



## « PAUVRETÉ ZÉRO EN 2020 »

Concepción, Philippines

*Période de mise en œuvre : 1999 (mis en place) | Étude de cas rédigée en 2007*

**A**ux Philippines, les affaires sociales et les soins de santé ont été transférés aux gouvernements locaux en 1992. En 1999, la municipalité de Concepcion (Iloilo) a adopté une approche d'éradication de la pauvreté à l'horizon 2020 et a cherché à mettre en œuvre, des programmes multisectoriels et des actions connexes dont les sujets transversaux ont été la population, la santé et l'environnement. Cependant, la première démarche dans ce sens a été de rénover l'appareil gouvernemental de l'intérieur, en renforçant l'engagement du personnel exécutif pour pouvoir répondre rapidement aux besoins de la population locale. Les initiatives visaient à éradiquer les problèmes de santé les plus graves ainsi que la dégradation environnementale, avec tout un éventail de résultats positifs : la croissance démographique a été contrôlée, l'environnement a pu restaurer un équilibre écologique, le statut nutritionnel des enfants s'est amélioré, une meilleure gestion des ressources côtières a contribué à une plus grande sécurité alimentaire, à une meilleure santé générale de la population, les revenus des ménages ont augmenté et les communautés sont devenues plus responsables.



L'**Observatoire villes inclusives** a été lancé en 2008 par la Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains dans le but de créer un espace d'analyse et de réflexion sur les politiques locales d'inclusion sociale. L'initiative a été développée avec le soutien scientifique du professeur Yves Cabannes (University College London) et du Centre d'études sociales (CES) de l'université de Coimbra. À l'heure actuelle, l'Observatoire contient plus de soixante études de cas développées principalement entre 2008 et 2010. Bien que nombre de ces études fassent référence à des politiques déjà finalisées, elles ont encore beaucoup à offrir : de la capitalisation des connaissances acquises par d'autres gouvernements locaux à la découverte de moyens alternatifs pour relever les défis locaux sur l'inclusion sociale.

## Contexte

### *Contexte local*

La municipalité de Concepcion, ville côtière située dans la province d'Iloilo, comprend 25 *barangays*, dont 11 sont des îles difficiles d'accès et 14 se trouvent sur le continent (île de Panay). Elle est limitée au nord par la municipalité de San Dionisio, au sud par la municipalité d'Ajuy, à l'ouest par la municipalité de Sarta, et à l'est par la mer de Visayan. Sa superficie totale est de 9 702,04 hectares. Les moyens d'existence de ses habitants dépendent largement de l'agriculture et de la pêche. Parmi les principales ressources agricoles et marines de la municipalité se trouvent le riz, le maïs, le poisson et les légumes.

### *Contexte gouvernemental et décentralisation*

La Constitution philippine de 1987 est fortement décentralisatrice. À l'article II, section 25, elle consacre une politique par laquelle « L'État garantira l'autonomie des gouvernements locaux ». Cette disposition est reprise à l'article X, qui décrit les droits et les responsabilités des gouvernements locaux. Ces dispositions constitutionnelles ont été articulées plus tard dans le Code du Gouvernement local de 1991 (RA 7160). Parmi les fonctions, pouvoirs et responsabilités transférés du gouvernement national aux gouvernements locaux dans le cadre dudit Code, signalons la prestation et le financement des soins de santé et d'éducation.

Toutefois, depuis lors, les Philippines ont restauré leur système traditionnel de gouvernance connu sous le nom de *barangays*, qu'ils ont intégré dans le système formel de gouvernement local. Chaque municipalité ou ville des Philippines est constituée d'un certain nombre de villages ou *barangays*. L'État garantit et favorise l'autonomie des villes et des *barangays* pour assurer leur plein développement en tant que communautés autosuffisantes. L'un des bienfaits de la décentralisation a été de permettre davantage d'expérimentation et d'innovation dans la prestation des services publics locaux. En effet, plusieurs pratiques innovantes ont été documentées depuis le transfert des compétences en matière de soins de santé et d'affaires sociales en 1992. Un certain nombre de ces innovations visent à améliorer l'accès aux services dans les *barangays* éloignés en construisant des cliniques satellites, par le biais d'un déploiement stratégique du personnel de santé et en faisant appel au secteur privé et quelques volontaires individuels. D'autres innovations ont essayé d'augmenter ou d'assurer des financements additionnels pour la santé venant de sources internes et externes.

