

Le développement a un visage et une adresse aux Philippines



Municipalité de Coron, île de Busuanga, province de Palawan
(CRDI : Michelle Hibler)

2005-02-01

par Michelle Hibler

« Il y a de l'espoir », clame l'écriteau surmontant le petit abri en bordure de la route poussiéreuse qui traverse un [barangay](#) (village) de la municipalité de Coron, dans l'île de Busuanga, dans la province de Palawan, aux Philippines. « Rien à espérer », peut-on lire un kilomètre plus loin. Ces deux constats résument bien l'état d'esprit ambivalent de nombreux habitants de la province de Palawan et même de beaucoup de Philippines. Leur optimisme vient du fait que le gouvernement, à la fin des années 1980, s'est engagé à réduire la pauvreté. Leur pessimisme, du fait que « la lutte menée par les Philippines contre la pauvreté n'a pas tellement porté fruit, estime Celia Reyes, de l'[Angelo King Institute for Economic and Business Studies \(AKI\)](#) de l'Université De La Salle. Malgré la réduction de l'incidence de la pauvreté depuis quinze ans, le nombre de pauvres a augmenté. »

Celia Reyes est responsable du sous-réseau de recherche sur les [systèmes de suivi communautaire de la pauvreté \(CBMS\)](#) que finance le Centre de recherches pour le développement international (CRDI).

Les soubresauts de la conjoncture expliquent en partie les piètres résultats des Philippines en matière de réduction de la pauvreté. Les stratégies et politiques nationales de lutte contre la pauvreté n'y sont pas étrangères non plus, selon Celia Reyes. Des objectifs à cet égard figuraient pour la première fois dans le plan national de développement 1987-1992, et les gouvernements successifs ont tous accordé à la réduction de la pauvreté une place de choix dans leur programme, mais « la pratique consistant à mettre fin aux programmes associés aux gouvernements précédents a nui aux pauvres ».

Actualiser les données : une nécessité

Les politiques et programmes de réduction de la pauvreté ont par ailleurs souffert du manque de données exactes et actualisées sur la nature et l'importance de la pauvreté, ainsi que d'outils permettant de mesurer leur efficacité. « Trois ou quatre ans passaient avant que nous sachions à quoi nous en tenir », déplorait Ponciano Intal, directeur général de l'AKI, à la conférence nationale CBMS tenue à Manille les 23 et 24 septembre 2004. En fait, il était impossible de se faire une idée

juste de la situation à cause du manque de régularité, de fréquence et d'uniformité des enquêtes. De plus, les données étaient trop globales pour être d'une utilité quelconque aux planificateurs locaux. Cette frustration a donné naissance au CBMS, un des outils mis au point au début des années 1990 par l'équipe [MIMAP \(Impacts micros des politiques macroéconomiques et d'ajustement\)](#) du CRDI aux Philippines. Ce système sert à fournir aux décideurs et au personnel de programme une bonne base de données sur les répercussions des réformes macroéconomiques et autres bouleversements.

D'abord mis à l'essai en deux endroits, le CBMS s'est maintenant répandu dans des dizaines de municipalités, dont toutes celles de la province de Palawan et, dernièrement, de la province de Bulacan. En avril 2003, le ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales a demandé à toutes les administrations locales — tant aux barangays, municipalités et villes qu'aux provinces — d'adopter les 13 indicateurs de base du CBMS servant à mesurer la pauvreté. Ce système mis au point aux Philippines a essaimé dans douze pays, avec le concours du CRDI. [Voir l'encadré [Petit guide de l'administration locale.](#)]

À la conférence nationale, 120 représentants d'administrations locales et régionales et du gouvernement des Philippines, chercheurs et spécialistes du développement ont discuté de la mise en application du CBMS et de ses résultats. « La présence ici de nombreux représentants d'administrations locales compte beaucoup, a alors mentionné Ricardo Puno fils, animateur de la conférence, parce que, si quelqu'un doit se préoccuper du sort des populations locales, c'est bien vous. Si notre pays doit se développer, ce sera grâce aux gens du coin. »

Un outil de gouvernance locale

Si elles étaient destinées au départ aux décideurs nationaux, les données du CBMS se sont révélées un excellent outil de gouvernance locale, surtout depuis que les administrations locales assument de nouvelles responsabilités découlant de la décentralisation. « Le CBMS vous renseigne sur l'état de la situation, sur les objectifs à viser et sur la façon de les atteindre, explique Joel T. Reyes, gouverneur de Palawan et fervent partisan du CBMS. Ce système permet d'obtenir des données fiables, utiles et détaillées sur la situation sociale et l'état du développement partout dans la province. »

Les communications faites à la conférence ont clairement fait ressortir l'utilité de ces données pour la prise de décisions éclairées. Par exemple, on a appris qu'à Puerto Princesa, la capitale de la province, il n'y avait pas de cliniques dans trois quartiers. Elles seront construites d'ici un an, a promis le maire Edward Hagedorn. Par ailleurs, de nombreux barangays bénéficieront de programmes d'approvisionnement en eau salubre et en électricité, le manque d'accès à ces services ayant été prouvé. À Oring-Oring, dans le sud de la province de Palawan, le CBMS a fourni des données sur différents problèmes, dont la pauvreté, l'insalubrité, l'absence d'électricité, la faible scolarisation et le peu d'adhésion aux organisations locales. Grâce à cette information, explique le capitaine du barangay Ibrahim Palampsi, on construit une route secondaire pour que les paysans puissent aller vendre leurs produits au marché, et cinquante logements ont maintenant l'électricité.

La population dispose d'une meilleure alimentation en eau, de toilettes publiques, de nouvelles salles de classe et d'une garderie. Dans un autre barangay, depuis l'enquête réalisée à l'aide du CBMS il y a deux ans, les projets d'infrastructure ont cédé la place à des services sociaux tels qu'un programme d'alimentation des enfants.

