

par le HCR (17). Le chiffre, à raison de 300 morts par jour, paraît bien élevé et se rapprocherait plutôt d'un total de 6 000 victimes (18). La commission d'experts créée par la résolution 935 de l'ONU en 1994 n'a, de son côté, pas relevé d'extermination systématique.

Mais en avril 1995, l'APR massacrait entre 2 000 et 4 000 Hutu dans le camp de Kibého au Rwanda ; la tuerie était couverte par une commission d'enquête téléguidée par les autorités (19). Selon l'organisation américaine Physicians for Human Rights, les opérations de ratissage de l'armée rwandaise dans l'ouest et le nord du pays

auraient par ailleurs tué plus de 2 000 civils hutu entre avril et juin 1997. A défaut de planifier de tels incidents, les autorités de Kigali laissent faire, ce qui revient à les cautionner. Quelques soldats de l'APR ont été mis en prison pour faire bonne mesure. Les dysfonctionnements de la justice au Rwanda, trop longtemps mis sur le compte du manque de moyens, ne laissent aucun doute sur les aspirations démocratiques et la base ethnique du mouvement de Paul Kagamé. A présent que les militaires tutsi sont au pouvoir au Rwanda et au Burundi, un rééquilibrage des forces en présence ne pourrait pourtant pas nuire à la stabilité de la région...

(17) *Libération*, 1/2-10-1994.

(18) G. Prunier, *op. cit.*, 1995, p. 324.

(19) *Libération*, 23-6-1995, p. 12 ; 8-4-1995, p. 7.

*Marc-Antoine Pérouse
de Montclos
ORSTOM*

Exode des compétences en Afrique du Sud ?

A l'instar de Hong Kong, l'Afrique du Sud a longtemps souffert d'un véritable « syndrome de l'épouvantail ». Il consiste en une peur, agitée par de multiples acteurs, qu'un changement sociopolitique radical ferait fuir tous azygmus ses ressources humaines les plus qualifiées. Comme pour la cité asiatique, l'avènement négocié d'un

gouvernement de transition a éloigné l'épouvantail.

Mais l'inquiétude demeure : le *brain drain* ou exode des compétences constitue une préoccupation majeure de la nouvelle Afrique du Sud.

Les trois paragraphes suivants analysent tout d'abord l'expression de cette crainte d'une fuite des cer-

veaux, puis les forces et faiblesses des données caractérisant ce phénomène avant de présenter les mesures élaborées pour agir en ce domaine.

Une crainte exprimée

Le changement de gouvernement en Afrique du Sud ne s'est guère traduit par l'évasion que d'aucuns annonçaient. La population qualifiée, principalement blanche, ne s'est pas volatilisée. Certaines sommités intellectuelles sont mêmes retournées au pays pour participer à sa transformation dans leur secteur de compétence, entrant ainsi d'ailleurs parfois dans d'âpres luttes de pouvoir (1).

Un nombre respectable d'exilés politiques (12 661 selon un programme du HCR), noirs mais également métis, indiens et blancs, sont rentrés sans qu'il soit cependant possible d'évaluer la part des personnes hautement qualifiées dans ce contingent (2). Une chose est sûre : le retour de quelques-uns n'a pas été suffisant pour faire disparaître l'anxiété quant au départ des autres.

Actuellement prévaut le sentiment que la situation économique et sociale du pays demeure fragile et que les causes objectives d'un *brain drain* subsistent. Elles sont identifiées aujourd'hui plus précisément qu'hier par des journalistes, des universitaires, des personnalités politiques ou des individus qualifiés qui les déclinent de la façon suivante :

– l'incertitude affectant parti-

culièrement les milieux universitaires et médicaux où la charge de travail augmente pour faire face à une croissance de la demande sociale de leurs services tandis que leur précarité budgétaire s'accroît (3) ;

– la réorientation des priorités budgétaires sur des urgences sociales au dépens du secteur de la recherche publique ; des réglementations salariales inadéquates dans ses institutions, introduites par le gouvernement précédent ; une pesanteur bureaucratique héritée également de ce dernier qui décourage les chercheurs et les incite à créer leur propre entreprise et à délaisser la science et la technologie (*brain drain* interne) (4) ;