**Échelon institutionnel de mise en œuvre de la politique** : Supra-municipal et municipal

### *Contexte social*

Les pauvres et les principaux groupes exclus de la ville de Concepcion représentaient 87% de la population en 2001, 68% en 2002, et 47,5% in 2005.<sup>1</sup> Cette réduction est due en grande partie aux politiques décrites dans le présent cas. Le contexte socio-économique de la ville se caractérise par un faible niveau éducatif, une forte croissance démographique, l'épuisement des ressources côtières et marines, l'impact de la très grande pauvreté et une mauvaise prestation des services sociaux.

## Description complète – Présentation de la politique

---

<sup>1</sup> Le premier cas fournissait ces pourcentages, sans toutefois les définir.

La politique générale « Pauvreté zéro en 2020 » a été mise en place en 1999 par la municipalité de Concepcion (Iloilo), dans le but d'éradiquer totalement la pauvreté en 2020. L'objectif a été poursuivi avec une réforme interne de l'administration locale pour donner une meilleure réponse à cette mission, donnant lieu à deux programmes : Pauvreté zéro 2020 et Mobilisation des synergies intégrant Population, Santé et Environnement [PSE]. Les deux programmes ont permis de réduire de moitié la pauvreté de la région en quatre ans, d'augmenter les revenus et de réduire la mortalité infantile.

### *Antécédents / origines*

Les programmes ont été lancés en 1999 par le maire de la ville de Concepcion, R. Baniyas. La municipalité locale a adopté une approche de planification intégrée pour éliminer la pauvreté et pour créer un équilibre plus durable entre les initiatives de développement environnemental et celles visant la population, qui prennent en compte les questions de santé, la gestion des côtes, l'éducation et la création de revenus.

### *Objectifs de la politique*

Le programme « Pauvreté zéro en 2020 » résulte des efforts mis en œuvre pour créer un gouvernement local hautement compétent et dynamique qui œuvrerait comme agent de changement en partenariat avec la société civile. Dans ce but, la municipalité a dû restructurer sa bureaucratie locale pour que les fonctionnaires répondent mieux aux demandes des citoyens, décentralisent et partagent la gestion, et recherchent des partenariats stratégiques avec les institutions et les réseaux stratégiques pour la mobilisation de ressources. Outre cette réforme interne, le programme « Pauvreté zéro en 2020 » regroupe plusieurs initiatives dans des secteurs complémentaires :

- Développement des ressources humaines ;
- Initiatives socio-économiques : développement de micro-entreprises, amélioration des moyens de subsistance et amélioration du logement et de l'habitat;
- Gestion des ressources : cohabitation de la population et de l'environnement (PESCODEV), Bantay Dagat ou Sécurité côtière, réforme agraire, développement communautaire et tourisme rural basé sur la communauté ;
- Initiatives de santé : assurance santé, amélioration des unités rurales de santé, et Projet COPE (Programme intégré de Santé reproductive) ;
- Education: développement de la petite enfance et projet RAUL (Reform in Accelerated and Unified Learning); et
- Développement des infrastructures (Kalahi-CIDSS).

Le cadre stratégique de ces projets repose sur le lien *population, santé, et environnement* (PSE) et a été réalisé à travers trois actions clé :

- Mobilisation de la communauté, ciblant les groupes marginalisés autour du PSE ;

- Plaidoyer basé sur l'expérience qui s'appuie sur les exemples d'expériences communautaires pour influencer la prise de décision en matière de PSE ; et
- Programmation axée sur les comportements identifiant les éléments clés du planning familial et les comportements de gestion des ressources côtières, pour développer du matériel de communication.

