

**Les dimensions économiques de l'autonomie
et du droit au développement au Tibet**

Par Andrew Martin Fischer



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development

1001, boul. de Maisonneuve Est, Bureau 1100

Montréal (Québec) H2L 4P9 Canada

Tél.: (514) 283-6073/ Téléc. : (514) 283-3792

Courriel : ichrdd@ichrdd.ca

Site Web : www.ichrdd.ca

Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) est une organisation indépendante canadienne investie d'un mandat international. Elle fait la promotion et la défense des droits de la personne et du développement démocratique tels que définis dans la Charte internationale des droits de l'homme. En coopération avec la société civile et des gouvernements, au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie amorce et soutient des programmes qui visent à consolider les lois et les institutions démocratiques, principalement dans les pays en voie de développement.

© Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 2004.

Les opinions exprimées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement le point de vue de Droits et Démocratie. Toute citation est permise à condition que l'origine en soit mentionnée et qu'un exemplaire de la publication où elle paraît soit fourni à Droits et Démocratie.

Coordination du projet : Antonio José Almeida, Adjoint principal aux programmes, Droits et Démocratie et Carole Samdup, Agente de programme, Droits et Démocratie

Logistique et appui technique : Augie van Biljouw

Traduction : Claudine Vivier

Production : Anyle Coté, Agente, Événements spéciaux et publications, Droits et Démocratie

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières.....	3
Droit au développement et appropriation du développement.....	6
La Chine, un modèle de l'application du droit au développement.....	8
De la prise en charge nationale à la prise en charge sub-nationale et ethnique du développement : l'aide, bénédiction ou malédiction ?.....	11
Une croissance génératrice d'exclusion.....	13
Suggestions pratiques : reconnaître l'ethnicité dans la prise en charge.....	18
Les obstacles à la prise en charge locale : un exemple.....	19
Recommandations pour le Canada	22
Un programme global pour promouvoir la prise en charge locale dans les zones tibétaines.....	23
Reconnaître l'exclusion sociale dans les zones tibétaines, concevoir des stratégies pour y remédier et en faire une priorité dans le cadre de la nouvelle politique de l'ACDI en faveur des minorités ethniques de Chine.....	23
Promouvoir le dialogue entre les autorités chinoises et les représentants du Dalai-Lama.....	24
Conclusion	25

INTRODUCTION¹

Nous entendons ici par autonomie un arrangement politique qui permettrait aux Tibétains d'avoir leur mot à dire sur la gouvernance et l'administration des zones ethniquement tibétaines en Chine. Or, l'impasse hautement politisée dans laquelle est bloquée « La Question du Tibet » tend à occulter bon nombre des enjeux plus concrets qu'implique le concept d'autonomie. Pour contourner cette polarisation des positions, on peut poser le principe de l'autonomie en termes de développement, de manière à ouvrir le dialogue dans une toute autre perspective. Le droit au développement nous offre justement ce cadre d'analyse, l'angle sous lequel on peut inscrire la question de l'autonomie dans une analyse développementaliste, et aider ainsi les décisionnaires à s'orienter sur un terrain politique parsemé d'embûches.

Dans ce document de travail, nous commencerons par présenter brièvement les deux concepts du droit au développement et de «l'appropriation» ou «prise en charge»² du développement sous l'angle de l'économie du développement. Puis, nous montrerons en quoi la Chine a appliqué de façon exemplaire ces deux concepts sur son territoire, dans ce qui s'avère être une politique de développement efficace. Nous examinerons ensuite les problèmes que pose la polarisation de la croissance dans les régions tibétaines, pour suggérer que la solution réside en partie dans l'application des mêmes principes du droit au développement et de la prise en charge du développement à l'échelon sub-national ethnique, ce que nous illustrerons par un exemple. Pour conclure, nous

¹ Andrew Fischer, spécialiste en économie du développement, est candidat au doctorat à l'Institut d'études sur le développement de la London School of Economics. Il a entre autres publié *Poverty by Design: The Economics of Discrimination in Tibet*, Montréal: Comité Canada-Tibet, 2002, <http://www.tibet.ca/en>

² Équivalent à « ownership » en anglais, qui réfère à la notion de propriété.

tenterons d'arrimer ces questions au rôle que peut jouer le Canada pour faciliter le dialogue entre Beijing et les dirigeants tibétains en exil.

DROIT AU DÉVELOPPEMENT ET APPROPRIATION DU DÉVELOPPEMENT

Le droit au développement est une notion à laquelle ont souscrit la Chine et le Canada. Dans la Déclaration de 1986, ce droit est globalement défini comme « un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement³ ».

En termes économiques, l'articulation de ce droit a évolué durant la période d'après-guerre pour en arriver à affirmer que les pays en développement doivent être en mesure de poursuivre des politiques qu'ils déterminent eux-mêmes pour promouvoir un développement équilibré et durable — qu'on le définisse comme un processus d'industrialisation ou en termes de développement humain —, à l'instar de ce qu'ont fait et continuent à faire tous les pays riches industrialisés du monde. Il s'agit essentiellement d'octroyer aux pays en développement la marge de manœuvre nécessaire pour qu'ils puissent, à l'échelon national, redéfinir leurs propres politiques, institutions et stratégies de développement, tout en leur fournissant un cadre international propice à la réalisation de ces objectifs. On peut par exemple penser à des mesures comme des prêts assortis de conditions de faveur pour le développement des infrastructures, exempts de ces « conditionnalités » coercitives qui font justement obstacle à ces objectifs de développement, ou encore une régulation des flux de capitaux et des marchés des changes de manière à promouvoir une planification à long terme du

³ Voir par exemple <http://www.unhcr.ch/development/right.html>.

développement, plutôt que de favoriser les bulles spéculatives à court terme et l'instabilité financière dans les pays situés à la périphérie du système financier international.

