 2010; Chambon, Gibout, Zwarterook, 2011). Le silence des autres, leur incapacité technique (contingents temporel et spatial qui les rendent invisibles ou inaudibles au sein de la salle de réunion) ou pratique (absence de maîtrise des codes formels et culturels de sollicitation et de prise de parole au sein de collectifs) à prendre la parole, tout cela conforte le sentiment d'une concertation tronquée et d'une récurrente confiscation de la parole par un nombre réduit d'acteurs. Comme le dit un délégué syndical: «on a acquis de très longue date que sans le rapport de force on a du mal à être pris en compte, et ce n'est pas le genre d'endroit où on peut étendre le rapport de force [...]. Mais ça nous permet quand même d'avoir accès à des informations, et puis d'échanger malgré tout».

Des riverains peu impliqués

Le risque industriel n'est pas considéré par les habitants du Dunkerquois comme une priorité (voir tableau 1). De fait, l'histoire et le contexte socio-économique du territoire laissent à penser aux habitants qu'ils sont tributaires de l'implantation locale de grandes entreprises sidérurgiques et de pétrochimie. Ils acceptent assez facilement l'idée que la sauvegarde de l'emploi local se paie, en partie, par l'acceptation du voisinage avec des entreprises industrielles sources de danger.

Ce danger n'est par ailleurs pas identifié par les habitants comme le principal inconvénient de ce voisinage. Comme l'a montré l'enquête réalisée auprès des habitants du village de Mardyck au printemps 2006 (Flanquart, Hellequin et Vallet, 2007), celles et ceux qui habitent près d'usines se focalisent, en matière de perturbation de leur environnement, beaucoup plus sur les nuisances que sur les risques. Ils échangent plus intensément avec leur entourage, ils sont plus prompts à se mobiliser quand il s'agit de protester contre les retombées de suies, la présence d'odeurs désagréables, etc. que

Tableau 1. Les usines vues par les habitants de l'agglomération dunkerquoise (%)

Les usines du Dunkerquois...	Cité en 1 ^{re}	Cité en 2 ^e	Cité en 3 ^e	Cité en 4 ^e	Cité en 5 ^e	Fréquences cumulées
... sont nuisibles à la santé	39	15	10	6	2	72
... sont sources d'emploi	30	16	12	7	4	69
... sont nuisibles à l'environnement	7	30	18	6	3	64
... présentent des risques d'accidents majeurs	8	11	13	9	7	48
... sont indispensables à l'économie, productrices de richesses	9	15	11	8	3	46
... dénaturent le paysage	3	7	10	9	6	35
... donnent une mauvaise image de la région	2	2	6	10	6	26
... font partie du patrimoine	1	2	5	3	2	13

Source: Beaurain et coll., 2009.

lorsqu'ils sont invités à réfléchir sur la façon de gérer les risques d'explosion, de rejets massifs de polluants dans l'air, etc. Les nuisances, comme leur nom l'indique, altèrent le confort de vie des habitants au quotidien, tandis que le risque n'est perçu que comme une probabilité, qui reste abstraite pour celui ou celle qui n'a pas été confronté directement à l'accident industriel.

Conclusion intermédiaire

L'industrie dunkerquoise est certes polluante et dangereuse, mais elle s'inscrit depuis longtemps dans un réseau de structures de concertation (le SPPPI et ses différentes commissions, la CLI, le CLIC-CSS...) qui permet de réduire les risques et les nuisances des industries, tout en préservant l'emploi, direct et indirect:

Parce que c'est dans notre mode de culture, ici, à Dunkerque. On a une concertation qui a toujours été développée par les différentes instances que l'on a mises en place; que ce soient les commissions locales d'information pour le nucléaire, les commissions de surveillance pour les autres industries qui ne sont que des ICPE [Installations classées pour la protection de l'environnement] [...]

(ancien conseiller municipal délégué à l'environnement et aux risques majeurs dans une commune de l'agglomération).

C'est le système dunkerquois qui marche bien, même si les assos disent parfois le contraire... on accepte l'industrie à condition qu'elle protège l'environnement. [...] Mais enfin, globalement, je suis assez satisfait de ce qui se passe. Et je ne suis pas sûr que ça se passe aussi bien ailleurs. Pourtant on a un problème: on a 13 Seveso, hein!

(adjoint au maire de la ville et vice-président de la communauté urbaine, membre du CLIC).

Le CLIC-CSS et la mise en place des PPRT s'inscrivent dans cette dynamique en l'approfondissant. Ainsi, malgré les difficultés, c'est une réelle transition qui s'opère dans le Dunkerquois, en matière de gestion des risques industriels et plus généralement de gouvernance locale. Certes feutrée, la concertation a pris place, et, lentement mais progressivement, modifie la culture décisionnelle et donc le système de gestion des risques local. Mais les résultats sont-ils convaincants? Et la direction prise est-elle celle d'une gouvernance plus juste et plus équitable, dans la place du débat et la prise de décision?

La transition vers une gouvernance des risques plus juste

Les évolutions de la gouvernance des risques industriels, le cas de Dunkerque

Les nouvelles modalités de gestion des risques se heurtent à de réelles difficultés, mais elles se mettent progressivement en place dans le Dunkerquois, parfois en s'appuyant sur des logiques plus informelles, moins rigides que le cadre formel, ainsi que sur une culture locale de la concertation.

