

PHILLIPINES

Une question de (in)sécurité

Les Philippines sont une sorte de paradoxe, car il s'agit d'une société démocratique (selon certains, la plus démocratique dans cette partie du monde) jouissant d'une grande marge de liberté mais où, dans le même temps, l'on rencontre une grande insécurité humaine. Tant que le gouvernement parle de paix mais fait la guerre, et tant que le modèle économique ne reconnaît pas la nécessité de combattre les inégalités et la pauvreté, la sécurité humaine restera une possibilité lointaine.

Contrôle citoyen Philippines

Isagani R. Serrano¹

Bien que les Philippines n'aient guère joui d'une telle période de paix depuis 2001, un sentiment d'instabilité a saisi l'ensemble de la nation durant une grande partie de 2003 et les gens ne se sentent plus en sécurité en raison du malaise général et de la volatilité politiques qui peuvent bien se poursuivre jusqu'après les élections de mai 2004. Ceci dépend en grande partie du point de savoir si le processus électoral et ses résultats seront perçus et acceptés comme légitimes, honnêtes et justes.

Ceci sera difficile à réaliser, en raison de la pauvreté généralisée et d'une situation fiscale désastreuse, associée à une méfiance accrue envers le gouvernement et les responsables étatiques, et à l'insécurité généralisée due aux enlèvements et à la guerre. Tant que le gouvernement parle de paix mais fait la guerre, et tant que le modèle économique ne reconnaît pas la nécessité de combattre les inégalités et la pauvreté, la sécurité humaine restera une possibilité lointaine.

Pourquoi ce pays se trouve-t-il dans une situation aussi critique ? Qu'est-ce qui pourrait le bloquer sur la voie de la sécurité humaine ? La politique continue d'être orientée par l'orthodoxie sécuritaire nationale plutôt que par la sécurité humaine et le développement humain durable. C'est ce qui est à l'origine des politiques nationales et étrangères butées, appliquées dans la gestion des conflits, que ce soit à Mindanao ou en Irak.

Pauvreté généralisée et contraintes fiscales

Si la pauvreté a régulièrement reculé entre 1985 et 1997, depuis cette année-là, le nombre de Philippins vivant en dessous du seuil de pauvreté s'est accru de manière significative. En effet, le nombre de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté a baissé de 44,2% à 31,8%, mais en 2000, la tendance s'est inversée et 33,7% de l'ensemble des ménages philippins vivaient dans la pauvreté.² Ceci signifie que plus d'un tiers des 76,5 millions de Philippins vivaient dans l'extrême pauvreté en 2000. Ce nombre risque de s'accroître si l'on considère la montée du chômage et l'augmentation projetée de la population à 81,1 millions de personnes, pour 2003 (voir tableau 1).

¹ Vice président de PRRM (Mouvement pour la reconstruction rurale des Philippines) et co-responsable de Contrôle citoyen Philippines

² La pauvreté n'est pas répartie de manière égale et il y a de grandes disparités entre les régions. Si dans la Région de la Capitale nationale, elle a baissé à moins de 10%, dans d'autres régions telles que la Région autonome du Mindanao musulman (ARMM), elle va jusqu'à 66%. En outre, dans le pays, dans l'ensemble, les disparités de revenu se creusent. En 1988, le revenu moyen des 10% les plus riches de la population était 17,6 fois supérieur à celui des 10% les plus pauvres ; en 2000, ce chiffre est passé à 23,7 fois.

D'autres données sont cohérentes avec la récession récente que les Philippines ont subie au cours des 5 dernières années. Les Philippines qui étaient classés 77^{ème} en 2000, ont chuté à la 85^{ème} place dans l'Indice du développement humain du Rapport sur le développement humain 2003. Ce pays figure également parmi les pays les moins bien classés dans l'Indice de perception de la corruption de Transparency International.

