

Les faits, une arme contre la pauvreté

3

Aux Philippines, les progrès reposent sur une information rigoureuse

Aux Philippines, le système de suivi communautaire de la pauvreté, d'abord projet pilote, s'est étendu, en 14 ans, à l'échelle nationale, appuyé par tous les ordres de gouvernement. Les données orientent la planification et le ciblage des programmes, les affectations budgétaires, ainsi que le suivi des objectifs du Millénaire pour le développement.

À Pasay, dans le grand Manille, on suit les progrès à l'aide de sigles. Rolando A. Londonio, agent des coopératives municipales, nous les explique. Ainsi, l'amélioration des conditions de vie et des perspectives des nombreux jeunes non scolarisés repose sur l'espoir, HOPES en anglais (**H**IV prevention, **O**ut sourcing livelihood skills, **P**lacement of jobs, **E**ducation through alternative learning systems, **S**ports, arts and culture), soit prévention du VIH, transfert des compétences nécessaires à la subsistance, placement, éducation non classique et sports, arts, et culture.

Afin de réduire la pauvreté des familles et dans l'esprit des objectifs du Millénaire pour le développement, on a choisi comme éléments prioritaires l'abri et la santé; la malnutrition; l'identité; l'amour, les soins et la protection; l'éducation et l'autonomisation; l'épargne. Cela donne le sigle SMILES (**S**helter and health, **M**alnutrition, **I**dentify, **L**oved, cared for and protected, **E**ducated and empowered, **S**avings generated) ou sourires, car, comme l'explique M. Londonio, le principal objectif est de faire naître un sourire durable sur le visage des enfants, les sourires étant des indices de progrès.



Rolando A. Londonio

On désigne par le sigle FISH (**F**amilies **I**n the **S**lums who need **H**elp) les familles nécessiteuses des bidonvilles. Enfin, on appelle FOWLS (**F**amilies of **O**verseas **W**orkers **L**iving **S**acrificially) les familles expatriées qui consentent des sacrifices pour aider les leurs.



Jonathan Igharas

Le gouvernement de Pasay s'attaque résolument à la pauvreté dans laquelle vivent ses citoyens.

À cela vient s'ajouter le sigle CBMS (**C**ommunity-**B**ased **M**onitoring **S**ystem ou système de suivi communautaire de la pauvreté), système adopté par le maire Wenceslao 'Peewee' B. Trinidad et appliqué pour la première fois en 2004 par Merlita Lagmay, responsable de la planification municipale et de la coordination du développement. M. Londonio précise que les programmes susmentionnés s'appuient sur le CBMS. La première enquête réalisée à l'échelle municipale en 2005 a révélé des faits inquiétants : chômage à 19,8 %; 8 000 jeunes de six à 12 ans absents de l'école primaire; 5 000 autres, de l'école secondaire.

Le CBMS

Le système de suivi communautaire de la pauvreté (CBMS) est un moyen méthodique de recueillir sur le terrain, d'analyser et de vérifier l'information dont se serviront les administrations locales, les organismes gouvernementaux nationaux, les ONG et les organismes de la société civile pour planifier les programmes de développement local, en établissant le budget et les exécuter, ainsi que pour suivre de près et évaluer leur rendement. Mis à l'essai aux Philippines, il est maintenant appliqué dans 14 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

Pourquoi cela s'est-il produit ? demande Norie Alvarado du Bureau de la planification municipale et du développement. L'éducation est une priorité gouvernementale : la scolarité est gratuite et les quartiers sont dotés d'écoles. Mais apparemment, beaucoup de familles ne peuvent payer les uniformes et les fournitures scolaires.

Priorité à la famille

Ville surpeuplée et bruyante de 400 000 habitants en périphérie du grand Manille, Pasay aspire à devenir, selon son site Web, une ville de premier ordre aux affaires et à l'économie prospères, dotée d'un leadership dynamique et efficace, où résident des citoyens autonomes et intègres.

Toutefois, sa réalité aujourd'hui, c'est le surpeuplement, le chômage et la pauvreté : 41 % des ménages vivent sous le seuil de pauvreté. Mais Pasay est résolue et s'attaque à la pauvreté en ciblant l'éducation, la santé et l'environnement. Au cœur de ces efforts : l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), une famille à la fois.

En 2005, la municipalité a entrepris de mobiliser les familles pour lutter contre la pauvreté. En partenariat avec la Brotherhood of Christian Ministers, l'ONU-Habitat et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), elle a incité chaque famille à défendre, promouvoir et atteindre les OMD. À cette fin, les huit objectifs ont été transposés en énoncés simples et réalisables (voir le tableau), et 80 000 familles ont depuis signé la promesse d'engagement des familles envers les OMD.

Localisation des OMD

L'enquête effectuée à l'aide du CBMS a fourni des données sur les conditions de vie de chaque ménage dans chaque *barangay* et cerné les besoins et priorités, permettant à la municipalité d'établir des programmes appropriés.