– les restructurations du marché du travail qualifié qui compliquent l'accès de jeunes diplômés (en gestion et comptabilité) à des postes de responsabilité dans les entreprises et qui les incitent à rester à l'étranger à la fin de leurs études (5) ;

– l'insécurité liée à une délinquance galopante ; la baisse du niveau scolaire dans les institutions antérieurement réservées aux enfants blancs ; l'*affirmative action* remplaçant le mérite par la préférence raciale dans les recrutements professionnels ; la baisse de la monnaie nationale agissant comme déclencheur psychologique (6) ;

– un *turn over* accéléré dans le

(3) H. Friedman, « Uncertainty Provokes Fourth Brain Drain », *Weekly Mail*, 11-17 mars 1994.

(4) DACST, *Loss of Qualified Science and Technology Human Resources from the Public Sector ; brief for a study of the problem*, Pretoria, Department of Arts, Culture, Science and Technology, 1996.

(5) D. Robertson, « New Brain Drain Gives Business a Headache », *Sunday Times*, 15 septembre 1996.

(6) « Exodus As Rainbow Nation's Iridescence Fades », *Financial Mail*, 25 octobre 1996.

(1) M.W. Makgoba, *Mokoko, the Makgoba Affair*, Vivlia, Floride, 1997.

(2) FRD, *South African Science and Technology Indicators*, Pretoria, Foundation for Research Development, 1996.

secteur des technologies de l'information propice à la dissipation (7) ;

– l'intégration de l'Afrique du Sud dans l'économie mondiale où les compétences de ses ressortissants peuvent se vendre plus facilement en raison de contacts antérieurs multiples facilités par des décennies d'émigration (8) ;

– la prospection mondiale des compétences par les chasseurs de tête, pour lesquels l'Afrique du Sud offre un terrain favorable (9).

Les raisons de l'émigration apparaissent donc nombreuses, diverses et leurs origines parfois même contradictoires, certains les attribuant à des aspects liés à l'ancien régime et d'autres au nouveau. Mais si les explications diffèrent, l'existence d'un problème de *brain drain* n'est en tout cas niée par personne. Elle fait consensus et préoccupe jusqu'au plus haut sommet de l'État. Le ministère des Arts, de la Culture, de la Science et de la Technologie lance une étude du phénomène en soulignant son importance (10). Le vice-président de la République, Thabo Mbeki, se plaint de ce que les médias focalisent sur le *brain drain* et oublient le *brain gain*, c'est-à-dire tous les exilés rapatriés depuis la fin de l'apartheid (11). Le président Mandela déplore cet exode des Blancs qualifiés et tente de le dédramatiser en affirmant sa conviction qu'ils reviendront. Il fait alors une intéressante comparaison historique :

« Regardez les Français en Algérie, en Tunisie et au Maroc. Quand il y a eu l'indépendance, ils sont partis. Ils ne pouvaient se faire à l'idée d'être gouvernés par des non-blancs. Mais après quelques années, ils sont revenus » (12).

L'exode des compétences est plus qu'un objet de déclarations politiques. Il est aussi problématisé dans de grands travaux d'étude et de réflexion articulant les orientations que devraient prendre la nouvelle Afrique du Sud. Cette problématique peut s'énoncer de la façon suivante :

– le succès de la stratégie de croissance et de développement (GDS) définie par le gouvernement de transition dépend beaucoup de la capacité d'innovation du pays dans le contexte d'une concurrence internationale à laquelle il s'est maintenant ouvert. Sa population est le meilleur atout de sa compétitivité. Sa qualification doit donc faire l'objet d'un gros effort de formation et d'éducation afin d'élargir la base scientifique et technique de la nation (White Paper on Science and Technology) (13) ;

– d'une façon générale et particulièrement vis-à-vis de ces objectifs de compétitivité, le pays souffre d'une pénurie de main-d'œuvre hautement qualifiée (14) ;

– ce déficit de qualification ne peut être comblé à court terme par le seul effort de formation et d'édu-

(12) Cité in *Financial Mail*, 25 octobre 1996.