Cette approche s'est opposée aux pressions qui, dans l'ordre économique mondial d'après-guerre, favorisaient une application universaliste de politiques économiques axées sur l'intégration des pays plus pauvres au sein d'un système international asymétrique qui favorise les pays plus riches. C'est d'ailleurs cette vision des choses qui oriente les efforts actuellement déployés par de nombreux pays en développement et des organisations internationales pour négocier un ordre économique mondial plus équitable — un ordre économique qui favorise le développement humain dans les pays pauvres⁴. La position défendue par les pays du G21, avec à leur tête le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, lors de la rencontre ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce de septembre 2003, en a fourni un exemple récent.

Ces dernières années, on en est aussi venu à décrire ces principes comme l'appropriation du développement, bien que le sens qu'on donne à cette notion puisse varier. Dans le discours hégémonique néo-libéral des années 1990, souvent appelé consensus de Washington, des intellectuels et des technocrates ont défini l'appropriation du développement en termes de participation à la gestion de projets, ou encore comme une technique pour rendre plus responsables les acteurs locaux chargés de diffuser les orientations et les politiques, notamment sur le plan des responsabilités financières des bénéficiaires de l'aide. Il est même arrivé que le terme « appropriation » soit utilisé comme un outil rhétorique pour justifier des politiques comme la privatisation de

⁴ L'ouvrage de Kamal Malhotra (directeur de publication et principal auteur) publié sous l'égide du PNUD, *Making Global Trade Work for People* (Londres : Earthcan, 2003), offre à cet égard une excellente synthèse de ces enjeux, analysés dans l'optique des négociations commerciales actuellement en cours.

l'éducation, ou encore pour donner un vernis participatif à la chose et ainsi mieux faire accepter le fait qu'après deux décennies de crise de la dette et d'instabilité financière dans la plupart des pays en développement, la marge d'action de ces derniers ait été continuellement rognée par les diktats des institutions financières internationales.

Quoi qu'il en soit, dans le cadre plus large du droit au développement, il faut faire de la notion d'appropriation du développement un outil puissant pour élargir la marge d'action des États. Par exemple, pour que les gouvernements puissent s'acquitter de leurs obligations en matière de droits humains, et en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, il vaut mieux qu'ils disposent d'une marge de manœuvre plus large, plutôt que le contraire, afin d'être en mesure de faire face aux diverses entraves au développement que connaît chaque pays, et qui diffèrent dans chaque cas. Le terme « appropriation » devrait signifier concrètement l'appropriation ou la réappropriation de la maîtrise directe du développement, du contrôle sur l'élaboration des politiques — ce qui implique que les gouvernements puissent définir les politiques plutôt que de seulement déterminer comment les mettre en œuvre —, et enfin du contrôle sur les investissements étrangers, comme le fait de décider qui investit dans quel secteur et où, en fonction des besoins et des priorités fixés par les pouvoirs publics nationaux plutôt que par des technocrates étrangers non élus.

LA CHINE, UN MODÈLE DE L'APPLICATION DU DROIT AU DÉVELOPPEMENT

À cet égard, la Chine fait figure d'exemple, non pas par son adhésion à l'orthodoxie économique des institutions financières internationales, mais au contraire par son entêtement à conserver sa marge d'action dans la sphère de son économie intérieure, ce qui lui permet de protéger l'espace dans lequel elle peut poursuivre sa stratégie éclectique — et finalement couronnée de succès — de développement. En ce sens, la Chine est apparue comme un phare après vingt années d'échecs de programmes d'ajustement structurel, sans compter la confusion et la myopie des mots d'ordre

«réorienter les politiques», puis «réorienter les institutions», qui ont suivi. Elle est devenue un modèle pour bon nombre de pays en voie de développement, par sa capacité à mettre en œuvre son droit au développement, même à une époque où une telle autonomie a été abandonnée par bon nombre de pays en développement, qu'ils y aient été contraints ou qu'ils se soient convertis à ce nouveau credo.

Bien des économistes à l'emploi des institutions anglo-américaines prétendent encore que c'est en dépit de cette protection de son autonomie politique et institutionnelle, plutôt que grâce à elle, que la Chine est le pays qui a connu une des croissances économiques les plus foudroyantes de l'histoire⁵. Pourtant, les preuves du contraire ne manquent pas.

Par exemple, au cours des 20 années de croissance économique rapide qu'elle vient de connaître, la Chine a presque toujours maintenu un contrôle strict sur les flux de capitaux et sur la participation étrangère à l'économie nationale. Dans ce cadre protégé, elle a pu procéder à des réformes et à une libéralisation graduelle, en prévoyant à long terme les mesures qu'allaient nécessiter la restructuration économique et les transformations sociales. Les zones économiques spéciales, jouant le rôle de plate-forme pour l'investissement étranger et pour les opérations d'assemblage orientées sur l'exportation, ont été établies de manière stratégique et soigneusement coupées de l'économie intérieure jusqu'au début des années 90, après plus d'une décennie de croissance rapide. Les économies accumulées grâce à ces activités ont aussi aidé la Chine à sécuriser et à stabiliser sa position internationale en termes de capitaux et de devises grâce à l'accumulation massive de réserves, qui figurent aujourd'hui au deuxième rang mondial après le Japon et qui, sans aucun doute, ont aussi amorti le déficit budgétaire et le déficit des comptes courants des États-Unis.