Le gouvernement est incapable de relever le défi de la pauvreté généralisée et des inégalités. Un déficit budgétaire qui monte en flèche,³ le niveau insuffisant de la collecte d'impôts,⁴ et le piège de la dette⁵ ont pratiquement paralysé l'Etat pour ce qui est de répondre aux besoins des pauvres et des réseaux de service social.

Le pays ne va probablement pas sombrer en raison de la pauvreté et des inégalités, mais l'incapacité continue de l'Etat à résoudre ces problèmes et d'autres qui y sont liés pourraient aggraver l'agitation et l'instabilité politiques actuelles.

Incidence de la pauvreté 1985-2000 – Philippines et par région (% des ménages)						
	1985	1988	1991	1994	1997	2000
Philippines	44,2	40,2	39,9	35,5	31,8	33,7
NCR	23	21,6	13,2	8	6,4	8,7
CAR	-	41,9	48,8	51	42,5	36,6
Région I	37,5	44,9	48,4	47,9	37,8	37,1
Région II	37,8	40,4	43,3	35,5	32,1	29,5
Région III	27,7	29,3	31,1	25,2	15,4	18,6
Région IV	40,3	41,1	37,9	29,7	25,7	25,3
Région V	60,5	54,5	55	55,1	50,1	55,4
Région VI	59,9	49,4	45,3	43	39,9	43,1
Région VII	57,4	46,8	41,7	32,7	34,4	38,8
Région VIII	59	48,9	40,1	37,9	40,8	43,6
Région IX	54,3	38,7	49,7	44,7	40,1	46,6
Région X	53,1	46,1	53	49,2	47	45,7
Région XI	43,9	43,1	46,2	40,3	38,2	40
Région XII	51,7	36,1	57	54,7	50	51,1
ARMM	-	-	50,7	60	57,3	66

Source : National Statistical Coordination Board, cité dans The Philippines Progress Report on the Millennium Development Goals January 2003. National Economic and Development Authority. Government of the Philippines

Emploi, survie et inutilité gouvernementale

Une étude menée par l'Office national de la statistique fait état du fait que le chômage s'est accru, passant de 11,2% en juillet 2002 à 12,7% en juillet 2003 (3,81 millions contre 4,35 millions de chômeurs). Les propriétaires de sociétés diraient que les pressions exercées par la concurrence globale et la libéralisation ne leur ont laissé d'autre choix que de réduire leurs effectifs afin de se maintenir à flot.

Le chômage a enregistré une hausse, passant de 5,16 millions à 6,21 millions durant la période de l'enquête (de 17,1% en juillet 2002 à 20,8%). La hausse du coût des intrants importés et le dumping de produits agricoles bon marché comme le riz, les fruits, l'ail, les

³ Le déficit projeté de 2003 était de près d'un tiers du budget : 3,67 milliards de dollars US, sur un budget de 14,6 milliards de dollars. En 2004, étant donné les estimations de dépenses et de recettes du gouvernement, celui-ci aura à emprunter au moins 18,16 milliards de dollars par jour pour couvrir le déficit et rembourser une partie des 58,1 milliards de dollars de la dette nationale.

⁴ La collecte des impôts continue d'être une lutte. Si une légère amélioration a été perçue en 2003, elle était encore insuffisante pour financer l'énorme budget.

⁵ Le service de la dette pour 2002 était de 24% du Budget du gouvernement national, non compris les paiements principaux. L'endettement s'accroît régulièrement depuis 1981. Les emprunts publics au cours des deux dernières années et demie du Gouvernement Macapagal-Arroyo ont dépassé tous les records. Par tête, les Philippines doivent environ 726 dollars US.

légumes, la viande, etc., ont fait de l'agriculture un secteur non rentable. En conséquence, l'agriculture est à présent moins en mesure d'absorber les travailleurs que dans le passé.

