

La Banque mondiale aux Philippines : La « modernisation » par l'appauvrissement

Martin Verlet, sociologue, chargé de recherches à l'ORSTOM

Dans une perspective d'appréciation critique des stratégies de développement et de transformation agraire impulsées par un financement extérieur, l'expérience de la Banque mondiale aux Philippines revêt une portée à bien des égards exceptionnelle. Choisi comme « pôle de concentration » par l'institution financière internationale en 1970, l'archipel philippin avait été précédemment pris, à plusieurs reprises, comme terrain d'expérience par les Etats-Unis.

Colonisé par les Espagnols, se libérant de ceux-ci, réclamé par les Etats-Unis au début du XX^e siècle, occupé par les Japonais durant la Seconde guerre mondiale, accédant à l'indépendance sous contrôle américain, l'archipel des Philippines (300 000 km² répartis entre 7 000 îles et habités par 50 millions d'habitants) est le lieu, au fil de son histoire, d'intenses résistances nationales et populaires¹.

Au lendemain de l'indépendance, et singulièrement de 1948 à 1951, un mouvement populaire de libération, animé par les communistes, dirigé contre la tutelle de Washington et contre l'oligarchie foncière, développa la lutte armée. Il échoua. Les opérations de pacification servirent aux Etats-Unis de banc d'essai à leur intervention au Viet Nam². Au début des années cinquante, les politiques de modernisation stimulées par Washington et visant à l'émergence d'une couche d'entrepreneurs capitalistes locaux représentaient l'application anticipée et exemplaire des thèses de Walter Rostow et de son ouvrage, *Les étapes de la croissance économique*

1. C. H. Foubert, *Les Philippines : le réveil d'un archipel*, Paris, L'Harmattan, 1975.

2. W. L. Pomeroy, *Les Huks dans la forêt des Philippines*, Paris, Maspero, 1968.

au sous-tire fort explicite : « Manifeste anticommuniste »³... Aux Philippines, plus qu'ailleurs peut-être, la « modernisation » est le prolongement économique et social de la pacification néocoloniale.

Les Philippines furent en outre le laboratoire de la « révolution verte » en Asie. C'est en effet à Los Banos, non loin de Manille, qu'est établi l'Institut international de recherche sur le riz (IRRI). C'est à partir de l'IRRI que furent propagées les nouvelles variétés de riz à haut rendement qui ont bouleversé les systèmes productifs et les rapports sociaux dans de nombreux pays d'Asie⁴. Les interventions de la Banque mondiale aux Philippines consistèrent largement en la propagation en profondeur de la révolution verte ainsi que des inégalités sociales que celle-ci diffuse.

En 1970, la Banque mondiale est placée à la direction du Groupe consultatif des pays créditeurs des Philippines. Elle agit de façon articulée avec le FMI, la Banque asiatique de développement, la CEE, la CIEF, l'OCDE, les banques centrales occidentales. Cette présidence du Groupe consultatif par la Banque mondiale ouvre une étape nouvelle, l'institution financière internationale venant appuyer et relayer, en pleine guerre du Viet Nam, l'action directe des Etats-Unis dans l'économie et la société philippines. L'archipel devient dès lors un pays-cible et un terrain d'expérimentation pour la Banque mondiale.

Le moment crucial de l'engagement de la Banque mondiale aux Philippines correspond aux années 1972-1981. Cela ne signifie point que la Banque n'ait pas agi précédemment dans l'archipel. Son rôle était effacé par celui des Etats-Unis, par celui également, dès 1962, du FMI. Or à partir de 1972, la place de la Banque mondiale dans les interventions extérieures devient prépondérante, centrale. Cela ne veut pas dire non plus qu'après 1981 et l'abrogation de la loi martiale, les activités de la Banque mondiale aux Philippines se soient amenuisées. Au contraire, elles se sont renforcées. L'emprise directe de la Banque sur l'Etat philippin s'est institutionnalisée, à travers la création du Comité exécutif. Mais à partir de 1981, la logique cachée des stratégies mises en œuvre par la Banque se trouve révélée. Le constat d'échec est dressé, dès 1980, par les experts de la Banque eux-mêmes. L'endettement extérieur du pays atteint alors 16 milliards de dollars (il dépasse 26 milliards de dollars en 1984). Si, en 1977, les Philippines sont devenues exportateurs de riz, la malnutrition s'est étendue dans des proportions considérables : elle affecte 30 % des enfants philippines (47 % dans les bidonvilles).