⁵ Voir par exemple « Understanding China's Economic Performance », *Journal of Policy Reform*, 4 (1), 2000, de Jeffrey Sachs et Wing Thye Woo.

Les fonds accumulés, dont une grande partie est encore contrôlée par divers paliers de l'État ou par des entreprises étatiques, ont permis de poursuivre une politique industrielle, en finançant des projets contribuant à l'économie nationale. Il faut noter que plus de 90 % de l'investissement en Chine est de source intérieure — État, secteur coopératif ou secteur privé — et que l'investissement étranger direct ne joue en fait qu'un rôle modeste, quoique stratégique, dans la croissance. Plutôt que de brader en bloc les actifs de l'État comme l'a fait la Russie — ce qui s'est avéré désastreux pour le développement humain —, la Chine a privilégié la tactique de la privatisation graduelle, en limitant la participation étrangère, pour restructurer les entreprises d'État en vendant les firmes tributaires non rentables ou de petite taille tout en consolidant et en améliorant les firmes rentables et concurrentielles, en vue de se constituer progressivement un parc plus restreint d'entreprises d'État capables de concurrencer les autres dans une économie intérieure et une économie mondiale qui se libéralisent graduellement. Par ces politiques, la Chine a également cherché à se hisser aux paliers supérieurs des filières de production, plutôt que de tomber dans le piège de la dépendance à l'égard de produits manufacturés à faible valeur ajoutée, même si les activités de ce type demeurent importantes à ce jour⁶. De cette façon, la Chine a réussi à appliquer les recettes utilisées avec succès par des pays qui, historiquement, ont connu une industrialisation sur le tard, comme l'Allemagne, le Japon, la Corée ou Taïwan.

⁶ On trouvera une bonne analyse des pièges de la production d'articles à faible valeur ajoutée dans le *Rapport sur le commerce et le développement 2002*, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève : CNUCED, 2002.

DE LA PRISE EN CHARGE NATIONALE À LA PRISE EN CHARGE SUB-NATIONALE ET ETHNIQUE DU DÉVELOPPEMENT : L'AIDE, BÉNÉDICTION OU MALÉDICTION ?⁷

Pour analyser le développement dans les zones tibétaines de la Chine, il est bon de voir la Chine comme un ensemble de sous-régions, avec des régions clés et des régions périphériques, sur le modèle de ce qui existe dans l'économie mondiale. En Chine, les groupes ethniques chevauchent ce découpage régional et les Han conservent incontestablement un contrôle hégémonique sur l'État et sur les régions clés. Ce sont donc eux qui dictent les politiques de développement dans les régions ethniquement minoritaires de l'ouest du pays.

Cela s'avère particulièrement vrai dans les zones tibétaines. L'intérêt stratégique que représente pour Beijing la Région autonome du Tibet (RAT) en matière de sécurité, et le fait que l'économie de la RAT dépende lourdement des subsides de l'extérieur, font que les politiques de développement sont largement définies à l'extérieur de la province par les Chinois Han, que ce soit à Beijing, dans les provinces côtières ou dans certains grands centres urbains de Chine occidentale comme Chengdu, Chongqing, Xi'an et Lanzhou. Ces villes chinoises occidentales jouent un rôle dominant dans la gouvernance des zones tibétaines à l'extérieur de la Région autonome, qui sont réparties dans les provinces de Qinghai, Gansu, Sichuan et Yunnan. Même si ces politiques peuvent contenir certains éléments d'ordre philanthropique, les stratégies de développement et leur mise en œuvre ont tendance à obéir aux priorités des régions clés de la Chine, plutôt que de répondre aux besoins réels des régions tibétaines en matière de développement. Cette situation peut se comparer à l'aide occidentale aux pays en développement, qui

⁷ L'analyse et les données statistiques figurant dans cette section sont tirées du livre de l'auteur, Andrew Martin Fisher, *State Growth and Social Exclusion in Tibet: Challenges of Recent Economic Growth*, à paraître, Copenhague : NIAS Press, 2004.

allège à court terme les difficultés financières de ces derniers mais renforce leur intégration au sein d'un ordre économique mondial asymétrique, souvent mais pas toujours par l'imposition de «conditionnalités».

Les stratégies économiques à l'œuvre dans les régions tibétaines s'inscrivent clairement dans ce modèle. La croissance dans ces zones a rejoint certains des taux les plus élevés enregistrés en Chine occidentale depuis le milieu des années 90, en très grande partie grâce à un accroissement phénoménal des subsides⁸. Dans la RAT, une grande part de cette augmentation a été directement ou indirectement affectée à la construction de la ligne de chemin de fer Qinghai-Tibet, actuellement en chantier. Le coût de ce seul projet de construction, estimé au départ à environ 20 milliards de yuans d'investissement réparti sur plusieurs années entre la RAT et Qinghai, équivaut à presque deux fois le PIB de la RAT en 1999. Plus généralement, l'investissement en immobilisations dans la RAT a représenté 60 % du PIB de la Région en 2001, comparativement à seulement 39 % pour l'ensemble de la Chine, un pourcentage déjà très élevé selon les critères internationaux.