La recherche d'une conciliation entre des objectifs partiellement contradictoires

On retrouve au cœur des débats sur l'évolution de la gouvernance des risques trois grands types d'enjeux: la performance économique, le développement du territoire, et le bien-être et la sécurité des riverains. L'évolution vers une gouvernance plus juste, avec l'intégration de nouveaux acteurs dans les débats, procède d'un glissement progressif dans la hiérarchisation de ces enjeux.

D'après nos recherches, dans le Dunkerquois, l'objectif qui l'emporte sur les autres est le développement économique. Les raisons invoquées sont la défense de l'emploi, le développement du territoire, le maintien d'exploitations non dangereuses localement... Mais l'argument ayant le plus de poids auprès de tous est l'idée que le financement de la délocalisation d'usine par les collectivités locales et les industriels, en cas d'expropriation ou de délaissement, est une aberration. La loi prévoit effectivement que, si une exploitation se trouve dans une zone d'expropriation ou de délaissement, le rachat de l'activité doit être pris en charge par une convention de financement tripartite répartie entre l'industriel à l'origine du risque, la collectivité locale et l'Etat. Néanmoins, rien n'oblige l'exploitant exproprié ou qui a fait usage de son droit de délaissement à se réinstaller sur le même territoire, d'où l'expression de «délocalisation» employée par un ancien président du CLIC. D'ailleurs, les représentants des industries Seveso eux-mêmes n'hésitent pas à y faire allusion quand la charge économique qui pèse sur eux, à cause de la réglementation PPRT, prend des proportions trop importantes. Tout un jeu se tisse alors autour du classement des territoires en zone de délaissement ou à obligation de travaux. Les travaux ne pouvant excéder 10 pour cent de la valeur vénale du bien, un calcul est effectué entre les différents financeurs (Etat, collectivité, représentant des industries Seveso) dans l'objectif de trouver la solution la plus avantageuse à mettre en place.

Ces enjeux s'observent au cours de la concertation, dans les négociations formelles et informelles et dans les prises de décision, autant avec les acteurs traditionnels qu'avec les représentants du collège «salariés» ou du collège «riverains» (voir figure 3). Pour ces derniers, ces enjeux se lisent aussi bien dans quelques-unes de leurs interventions que dans leur non-intervention: certains silences et absences d'opposition favorisent les

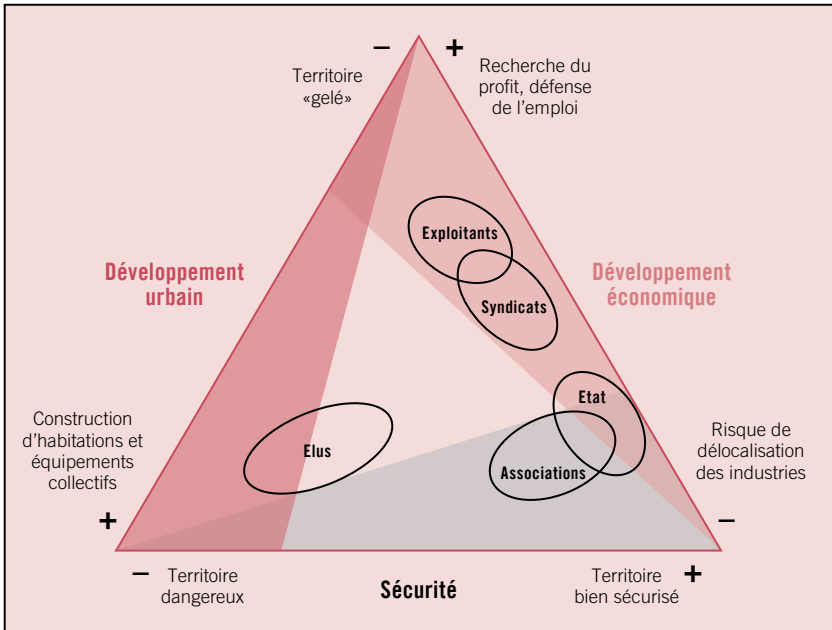
enjeux socio-économiques au détriment de la protection de la population, par exemple (Grembo et coll., 2013). Les associations faisant partie du col-lège «riverains» connaissent l'attachement de la population envers l'acti-vité industrielle qui représente de nombreux emplois. Pour ne pas créer de rupture avec les habitants de la Communauté urbaine de Dunkerque et se mettre en porte-à-faux avec ceux-ci, en raison d'une «base militante [...] très fragile», les associations, tout en défendant l'environnement, défendent éga-lement les emplois industriels (Frère et coll., 2012).

Toutefois, même si les enjeux socio-économiques et le développement du territoire dunkerquois conservent leur place prééminente parmi les préoccupations des acteurs locaux, l'objectif de sécurité et de bien-être des habitants est devenu un enjeu réel grâce à la pratique de la concertation.

L'informalité comme espace de décision

Nos recherches mettent en évidence une méfiance des acteurs politico-admi-nistratifs quant au travail avec le public et les salariés, face à laquelle ils déve-loppent des stratégies pour garder un contrôle sur la gestion du risque. Cela est d'autant plus marquant dans le traitement des dossiers litigieux ou sen-sibles liés à l'élaboration des PPRT.

Figure 3. Diagramme ternaire: les cinq types d'acteurs et leur positionnement par rapport aux trois objectifs



Source: Frère et coll., 2012.