Non seulement les moyens d'existence des travailleurs sont moins sûrs ; mais en outre, le secteur des affaires affiche une insécurité accrue. C'est ce qui ressort des rapports de la 29^{ème} Philippine Business Conference, tenue en novembre 2003, organisée par la Chambre de commerce et d'industrie des Philippines. Lors de la Conférence, la communauté a vivement invité le Gouvernement Macapagal-Arroyo à mettre en œuvre des réformes dans les domaines suivants : bonne gouvernance ; paix et ordre ; développement des infrastructures ; législations clés sur le développement des affaires ; crédit et financement pour l'agriculture, les petites et moyennes entreprises et l'industrie ; environnement ; capital humain ; concurrence et réformes du marché ; exploitation minière ; et questions transversales.

Si l'emploi et les affaires sont confrontés à une insécurité grandissante, la population se retrouve également face à un sentiment d'insécurité croissante, et pas seulement en ce qui concerne ses revenus, mais sa survie même.

Insécurité personnelle

La presse populaire et les principaux journaux foisonnent de récits de meurtres, de viols et de maltraitance des enfants, de trafic de drogue, de blanchiment d'argent, de contrebande, de vols de voitures («carnapping») ou de vols simples. Le vol de téléphones portables à l'arraché est devenu très fréquent. On pense que la police, les militaires et le gouvernement sont impliqués dans certains de ces crimes. Si les classes aisées s'inquiètent des menaces contre leurs biens, leurs privilèges et leur sécurité personnelle, les classes moyennes sont horrifiées par la rapidité avec laquelle leurs opportunités se tarissent et la manière dont la corruption au sein du gouvernement est devenue un fait de la vie quotidienne. A l'autre bout de l'échelle, les pauvres ainsi que ceux qui ne sont pas si pauvres s'impatientent et présentent leurs revendications et leur frustration vis-à-vis du gouvernement les prédispose à manifester pour tout type de changement, par tous les moyens possibles.

De plus, la guerre à Mindanao, en particulier celle menée par les forces gouvernementales contre le Front de libération islamique de Mindanao, est loin d'être sur le point d'arriver à une résolution décisive et pacifique. Il en est de même de l'insurrection communiste vieille de trois décennies. Les régimes qui se sont succédés, de Marcos à Macapagal-Arroyo, ont traité les insurrections communistes et musulmanes comme s'il s'agissait de simples contestations armées. Toutefois, les propositions même les plus générales qui prennent en compte les dimensions politiques, économiques et sociales du conflit n'ont mené à rien en raison du désir impérieux du gouvernement de mater l'insurrection par des moyens militaires. Le temps et les résultats ont montré que la solution ne pouvait être militaire.

Que faisons-nous à ce propos ?

Le Plan de développement national philippin fait de la réduction de la pauvreté le thème général et le but principal de la politique nationale. Dans le plan, il est fait allusion au cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) mais celui-ci ne sert pas réellement de référence pour spécifier les cibles de réduction dans les exercices de planification et de préparation des budgets. Les plans et les budgets de développement locaux ne tiennent aucun compte des OMD dans l'ensemble. Un plaidoyer plus agressif est nécessaire.

En prenant fonction en janvier 2001, la présidente Gloria Macapagal-Arroyo présentait son cadre de gouvernance pour traduire sa vision d'une victoire dans la guerre contre la pauvreté au cours de la décennie et fixait des objectifs spécifiques pour réaliser cette vision:

une philosophie économique de la libre entreprise, un secteur agricole modernisé fondé sur l'équité sociale, un biais social en faveur des désavantagés pour équilibrer le développement économique et la bonne gouvernance pour consolider la confiance dans la nation et acheminer les ressources vers les pauvres – fondamentalement, une stratégie néolibérales de prise en compte de la pauvreté.

Les politiques d'ajustement –libéralisation financière et des échanges, déréglementation et privatisation –mises en œuvre depuis le début des années 80, ont été stimulées par l'accession du pays à l'OMC, en 1995. Les obstacles tarifaires ont été abaissés à des niveaux inférieurs à ceux requis par l'OMC. Le secteur de l'énergie a été restructuré et la privatisation de services publics tels que l'eau et l'électricité s'est déroulée en même temps. Toutefois, il est de plus en plus évident que ces politiques ont fait plus de tort que de bien aux pauvres et à ceux qui le sont un peu moins.