En outre, et contrairement au reste de la Chine, les leviers économiques demeurent concentrés entre les mains de l'État. Par exemple, les unités d'État dans la RAT ont totalisé 95 % des investissements en immobilisations dans la RAT, comparativement à moins de 50 % dans la Chine en général. Parallèlement à ces investissements dans la RAT, la catégorie tertiaire du PIB «agences du gouvernement et du Parti» y a été le secteur en plus forte croissance. Entre 1998 et 2001, cette catégorie a connu une

⁸ En 2001, les subsides équivalaient à 70 % du PIB dans la RAT et à 27 % à Qinghai, avec des augmentations de 136 et 160 % respectivement depuis 1998. Dans la Région autonome du Tibet, la province la plus subventionnée du pays, pour chaque yuan d'augmentation du PIB en 2001, l'État a dépensé 2,1 yuans la même année, dont 94 % en subventions. Ces chiffres témoignent d'une remarquable inefficacité des subventions. À Qinghai, la deuxième province la plus subventionnée, pour chaque yuan d'accroissement du PIB, l'État a dépensé 0,9 yuan, dont 80 % sous forme de subventions.

croissance annuelle de 46 % et a représenté plus de 13 % du PIB en 2001, ce qui se rapprochait étroitement de la contribution au PIB du secteur de la construction lui-même. Aux fins de comparaison, rappelons que l'administration gouvernementale et du Parti pour l'ensemble de la Chine ne représentait que 2,7 % du PIB chinois en 2000. Autrement dit, les plus grands bénéficiaires des subsides actuellement injectés dans la RAT ont été des entités rattachées à l'État, situation qui s'explique sans doute par les priorités fixées à Beijing.

UNE CROISSANCE GÉNÉRATRICE D'EXCLUSION

La plupart des grands projets de construction étant impartis à des entreprises de l'extérieur de la province, les investissements et les salaires n'ont que très peu d'effets, compte tenu que l'économie locale ne les retient pas. Autrement dit, l'argent entre et sort sans que la production ou la demande locale en profitent. Cette situation est exacerbée par l'absence d'arrimage entre une économie locale tibétaine largement agraire et non industrielle, et le boom des projets de construction orienté vers l'extérieur. Parce qu'il s'agit de projets à grande échelle qui nécessitent un haut degré de qualification et un investissement énorme en capitaux, les capitaux, les matériaux et la main-d'œuvre proviennent en grande partie de l'extérieur. Les entreprises, leur personnel et leurs ouvriers retournent généralement chez eux ou s'en vont sur d'autres chantiers du pays une fois les projets terminés, emportant avec eux les compétences et les gains acquis.

En ce sens, on peut voir dans le financement injecté de l'extérieur dans les zones tibétaines une stratégie destinée à alimenter et encourager les entreprises de construction régionales ou nationales, en subventionnant le développement de leur expertise par l'entremise de grands projets de construction très complexes. Par exemple, la ligne de chemin de fer Qinghai-Tibet, qui a posé un défi considérable aux ingénieurs à cause des difficultés associées à la construction d'une voie ferrée sur le permafrost de

haute altitude, a mobilisé un consortium d'entreprises de construction et de firmes d'ingénieurs de toutes les régions de la Chine, beaucoup provenant des provinces côtières. Sur ce très long chantier, une seule entreprise de Chengdu aurait construit presque tous les ponts. Cette utilisation par Beijing des fonds publics de développement s'apparente à la stratégie américaine qui consiste à subventionner, par l'entremise des lucratifs contrats de la Défense, un grand nombre d'entreprises américaines, notamment dans les secteurs des technologies de l'information et de l'aéronautique.

Si cette stratégie s'est sans aucun doute s'avérée bénéfique pour le développement de firmes nationales puissantes et concurrentielles, une grande part des budgets affectés au développement de l'ouest de la Chine sert précisément cette fin, plutôt que de répondre aux besoins économiques locaux. De nombreux fonctionnaires admettent en privé qu'au bout du compte, le développement de l'ouest va plus profiter aux entreprises de l'est qu'il bénéficiera aux provinces occidentales elles-mêmes⁹. Là encore, on peut faire un parallèle avec l'aide extérieure des pays occidentaux qui sert à promouvoir les intérêts des firmes occidentales.

Malheureusement, les entreprises de l'extérieur de la province ont tendance à garder et à « rapatrier » les profits qu'elles ont tirés de contrats de construction lucratifs¹⁰, les

⁹ C'est ce qu'a relevé Goodman lors de ses entrevues avec des fonctionnaires de Qinghai en 2001 et 2002. Voir David Goodman, "Qinghai and the Emergence of The West: Nationalities, communal interaction and national integration", *The China Quarterly*, 178, à paraître en juin 2004. À noter que cette situation serait encore plus extrême dans la Région autonome du Tibet.

¹⁰ L'utilisation de l'adjectif «lucratif» n'a rien d'exagéré. Si ces régions ont cruellement manqué d'argent durant presque toute la période de réformes, il semble que depuis l'an 2000, et en particulier dans la RAT, les fonds aient afflué, représentant une véritable manne pour quiconque avait de bons contacts. Cette manne descend toute la filière de la construction, chaque entrepreneur profitant de l'abondance de liquidités, sans être assujettis aux mesures de contrôle réglementaires qui accompagnent normalement de telles dépenses dans d'autres régions de la Chine. Il est par exemple courant d'entendre des entrepreneurs

investissant dans d'autres projets ailleurs dans le pays plutôt que dans l'économie locale. Les entreprises contrôlées par des intérêts locaux, en revanche, auraient plutôt tendance à investir localement. De la même façon, les travailleurs temporaires tendent eux aussi à rapatrier les gains qu'ils ont accumulés, plutôt que de les investir ou de les dépenser dans l'économie locale. Une croissance fondée sur des capitaux locaux n'afficherait pas des taux aussi spectaculaires, qui, de toute façon, résultent directement de l'accroissement des subsides, mais elle favoriserait l'intégration et la circulation au sein de l'économie locale, qui de ce fait dépendrait moins des subsides pour produire de la croissance.