Les industriels et l'administration des installations classées ont, durant de nombreuses années, tissé des rapports privilégiés permettant une cogestion des problèmes liés aux risques industriels. Concernant les industriels et les agents de la DREAL (ex-DRIRE), Laure Bonnaud (2005) parle de rapport de confiance «entre techniciens». Ce constat est appuyé par Emmanuel Martinais (2010) qui souligne le travail en binôme de ces acteurs notamment face aux acteurs extérieurs (Le Blanc et Zwarterook, 2013). Cette relation constitue la base de la culture de la négociation, industriels et agents de la DREAL ayant développé une sorte de «partenariat» (selon un responsable du service «Santé, Environnement, Sécurité» d'un des 13 sites Seveso «seuil haut» du Dunkerquois). Une partie des négociations prend alors un tour plus informel et les rapports de force s'en trouvent déséquilibrés. Toutefois ces logiques informelles permettent de créer des espaces de parole différents et aboutissent parfois à des avancées réelles dans la prise en compte des volontés des différents acteurs; elles constituent une forme d'outil, moins encadré, plus flexible, de transition juste.

De la formalité de la concertation...

Lors des réunions, la concertation est encadrée, voire limitée, par deux principaux acteurs qui sont le président du CLIC et un responsable de la DREAL. Ils supervisent la préparation des réunions: le représentant de la DREAL le fait en tant qu'intervenant (préparation et présentation des dossiers) mais aussi indirectement par l'intermédiaire du secrétaire du SPPPI, qui est un agent détaché de la DREAL; et le président du CLIC, de par sa fonction. Durant les réunions, ce contrôle s'exerce par le biais de la régulation de la prise de parole, qu'ils se chargent d'organiser et répartir, ce qui leur permet d'encadrer les discussions, les thèmes et sujets abordés. La DREAL, qui apporte son expertise technique et réglementaire, va en jouer à la fois lors de la présentation des dossiers et lorsqu'elle répond aux problèmes soulevés et aux questions posées par les autres membres: ce qui laisse très peu d'ouvertures possibles au débat.

En ce qui concerne le président du CLIC, c'est lui qui va, lors des réunions du comité et du comité de liaison, donner la parole, la reprendre, décider du temps consacré aux thèmes abordés et des choix à faire, sans que son autorité soit remise en cause: il est le chef d'orchestre. L'influence du président s'observe également lors des réunions des POA, pourtant présidées par un représentant de la sous-préfecture. Ses interventions y sont importantes, elles organisent et encadrent les discussions.

Ainsi la concertation est très encadrée, et les acteurs politico-administratifs, par leur expérience de la gestion du risque et l'ancienneté de leur travail commun, gardent une certaine emprise sur la concertation. C'est particulièrement apparent tout au long du processus d'élaboration des PPRT, lorsqu'ils contournent ceux-ci par des réunions ou des échanges informels.

... à une informalité contestée mais productive

Nos recherches ont mis en évidence le poids croissant d'une certaine informalité entourant la concertation, aussi bien par des rencontres et discussions hors structures formelles qu'au sein des structures formalisées mais moins contraignantes, telles que le comité de liaison. Les réunions des POA et du comité de liaison sont dans la pratique privilégiées aux réunions du CLIC pour traiter des PPRT dits complexes. Or, dans ces réunions, l'équité entre les collègues a disparu, il n'y a pas d'obligation de publication de compte rendu, et la concertation fonctionne en plus petits groupes. Pour rappel, le comité de liaison a été créé pour préparer l'organisation des réunions du CLIC afin de faciliter le déroulement de celles-ci et non le remplacer. Cela apparaît de façon significative lorsque, par exemple, la DREAL propose, durant la phase d'élaboration du PPRT multisite, de s'appuyer sur le comité de liaison pour définir une stratégie d'orientation concernant les enjeux urbains, industriels et de transport du village de Mardych. Toutefois, force est de constater que ce mode de fonctionnement est productif, puisque c'est à partir de la mise en place des réunions du comité de liaison que l'élaboration des PPRT a connu une accélération, et que des solutions ont pu être trouvées face à des problèmes bloqués dans des impasses lors de réunions du CLIC.

Au final, de timides avancées
dans la participation qui témoignent
de l'évolution vers une gouvernance plus juste

La spécialisation des structures comme gage d'efficacité

Au cours des enquêtes menées sur la concertation, nombreux sont les interviewés à avoir souligné, lorsqu'on les interrogeait sur les missions imparties aux structures d'information et de concertation, l'existence d'une division du travail entre les diverses structures de concertation dans le Dunkerquois. Ainsi le SPPPI, généralement présenté comme une structure souple et informelle, est considéré comme le plus adapté pour répondre aux préoccupations locales des riverains et pour prendre en charge les questions de cohabitation entre industries et riverains. Le CLIC, structure plus rigide et plus formelle, est vu comme plus adéquat pour réunir une pluralité de parties prenantes et pour mettre en place un dialogue sur les risques industriels. La spécialisation fonctionnelle est perçue comme un gage d'efficacité. Comme le dit un délégué syndical membre du collègue «salariés» du CLIC et du SPPPI:

Au CLIC, il y a une notion de vote, qui n'a pas encore produit ses effets, mais qui n'existe pas au SPPPI. Il y a une notion de collègues, structurés à l'identique. Il y a une notion d'équilibre de la gouvernance, si je peux m'exprimer ainsi puisque c'est un terme à la mode. Et puis il y a une notion de droit de vote hein? Donc on ne retrouve pas tout ça au SPPPI quand même?

