

PARAGUAY

Armée pléthorique

L'Etat paraguayen se raccroche toujours à un modèle dépassé de sécurité reposant sur la sécurité militaire plutôt que sur le développement social. Dans le dernier budget national, les dépenses en direction des forces armées et de la police ont enregistré une hausse alors que les dépenses sociales ont baissé. Ceci signifie que le Paraguay ne remplira pas ses Objectifs du développement pour le Millénaire (ODM) d'ici 2015, car la politique gouvernementale entraînera une hausse des taux de pauvreté et restreindra encore davantage la sécurité humaine des populations.

DECIDAMOS – Campana por la Expresión Ciudadana

Juan Carlos Yuste

Le budget national général comme outil de développement

Les indicateurs montrent le très faible niveau de développement social dans le pays. Entre 1995 et 2001, le taux de pauvreté a enregistré une hausse de 30% à 34% et la pauvreté extrême s'est accrue de 14% à 16%. Il y a également de fortes inégalités dans la distribution de la richesse : en 2001, les 20% les plus pauvres recevaient 3% du revenu total des ménages, alors que les 20% les plus riches engrangeaient 60%. De nombreuses personnes n'ont pas accès aux services de santé : en 2001, le taux de mortalité maternelle était de 160 pour 100.000 naissances vivantes. En 2002, seulement 53% de la population avait accès à l'eau potable et le réseau d'égouts ne touchait que 9% de la population.¹

Les ressources économiques réelles² à la disposition de l'Etat pour répondre aux droits sociaux de ses citoyens sont allouées dans le budget national général (BNG). Le BNG a des restrictions économiques incorporées (telles que les 19,4% de dépenses administratives nécessaires pour le service de la dette étrangère), mais à terme, telles sont les ressources économiques dont le gouvernement dispose pour garantir les droits sociaux. Si la priorité était accordée aux programmes de développement social dans l'affectation de ces ressources, l'écart de pauvreté actuel serait considérablement réduit.

Dans les années 90, il y a eu une hausse régulière dans l'affectation budgétaire aux services sociaux, en particulier l'éducation, mais elle n'était pas suffisante pour entraîner une réduction substantielle de l'écart entre riches et pauvres parce qu'au début de cette période, l'investissement public dans les services sociaux était extrêmement faible.

Le Paraguay est très en retard par rapport à d'autres pays latino-américains. Les dépenses moyennes pour les services sociaux sont de 140 dollars US par tête d'habitant, contre 696 dollars pour l'Amérique latine dans son ensemble ; l'investissement dans l'éducation est de 66 dollars par tête d'habitant, contre une moyenne de 169 dollars pour l'Amérique latine ; et l'investissement dans la santé est de 19 dollars, alors que la moyenne pour le reste de l'Amérique latine est de 133 dollars US.³

Depuis 2000, la hausse régulière (bien qu'insuffisante) des dépenses sur les services sociaux a été inversée et ces dépenses commencent à présent à baisser. Dans le BNG pour 2004, les dépenses sociales enregistreront une baisse de 11% par rapport à l'année passée et

¹ Nations-Unies. Paraguay. *Millenium Development Goals. Paraguay Report*. Asunción. 2003.

² Découlant des impôts, des redevances, etc., et non des emprunts ayant une date de remboursement établie.

³ PNUD/UNICEF. *Social Expenditure in the Budget*. Year 1. N° 1. Asunción, 2003.

de beaucoup plus par rapport à l'engagement de 2002 en matière de dépenses sociales.⁴ D'autres problèmes structurels, tels que la corruption qui sévit dans le secteur privé et le parti gouvernemental, ou l'entretien de forces armées obsolètes et inutiles, ne sont pas inscrits dans l'agenda parlementaire de sorte que ces affectations budgétaires resteront inchangées.