3. W. W. Rostow, *Les Etapes de la croissance économique*. Paris, Le Seuil, 1970.

4. E. Feder, *Perverse Development*. Quezon : Foundation for Nationalist Studies, 1983.

1972-1981 représente une phase de symbiose entre la Banque mondiale et le pouvoir philippin. Pour la Banque mondiale, cette période est celle de la diffusion, sous la présidence de Mc Namara, des stratégies de lutte contre la pauvreté. En 1973, à Nairobi, à l'occasion de l'assemblée générale du FMI et de la Banque mondiale, Mc Namara fixe pour priorité nouvelle à l'institution l'éradication de la pauvreté absolue dans le Tiers monde. Celle-ci toucherait 800 millions de personnes. L'accent est mis sur la pauvreté rurale, avec pour objectif d'accroître la productivité de l'économie agricole d'autosubsistance. En 1975, le Président de la Banque mondiale lance une seconde priorité, complémentaire de la première, l'action contre la pauvreté urbaine, en direction des 200 millions de chômeurs qui peuplent les bidonvilles du Tiers monde. Le 30 mai 1981, Mc Namara quitte la Banque mondiale après treize années de présidence. Il est remplacé par Alden Clausen, directeur de la *Bank of America*. Le discours de la Banque mondiale s'infléchit. A la logique du financement multilatéral se substitue celle du capital privé. Les thèses de la Banque se rapprochent de celles de l'Ecole de Chicago et du néolibéralisme qui sert de doctrine économique et sociale à l'administration Reagan. Elles s'accordent plus étroitement à celles du FMI.

Janvier 1972 est pour les Philippines le temps de l'instauration de la loi martiale. Au pouvoir depuis 1966, Ferdinand Marcos concentre le pouvoir politique entre ses mains. Il instaure une quasi-fusion de l'Etat philippin avec l'appareil de la Banque mondiale. L'idéologie de la « nouvelle société » de Marcos est une réplique locale du discours élaboré à la même époque par la Banque. La « nouvelle société » se donne pour objectif la réduction des inégalités entre riches et pauvres. Elle vise à une « démocratisation de la richesse ». L'un des fondements de la « nouvelle société » est la « révolution agraire ». Il s'agit, selon les propres termes de Marcos, de transformer les paysans pauvres en entrepreneurs. La réforme agraire, l'élévation de la productivité dans le secteur vivrier, un climat d'ordre social en sont les moyens. En 1981, la loi martiale est levée. Les thèmes de la « nouvelle société » ont été abandonnés. Le discours idéologique est désormais celui de la « nouvelle République ». Il traduit, sur fond de crise politique, économique et sociale, la recherche d'une adéquation nouvelle, au niveau du pouvoir étatique, entre couches possédantes et fractions dirigeantes. La Banque mondiale est appelée à contribuer à cette recomposition du régime.

L'une des caractéristiques majeures de cette période 1972-1981 est la coïncidence entre le discours idéologique, les visées stratégiques, les interventions sur les systèmes productifs et les rapports sociaux du régime Marcos et l'action de la Banque mondiale. L'articulation entre l'appareil étatique des Philippines et l'appareil institutionnel de la Banque est aménagée, ce qui, à nouveau transforme l'archipel en champ d'expérimenta-

tion. Aussi un regard attentif porté sur l'expérience de la Banque mondiale aux Philippines durant ces années est-il susceptible de servir de révélateur d'un type particulier de stratégies de développement basées sur le financement extérieur et l'ouverture sur le marché, celui qui préconise le rapport d'Elliott Berg pour le développement accéléré de l'Afrique au sud du Sahara⁵, celui que s'appliquent à imposer les pratiques de conditionnalité du FMI.