C'est ce qui explique pourquoi les possibilités d'emplois offerts à la main-d'œuvre locale non qualifiée et semi-qualifiée sont demeurées limitées. En effet, l'administration et les grands projets de construction ont tendance à créer davantage des emplois pour une main-d'œuvre hautement spécialisée et rémunérée. C'est d'ailleurs de là qu'est née ce qu'on a souvent appelé la nouvelle classe moyenne tibétaine, à savoir les 15 % de Tibétains privilégiés qui ont suivi des études secondaires ou supérieures et qui profitent de l'expansion de l'administration¹¹. Par conséquent, cette croissance rapide n'a que très peu favorisé l'élasticité de l'emploi comparativement à ce qu'on a constaté ailleurs en

de Beijing ayant opéré dans la RAT raconter des histoires d'horreur sur la livraison de matériaux de mauvaise qualité, comme par exemple du ciment rempli d'impuretés, etc.

¹¹ La main-d'œuvre commence à devenir qualifiée à partir du moment où elle possède une scolarité de niveau secondaire. Selon les recensements de 2002, environ 15 % des résidents permanents de la RAT (majoritairement tibétains) avaient suivi des études secondaires et post-secondaires, et ce pourcentage était le même pour tous les Tibétains dans l'ensemble de la Chine. Par contraste, ce pourcentage atteignait près de 50 % chez les habitants de la province de Sichuan, et plus de 50 % dans l'ensemble de la Chine. Cette proportion correspond d'ailleurs au pourcentage de Tibétains au sein des employés et des travailleurs. Par exemple, plus de 70 % du personnel des unités d'État dans la RAT en 1999 étaient des Tibétains, et représentaient près de 10 % de la main-d'œuvre. C'est probablement au sein des unités non étatiques et des rares entreprises possédées par des particuliers, surtout implantées dans les zones urbaines, que se retrouvent les 15 % restants de Tibétains plus scolarisés.

Chine. Si les activités économiques pour les 85 % de la population locale moins qualifiée se sont accrues avec le boom, elles sont restées plus modestes que ce qui s'est produit dans des régions enregistrant une croissance comparable, et sont demeurées concentrées au bas de l'échelle de la construction ou dans des activités commerciales et de services, la plupart du temps situées dans les zones urbaines.

Contrairement à ce qui s'est passé ailleurs en Chine, on a délaissé les activités productives secondaires localement intégrées, dont la part au PIB a d'ailleurs chuté, ce qui aurait pourtant permis d'absorber la main-d'œuvre locale non qualifiée. Dans la plupart des autres régions de la Chine, y compris dans la province de Qinghai, on a ancré la croissance dans l'expansion des activités productives secondaires. De plus, les activités à main-d'œuvre non qualifiée qui ont été créées dans les régions tibétaines sont justement les emplois que les travailleurs Han et migrants Musulmans peu qualifiés tendent à occuper quand ils arrivent pour profiter du boom économique subventionné, contrairement aux Chinois Han hautement qualifiés qui pour la plupart viennent occuper des postes temporaires de gestionnaires et de techniciens. De ce fait, les ruraux Tibétains qui migrent en ville et les Tibétains pauvres des centres urbains disputent à ces migrants «spontanés» venus de l'extérieur de la province les emplois résiduels laissés par ce boom économique improductif. Cette situation renforce l'exclusion sociale au sein de la population locale, vu que les migrants de l'extérieur possèdent généralement des qualifications supérieures à celles de la population active locale, et qu'ils arrivent de régions plus compétitives. Le fait que les taux de pauvreté en milieux urbains, et que les revenus des ménages urbains résidents permanents de la RAT (principalement tibétains) figuraient parmi les plus élevés du pays à la fin des années 90, illustre bien cette polarisation¹².

¹² Par exemple, les revenus des ménages urbains de la RAT figuraient en 2001 au septième rang des revenus les plus élevés du pays, au coude à coude avec des provinces côtières comme celles de Fujian et

Par conséquent, même si la stratégie d'« appropriation nationale » du développement a effectivement apporté une robuste croissance économique dans l'ensemble du pays, dans les zones périphériques tibétaines, elle a généré une forme de croissance très polarisée et fortement dépendante. Le défi à relever, c'est d'éviter l'apparition d'une exclusion sociale sur des critères ethniques, comme on a pu l'observer dans de nombreuses communautés autochtones du nord du Canada, où les Autochtones se sont retrouvés marginalisés malgré l'essor économique que connaissait la région. À cet égard, le Canada n'a guère de leçons à donner à la Chine, si ce n'est lui montrer les risques que comporte l'exclusion sociale dans une région périphérique multi-ethnique où ce sont les non-autochtones qui dominent.