Au cours des années, une trop faible part du BNG a été affectée à la hausse des dépenses en matière de services sociaux et la priorité a été accordée à des secteurs liés au maintien du parti gouvernemental au pouvoir.⁵ Ceci a été réalisé en s'assurant le soutien de secteurs clés de la société à travers le clientélisme et le favoritisme et en répondant aux revendications des institutions sécuritaires – fondamentalement les forces armées – en échange de la stabilité politique. Cette partialité transparaît dans la manière dont le BNG pour 2003 a été mis en œuvre : le gouvernement central a dépensé 72% de son budget ; le ministère de la Défense 84%, le ministère de la Santé 70% et le ministère de l'Agriculture seulement 52%.⁶

Pour réduire les disparités dans la fourniture de services sociaux, il est essentiel de rehausser l'investissement social, donc impératif de réorganiser le budget. A l'heure actuelle, les affectations ne nullement propices au développement social ou à la sécurité humaine, car la priorité est toujours accordée aux forces armées et aux groupes de pouvoir liés au gouvernement.

Dépenses militaires

Les dépenses militaires ont enregistré une hausse de 111% entre 1988 et 1999. Les hausses les plus fortes ont été enregistrées lorsque les forces armées sont intervenues dans la politique - déstabilisant la démocratie, soit dit en passant – et les factions politiques qui en ont tiré profit les ont récompensées en rehaussant les dépenses militaires. Ces hausses sont intervenues en 1989 après le coup d'Etat au cours duquel le général Andrés Rodríguez destitua le général Alfredo Stroessner et en 1992, lorsque grâce à l'appui des militaires, le Parti Colorado remporta la majorité des sièges de l'Assemblée constitutionnelle nationale. De même qu'en 1993, lorsque les forces armées appuyèrent la campagne électorale du candidat du Parti Colorado et par la suite, celle du président Juan Carlos Wasmosy ; et en 1996, après la première révolte militaire du général Lino Oviedo.

En 1997, les forces armées réussirent à faire voter le Statut du personnel des forces armées. Un des avantages découlant de cette complicité était que les salaires du personnel des forces armées seraient rehaussés automatiquement à chaque fois qu'il y aurait une hausse du salaire de ministre de la Défense, une loi qui garantirait que les salaires des militaires seraient constamment rehaussés. La loi elle-même énonce que ceci est «en reconnaissance du rôle démocratique fondamental joué [par les forces armées] dans les événements survenus en mars ». ⁷

En 2003, le budget du ministère de la Défense a enregistré une hausse, passant à 54 millions de dollars. Sur ce montant, 85% allait aux salaires, 10% aux achats (produits alimentaires, textiles, carburant) et le reste à des dépenses mineures telles que les travaux de maintenance et de bâtiment. Seulement 0,56% du budget du ministère de la Défense était alloué à l'achat d'armes. ⁸ La part du budget consacré aux salaires a enregistré une hausse,

⁴ *Ibid.*

⁵ Le Parti Républicain National (ANR – Partido Colorado) est au pouvoir de manière continue depuis 1947.

⁶ Rapport du Trésor, décembre 2003.

⁷ Ceci renvoie aux événements qui ont suivi le coup d'Etat manqué du général Oviedo contre le président de l'époque, Juan Carlos Wasmosy, en mars 1996, lorsque des secteurs des forces armées sont intervenus de manière décisive pour appuyer le président.

⁸ Couchonal, Ana et Orlando Castillo. *Military expenditure in Paraguay 2003*. Asunción : SERPAJ-PY; 2003, p. 10 et 41.

passant de 48% en 1988 à 85% en 2003, ce qui montre que la priorité est accordée aux salaires des forces armées au détriment du rôle militaire de l'institution.

De 1997 à 2000, les pensions versées aux militaires à la retraite, bien supérieures aux contributions qu'ils avaient versées à leur fond retraite, ont causé au Trésor un déficit de près de 100 millions de dollars US ;⁹ et dans la seule année 2003, ce chiffre était de 27 millions de dollars. Si on ajoute à cela le coût des pensions versées à la police et aux anciens combattants, le déficit s'élève à près de 90 millions de dollars US.¹⁰ Et tout cela est l'argent du contribuable.