Un exemple mis en évidence par Contrôle citoyen Philippines est la réduction des investissements publics pour le développement social. Une analyse du budget de 2004 par le responsable de Contrôle citoyen Philippines, le professeur Leonor Briones, révèle que les parts de pourcentage de tous les secteurs, à l'exception du service de la dette (31,4%) sont en train de baisser. Les ONG activistes et les mouvements sociaux ont fait campagne contre ces politiques.

Le gouvernement est loin d'avoir tenu la promesse de traduire ses engagements internationaux en action au niveau local. La traduction de l'Agenda 21 au niveau local, par exemple, a été une revendication en souffrance depuis le Sommet de Rio de 1992. Le Code des gouvernements locaux de 1991 a déjà fourni le cadre juridique et les possibilités de renforcer les capacités et la prise de décision locales. Mais les efforts et les initiatives visant un développement local durable ont souvent été bloqués par des politiques nationales contre-productives et butées, telles que la libéralisation de l'agriculture.

En 2002, Contrôle citoyen Philippines a mené des études de cas sur le point de savoir dans quelle mesure les engagements en matière de développement social étaient reflétés dans les plans de développement locaux, dans quatre provinces et dans une ville. Ces engagements étaient ceux auxquels le gouvernement philippin avait souscrit lors du Sommet social de Copenhague de 1995, du Sommet mondial sur le développement social de 2000, à Genève, ou Copenhague + 5, ainsi que du Sommet du Millénaire en 2000 (OMD). Une focalisation spécifique des études de cas était de faire le suivi des trois indicateurs composant l'Indice de la qualité de vie, à savoir la nutrition des enfants de moins de 5 ans, les naissances assistées et le taux de survie de la cohorte élémentaire.

La pratique et les expériences locales dans la planification, l'élaboration des budgets et les dépenses reflètent généralement ce qui se passe au niveau national, et ces études de cas révèlent qu'aucun changement n'est intervenu dans la planification du développement et la préparation des budgets au niveau local.

Les autorités locales ont peu de conscience des OMD, ce qui explique en partie la lenteur des progrès dans l'incorporation des engagements de développement social dans ces processus. A l'exception des engagements déjà rendus obligatoires par les autorités centrales comme prescriptions réglementaires et budgétaires (par exemple une affectation de 5% pour les programmes de genre), les OMD ne sont pas ciblés de manière spécifique. La majeure partie de l'affectation des recettes internes, qui est la principale source de financement du développement local, va à des services personnels ou à l'entretien de la bureaucratie locale.

Les études de cas dressent un tableau des changements dans la pauvreté au niveau sous national et indiquent où et comment concentrer les efforts dans la surveillance de la mise en œuvre des engagements en matière de développement social. Le principal défi à relever est de

voir comment intégrer la capacité locale dans la planification, la budgétisation et les dépenses, pour améliorer la gouvernance locale.

Aux Philippines, la consultation des populations est constitutionnellement exigée et est donc une caractéristique de la prise de décision à tous les niveaux. Il y a des processus et des mécanismes en place qui permettent la participation des citoyens dans la formulation des plans de développement pour l'ensemble du pays, par chaque secteur et pour différentes localités. Ainsi, ce qui est inquiétant, ce n'est pas tant l'absence de participation populaire que la qualité et l'impact de cette participation. Il y a un excès de consultation sur la pauvreté, en particulier au niveau national. Toutefois, alors que la voix des pauvres se fait sans nul doute entendre, ceux-ci ne comptent guère lorsqu'on en vient aux décisions majeures, en particulier celles qui concernent les affectations budgétaires.

A quoi pourraient ressembler les plans de développement si les pauvres faisaient ces plans eux-mêmes ? Elles ne sembleraient certainement pas aussi bien tournées que celles faites par les agences de planification du développement et d'élaboration des budgets. Mais elles seraient certainement plus attentives aux besoins des pauvres et refléteraient ce que les pauvres souhaitent voir arriver dans leurs vies.