### *Chronologie de la mise en œuvre de la politique*

L'approche « Pauvreté zéro en 2020 » a été lancée par le gouvernement local en 1999. Elle a été mise en œuvre avec le soutien des acteurs institutionnels, agences internationales, bailleurs de fonds, ONG, et la société civile. Les années suivantes, grâce à la mise en œuvre successive de projets pilote et de programmes de développement, l'approche a été adoptée par les municipalités voisines de la province d'Iloilo. En 2006, le PNUD l'a citée comme l'un des 10 gouvernements locaux ayant mis en œuvre à l'échelle locale l'un des Objectifs du Millénaire pour le développement.

### *Agents concernés, bénéficiaires et processus participatifs*

#### **Agents concernés**

Les partenaires de la mise en œuvre de la politique sont : Save the Children U.S.A., la Banque mondiale, Asian Development Bank, Ford Foundation U.S.A., Philippines Canada Development Fund, Singapore International Foundation, Coopération technique allemande, Agence canadienne pour le Développement international, Gerry Roxas Foundation, Département de la santé, Département des affaires sociales et du développement, Département du travail et de l'emploi, Département de l'éducation, Département du tourisme, Département de la réforme agraire, Département de l'agriculture, Département des travaux publics et des autoroutes, Département de l'intérieur et des gouvernements locaux, Département de l'environnement et des ressources naturelles, Département du commerce et de l'industrie, F.A.O., Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, Programme de soutien aux gouvernements locaux, Université des Philippines, Iloilo Caucus of Development NGOs, Green Forum Western Visayas, Gouvernement provincial d'Iloilo, Alliance du Nord d'Iloilo pour le développement de la santé, Alliance du Nord d'Iloilo pour le développement côtier, et Couples For Christ/Gawad Kalinga.

#### **Bénéficiaires**

Les bénéficiaires des programmes sont les petits pêcheurs (hommes et femmes), les agriculteurs marginalisés, les femmes paysannes, les personnes sans emploi, les travailleurs informels, les entrepreneurs des micro-entreprises et les enfants scolarisés dans le public : en tout, 60% environ de la population totale de la municipalité de Concepcion.

#### **Processus de participation mis en œuvre**

La participation des communautés locales et des acteurs institutionnels a lieu à chaque étape des projets : de l'évaluation à la mise en œuvre des politiques jusqu'au suivi en utilisant des approches autochtones et scientifiques. Les fonctionnaires et les responsables locaux mènent des consultations régulières à l'aide de moyens formels et informels. L'information pertinente pour la planification et la prise de décision visant à réduire la pauvreté est déjà disponible : postes de radio émetteur-récepteur et technologie SMS (envoi de messages écrits sur des téléphones portables) ont facilité l'échange d'information entre les acteurs. Cette démarche est particulièrement importante pour les communautés habitant les *barangays* des îles éloignées.

De plus, des sessions de planning familial ont été organisées avec la participation de couples pour former 40 adolescents relayant auprès de leurs pairs l'information portant sur les questions de santé sexuelle et reproductive. Concernant l'environnement, les pêcheurs, hommes et femmes, les enfants (impliqués en tant que garde-pêche) les décideurs locaux, les bénévoles du planning familial et les fonctionnaires municipaux de la santé et de l'environnement ont reçu une formation en matière de gestion des ressources côtières, ce qui a généré un soutien accru pour le reboisement des mangroves et des plans d'action communautaire pour la création de zones marines protégées. L'organisation de sept *barangays* et de Conseils municipaux pour la gestion des ressources de la pêche et aquatiques a permis des sorties de nettoyage des côtes et l'application de la loi côtière.