La Banque mondiale et les stratégies de lutte contre la pauvreté

Les modalités d'intervention de la Banque mondiale, son discours stratégique ont fluctué dans le temps, même si les objectifs initiaux des institutions financières internationales mises en place à Bretton Woods n'ont cessé de dominer son action, à savoir stabiliser les structures monétaires et financières de la sphère d'influence du capitalisme, assurer un espace libre et homogène au mouvement des capitaux et des marchandises.

Née des accords de Bretton Woods, en tant qu'organisation jumelle du FMI, la Banque mondiale fut marquée dans sa période constitutive (1945-1953) par la montée du climat de guerre froide. Les pays socialistes, après avoir manifesté quelque intérêt pour la Banque mondiale, n'en ratifient pas les statuts. Celle-ci concentre ses activités sur la reconduction des économies capitalistes au lendemain de la Seconde guerre mondiale, notamment en Europe occidentale et méridionale. Elle joue d'ailleurs en ce domaine un rôle limité. En effet, l'hégémonisme américain sur le monde capitaliste se trouve renforcé du fait que les Etats-Unis se trouvent être le seul pays à disposer, à l'époque, de fortes capacités de financement public à orienter vers l'extérieur. Washington préfère agir directement (plan Marshall, financement de la reconstruction du Japon) plutôt que par le biais d'une institution internationale.

Dans un deuxième temps (1953-1960), la Banque est appelée à jouer un rôle dans la compétition inter-systèmes, inter-blocs, telle qu'elle se dessine dans les régions de libération nationale. Les années cinquante sont en effet marquées par l'avancée du mouvement de libération nationale en Asie et au Moyen-Orient, par l'action collective des pays afro-asiatiques contre les blocs et pour le non-alignement. Dans le même temps, après une

5. E. Berg (éd.), *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara : Programme indicatif d'action*. Washington, D.C. : Banque mondiale, 1981.

période de blocage des adhésions nouvelles, l'ONU s'élargit, s'universalise. Avec l'accès de pays hier dépendants ou colonisés, les Nations unies sont pressées de s'intéresser plus directement aux problèmes du développement. La création du SUNFED (Fonds spécial des Nations unies pour le développement économique) sera l'expression de cette exigence. Un tel contexte incite la Banque mondiale à hausser, bien que timidement, le niveau de ses interventions dans les pays en voie de développement, en particulier en Asie. Le critère politique domine les décisions de prêt : comme il apparaît à travers le refus du financement du barrage d'Assouan en Egypte, la condition est l'adhésion à un bloc, à un système socio-économique. L'idéologie qui domine la Banque est celle de la modernisation, avec comme visées prioritaires la constitution de couches locales d'entrepreneurs capitalistes. Cette priorité se traduit, en 1956, par la création de la Société de Financement international (SFI).