LOCALISATION DES OMD

Objectif du Millénaire pour le développement	Objectif des familles de Pasay
Éliminer l'extrême pauvreté et la faim	Ma famille travaille et a des épargnes.
Assurer l'éducation primaire pour tous	Tous nos enfants fréquentent l'école.
Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	Hommes et femmes ont des droits égaux.
Réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans	Tous nos enfants sont en santé.
Améliorer la santé maternelle	Nous veillons à assurer des grossesses sans risques et saines.
Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	Nous évitons de contracter le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies.
Assurer un environnement durable	Nous maintenons la salubrité de nos maisons et de notre environnement.
Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	Nous participons au développement communautaire.

Ainsi, apprenant que les résidents dépensaient souvent leurs maigres ressources pour aller faire la queue à l'hôtel de ville dans le vain espoir d'obtenir un emploi ou des recommandations, la municipalité s'est associée au secteur privé afin d'organiser des salons de l'emploi dans les *barangays*. Le taux de recrutement des services d'emploi publics est alors passé à 62 %. Puis, la Technical Education and Skills Development Authority a aidé à élaborer un programme de renforcement des compétences à l'intention des personnes non recrutées.

C'est sur le CBMS, mentionne M. Londonio, qu'est fondé un arrêté municipal enjoignant à toutes les entreprises situées sur le territoire de la ville de recruter 60 % de leur main-d'œuvre à Pasay.

Les données ayant révélé que 114 des 201 résidents d'un *barangay* dépendaient des envois d'argent de travailleurs expatriés, on a organisé un groupe d'épargne (l'OFW Bayanihan Savings Group) et ouvert un minimarché afin de créer de l'emploi et de desservir cette population.

Le programme de services bancaires Bayanihan concourt aux activités municipales visant à réduire la pauvreté. Fondé sur



CRDI: Michelle Hibler

Foires de l'emploi et programmes de renforcement des compétences – outils pour réduire le chômage.

une tradition d'entraide, *bayanihan*, il incite les pauvres des villes à établir un plan d'épargne commun. Il offre des services financiers abordables reliés aux coopératives et aux programmes nationaux de formation favorisant les moyens d'existence. La grande réussite du programme entraîne sa reproduction partout dans le pays.

Tout cela découle du CBMS, affirme M. Londonio. Ces projets ne pourraient exister sans données de référence.

Reconnaissant ces efforts, le PNUD et la Galing Pook Foundation ont attribué à Pasay le prix Gawad Galing Pook 2006, qui souligne l'innovation et l'excellence en matière de gouvernance locale.

Appui et promotion à l'échelle nationale



L'honorable Domingo Panganiban

L'honorable Domingo Panganiban, secrétaire général de la National Anti-Poverty Commission (NAPC), ne tarit pas d'éloges sur l'expérience et le succès de Pasay, et sur le CBMS.

À son arrivée à la Commission, il savait qu'il fallait rassembler toutes les ressources pour s'attaquer à la pauvreté. Il a demandé aux gouverneurs et aux maires de lui présenter des

moyens de réduire la pauvreté et la faim à l'échelle locale. Une demande embêtante, car si chacun pouvait désigner la priorité de sa province (assainissement, moyens d'existence), aucun n'était en mesure de préciser les projets pertinents (à court ou à long terme, faisant ou non appel à tous les ordres de gouvernement, etc.). Il n'existait aucune coordination.

Le système de suivi communautaire de la pauvreté, qu'il connaissait depuis 2003, constituait une solution.

Domingo Panganiban estime que ses utilisations peuvent être multiples. Les données permettent, entre autres, de mieux cibler l'aide à laquelle donnent droit les cartes de santé et d'approvisionnement en riz. Il y a un endroit, dit-il, où, selon les données, 3 000 ménages étaient titulaires de la carte PhilHealth donnant accès à des soins gratuits, mais seulement 1 200 y avaient droit.

La formation est cruciale. Les données indiquent le nombre et l'âge des personnes non scolarisées, hommes et femmes. Les agents peuvent alors interviewer les stagiaires potentiels. M. Panganiban évoque un programme réalisé dans l'un des quartiers les plus pauvres grâce auquel 300 personnes ont obtenu un diplôme dans des domaines comme la réflexologie, la fabrication de bijoux et la réparation de téléphones cellulaires.

En mars 2009, le ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales (DILG) a lancé un programme d'aide économique locale à l'appui de projets de réduction de la pauvreté conçus à partir des données du CBMS et des priorités des collectivités. L'objectif : réduire l'incidence de la crise financière mondiale sur les économies locales. Il appuie en outre les collectivités prêtes à adopter le CBMS. Il s'agit d'un prolongement d'un programme de subventions lancé par le PNUD en 2005 pour soutenir les interventions des administrations locales et des ONG donnant suite à des besoins cernés dans les enquêtes CBMS.