Les disparités de niveaux de scolarité entre les « locaux » et les migrants jouent un rôle clé à ce chapitre. L'écart du niveau de scolarité entre les zones tibétaines et le reste de la Chine est tel que même si l'éducation s'améliore lentement au Tibet, la demande actuelle d'une croissance économique polarisée dépasse de beaucoup ce que peuvent offrir la formation et les compétences limitées de la main-d'œuvre locale. Ce sont les travailleurs migrants qui comblent ce vide. En outre, les emplois peu qualifiés dans les secteurs de services, comme le tourisme et le commerce et sur les chantiers de construction administrés par des entreprises de l'extérieur, avantagent naturellement ceux et celles qui parlent couramment et écrivent le chinois, et qui ont des relations à l'extérieur de la province. En revanche, dans les secteurs d'activités productives secondaires locales, comme la transformation de la laine et l'industrie textile, la connaissance du chinois n'est pas nécessairement un atout déterminant, et c'est pourtant dans ce secteur que la création d'emplois est la plus faible. Le gouvernement compte sur le fait que lorsque la

de Jiangsu. Les indicateurs de pauvreté sont tirés de: Athar Hussain, "Urban Poverty in China: Measurement, Patterns and Policies", *InFocus Programme on Socio-Economic Security*, Genève: Bureau International du Travail, janvier 2003.

main-d'œuvre tibétaine sera plus instruite et plus qualifiée, elle viendra naturellement occuper les emplois actuellement occupés par les migrants. Mais du fait de la segmentation du marché du travail et de l'exclusion, cette hypothèse ne se vérifiera pas nécessairement, à moins que l'on reconnaisse clairement le caractère ethnique de cette exclusion et qu'on cherche à corriger la situation par des politiques pro-actives qui favorisent les travailleurs et les entreprises tibétains.

SUGGESTIONS PRATIQUES : RECONNAÎTRE L'ETHNICITÉ DANS LA PRISE EN CHARGE

C'est là que le concept d'appropriation, de prise en charge du processus de développement, devient crucial. L'exclusion ethnique est en partie alimentée par la marginalisation des Tibétains au sein des instances décisionnelles qui régissent leur région. Ceci dit, les formules participatives du type de celles que privilégient des institutions comme la Banque mondiale ou l'Agence canadienne de développement international (ACDI), ne corrigent guère cette marginalisation si elles ne sont pas appuyées par une appropriation réelle de la maîtrise d'œuvre du développement. À cet égard, on pourrait concevoir les méthodes participatives comme une appropriation des procédures, quoique dans bien des cas, il soit plus juste de parler d'une forme de délégation du pouvoir de mise en œuvre, sans que ce pouvoir touche nécessairement le contenu des politiques ou des programmes prévus. En fin de compte, c'est l'argent qui dicte les règles du jeu et en ce sens, l'accroissement du pouvoir des Tibétains dans leur propre développement, doit commencer par une appropriation effective, et non symbolique.

Il faut pour cela que les Tibétains investissent, possèdent et gèrent leurs propres entreprises dans les secteurs dynamiques et à forte valeur ajoutée de l'économie. Autrement dit, ce qu'il faut, ce n'est pas seulement une nouvelle classe moyenne tibétaine installée aux paliers subalternes de l'administration, mais aussi que les

Tibétains possèdent leurs entreprises, qu'ils deviennent propriétaires d'actifs locaux qu'ils pourront utiliser à des fins productives pour graduellement s'engager dans des projets de plus en plus complexes. On pourra alors parler d'une authentique prise en charge ethnique locale. Les sociétés gérées par des Tibétains tendraient à être davantage intégrées à l'économie locale, à fonctionner avec les capacités et les qualifications locales, et à investir localement. Tout comme les dirigeants chinois ont compris et privilégié cet aspect de la prise en charge à l'échelle nationale, en ce qui touche à l'intégration de la Chine dans l'économie mondiale, voilà vers quoi il conviendrait d'orienter les efforts actuellement déployés pour mieux intégrer les zones tibétaines au sein de l'économie nationale. Cela nous ramène essentiellement à la question du droit au développement, mais appliqué ici à l'échelon sub-national ou ethnique.

LES OBSTACLES À LA PRISE EN CHARGE LOCALE : UN EXEMPLE

Dans les trois principales régions tibétaines – Utsang, Kham et Amdo - visitées lors d'un séjour récent sur le terrain, le cas d'une des villes située dans une région extérieure à la RAT, dont on taira le nom pour en préserver l'anonymat, illustre bien cette problématique. D'ailleurs, cet exemple illustre bon nombre des dynamiques observées dans toutes les régions tibétaines.

Il y a quelques années, une mine a été ouverte à proximité de cette ville par un couple de Chinois Han — l'un provenant d'une capitale provinciale (Xining, Lanzhou, Chengdu ou Kunming) et l'autre de la région côtière. Cette combinaison leur a permis de franchir toutes les embûches administratives à chaque palier de juridiction gouvernementale et d'obtenir les autorisations nécessaires pour ouvrir la mine. Il convient de noter que parce que les régions tibétaines sont considérées comme des zones écologiquement fragiles protégées à l'échelon national depuis 1998, à la suite des inondations du Yangtsê kiang, il faut une autorisation provinciale et même nationale pour ce genre d'activités minières.