Une troisième période (1961-1970) est caractérisée par l'extension progressive des interventions de la Banque mondiale. En 1960 est créée une autre filiale de la Banque, l'Association internationale pour le développement (IDA), institution de financement du développement au profit des pays les plus appauvris. L'idée est surtout de faire pièce au SUNFED qui a échoué du fait de la réticence américaine à appuyer un organisme financier de l'ONU ayant un caractère universel. Cette période est porteuse de données nouvelles dont certaines opèrent comme des limitations à l'expansion de la Banque mondiale. Avec la liquidation du système colonial, en particulier en Afrique, les anciennes puissances coloniales s'efforcent de contrôler les circuits de financement public, privilégiant les relations bilatérales (accords de coopération, FAC, CCCE pour ce qui est de la France) ou les cadres régionaux (Accords de Yaoundé, Fonds européen de développement). Les Etats-Unis donnent la préférence à des initiatives au sein desquelles ils interviennent en tant que tels, de préférence en Amérique latine (Alliance pour le Progrès) et en Asie du Sud-Est et de l'Est (Corée du Sud, Viet Nam, Taïwan, Philippines). La Banque mondiale intervient plutôt là où les positions américaines restent relativement faibles (Afrique, Asie du Sud). Elle privilégie les projets d'infrastructure, d'équipement. Ainsi, entre 1961 et 1965, 76,8 % des prêts de la Banque vont à des programmes concernant les transports et l'énergie. La stratégie implicite est la croissance capitaliste par la constitution d'infrastructures de base. Ainsi que le notent Edward Mason et Robert Asher dans leur ouvrage⁶, « la Banque devint le principal promoteur de l'idée que des investissements dans des projets intéressant les transports, l'énergie et d'autres équipements publics étaient une condition préalable au

6. E.S. Mason, R.E. Asher. *The World Bank since Bretton Woods*. Washington, D.C. : Brookings Institution, 1973.

développement de l'ensemble de l'économie ». Le rapport Pearson conclut cette période⁷. Commandité par D. Woods, le prédécesseur de Robert Mc Namara à la présidence de la Banque mondiale, il ouvre sur des perspectives d'expansion des activités de l'institution. Il identifie la crise à celle de l'aide publique au développement et appelle à l'amplification du rôle des institutions monétaires et financières internationales, principalement celui de la Banque mondiale.

L'ère de Mc Namara (1968-1981) marque, en particulier à partir de 1972, une expansion et une réorientation des activités de la Banque⁸. L'institution se renforce. De 1 574 personnes, le personnel de la Banque passera à 5 201 en 1981. Durant la même période, les engagements financiers (prêts de la Banque, crédits de l'IDA) sont multipliés par 5. Ce renforcement s'opère alors que devient plus évidente la crise des structures monétaires et financières internationales, alors que mûrit également la crise de relations de type néocolonialiste. Le Club de Rome, puis la Commission trilatérale appellent à l'extension de modes de régulation supranationaux. Avec le rapport de l'Organisation internationale du travail sur le Kenya, auquel sont associés les experts de la Banque, et l'insistance de Mahbub Ul Haq sur les besoins de base se dessine une reformulation des orientations. Celle-ci sera rendue explicite entre 1972 et 1975. Le maître mot est désormais la croissance par la redistribution des ressources. Le rôle de l'IDA s'accroît par rapport à celui de la Banque mondiale proprement dite et de la SFI. Un accent plus net est mis sur les pays les plus appauvris. Il l'est également sur ceux que la Banque désigne comme les 800 millions de personnes vivant dans un état de pauvreté absolue. En vue de « s'attaquer à la pauvreté absolue », Mc Namara expose en 1973 une stratégie de développement rural. Celle-ci prend pour cible 100 millions de paysans pauvres ou sans terre. Elle entend favoriser l'essor de la production et de la productivité dans le cadre de petites exploitations familiales. Le programme prônait en particulier : l'accélération de la réforme agraire et de la réforme du régime foncier ; le développement du crédit ; la diffusion du progrès technique. Une priorité stratégique est donnée au « relèvement de la productivité de petites exploitations, qui font tout juste vivre ceux qui les cultivent ». En effet, « le problème de la pauvreté dans les campagnes provient essentiellement de la faible productivité des millions de petites exploitations réduites à une agriculture de subsistance ». En 1975, Mc Namara précise : « Parmi