M. Panganiban est parmi les plus ardents défenseurs du CBMS. Il souligne que le gouvernement l'appuie fortement : son plan de développement à moyen terme 2004–2010 cible l'adoption du CBMS par toutes les administrations locales d'ici à 2010. Des organismes gouvernementaux nationaux clés, notamment la National Economic and Development Authority, la NAPC, le DILG et la ligue des municipalités, appuient l'utilisation du CBMS pour déterminer la pauvreté et adapter les OMD au contexte local. La NAPC et le DILG financent la formation des équipes locales en méthodologie et analyse CBMS.

Une expansion remarquable

L'expansion du CBMS à l'échelle nationale et son acceptation par tous les ordres de gouvernement sont remarquables compte tenu de ses débuts modestes en 1994. D'abord éprouvé dans deux *barangays* de la province de Bulacan, puis adopté dans celle de Palawan en 1999, le CBMS était en application, en janvier 2009, dans 52 provinces (et ce, à l'échelle provinciale dans 26), 531 municipalités et 42 villes, regroupant en tout 13 498 *barangays*. On vise une couverture nationale d'ici à 2010.

Dirigée par la coordonnatrice Celia Reyes, avec l'appui du Centre de recherches pour le développement international (CRDI), organisme canadien, l'équipe du sous-réseau CBMS, établie à l'Angelo King Institute for Economic and Business Studies de l'Université De La Salle à Manille, s'occupe de reproduire et d'adapter le CBMS. Les administrations locales

assument une bonne partie des coûts, preuve de l'importance qu'elles accordent au système. Manuel Gotis, du DILG, indique que les gouverneurs des provinces du Negros Oriental et de Tarlac viennent d'affecter 6 millions de pesos chacun à l'application du CBMS dans leur province, et la ville de Zamboanga, 2 millions.

D'autres intervenants et bailleurs de fonds (PNUD, ONU-Habitat, Fonds des Nations Unies pour la population et Banque mondiale) soutiennent l'application du CBMS et les projets qui en découlent, un gage de viabilité du système. Les organismes de la société civile l'adoptent également. Social Watch Philippines (SWP) l'a intégré à son propre suivi des OMD et l'utilise pour faire bouger le gouvernement, affirme Rene Raya, coordonnateur de l'élaboration des programmes de SWP.

Aux Philippines, les contextes locaux et les utilisations particulières exigent qu'on adapte le CBMS en y ajoutant au besoin des indicateurs locaux pertinents. De même, le suivi et la « localisation » des OMD ont exigé l'ajout d'un indicateur sur la santé maternelle.

L'utilité des données dépasse l'échelle locale. Transmises à un dépôt numérique national, hébergé par la NAPC et la ligue des municipalités, elles sont accessibles aux gouvernements et aux chercheurs.

Toujours chef de file quant aux nouvelles applications du CBMS, l'équipe philippine en vérifie maintenant l'efficacité en budgétisation sexospécifique. Un projet pilote exécuté à Escalante a confirmé l'utilité du CBMS, modifié pour saisir des données sexospécifiques supplémentaires, notamment sur l'éducation et les compétences nécessaires à la subsistance, pour le ciblage et l'affectation des ressources. Ainsi, on a fait cesser l'utilisation aveugle du budget municipal affecté aux femmes et au développement pour rediriger les fonds vers des programmes fondés sur les résultats du CBMS, portant, entre autres, sur les repas scolaires, les soins aux mères et aux enfants et l'hospitalisation gratuite dans les hôpitaux de l'administration locale.

Selon Manuel Gotis, le CBMS constitue, à maints égards, une bonne politique.

Cette étude de cas a été rédigée par Michelle Hibler, rédactrice principale au CRDI.

Les opinions exprimées dans cette étude de cas sont celles des chercheurs subventionnés par le CRDI et des experts dans le domaine.

www.crdi.ca/un_focus_pauvreté

Pour en savoir plus

Celia Reyes
Coordonnatrice du sous-réseau CBMS
Angelo King Institute for Economic
and Business Studies
De La Salle University
Room I-1016 10th Floor, Angelo King
International Center
Estrada Corner Arellano Avenue
Malate, Manila 1004
Philippines

TÉLÉPHONE ET
TÉLÉCOPIEUR : 63 02 526 2067
COURRIEL : reyesc@csb.dlsu.edu.ph

Juin 2009

ÉTUDE DE CAS-3F



Mondialisation, croissance et pauvreté
Centre de recherches pour le développement international
CP 8500, Ottawa ON
Canada K1G 3H9

TÉLÉPHONE : 1 613 236 6163
TÉLÉCOPIEUR : 1 613 567 7748
COURRIEL : mcp@crdi.ca
SITE WEB : www.crdi.ca/mcp

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), société d'État canadienne, est l'un des chefs de file à l'échelle mondiale de la production et de l'application de nouvelles connaissances pour relever les défis du développement international. Depuis près de 40 ans, le CRDI collabore étroitement avec les chercheurs des pays en développement et les appuie dans leur quête de moyens de créer des sociétés en meilleure santé, plus équitables et plus prospères.

Canada