La force de l'habitude et de l'interconnaissance

Une forme d'habitude de la concertation dans le Dunkerquois et le caractère «routinisé» des structures (au sens où elles reposent sur des routines rigides de fonctionnement) sont perçus comme générant plusieurs contreparties plus ou moins avantageuses.

Première contrepartie notable: la routinisation des échanges permet de développer des formes d'interconnaissance qui sont susceptibles de favoriser le bon fonctionnement des structures d'information et de concertation. Plusieurs des personnes ont ainsi évoqué, de façon plus ou moins directe, le sentiment positif d'«entre soi» qu'elles éprouvaient à prendre part aux réunions du SPPPI, de la CLI ou du CLIC. Les structures d'information et de concertation font donc se rencontrer des acteurs qui ont, d'une certaine manière, appris à se connaître et à nouer «des relations de confiance». Ce sentiment encourage les prises de parole d'acteurs moins rodés à la parole publique.

Seconde contrepartie notable à la routinisation des échanges: l'ancienneté des structures est un point assez largement apprécié. Elle permet notamment de conjurer les discontinuités liées aux forts taux de rotation des représentants des exploitants et d'instituer un dialogue pérenne car ancré dans le temps, bien plutôt qu'incarné par des personnes. L'ancienneté de la structure va alors contribuer à stabiliser ce qui est perçu par les acteurs comme étant un élan partagé, une dynamique d'action commune.

Un jeu d'acteurs attendu et connu de tous

La concentration de «permanents» au sein des instances de concertation crée une sorte «d'endogamie». De celle-ci et de l'interconnaissance qui lui est propre découlent une meilleure approche des problèmes territoriaux mais aussi une facilité de lecture du jeu d'acteurs qui permet de gagner en rapidité et en efficacité dans la distribution de la parole comme des argumentaires. La plupart des participants arrivent aux réunions des structures de concertation avec une connaissance du réseau d'acteurs locaux et de leur stratégie.

L'intégration du public à ces structures de concertation représente une avancée certaine. Cela permet d'introduire dans la concertation les points de vue, les approches, les besoins et les intérêts du public, ou plutôt du monde associatif majoritairement présent dans le collège «riverains». Le face-à-face entre le collège «salariés» et «exploitants» permet une approche plus complète de l'établissement industriel classé Seveso ainsi que sur le fonctionnement et la gestion du risque dans ce site.

La confiance et l'interconnaissance améliorent la concertation en réduisant les suspicions et autres sentiments de méfiance, qui étaient provoqués par la non-prise en considération des préoccupations de certains acteurs. Cela facilite l'acceptabilité des stratégies d'orientation et des décisions prises

concernant les PPRT. Ainsi, l'équité de la concertation et de la prise de décision est loin d'être acquise, mais les acteurs possèdent des niveaux d'information et de participation de plus en plus proches.

*L'informalité ouvre la voie à la prise de décision
mais sape certains fondements du débat*

Les études de cas réalisées au cours de nos recherches montrent que, lorsque la décision prise de manière informelle est présentée lors d'une réunion du CLIC ou des POA, elle est acceptée sans revendication ni protestation. L'absence de contestation ne permet pas d'introduire un débat contradictoire entre les membres du CLIC ou des POA, donc d'aborder tous les aspects et les enjeux de la gestion du risque. Il y a une dépossession volontairement consentie des membres des structures de concertation au profit des acteurs politico-administratifs. C'est pourquoi Nonjon et ses collaborateurs (2007) parlent du CLIC comme d'un «dispositif d'accompagnement de la politique de prévention des risques industriels» où la dimension concertative n'est pas présente autant que la loi le demande.

Si ce fonctionnement pose de nombreuses questions, il n'en demeure pas moins qu'il aboutit à un certain nombre de résultats en matière de gestion effective des risques, puisque des décisions sont prises, que les aléas calculés sont plus ou moins pris en considération dans ces décisions, que les procédures des PPRT avancent, et que les populations locales en sont (théoriquement) informées par la diffusion des comptes rendus du CLIC une fois la décision validée.

**Malgré les insuffisances, une dynamique
de gouvernance plus équitable et un territoire
plus résilient: l'amorce de la transition juste**

Ces évolutions de la concertation et de la gestion des risques tendent vers un système plus participatif, moins hiérarchique, plus complexe et plus flexible: c'est-à-dire vers une stratégie de gestion des risques fondée sur la résilience, par opposition à une modalité de gestion plus technocratique et descendante qui était pratiquée auparavant. L'angle d'analyse de la résilience territoriale permet de mieux comprendre les clés de ces mutations et de vérifier si le système évolue vers une gouvernance plus équitable, en prenant mieux en considération la diversité des enjeux, des attentes, des intérêts.

Vers une gouvernance plus juste des risques industriels: une stratégie de résilience

Les évolutions
de la gouvernance
des risques
industriels,
le cas de
Dunkerque

*Un concept qui désigne une gestion
du risque systémique, liée à la participation
et à la concertation*

La résilience consiste à réfléchir non pas en termes de prévention de la catastrophe, mais dans un objectif de durabilité d'un système, ce qui est très différent de l'approche conventionnelle des risques par la vulnérabilité (Turner et coll., 2003; Dauphiné et Provitolo, 2007). La résilience doit être envisagée comme un type de stratégie opérationnelle de gestion des risques.