(13) DACST, *White Paper on Science and Technology*, Pretoria, Department of Arts, Culture, Science and Technology.

(14) D. Lewis et M. Ngoasheng (dir.), *Restructuring the South African Labour Market ; Report of the Presidential Commission to Investigate Labour Market Policy*, Pretoria, Department of Labour, 1996 ; W.J. James (dir.), *Green Paper on International Migration*, Pretoria, Department of Home Affairs, 1996.

(7) Z. Efrat, « Emigration Surge Hits Information Technology », *Sunday Times*, 30 novembre 1996.

(8) D. Kaplan et D. Lewis, « Skills Shortage Result of Voodoo Economics », *Business Day*, 19 février 1997.

(9) Ch. Bateman, « Brain Drain Highest in Decades », *Cape Times*, 13 juin 1997.

(10) DACST, *op. cit.*

(11) Bateman, *op. cit.*

cation dont les résultats se feront sentir dans un futur indéfini. Dans un tel contexte, le pays ne peut se permettre de perdre des compétences et doit au contraire s'efforcer d'en gagner par différents moyens (15).

Le problème du *brain drain* apparaît ainsi plus que jamais d'actualité. Il reste un enjeu crucial même s'il est aujourd'hui posé en des termes différents, souvent plus rationnels et moins émotionnels qu'auparavant. Ses fondements comme ses conséquences sont examinés et font l'objet d'un débat public et politique. Mais quelles sont les données, statistiques et autres, sur lesquelles s'établit ce débat ?

Grandeurs et misères des données

Il n'y a guère aujourd'hui de données quantitatives exhaustives, fiables et définitives permettant de mesurer les flux migratoires de personnes qualifiées entre l'Afrique du Sud et le reste du monde. Cette imprécision statistique explique d'ailleurs la prolifération des discussions et des interprétations puisqu'elle laisse libre cours à toutes les spéculations : il n'y a pas de point d'arrêt au débat. L'observation minutieuse de ces éléments révèle que le débat procède fréquemment d'inférences, d'extrapolations et de généralisations à partir d'informations partielles. Un exa-

men critique des sources utilisées pour décrire et qualifier le phénomène s'impose en premier lieu.

Les informations présentées sont souvent sectorielles, c'est-à-dire qu'elles renvoient à un domaine d'activité particulier sur lequel on s'appuie pour lever une démonstration générale sans discuter la représentativité du secteur. La médecine apparaît fréquemment. Des discussions avec des praticiens ainsi que des mentions journalistiques évoquent le désordre actuel, où la médecine hospitalière sophistiquée subit le contrecoup d'une politique de soins de santé primaires. Le départ pour l'étranger de quelques grands patrons mécontents cristallise l'attention et est interprété comme une tendance à l'expatriation. Pourtant rien n'indique que ce soit le cas général. Bien des médecins changent d'institution, ouvrent un cabinet privé ou se repositionnent sur de nouveaux créneaux ouverts par le changement d'orientations. Ce dernier n'engendre pas une évasion systématique puisque la mobilité interne au pays ne peut être considérée comme une perte pour celui-ci.

Un cas ressemblant est celui de l'océanographie – une discipline dans laquelle les Sud-Africains excellent – où des chercheurs de grande envergure ont récemment choisi d'émigrer. On constate qu'il s'agit précisément d'individualités disposant de solides réseaux personnels et professionnels établis avec des collègues et des laboratoires à l'étranger. Leur grande capacité de mouvement est donc tout à fait particulière et ne signifie guère que tous les scientifiques du pays ont des opportunités similaires.