Comment ne pas réaliser les ODM

Le PNUD Paraguay a calculé les ressources financières supplémentaires dont le pays aura besoin pour réaliser d'ici 2015 les ODM librement adoptés par le Gouvernement paraguayen lors du Sommet du Millénaire à New York, en 2000. Elles s'élèvent au total à près de 160 millions de dollars US par an, répartis comme suit : réduction de la pauvreté (26 millions de dollars), réduction de la malnutrition (11,4 millions de dollars), service de santé de base (28,8 millions de dollars), éducation de base initiale (25 millions de dollars), accès à l'eau potable (26,9 millions de dollars) et services d'assainissement (39 millions de dollars). Pour réaliser cela, un plan d'investissement social supplémentaire a été proposé dans lequel l'affectation pour 2004 serait de 70 millions de dollars US.¹¹

Considérant le fait que l'Etat a des engagements financiers fixes tels que le service de la dette étrangère, la couverture du déficit du trésor et le paiement des salaires de l'administration publique, et que le déficit budgétaire courant s'élève à 158 millions de dollars US, il restera une part très faible dans le budget pour réaliser les OMD. Il sera nécessaire de prendre des mesures telles que la hausse des impôts, la réduction du nombre de fonctionnaires et la mise en œuvre de la réforme du Trésor.

Pendant que les réformes sont menées, qu'elles soient fructueuses ou non, il est nécessaire de se concentrer sur d'autres dépenses qui n'entraînent aucun avantage pour le public en général, comme les dépenses militaires. Cette rubrique à elle seule s'élève à un tiers des ressources nécessaires pour réaliser les OMD et à 71% du chiffre fixé par les Nations-Unies pour 2004. Ces fonds pourraient financer un bond en avant qualitatif, pour la population, en matière de développement social, de qualité de vie et d'accès aux droits sociaux.

Année après année, le pays dépense des millions de dollars sur la sécurité militaire prétendument contre les menaces venant des pays étrangers, des fonds dont dans un système à somme nulle tel que le BNG, d'autres secteurs sont privés. Ces fonds sont détournés du développement social et génèrent donc la pauvreté. Dans la situation actuelle, ces dépenses sont improductives et injustifiées, ne sont ni rentables, ni ne contribuent à la richesse du pays.

Nécessité de réduire les dépenses militaires

Après deux guerres au cours des deux derniers siècles et diverses dictatures militaires, les forces armées se sont assurées, dans la structure du pouvoir, une position enviable qui leur a permis d'obtenir de nombreux privilèges à la fois en tant qu'institution et pour leurs membres. Les dépenses militaires sont justifiées de manière explicite par la défense du pays contre les

⁹ Couchonal, Ana et Orlando Castillo. *Military expenditure in Paraguay 2001*. Asunción : SERPAJ-PY; 2001, p. 33.

¹⁰ Rapport du trésor. Décembre 2003.

¹¹ PNUD/UNICEF, *op cit*.

attaques potentielles d'un autre pays, mais la justification réelle réside dans le rôle que les forces armées jouent dans la défense de la structure de pouvoir existante.

Historiquement, les conflits armés ont toujours impliqués les pays voisins du Paraguay (Brésil, Argentine et Bolivie), mais aujourd'hui, le pays n'est impliqué dans aucun différend territorial officiel avec un autre pays et est, de fait, dans le processus d'intégration dans un accord régional avec ses voisins.

De fait, les casernes de l'armée semblent avoir été construites et son personnel déployé davantage pour contrôler la capitale que pour défendre le pays contre des attaques étrangères. En tous les cas, les forces armées ne sont nullement en mesure de mener un type de guerre quelconque, la plus petite soit-elle, car la majeure partie des équipements militaires ont plus de 20 ans d'âge et sont donc obsolètes, que la formation des militaires repose toujours sur des techniques dépassées non orientées vers la guerre moderne, et que les troupes n'ont pas accès à la technologie militaire moderne. Même si tel n'était pas le cas, la capacité militaire des voisins du Paraguay est si écrasante que la recherche d'une solution militaire à tout conflit n'est simplement pas une option.

De plus, comme ceci avait été spécifié dans le Rapport sur le développement humain du PNUD, de 1994, « la réalisation de la sécurité humaine passe par le développement et non par les armes. »¹² Les concepts de défense et de sécurité ont évolué : ce ne sont plus les frontières du pays ou du territoire qui doivent être défendues, mais les droits humains de sa population. Avec l'avènement de la mondialisation, un Etat n'a pas, de fait, le contrôle total de son territoire national, ou le pouvoir total de réguler ce qui s'y passe. Les firmes transnationales, les *maquilas*¹³ et le FMI sont les meilleurs exemples qui montrent que pour soutirer les richesses d'un pays ou pour y imposer des réglementations, il n'est nul besoin de l'envahir physiquement.