Cette stratégie s'appuie sur une flexibilité et une approche qualitative, qui ont comme corollaire indispensable le transfert au moins partiel de la gestion du risque et de l'événement, de la part des pouvoirs publics et notamment de l'Etat, vers des acteurs intermédiaires et/ou des individus – ce qui a lieu dans le Dunkerquois. Une stratégie de résilience repose sur une grande qualité d'articulation des échelles, de coordination des acteurs et des groupes d'acteurs, ainsi que sur des processus de connaissance du territoire, de *sense-making* (accroître la compréhension du fonctionnement d'un système et lui donner de la valeur) et de confiance dans les divers acteurs du système (Comfort, Boin, Demchak, 2010). Cela implique moins d'investissements lourds et massifs sur les structures et infrastructures, soumis à des processus décisionnels longs. La résilience, parce qu'elle renvoie à un système territorial plus large que la seule prise en compte d'un aléa industriel, implique plus d'acteurs; les outils de concertation et de participation sont donc particulièrement adaptés. Les structures telles que les CLIC dunkerquois, malgré les difficultés, s'inscrivent dans cette tendance.

*Une évolution également politique,
qui reflète des changements profonds*

Le succès du concept de résilience s'explique en partie par sa connotation «positive» par rapport au concept de vulnérabilité: il est politiquement plus aisé d'expliquer à des administrés que l'on met en place des politiques qui favorisent la résilience, plutôt que de vendre des politiques coûteuses de réduction de vulnérabilités face à des risques improbables. Mais ce «marketing» de la résilience traduit aussi des positionnements politiques véhiculés par ce concept (Vale et Campanella, 2005).

La simple question de l'articulation des échelles souligne une problématique politique: s'il y a transfert de responsabilité, n'y a-t-il pas risque de désengagement de l'Etat, puis de dilution de cette responsabilité? Ce qui aboutirait à une gestion des risques extrêmement inégalitaire en fonction des moyens de telle ou telle communauté ou de telle ou telle collectivité, etc. Cela pourrait aussi être porteur de culpabilisation des acteurs individuels ou

intermédiaires, comme le suggère Sandrine Revet (2011). En d'autres termes, en disant aux individus «c'est à vous d'être résilients, c'est à vous de vous coordonner et de gérer le risque», ne dit-on pas, en creux, «si vous subissez des dommages, ce sera de votre faute»?

Le questionnement politique majeur posé par la résilience est donc le suivant: si l'Etat transfère aux individus et aux collectivités la responsabilité de se prémunir contre un risque, ne va-t-on pas créer une gestion des risques à plusieurs vitesses, et accentuer des inégalités socio-économiques? Et, si tel est le cas, quelle vision de la société cela véhicule-t-il? De nombreux auteurs se sont insurgés contre l'utilisation de la notion de résilience et ses corollaires politiques (par exemple Rufat, dans Reghezza-Zitt et coll., 2012). Il convient à notre sens de traiter la résilience comme une approche complémentaire à la gestion conventionnelle des risques, et non comme un désengagement de l'Etat. Dans le cas du Dunkerquois, ce questionnement a une implication majeure: si la décision est bel et bien issue de la concertation, il n'en demeure pas moins indispensable de clarifier très précisément les responsabilités des divers acteurs.

La résilience correspond à une demande sociale et à une politique de participation démocratique lente à se mettre en place, mais réelle, et qui souligne une évolution plus générale des relations entre les acteurs des territoires, comme le montre l'exemple de la gestion des risques industriels dans le Dunkerquois.

Une gestion des risques plus efficace et plus démocratique?

Une gouvernance des risques partagée par tous les acteurs

Le travail à partir de cinq collègues permet d'introduire des points de vue, approches, besoins, etc. dans la concertation qui, hors de cette structure, n'auraient peut-être jamais pu se rencontrer. La confrontation de certaines opinions (on pense notamment au face-à-face entre «salariés et exploitants») permet de mettre à jour des positions divergentes mais également d'autres, plus complémentaires, lorsqu'il est question de gérer les risques. Chacun apporte alors sa pierre à l'édifice pour aboutir à une approche globale.

Cette représentation, à travers les différents collèges, d'acteurs à différentes échelles (représentants de l'Etat, représentants de groupes industriels multinationaux, représentants d'associations de riverains...) correspond à une plus grande résilience des territoires, à une coordination d'acteurs toujours plus nombreux et plus diversifiés. Cette approche du risque apparaît comme la plus démocratique et la plus adaptée aux mutations du monde et des risques contemporains, bien que plus complexe et nécessitant un cadre bien ajusté.

Le rôle crucial de l'information et de la communication au grand public

La communication au grand public et particulièrement aux personnes exposées aux risques industriels majeurs, par les structures de concertation, doit constituer «un des moteurs de l'acculturation aux risques» (Beck, 2006): plus les gestionnaires du risque communiqueront avec le public, plus celui-ci sera par la suite apte à acquérir une culture du risque. Par la transmission de l'information, du savoir, se développe une prévention des risques plus marquée, où les sociétés peuvent être plus réceptives aux campagnes de prévention. Il est important et nécessaire d'améliorer les outils de communication, de concertation et d'information afin de faciliter, entre autres, l'accessibilité à l'information. Rendre accessible de nombreuses informations sur les établissements industriels, sur leurs risques, sur les CLIC ou les PPRT est une volonté législative mais le terrain montre que, par exemple, le public connaît mal l'existence de ces informations et des espaces où elles sont disponibles, que ce soit en mairie, dans les préfectures ou autres établissements publics, ou sur les sites Internet de la DREAL, des CLIC et des SPPPI.