Le secteur des affaires fait l'objet d'enquêtes et d'études réalisées par des écoles spécialisées ou

(15) R. Cohen, *Brain Drain Migration ; Background research paper prepared for the Green Paper on International Migration*, Pretoria, Department of Home Affairs ; D. Kaplan, « Reversing the Brain Drain : the Case for Utilising South Africa's Unique Intellectual Diaspora », *Science, Technology and Society*, vol. 2, n° 2, 1997.

des firmes de consultants (16). Elles mentionnent la pénurie de main-d'œuvre qualifiée à l'échelle nationale et l'attribuent à un exode des compétences. L'une d'entre elles signalait en 1993 qu'un cadre supérieur sur trois souhaitait quitter le pays s'il le pouvait (17). Ce type de sondage, interprété comme une tendance factuelle, ne révèle pourtant guère plus qu'un sentiment conjoncturel lié à la grande peur du moment et n'augurant en rien d'un départ réel. Par exemple, l'effondrement du système scientifique et technique soviétique a généré des angoisses du même ordre... et des sondages équivalents sur la propension à l'émigration des personnes concernées (18). Ils montrent que si nombre d'entre elles souhaitaient partir, celles qui pouvaient le faire et celles qui le firent effectivement sont une minorité présentant une connection internationale préalable élevée. De fait, face à un événement anxiogène, vouloir partir est une chose, le vouloir durablement, le pouvoir et le faire en sont trois autres (19).

Le déficit de compétences de l'ensemble du secteur des affaires peut largement s'expliquer autrement que par une fuite des cerveaux : par la transformation et la croissance de l'économie sud-

africaine en décalage avec la capacité structurelle du système éducatif. C'est là un problème de développement typique des pays émergents, notamment asiatiques, auxquels se compare précisément la nouvelle Afrique du Sud. Malgré le retour massif de leurs étudiants formés à l'étranger, ils ne parviennent pas à disposer des qualifications correspondantes à leur rythme d'expansion et à la complexification de leurs économies.

Les limites des informations sectorielles peuvent-elles être palliées par des données statistiques nationales couvrant l'ensemble des secteurs socioprofessionnels et économiques ? Oui et non. De telles statistiques existent, en effet, en Afrique du Sud mais elles sont d'une fiabilité discutable. Le Central Statistical Service enregistre les entrées et sorties de migrants déclarés. Parmi celles-ci, en 1996, celles de personnes hautement qualifiées sont respectivement de 843 et 1970 et représentent à peu près 40 % de la migration totale enregistrée dans la population active. Le solde migratoire apparaît donc fortement négatif puisque, numériquement, les entrées ne compensent même pas la moitié des sorties. Il l'est depuis 1993, c'est-à-dire que depuis cinq années (1997 indiquant une stabilité des indicateurs), il y a officiellement plus d'émigration que d'immigration, de personnes qualifiées et même en général. Dans l'histoire contemporaine de l'Afrique du Sud, c'est la quatrième fois que ce pays traditionnellement d'immigration révèle un solde migratoire négatif. A chaque fois, le lien avec des événements sociopolitiques est évident : le massacre de Sharpeville pour le début des années 60, les émeutes de Soweto pour la fin des années 70, l'instau-

(16) Effrat, *op. cit.* ; Robertson, *op. cit.*

(17) « Losing our Minds ? », *Financial Mail*, 6 août 1993.

(18) Cf. notamment I. Dezhina, « Brain Drain and New Mechanisms of Funding in Russian Science », in J. Charum et J.-B. Meyer, *International Scientific Migrations Today*, Paris, ORSTOM Éditions, CD-Rom, à paraître.

(19) Sur la réfutation théorique du *brain drain*, cf. J.-B. Meyer et J. Charum, « La fuite des cerveaux est-elle épuisée ? Paradigme perdu et nouvelles perspectives », *Cahiers des sciences humaines*, 31 (4), 1994.

ration de l'état d'urgence pour la deuxième moitié de la décennie 80 et le changement de gouvernement au milieu de la présente (20).