## *Processus d'institutionnalisation et financement*

### **Processus d'institutionnalisation de la politique**

Une année après que le maire et le conseil municipal aient rédigé le programme d'éradication totale de la pauvreté dans la ville de Concepcion en 2020, Save the Children a reçu un financement de la Fondation David and Lucile Packard pour mettre en place les programmes multisectoriels. Dès lors, la municipalité de Concepcion a impliqué les conseils des *barangays* dans toutes les étapes du processus : du bilan et de la planification à la mise en œuvre et, plus tard, dans le suivi et l'évaluation par le biais de résolutions municipales successives :

- Résolution municipale n° 45 Série 2003 : « Résolution adoptant le programme Population Santé et Environnement (PSE) du Projet Save the Children – USA PESCO »
- Résolution municipale n° 061 Série 2003 : « Résolution pour l'allocation de fonds pour la mise en oeuvre du programme Soins de santé pour les adolescents et les Jeunes »
- Résolution municipale n° 095 Série 2003 : « Résolution pour l'adoption du plan de gestion des zones marines protégées»

Ensuite, les composantes des programmes ont été institutionnalisées au-delà du mandat de l'administration responsable de leur mise en œuvre et du financement du projet.

### **Financement**

Sources de financement pour le programme « Pauvreté zéro 2020 » :

<b>Sources de financement</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Total (Pesos)</b>
Save the Children	650 000	750 000	500 000	<b>13 883 000</b>
Banque mondiale	2 437 225	2 283 452	8 354 641	<b>13 075 320</b>
Singapore International Foundation		100 000	700 000	<b>800 000</b>
Ford Foundation		4 086,833	1 821 250	<b>5 908 083</b>
Philippines Canada Development Fund			1 500 000	<b>1 500 000</b>
GTZ		350 000	380 000	<b>730 000</b>

<b>Sources de financement</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Total (Pesos)</b>
Asian Development Bank			13 583 000	13 583 000
Agence internationale canadienne pour le Développement	200 000	790 000	1 100 000	<b>2 090 000</b>
Département de la santé	1 000 000	1 760 000	1 500 000	<b>4 260 000</b>
Département du Commerce et de l'Industrie			1 000 000	1 000 000
Département du Travail et de l'Emploi		500 000	480 000	<b>980 000</b>
Département des Affaires sociales et du Développement	500 000	500 000	750 000	<b>1 750 000</b>
Département de l'Agriculture	500 000	500 000	500 000	<b>1 500 000</b>
Département de l'Environnement et des Ressources naturelles			500 000	500 000
Unité du Gouvernement local de Concepcion	1 354 200	4 205 188	7 272 195	<b>12 831 583</b>
<b>TOTAL 62 407 986</b>				

Sources de financement pour le programme « Mobilisation des synergies intégrant Population, Santé et Environnement [PSE] »:

<b>Sources de financement</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Total (Pesos)</b>
Banque mondiale	2 283 452	7 459 486	4 079 684	<b>13 822 622</b>
Asian Development Bank	300 000	13 583 000		<b>13 883 000</b>
Ford Foundation	4 096 833	1 821 250		<b>5 918 083</b>
Save the Children	750 000	500 000	200 000	<b>1 300 000</b>
Philippines-Canada Development Fund			210 000	<b>210 000</b>
GTZ	120 000		380 000	<b>500 000</b>
Agence canadienne internationale pour le Développement	190 000			<b>190 000</b>

Sources de financement	2002	2003	2004	Total (Pesos)
Département de la Santé	100 000	100 000	23 850	<b>223 850</b>
Département du Travail et de l'Emploi	500 000	490 000		<b>990 000</b>
Département de l'Environnement et des Ressources naturelles		500 000		<b>500 000</b>
Unité du Gouvernement local de Concepcion	8 692 979	10 952 337	6 319 604	<b>25 964 920</b>
<b>TOTAL 63 502 475</b>				

## Principaux résultats et réalisation

### *Principaux résultats et obstacles*

Les principaux résultats atteints par les deux programmes – « Pauvreté zéro en 2020 » et « Mobilisation des synergies intégrant Population, Santé et Environnement [PSE] » – sont l'amélioration de la qualité de vie dans différents secteurs et la diminution de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté de 87% en 2000 à 47% en 2004.