Selon Garnier et Rode (2006), l'information pourrait «permettre une meilleure gestion des événements (anticipation, comportement adapté à une situation de crise, et une meilleure gestion matérielle et psychologique de la crise)». Ainsi, que ce soit les gestionnaires du risque, les élus ou la population exposée aux risques, les conséquences théoriques de la transmission des connaissances seraient d'une part une meilleure réactivité de tous les acteurs (prises de décision adaptées, interventions, comportement à adopter, etc.) et d'autre part une meilleure mise en place des processus d'urgence adaptés au type d'accident (explosion, incendie, dégagement de produits toxiques...). Cette dynamique (implication des acteurs, information, communication) a donc des effets sur la vulnérabilité, et réduit ainsi l'endommagement potentiel des différents types d'enjeux, y compris les «enjeux majeurs du territoire» (D'Ercole et Metzger, 2009). De ce fait, la reconstruction des espaces endommagés sera plus rapide. On peut ajouter à cela la reconstruction plus rapide également des dimensions moins matérielles ou moins immédiatement perceptibles: reconstruction psychologique individuelle, reconstruction identitaire collective, reconstruction du tissu social et économique... (Vale et Campanella, 2005). Une société mieux informée est une société plus résiliente face aux risques, et une société plus juste.

Une gestion du risque décloisonnée

L'évolution dans l'approche de la gestion des risques comporte aussi un volet moins visible et tout aussi crucial: le décloisonnement de la gestion, la prise en compte du contexte social et économique de façon beaucoup plus large qu'auparavant. L'approche systémique du risque est un élément clé de la transition juste.

La gestion des risques, notamment industriels, ne peut plus, aujourd'hui, fonctionner sur la simple juxtaposition d'un aléa et d'enjeux préalablement identifiés. Cette vision statique et rigide a montré ses failles et est remplacée, peu à peu, par une attention plus grande portée aux dynamiques et à la complexité des territoires. Ainsi, une gestion des risques voulant tendre à la résilience des territoires et à une gouvernance juste doit opérer un décroisement de son approche traditionnelle afin d'établir des liens entre les composantes des risques, les acteurs et les échelles.

Avec une approche systémique prenant en compte la complexité des territoires et des sociétés, les gestionnaires du risque ne pourront qu'accroître leurs connaissances des risques et des effets potentiels d'un accident sur un territoire donné. Il est possible de mieux anticiper les conséquences d'un accident, de les traiter et de les gérer en s'adaptant aux espaces ou territoires touchés à partir d'outils et services disponibles et à proximité des établissements à risques. La constitution d'un inventaire, par exemple, de ces outils et services à proximité des établissements à risques, accompagné des compétences et des connaissances de chaque acteur de la gestion du risque, renforce l'idée d'anticipation: connaissance des différents points d'intervention selon les risques présents, des diverses personnes-ressources et des possibilités de redondance des réseaux en cas de défaillance de l'un d'eux... Cela tend vers une forme de résilience par l'augmentation des connaissances sur les risques, sur les enjeux, sur les territoires exposés, mais aussi par une multiplication des ressources qui restent disponibles en cas d'accident – ces ressources pouvant être aussi bien matérielles (réseaux divers...) qu'immatérielles (connaissance des personnes, des compétences...). Cet élargissement des ressources et de leur mise à disposition constitue un socle essentiel pour une gestion plus équitable, mieux partagée.

L'amorce de la transition juste

L'approche par la résilience remet au centre du jeu l'information à la population et le rôle de la concertation. La décision concertée, négociée, la prise en compte des différentes perceptions des risques, la diffusion de la connaissance des processus et des choix de gestion, contribuent à une gestion des risques plus efficace face à l'incertitude, et plus démocratique. L'information est primordiale pour la participation, notamment du public, pour sa vitalité et ses dynamiques (Vachon et Coallier, 1993). C'est dans cette réévaluation des enjeux d'une information mieux partagée et de la codécision que peut se lire l'amorce d'une transition juste.

Information, consultation, concertation, participation, se distinguent par le degré de partage du pouvoir décisionnel et par la réciprocité ou non de l'information (CERTU, 2000). La résilience implique non seulement un partage multilatéral de l'information (ce que traduit le terme «consultation»),

mais également, par opposition à une gestion traditionnelle du risque plus centralisée, une coopération entre des acteurs plus nombreux et plus diversifiés, et le partage du pouvoir décisionnel, même limité. Ainsi, des organismes consultatifs sont moins efficaces, en termes de gestion des risques, que des modes réellement participatifs ou en tout cas une concertation approfondie et non de façade. Pour être résilient, un système territorial doit sortir de la concertation obligée et de façade pour entrer de plain-pied dans un système où la concertation serait systématique et efficace. De ce point de vue, le système dunkerquois est entré dans une phase différente, mais le chemin reste long: on peut parler de transition juste, du moins d'amorce de cette transition.