La distribution par catégories détaillées indique que celles des ingénieurs, des comptables et des infirmières présentent des flux prédominants tant en sorties qu'en entrées. Sur un plan géographique, un phénomène inattendu apparaît à l'examen de la dynamique régionale. Le solde migratoire de personnes qualifiées entre l'Afrique du Sud et ses voisins de la SADC (Southern Africa Development Community) est récemment devenu négatif. Il y a plus de Sud-Africains qualifiés qui s'expatrient dans la zone que de ressortissants de celle-ci qui s'installent dans le pays. En revanche, avec l'ensemble de l'Afrique, ce solde reste positif, même s'il a tendance à diminuer depuis 1993 également. Cette faiblesse de l'immigration qualifiée en général et d'origine africaine en particulier s'explique notamment par la politique restrictive des autorisations de séjour pour raisons professionnelles, appliquée par le ministère de l'Intérieur.

Sur une période de quinze ans, un constat intéressant se dégage : l'immigration de personnes qualifiées est six fois inférieure en 1996 à ce qu'elle était en 1982. Inversement, l'émigration est multipliée par deux pendant la même période. Par conséquent, ainsi mis en perspective historique, le solde migratoire actuellement négatif résulte trois fois plus d'une réduction de

l'immigration que d'une augmentation de l'émigration.

Dans quelle mesure les données précédemment exposées reflètent-elles des flux réels ? Il faut ici distinguer entre les entrées et les sorties. Il est admis qu'en matière d'immigration, le phénomène est largement sous-estimé, pour ce qui concerne les catégories socio-professionnelles non qualifiées. On évalue entre 2 et 8 millions, le nombre d'habitants illégaux en Afrique du Sud. En revanche, il est peu probable que beaucoup de personnes hautement qualifiées entrent et demeurent dans le pays illégalement. Leur visibilité sociale et professionnelle leur permettrait difficilement et les postes qu'elles occupent ne peuvent se négocier « au noir ». L'hypothèse peut donc être faite que les enregistrements des services statistiques sont relativement fidèles sur cette partie de la question. Telle n'est pas le cas pour l'autre partie, celle de l'émigration.

Sur 20 ans (1975-1994), il y a une différence d'un demi-million entre le nombre enregistré des sorties et celui des entrées, de ressortissants sud-africains sans statut de migrant. Ce chiffre est 3 fois supérieur à celui des émigrants déclarés, ce qui relativise singulièrement la portée des analyses qui pourraient être faites à la seule vue des chiffres de la migration officielle. Où sont passées toutes ces personnes qui ont quitté le pays et n'y sont apparemment jamais revenues ? Nul ne le sait... mais des indications apparaissent. Une étude récente montre qu'entre 1984 et 1993, la différence entre le nombre d'immigrants sud-africains enregistrés à leur arrivée au Royaume-Uni et le nombre d'émigrants déclarés en Afrique du Sud vers ce pays s'élève à 71 735 personnes. Une comparaison similaire

(20) D. Kaplan, « Migration of the Professional, Semi-professional and Technical Occupations in South Africa: Past Patterns, Current Trends and Policy », in J. Charum et J.-B. Meyer, *op. cit.*, 1998, à paraître.

avec l'Australie donne à penser que cette discordance des données est significative (21). Elle suggère, en effet, que bon nombre de migrants *de facto* n'indiquent guère qu'ils le sont à leur départ et que leur proportion est de l'ordre de trois fois supérieure à ceux qui se déclarent tels. Mais il reste à savoir dans quelle mesure cette évasion représente effectivement un exode de compétences. Actuellement, le niveau de qualification de cette population demeure, en effet, inconnu.

En définitive, que peut-on inférer des données présentées ? En dépit de leurs limites avérées, elles laissent voir un phénomène très important. L'Afrique du Sud est un pays qui se caractérise par une haute circulation des personnes et des compétences avec l'étranger. Les statistiques officielles ainsi que les nouvelles concordent sur ce point. Le phénomène ne date pas d'aujourd'hui, ni même d'hier mais de plusieurs décennies. S'il semble bien y avoir coïncidence entre événements sociopolitiques et balance migratoire, les changements doivent être compris dans ce contexte dynamique de longue durée et non dans le passage d'une période de stabilité accumulative à une de mobilité évasive. Cela modifie la nature du problème et relativise singulièrement l'idée d'un exode de compétences exclusivement lié à des changements récents.