Au-delà de ces résultats, la politique a permis de transformer la bureaucratie qui, actuellement, répond mieux aux besoins des habitants, notamment dans la prestation des services sociaux pour éradiquer la pauvreté. Dans la première année de sa mise en œuvre, 55% des 98 ménages situés dans la « Zone Libérée de la Pauvreté » ont eu accès à un moyen de subsistance alternatif et durable qui a augmenté leurs revenus de 35% ; 499 ménages ont eu accès à la micro-finance pour financer des microentreprises, ce qui a représenté une augmentation de 25% de leurs revenus ; 59 ménages ont eu accès à la microfinance pour améliorer leurs habitations; et 175 bénéficiaires ont mobilisé leurs économies pour augmenter leur capital.

En ce qui concerne la santé de la population, les statistiques indiquent que la morbidité a diminué de 14,6% en 2002 à 10,7% en 2003 ; la mortalité a diminué de 3,53 pour mille en 2002 à 3,43 pour mille en 2003; la mortalité maternelle a diminué de 240 en 2001 à 128 en 2002 et à 0 en 2003 ; et les maladies d'origine hydrique ont diminué de 5,34% en 2002 à 3,92% en 2003. De plus, le nombre de personnes qui ont adhéré au planning familial a augmenté de 28% à 38%, et l'assurance-santé a été distribuée à 1 233 bénéficiaires.

En matière d'éducation, 750 enfants d'âge préscolaire ont bénéficié de la construction de 20 centres d'accueil de jour pendant les 6 dernières années ; huit écoles élémentaires et primaires ont été construites pendant les trois dernières années ; et 3 111 élèves ont reçu des cahiers et des livres. Le résultat a été une augmentation de 15% de la capacité de lecture. En outre, grâce à la mise en place de *Gulayan sa Eskwelahan* (Potager à l'École) dans 34 écoles, les élèves ont reçu des légumes et des fruits frais. Plus de 16 000 résidents ont bénéficié de la construction de 23 projets d'infrastructures, soit 60% de la population de 22 *barangays* de la municipalité. Plus de 2 000 résidents ont bénéficié de la construction d'un terrain de jeux moderne pour les enfants, d'un centre de lecture et d'un centre de formation dans le *barangay* Loong.

Dans le domaine de l'environnement, la gestion des ressources côtières par la communauté a été favorisée, ce qui a amélioré le taux de capture de poissons par les pêcheurs les plus défavorisés; les agriculteurs locaux de trois barangays ont adopté des technologies agricoles alternatives conçues pour l'agriculture durable. Certaines formes de tourisme communautaire ont été encouragées à l'occasion de festivals dans quatre îles, offrant des opportunités économiques supplémentaires aux résidents et soulignant l'importance de la protection et de l'amélioration des ressources naturelles (Par exemple, 5 710 habitants au total ont pu bénéficier du festival Tampisaw).

La mise en place de sept zones marines protégées, conçues pour réguler la capture de poisson et réapprovisionner les ressources marines et halieutiques dans six *barangays* de cinq îles, a entraîné une augmentation de la capture quotidienne équivalant à 200 pesos. Le suivi régulier des eaux municipales a permis le repérage 1 152 captures donnant lieu à 3 300 500 pesos d'amendes et, par conséquent, des revenus supplémentaires pour la ville.

### *Transposition ou adaptation de la pratique ailleurs*

Dans la documentation cette politique apparaît comme une pratique réussie de réduction de la pauvreté en combinant différentes stratégies pour l'amélioration et l'intégration de trois secteurs primordiaux dans la vie des habitants de la municipalité de Concepcion : santé, population et environnement. Une analyse plus approfondie de cette politique, datant du début 2000, fournit aperçu plus détaillé de ses conditions et de ses futurs progrès. À l'heure actuelle, cependant, nous pouvons suggérer deux types de réflexions au regard du processus de décentralisation entrepris aux Philippines il y a quelques décennies.