Au départ, lorsque le travail sur le chantier de la mine n'était pas trop dangereux, les propriétaires embauchaient de la main-d'œuvre locale tibétaine, mais à mesure que le projet s'est développé, ils ont de plus en plus fait appel à de la main-d'œuvre Han des régions han de la province. La plupart des travailleurs de la mine sont à présent des Han. La mine a eu certaines retombées pour les entreprises tibétaines locales, comme des entreprises de transport familiales qui acheminent le minerai à la ville provinciale. La mine est aussi devenue la principale source de recettes fiscales pour l'administration du comté, bien que cela reste limité vu les politiques préférentielles adoptées pour attirer les investisseurs au départ. Sinon, la plupart des bénéfices tirés du projet minier, y compris tous les profits et la plus grande part des économies accumulées par les salariés, sortent de la région.

En outre, dans ce qui s'avère être une entorse aux politiques préférentielles du développement de l'ouest du pays, la mine en tant que telle a nécessité très peu d'investissement. Dans d'autres endroits de la Chine, ce genre d'activités s'accompagne d'une série de conditions, comme le fait d'acheter ou de louer le territoire de la mine à l'administration locale, d'injecter un niveau minimal d'investissement ou d'embaucher de la main-d'œuvre locale, et de développer la mine conformément à des normes de sécurité et des normes environnementales, comme la gestion des résidus miniers, etc. Dans le cas de cette mine, toutefois, la plupart de ces exigences ont été abolies sous le prétexte d'encourager les investisseurs à développer les régions tibétaines. Les charges fiscales sont demeurées faibles et les contrats avec les entreprises de transport locales ont été négociés à des tarifs avantageux. La mine, dans ces conditions, n'a exigé qu'un investissement minimal, sans frais généraux importants et sans grands moyens techniques — on utilise des brouettes, par exemple. De toute évidence, les politiques préférentielles offraient la possibilité de profits rapides, et c'est ce qui a intéressé les investisseurs au départ.

On peut à juste titre se demander pourquoi la communauté locale n'a pas été capable d'ouvrir et d'exploiter elle-même cette mine, de tirer avantage de cette activité rentable pour injecter les profits dans son propre développement. Un projet de ce genre aurait pu être lancé par le comté, par une coopérative ou même une entreprise privée locale, et aurait permis aux Tibétains de la région d'accumuler de l'expertise et de se savoir capables de mener à terme des projets économiques de cette nature. Les personnes de la région ont invoqué trois obstacles qui expliquent cette situation : l'absence de capitaux, l'absence d'expertise, d'expérience et d'instruction, et l'absence de relations et de contacts (en chinois : *guanxi*).

En ce qui concerne les réseaux de relations, rappelons qu'il faut, pour amorcer un projet d'exploitation minière, obtenir à tout le moins une autorisation de la préfecture et de la province, voire une autorisation des autorités nationales, les régions tibétaines étant des zones écologiquement protégées. Si bon nombre des fonctionnaires du comté sont tibétains, les paliers supérieurs de l'administration sont dominés par les Han, qui contrôlent presque tous les leviers de l'administration provinciale, même en ce qui touche aux affaires de la Zones autonomes tibétaines (ZAT). En outre, nouer des contacts et des relations sociales en Chine nécessite en soi d'énormes ressources. Les ententes sont conclues dans les restaurants et des établissements du même genre, l'équivalent des terrains de golf aux États-Unis où les entrepreneurs américains négocient officieusement leurs affaires. L'appartenance à une culture commune vient ajouter à ce «capital culturel». Les fonctionnaires des administrations de comté, qui n'ont guère de «relations» au-delà des comtés et des préfectures et qui ne disposent pas de grandes ressources, se retrouvent désavantagés dans un tel contexte. La seule autorisation représente déjà un obstacle colossal, surtout aux paliers provincial et national. À cet égard, l'entrepreneur Han qui opère un peu partout en Chine détient déjà un avantage formidable.

Sur le plan de l'absence d'expertise, la chose s'explique clairement par les faibles niveaux de scolarité dans les régions tibétaines et par l'absence d'expérience dans les activités non traditionnelles. Un grand nombre de Chinois Han — et même beaucoup de Tibétains — reprochent aux Tibétains d'être paresseux et de manquer d'esprit d'entreprise, comme dans notre exemple de projet minier. Il s'agit peut-être d'une conséquence du manque d'éducation. Selon le recensement 2000, la proportion de la population de six ans et plus sans aucune scolarité, et de ce fait analphabète, s'élevait à 46 % chez les Tibétains dans toute la Chine, tandis que ce pourcentage était de 21 % chez les Yi, de 16 % chez les Musulmans Hui, de 9 % chez les Ouïgours et de 8 % chez les Chinois Han. Ce manque d'esprit d'initiative peut également être un symptôme du sentiment d'impuissance que génèrent les contraintes administratives. Une fois combinés, le faible niveau de scolarité et l'absence de pouvoir deviennent des facteurs déterminants de l'exclusion sociale.

Enfin, l'absence de capitaux devrait théoriquement ne constituer qu'un obstacle mineur. Vu le faible volume d'investissement exigé dans l'exemple décrit plus haut, l'équivalent pourrait facilement être assuré par des subsides ou des prêts à conditions favorables. Étant donné le volume de subventions qui entrent dans les zones tibétaines, le financement d'un tel projet ne représenterait qu'un détournement relativement mineur d'une part de cette manne.