Les profils municipaux établis à partir de l'analyse des données du CBMS permettent également de répondre aux besoins particuliers de certains ménages — qui peuvent par exemple recevoir des semences et des engrais, obtenir des toilettes ou encore bénéficier de soins de santé subventionnés

ou d'une aide aux études. Comme le dit Serafin Blanco, administrateur de Mandaue, dans la province de Cebu, grâce au CBMS, « le développement a un visage et une adresse ».

Un système d'information géographique permet d'obtenir des cartes montrant l'emplacement exact des maisons et des installations. Par exemple, dans la municipalité de Labo — la première de la province de Camarines Norte à adopter le CBMS —, des cartes indiquant la distance entre les maisons des écoliers et les dix écoles locales ont fourni une explication à la faible scolarisation.

Quand ces résultats ont été communiqués à la population, d'autres facteurs sont apparus, selon le maire Winifredo Balce Oco. « Bon nombre de ces enfants doivent contribuer à la subsistance matérielle de leur famille, précise-t-il. Certains parents n'ont pas les moyens de payer les frais de scolarité de leurs enfants ni même leurs dépenses courantes. » C'est pourquoi, poursuit le maire, les familles pauvres reçoivent maintenant une aide financière et des fournitures scolaires.

Une affaire de participation locale

La participation locale est indispensable à la réussite du CBMS. Informée dès le début des objectifs des enquêtes et de l'usage fait des données, la localité met à disposition des recenseurs — qui sont des fonctionnaires locaux, des travailleurs de la santé, des étudiants, etc. — et des clavistes pour la saisie des données. Les données recueillies auprès de chaque ménage sont consignées et regroupées dans les villages, puis sont communiquées à l'administration provinciale pour un nouveau regroupement.

Les données ainsi obtenues sont soumises aux populations locales pour qu'elles les confirment et en discutent, ce qui les renseigne tout en leur offrant la possibilité de prendre part à la planification, explique Celia Reyes. Ainsi, les habitants des barangays apprennent à définir leurs priorités, ce qui les aide à faire connaître leurs besoins aux urbanistes. Les données bien précises dont ils disposent sur la situation locale leur permettent de jouer un rôle direct dans l'établissement du budget et d'exiger des autorités qu'elles rendent des comptes et fassent preuve de transparence. Parfois, les habitants découvrent qu'ils ont eux-mêmes une solution à offrir. Par exemple, dans le barangay d'Oring-Oring, une organisation locale et un entrepreneur ont chacun fait don de toilettes publiques à deux des collectivités les plus pauvres pour régler le problème d'insalubrité. Les familles qui se servent des toilettes voient à leur entretien.

Malgré la rapidité avec laquelle il est adopté aux Philippines, il reste encore à pérenniser et à institutionnaliser le CBMS. Il est encourageant de voir que les participants à la conférence se sont dit prêts à appuyer le système. « Pendant mon mandat, j'en imposerai l'usage dans la province de Palawan », a promis le gouverneur Reyes. Le maire Gerardo Calderon de Angono de la province de Rizal a fait écho à cet engagement, tout comme le maire Peewee Trinidad de Pasay et bien d'autres administrateurs locaux résolus à mettre en application et à soutenir le CBMS dans leur municipalité ou barangay.

Il s'agit maintenant de voir plus grand en veillant à ce que les services nationaux de la statistique coordonnent la production des données. Ainsi, le CBMS pourrait prendre une envergure nationale, selon Celia Reyes. Il faut aussi offrir une assistance technique aux administrations locales et centraliser les données. Mais ce qui compte avant tout, de l'avis de Carmelita Ericta, administratrice du Bureau national de la statistique, c'est que les administrations locales prennent conscience que les enquêtes constituent non pas une dépense mais un investissement.

Michelle Hibler est rédactrice principale à la Division des communications du CRDI.

Renseignements

Celia Reyes, MIMAP-PMO, pièce I-1016, 10^e étage, Angelo King Institute for Economic and Business Studies, Angelo King International Center, De La Salle University, Estrada Cor. Arellano Streets, Malate, Manille, Philippines - tél. : (632) 526-2067 - téléc. : (632) 526-2067 - courriel : reyesc@csb.dlsu.edu.ph

Evan Due, spécialiste de programmes principal, MIMAP, Bureau régional de l'Asie du Sud-Est et de l'Est du CRDI, RELC Building, 7^e étage, 30 Orange Grove Road, Tanglin PO Box 101, Singapour 258352, République de Singapour - courriel : edue@idrc.org.sg

Encadré

Petit guide de l'administration locale

Aux Philippines, l'administration locale est très hiérarchisée. Le pays se divise en 17 régions comptant chacune plusieurs provinces. La province (il y en a 79 au total) a à sa tête un gouverneur et un vice-gouverneur élus. Les villes et municipalités, au nombre de 115 et de 1 495 respectivement à l'heure actuelle, sont dirigées par un maire élu qui voit à leur administration. Tout en se situant au même niveau hiérarchique que les municipalités, les villes sont plus peuplées (au moins 150 000 habitants contre 25 000 pour les municipalités).

Le barangay, qui est la structure de base de l'organisation administrative, ressemble à un village. D'après le code philippin de l'administration locale, il doit compter au moins 2 000 habitants en zone rurale et 5 000 en zone urbaine. Cellule fondamentale de la planification et de la mise en application des politiques, plans, programmes, projets et activités publics au niveau local, le barangay est l'instance où s'expriment les vues de la population et où se règlent les différends. Chacun d'entre eux (les Philippines en comptent près de 42 000) est dirigé par un capitaine et un conseil élus.