La première remarque concerne le contexte où se produit le cas politique. Aux Philippines, le processus de décentralisation a entraîné une augmentation du nombre d'élus au niveau local, encourageant par là-même une plus grande transparence démocratique. Le processus formel d'ouverture démocratique s'est accompagné de la présence persistante de formes de corruption dans les relations patrons-clients. Les organisations de la société civile, conscientes des droits qui leur sont dévolus, ont exigé davantage de responsabilité démocratique. En général, les changements institutionnels et sociaux nécessaires pour passer d'un système centralisé à un système décentralisé nécessitent un temps d'ajustement. Dans le contexte spécifique de ce cas de politique, l'engagement du maire et des cadres dirigeants a joué un rôle important qui a donné de l'élan aux actions proposées, aboutissant à la mise en place réussie des programmes grâce aux compétences des gouvernements locaux en matière de santé et d'économie.

La deuxième observation porte sur les ressources financières locales. Nous ne pouvons pas perdre de vue que les autorités locales philippines doivent se baser sur leurs ressources, qui couvrent de manière hypothétique toutes les fonctions de leurs mandats. Ainsi on exige d'eux un effort supplémentaire. Dans ce cas, la municipalité locale a réussi à obtenir des financements de différentes sources (cf.les tableaux) et à utiliser les financements de façon efficace sans créer de double emploi.

De plus, cette politique a exigé une capacité municipale de gestion des problèmes très complexes qui touchent différents domaines de la vie, avec une réorganisation interne de la municipalité pour régénérer son appareil bureaucratique, en permettant de créer des cercles vertueux et des actions durables. Par conséquent, en matière de transférabilité, les réformes administratives internes peuvent être des pré-requis pour enraciner des programmes et des plans dans la structure gouvernementale et pour garantir la coordination des fonctions et des compétences qui visent des résultats concrets.



## En savoir plus

Ce cas a été rédigé en 2007 par l'Engr. Rene Sobremonte, Chargé du développement et de la planification municipale, Municipalité de Concepción, sous la supervision du professeur Cabannes, avec le soutien de Yasar Adnan Adanali, de l'unité de planification du développement (DPU) de l'University College Londres (Royaume Uni).

Tous les cas rédigés en 2007, dont celui-ci, ont été revus par un comité de rédaction de DPU composé d'Ernesto Jose Lopez Morales, Sonia Roitman, Michelle Pletsch, Steffen Lajoie, Luisa Dornelas, Iyad Issa et Pechladda Pechpakdee.

Le texte original a été adapté au format standard de l'Observatoire de la CISDP en 2010 par le Dr. Giovanni Allegretti du Centre d'études sociales de l'université de Coimbra au Portugal.

### **Commission d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) :**

Page web: <https://www.uclg-cisdp.org/>

Coordonnées: [cisdp1@uclg.org](mailto:cisdp1@uclg.org) | +34 933 42 87 70

## Références bibliographiques

Banias, R. N., 2009 (Septembre), *Population, Health and Environment Program. Concepcion Experience*, Galing Pook Foundation.

<http://www.galingpook.org/main/images/stories/news/HealthForumConcepcion.pdf>

Chan-Pongan, Norma (Save the Children – Philippines Country Office), 2006 (Septembre), *Building Partnerships with Local Government Units: PHE Programming in the Municipality of Concepcion*, Population Reference Bureau.

<http://www.prb.org/pdf06/phe-buildingpartnerships.pdf>

Minguez, Helen, 2008, *Eradicating Poverty Completely by 2020*, Concepcion, Iloilo, Philippines.

<http://www.innovations.harvard.edu/cache/documents/1289/128961.pdf>

Philippines Center of Population and Development, 2007, *Local Initiatives Towards Achieving the Millennium Development Goals through Integrated Population, Health, and Environment (PHE) Programming*.

<http://www.pcpd.ph/grants.php>