RECOMMANDATIONS POUR LE CANADA

À partir des leçons qu'on peut tirer de cet exemple de projet minier, la politique étrangère canadienne face à la Chine, y compris l'aide au développement et les politiques du secteur privé, pourrait encourager la prise en charge locale du développement et promouvoir le droit au développement au Tibet grâce aux stratégies suivantes :

Un programme global pour promouvoir la prise en charge locale dans les zones tibétaines

- L'ACDI a des bureaux à Beijing et fait régulièrement affaire avec les capitales provinciales qui administrent les régions tibétaines. Elle pourrait de ce fait fournir une assistance sur le plan des contacts, des formalités administratives et des demandes d'autorisation, à des initiatives et projets contrôlés par des Tibétains.
- L'aide canadienne au développement finance déjà des projets d'éducation en Chine occidentale. Vu la priorité mise par l'État chinois sur l'instauration de neuf années de scolarité obligatoire, du primaire jusqu'au milieu du secondaire, le Canada pourrait compléter cette mesure en favorisant des projets de formation professionnelle et d'éducation aux adultes, qui amélioreraient immédiatement les qualifications de la main-d'œuvre adulte existante. Ces projets pourraient être coordonnés avec des projets d'investissement tibétains.
- Enfin, l'appui financier aux initiatives locales d'investissement pourrait facilement passer par des programmes existants comme le Fonds Canada.
- En combinant ces différents efforts en une stratégie globale, le Canada pourrait promouvoir la prise en charge locale dans les zones tibétaines de façon à accroître l'autonomie des Tibétains sans porter atteinte aux intérêts chinois dans ces régions.

Reconnaître l'exclusion sociale dans les zones tibétaines, concevoir des stratégies pour y remédier et en faire une priorité dans le cadre de la nouvelle politique de l'ACDI en faveur des minorités ethniques de Chine

- L'exclusion sociale dans les régions tibétaines de Chine est une réalité qu'il faut minimalement reconnaître. Il ne suffit pas de constater que ces régions sont

pauvres et ont besoin d'aide pour devenir plus riches; il faut comprendre qu'il s'agit d'une dynamique d'exclusion ethnique inhérente à la croissance elle-même.

- Cela revient pour l'essentiel à reconnaître le droit au développement des Tibétains en tant que groupe ethnique, et non comme de simples citoyens de la nation chinoise, ainsi que le rôle que peut jouer la prise en charge par les Tibétains de leur développement dans la réalisation des droits humains. Il faudra pour cela concevoir des mesures «d'action positive» qui favorisent les travailleurs et les entreprises tibétains.

Promouvoir le dialogue entre les autorités chinoises et les représentants du Dalai-Lama

- Bien des personnes en Chine — Han et Tibétains, intellectuels, fonctionnaires, enseignants, journalistes et gens d'affaires, notamment — critiquent l'exclusion sociale associée à la croissance dans les régions tibétaines et affirment que l'impasse actuelle entre l'État chinois et les Tibétains entrave la marge d'action et l'autonomie effective de ces derniers.

- Si un pays comme le Canada pouvait donner un coup de pouce à ce courant d'opinion, qui gagne actuellement du terrain en Chine, sur l'issue des négociations avec des représentants du Dalai-Lama, il apporterait une importante contribution à la stabilité de cette région agitée.

- Cette stratégie irait dans le sens de la politique actuelle du Canada par rapport à la Chine. Dans le *Cadre stratégique de programmation-pays (2004-2009)* qu'elle vient de rendre public, l'ACDI prévoit orienter ses efforts sur la prise en charge locale et sur les problèmes auxquels se heurtent les minorités ethniques en Chine¹³. Le

¹³Voir <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocfr/China-cadredeprogrammation>

fait d'arrimer prise en charge locale et minorités ethniques est un principe qui doit orienter l'aide canadienne au développement, et un principe que les Tibétains doivent être en mesure de mettre en application.

- Ils faut étroitement associer les questions du droit au développement, de la prise en charge, de l'exclusion, de l'autonomie et du dialogue. La politique canadienne restera sans effet si elle ne s'attaque qu'aux trois premières et laisse de côté l'autonomie et le dialogue.

CONCLUSION

Il faut sortir la question de l'autonomie des Tibétains de l'impasse de positions polarisées sur la souveraineté. La dimension économique de l'autonomie — le fait que les Tibétains puissent davantage avoir leur mot à dire sur le développement de leurs territoires traditionnels — peut aisément s'inscrire dans le cadre de l'État chinois et dans celui de la politique étrangère canadienne et de son aide au développement de la Chine. Essentiellement, elle est synonyme du droit au développement.

Aborder l'autonomie et le droit au développement sous cet angle permettrait d'atténuer les tensions et d'octroyer aux Tibétains un pouvoir décisionnel en matière de politiques dans les régions tibétaines, tout comme Beijing l'a fait vis-à-vis de presque toutes les autres provinces depuis le début de la période de réformes. L'un des principaux obstacles à cette formule demeure la paranoïa des dirigeants chinois face aux revendications d'autodétermination des Tibétains. L'État chinois doit donc faire face à ses responsabilités à l'égard de la question tibétaine.

Bien des Chinois occupant des postes influents connaissent la voie du « juste milieu » préconisée par le Dalai-Lama en ce qui touche à l'autonomie du Tibet, et ils la considèrent comme une base raisonnable pour entamer le dialogue. À leurs avis, la réticence de Beijing à engager un dialogue est un héritage du contexte politique passé.

Le Canada pourrait donner un élan à ce courant progressiste qui se développe actuellement en Chine. Ce serait peut-être la plus grande contribution que notre pays pourrait apporter à l'amélioration de la situation des droits humains et au développement du peuple tibétain.