Cette façon de gérer les risques permet de mieux hiérarchiser les risques perçus par les populations, par exemple de mieux confronter le risque industriel et le risque de perte d'emploi. Les gestionnaires du risque, dès lors, ne peuvent plus être accusés d'avoir des œillères, de ne se préoccuper que du seul risque industriel, et de mettre en péril l'emploi ou le développement économique. La concertation bien menée et la transparence permettent ainsi un discours et des politiques mieux acceptés par une population plus large et mieux informée.

Conclusion

Améliorer la qualité et l'équité de la gouvernance par la mise en place de processus de concertation constamment ajustés, impliquant davantage et surtout mieux (logique quantitative mais préférentiellement qualitative) les différents acteurs concernés par la gestion des risques (directions, salariés et représentants syndicaux des entreprises, représentants de l'Etat et des collectivités locales, riverains de tous âges et associations environnementalistes, etc.), devrait permettre de limiter les risques liés à la survenue d'un événement fâcheux, et en cas d'accident de mieux gérer ce dernier dans l'urgence, en minimisant les conséquences immédiates.

La résilience permet de répondre aux défis de la complexité et de l'incertitude en insistant sur les aspects informationnels et interpersonnels, et en se dégageant d'un paradigme étatique prédominant en France. L'étude des présupposés et des conséquences de l'approche par la résilience montre qu'un partage multilatéral de l'information mais aussi une coordination des acteurs, avec une forme de délégation du pouvoir décisionnel, sont des facteurs majeurs de meilleure adaptation face aux risques et par conséquent constituent le socle d'une gouvernance plus juste.

Ces évolutions dans la gestion des risques reflètent en effet une tendance de fond de la gouvernance des territoires industriels. Parmi les grands enjeux identifiés (performance économique, développement territorial, sécurité et bien-être des populations), on assiste à des réajustements liés aux nouvelles législations et aux exigences des populations locales, qui vont dans le sens

d'une transition juste. Dans un territoire dépendant fortement de son industrie, les acteurs traditionnels de la gestion des risques, qui étaient réticents à s'ouvrir à la concertation, ont commencé à travailler avec la population, les associations de riverains, etc., avec l'idée qu'un système plus ouvert et plus équitable n'est pas, contrairement à l'idée qui prévalait, un système dommageable économiquement, mais bien un système plus adapté à un contexte de mondialisation, de flexibilité, de complexité et de variété des acteurs et des échelles.

C'est donc assurément une optique de gestion systémique et de transition juste qui prime, associée à une optique de durabilité du système industriel. Ainsi, malgré de grandes difficultés d'instauration, il semble qu'on s'oriente vers un système tout à la fois plus équitable et plus efficace dans la gestion des risques. Dans le Dunkerquois, ces dynamiques ont en tout cas déjà porté des fruits – par la réduction des risques à la source par les industriels entre autres – mais posent également d'autres questions, comme le maintien de la stratégie industrielle malgré certaines évolutions majeures (fermeture de la raffinerie, construction d'un terminal méthanier, absence de développement d'énergies «propres») ou la réorientation économique du territoire vers d'autres ressources (le tourisme en particulier). Le processus de transition juste mis en place risque donc d'être confronté, dans un avenir proche, à des logiques de bifurcation du système qui pourraient le remettre fortement en cause.

Références

- Beaurain, C.; Bernard, J.; Calvo-Mendieta, I.; Flanquart, H.; Frère, S.; Gonthier, F.; Hellequin, A.-P.; Le Blanc, A. 2009. *De la perception individuelle des risques industriels à l'action collective en faveur de la sécurité industrielle: une approche territoriale*, rapport final, Institut des mers du Nord – Fondation pour une culture de sécurité industrielle.
- Beck, E. 2006. *Approche multi-risques en milieu urbain. Le cas des risques sismiques et technologiques dans l'agglomération de Mulhouse (Haut-Rhin)*. Thèse de doctorat en géographie et sciences de la terre et de l'univers, Université Louis Pasteur, Strasbourg.
- Bertho, A.; Sintomer, Y. 1996. «La démocratie locale en question», *Futur Antérieur*, vol. 38, n° 4.
- Bonnaud, L. 2005. «Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970», *Politix*, n° 69, pp. 131-161.
- Bourdieu, P. 1979. *La distinction. Critique sociale du jugement*, Les Editions de Minuit, Paris.
- Bourdin, A. 2000. *La question locale*, PUF, Paris.
- CERTU – Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques. 2000. *La concertation en aménagement – Eléments méthodologiques*, CERTU, Lyon.