Dans le monde actuel, de nombreux autres acteurs ont une part dans le contrôle d'un pays et dans la prise de décisions sur ce qui s'y passe, qu'il s'agisse d'organes supranationaux tels que le FMI et la Cour internationale de justice ou de mouvements sociaux et de l'opinion publique, tant nationale qu'internationale. En conséquence, l'autorité absolue anachronique de l'Etat qui était garantie par les forces armées à travers le contrôle du territoire de la nation, a été totalement balayée, au point qu'aujourd'hui, les forces armées ne sont plus en mesure d'accomplir les nouvelles fonctions nécessaires pour la sécurité et la défense de sociétés pluralistes, démocratiques et interdépendantes. De nouvelles institutions, de nouvelles compétences et de nouveaux savoirs sont nécessaires pour garantir que les sociétés et leurs citoyens peuvent se développer et survivre dans un contexte global.

« Désarmons le budget »

Depuis 1997, un groupe d'organisations sociales et d'ONG mènent contre les dépenses en direction des forces armées une campagne appelée « Désarmons le budget ». Ces organisations proposent la réduction progressive des dépenses militaires et l'investissement des « dividendes de la paix » dans le développement social. Une fois par an, elles publient une étude sur les affectations budgétaires aux forces armées, avec des propositions économiques et politiques visant la réduction de celles-ci et le réinvestissement des fonds dans les services sociaux. Cette publication est distribuée aux organisations sociales, aux membres du Parlement, aux journalistes et au public général. De plus, ces organisations font un lobbying actif au parlement en vue de la réduction des dépenses militaires.

¹² PNUD, Paraguay. *Human Development Report*. 1994, p. 7.

¹³ Les *maquilas* sont les usines d'une compagnie étrangère ou transnationale implantées dans un pays où la main-d'œuvre est bon marché afin de produire ou d'assembler certains (pas la totalité) des composants d'un produit fini.

Jusqu'ici, la campagne a réussi à sensibiliser l'opinion publique, la presse et certaines personnes impliquées dans la prise de décision. Elle n'a pas entraîné une réduction effective des dépenses militaires, mais a réussi à freiner les hausses constantes dont les forces armées jouissaient dans les années 90. Elle a également abouti à certaines concessions budgétaires pour des dépenses sociales telles que la gratuité des soins maternels et infantiles jusqu'à l'âge de 5 ans, qui sera mise en œuvre en 2004.

Les dividendes de la paix

Le pays n'est pas en mesure de soutenir une confrontation militaire avec ses voisins. Quels que soient les montants dépensés pour les forces armées, ceci n'aura toujours pas d'effet de dissuasion dans une situation de guerre possible. En conséquence, le ratio coût-avantage entre les dépenses militaires et la défense nationale est nul. Tous les fonds investis dans les forces armées ne sont d'aucune utilité pour défendre le pays sur le plan militaire et sont inutilement détournés d'autres domaines.

Le conflit réel et le besoin de sécurité humaine dans le pays ont trait à la mauvaise qualité de vie de la population, comme le montrent les indicateurs mentionnés ci-dessus. Le budget devrait être réaligné pour se concentrer sur l'allègement de ces sources d'insécurité ; et des politiques et des institutions publiques doivent être mises en place pour répondre aux nouveaux besoins en matière de sécurité et de défense, qui impliquent le respect des droits humains. En tant qu'institution, les forces armées sont totalement dépassées, car le rôle qu'elles jouaient dans le passé relève d'un modèle de défense et de sécurité différent. Aujourd'hui, au lieu d'être un moyen de défense de la société, elles sont devenues un obstacle et même une menace pour la société. Elles constituent une menace pour la stabilité politique et entravent le développement humain parce qu'elles consacrent des ressources à des activités improductives. Pour que les forces armées s'adaptent aux nouvelles exigences sécuritaires du 21^{ème} siècle, ces structures militaires doivent être progressivement démantelées, ceci suivi d'une la démobilisation totale, pour céder la place à des institutions plus en mesure de relever les défis d'une nouvelle ère. Les ressources libérées par ce réajustement, les dividendes de la paix, seront un outil important pour la réalisation d'un développement social durable.