Prendre les mesures : recherche et politique

Aujourd'hui, face à l'exode des compétences, l'Afrique du Sud est confrontée à une double nécessité :

(21) Kaplan, *op. cit.*

– prendre des mesures plus précises du phénomène pour en évaluer la véritable ampleur, les dimensions et les conséquences ;

– prendre des mesures politiques pour pallier les déficiences locales de compétences, qu'elles soient ou non liées à une émigration de celles-ci.

Sur ces deux plans de la recherche et de la politique, des propositions intéressantes sont à l'ordre du jour. Concernant la première, une préoccupation essentielle est celle d'établir des données qui couvrent les lacunes identifiées des statistiques officielles sud-africaines. Il s'agit par conséquent d'obtenir et d'analyser les informations provenant de pays cibles, récepteurs probables de ressortissants hautement qualifiés : le Royaume-Uni, l'Australie, le Canada mais aussi dans la mesure du possible, les Pays-Bas, les États-Unis et la France. La confrontation de ces sources entre elles et avec des données sud-africaines plus détaillées obtenues par enquête devrait permettre de mieux saisir les secteurs d'activité et les séquences historiques du phénomène migratoire (22).

En matière de politique, les deux documents de réflexion et d'orientation sur le marché du travail et la migration possèdent des conclusions très convergentes (23). Le développement actuel du pays requiert à court et moyen terme un nombre accru de compétences indisponibles sur place. L'Afrique du Sud devrait donc adopter une politique migratoire sélective, facilitant l'immigration qualifiée, à

(22) Cet exercice constitue l'un des objets d'une étude actuellement menée par l'ORSTOM et le STPRC (Science and Technology Policy Research Centre), à l'Université du Cap.

(23) D. Lewis et M. Ngoasheng, *op. cit.* ; W.J. James, *op. cit.*

l'instar de nombreux pays industrialisés. L'attitude « populiste » de l'Intérieur, aux mains de l'IFP, soucieux de restreindre l'accès de tous les étrangers au marché du travail, est dénoncée (24). L'éventualité qu'une politique incitative sélective provoque un *brain drain* régional, de pays africains moins développés vers l'Afrique du Sud, est prise en considération et jugée contrôlable.

Une option originale, à mi-chemin entre recherche et politique, est en cours d'élaboration. Elle consiste en la création d'un réseau mondial des intellectuels sud-africains expatriés, dont les compétences seraient mobilisées et associées à des enjeux et des activités liées au développement scientifique, technique, économique et culturel du pays (25). Cette voie – dénommée option diaspora – a été expérimentée de façon prometteuse par la Colombie et peut être appliquée et développée en République

d'Afrique du Sud avec beaucoup de profit (26). Des études préliminaires indiquent en effet que celle-ci dispose, du fait de son histoire, d'une diaspora intellectuelle particulièrement large, qualifiée et susceptible d'être concernée par le développement de son pays d'origine (27). Cette option offre à la fois une réponse à l'exode des compétences et à une pénurie structurelle de main-d'œuvre très qualifiée. Elle capitalise sur la haute circulation internationale qui caractérise l'Afrique du Sud et conjure la peur engendrée par le syndrome de l'épouvantail. Mais elle dépend d'une identification constructive des individus à un projet collectif, à la fois national et mondial. Son succès est entre leurs mains (28).

J.-B. Meyer
ORSTOM

(24) Kaplan et Lewis, *op. cit.*

(25) Ce réseau n'est pas exclusivement destiné à des personnes de nationalité sud-africaine. Il est ouvert à toutes celles qui souhaitent associer leurs compétences au développement de l'Afrique du Sud.

(26) J.-B. Meyer *et alii*, « Turning Brain Drain into Brain Gain : the Colombian Experience of the Diaspora Option », *Science, Technology and Society*, 2 (2), 1997.

(27) Kaplan, *op. cit.*

(28) L'information détaillée sur cette initiative est disponible : <http://www.-uct.ac.za/depts/dprou>.