- Chambon, M.; Gibout, C.; Zwarterook, I. 2011. «Une concertation qui se déroule ou comment l'institutionnalisation et l'interconnaissance locale subjuguent la gouvernance: le cas d'un CLIC du Littoral Nord-Pas-de-Calais», communication à la Journée d'études sur les effets de la participation, Ecole des hautes études en sciences sociales de Paris, 21 octobre.
- Comfort, L.; Boin, A.; Demchak, C. 2010. *Designing resilience. Preparing for extreme events*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Dauphiné, A.; Provitolo, D. 2007. «La résilience: un concept pour la gestion des risques», *Annales de Géographie*, vol. 2, n° 654, pp. 115-125.
- D'Ercole, R.; Metzger, P. 2009. «La vulnérabilité territoriale: une nouvelle approche des risques en milieu urbain», *Cybergeo*, n° 447.
- Duran, P. 1998. «Gouvernance», *Politiques et Management Public*, vol. 16, n° 1, pp. 3-4.
- Flanquart, H.; Hellequin, A.-P.; Vallet, P. 2007. «Faire ou ne pas faire confiance aux gestionnaires du risque? Le cas d'un village entouré de sites Seveso», *Territoire en mouvement*, n° 1, pp. 70-82.
- FNE – France Nature Environnement. 2009. *Evaluation du fonctionnement des comités locaux d'information et de concertation*.
- Frère, S. (coord.); Calvo-Mendieta, I.; Chambon, M.; Flanquart, H.; Gibout, C.; Hellequin, A.; Le Blanc, A.; Napoléon, C.; Rufin-Soler, C. 2010. *De la formation à l'incertitude à la gouvernance par l'incertitude: les acteurs locaux face au Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque*, rapport intermédiaire du Programme Concertation, Décision, Environnement ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie.
- ; —; —; —; —; —; —; —. 2012. *De la formation à l'incertitude à la gouvernance par l'incertitude: les acteurs locaux face au Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque*, rapport final du Programme Concertation, Décision, Environnement, ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie. Disponible à l'adresse <http://concertation-environnement.fr/documents/RF/RF_Frere_Gibout.pdf>.
- Garnier, P.; Rode, S. 2006. «Construire l'acceptabilité du risque, une priorité pour les communes?», *L'Information géographique*, vol. 70, n° 1, pp. 25-40.
- Gibout, C. 2006. *Sociologie et espace public*, rapport pour l'habilitation à diriger des recherches, Strasbourg.
- Grembo, N.; Le Blanc, A.; Gibout, C. (coord.); Zwarterook, I. 2013. *Les PPRT dans le Dunkerquois: des artifices d'une concertation obligée à la construction de compromis*, Cahiers de la sécurité industrielle, n° 8, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse.
- Halbwachs, M. 1976. *Les cadres sociaux de la mémoire*, Archontes (1^{re} édition: 1925), Paris.
- Lallau, B.; Rousseau, S. 2009. «De la vulnérabilité à la résilience: une approche par les capacités de la gestion des risques», dans l'ouvrage publié sous la direction de S. Becerra et A. Peltier, *Risques et environnement: recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, L'Harmattan, coll. Sociologies et environnement, Paris, pp. 171-183.

- Le Blanc, A. 2012. «Remembering disasters: The resilience approach», *Journal of Art Theory and Practice*, n° 7, pp. 217-244.
- ; Zwarterook, I. 2013. *Introduction à la résilience territoriale: enjeux pour la concertation*, Cahiers de la sécurité industrielle, n° 10, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse.
- Leborgne, M.; Rychen, F. 2005. *Concertter pour territorialiser les risques. Un atout pour la réduction des vulnérabilités locales?*, rapport technique du ministère de l'Ecologie et du Développement durable, Paris.
- Le Galès, P. 1995. «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue Française de Science Politique*, n° 1, pp. 57-95.
- Martinais, E. 2010. «L'écriture des règlements par les fonctionnaires du ministère de l'Ecologie. La fabrique administrative du PPRT», *Politix*, n° 90, pp. 193-223.
- Neveu, C. 2000. «La citoyenneté et le local: un lien problématique? Réflexions à partir de l'analyse des comités de quartiers et d'associations de jeunes à Roubaix», dans l'ouvrage publié sous la direction de C. Fiévet, *Invention et réinvention de la citoyenneté*, Joëlle Sampy, Pau, pp. 505-516.
- Nonjon, M.; Duchêne, F.; Lafaye, F.; Martinais, E. 2007. *Ouvrir la concertation sur les risques industriels. La constitution du CLIC de Feyzin (69)*, Programme Risque, Décision, Territoire, rapport national, ministère de l'Ecologie et du Développement durable, Paris.
- Pinto, L. 1991. «La doxa intellectuelle», *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 90, pp. 95-100.
- Reghezza-Zitt, M.; Rufat, S.; Djament-Tran, G.; Le Blanc, A.; Lhomme, S. 2012. «What resilience is not: uses and abuses», *Cybergeos*, n° 621.
- Rémy, J.; Voyé, L.; Servais, E. 1978. *Produire ou reproduire? Une sociologie de la vie quotidienne*, De Boeck, Bruxelles.
- Revet, S. 2011. «Injonctions contradictoires. La gestion internationale des catastrophes 'naturelles': entre vulnérabilité et résilience», présentation faite lors du Séminaire mensuel de l'Ecole normale supérieure de la rue d'Ulm, cinquième séance. Disponible à l'adresse <<http://www.geographie.ens.fr/-Resilience-urbaine-.html>>.
- Rudolf, F. 2003. «La participation au piège de l'enrôlement», *Espaces et Sociétés*, n° 112, pp. 133-154.
- Suraud, M.-G. 2009. «Débattre des risques industriels», dans l'ouvrage publié sous la direction de M.-G. Suraud, F. Lafaye et M. Leborgne, *La concertation: changements et questions*, Cahiers de la sécurité industrielle, n° 3, Institut pour une culture de sécurité industrielle – ICSI, Toulouse.
- Turner II, B. L. et coll. 2003. «A framework for vulnerability analysis in sustainability science», *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 100, n° 14, pp. 8074-8079.
- Vachon, B.; Coallier, F. 1993. *Le développement local: théorie et pratique*, G. Morin, Québec.
- Vale, L. J. ; Campanella, T. J. 2005. *The resilient city. How modern cities recover from disaster*, Oxford University Press, New York.