7. L.S. Pearson (éd.), *Vers une action commune pour le développement du Tiers monde*. Paris, Denoël, 1969.

8. R. Ayres, *Banking of the Poor. The World Bank and World Poverty*. Cambridge, Mass. : MIT Press, 1983.

9. R. Mc Namara, *Discours prononcé devant le Conseil des gouverneurs. Nairobi, Kenya, 24 septembre 1973*. Washington, D.C. : Banque mondiale, 1973.

les problèmes auxquels doivent faire face les pays en développement, le problème financier est à la fois le plus aigu et le plus immédiat. Il ne doit cependant pas faire oublier un problème sous-jacent et de nature plus fondamentale, qui est celui du paupérisme proprement dit, non plus que la nécessité d'élaborer une stratégie qui nous permette de le surmonter. Cette stratégie aura pour but l'extinction du paupérisme et une réduction appréciable de l'inégalité des revenus, non seulement par le biais de programmes d'assistance aux nécessiteux et d'une redistribution des ressources nationales déjà insuffisantes, mais plutôt par des mesures conçues explicitement pour améliorer la productivité des pauvres¹⁰ ».

Réduire les risques d'explosion sociale, l'un des objectifs retenus par Mc Namara dans la priorité donnée à la pauvreté rurale, l'est également en ce qui concerne l'action contre la pauvreté urbaine : « La pauvreté condamne également à une existence dégradante les centaines de millions d'hommes, de femmes et d'enfants qui vivent dans les taudis des grandes villes. Bien que leur nombre s'est élevé moins que dans les campagnes, il augmente plus rapidement en raison de l'exode rural. Dans certaines régions du Tiers monde où la situation empire, de graves tensions se dessinent au sein de la structure sociale »¹¹.

Le discours de la Banque à l'époque de Mc Namara propose un mode de gestion de la crise. Il s'agit de réduire les risques de radicalisation et d'affrontement politique en opérant au plus profond du tissu social. A l'infrastructure matérielle et à l'équipement comme présumé du déploiement du capital est opposée l'idée du primat de gestion du substrat social. L'idée maîtresse est de dégager de petits producteurs parcellisés. Le maintien et la diffusion d'un réseau dense de petite production marchande sont ressentis comme les présumés de la stabilisation et de l'extension de rapports capitalistes.

A partir de 1977, alors que se déroulent les négociations internationales ayant le nouvel ordre pour objet, Mc Namara a renforcé cette image de « gestionnaire des crises » en appelant à une relance des discussions Nord-Sud et en prenant l'initiative de ce qui deviendra la Commission Brandt.

La période ouverte en 1981 par la venue de A. Clausen à la présidence de la Banque constitue, en apparence du moins, un changement de cap important. Mc Namara s'était donné l'image d'un stratège, d'un idéologue, d'un réformateur. A. Clausen a le profil d'un financier, d'un homme d'affaires qui tient un discours plus ouvertement néolibéral avec une

10. R. Mc Namara, *Discours prononcé devant le Conseil des gouverneurs*. Washington, D.C. : Banque mondiale, 1975.

11. R. Mc Namara, *Discours prononcé devant le Conseil des gouverneurs*. Washington, D.C. : Banque mondiale, 1976.

insistance marquée sur les lois du marché et sur le capital privé. Alors que Mc Namara privilégiait l'IDA, Clausen relance les activités de la SFI. Le premier se préoccupait d'accroître le financement public international, alors que le second cherche à renforcer les garanties de mouvement du capital privé. L'un insistait sur les pays les plus pauvres ; l'autre s'intéresse surtout aux « nouveaux pays industriels ». Sans entrer dans le débat qui oppose critiques conservateurs et critiques radicaux autour des stratégies mises en œuvre par Mc Namara¹², l'analyse des interventions de la Banque mondiale aux Philippines durant la période 1972-1981 est peut-être susceptible d'éclairer deux aspects essentiels : les stratégies anti-pauvreté ont-elles contribué ou non à accuser les inégalités sociales aux Philippines ? Existe-t-il ou non une cohérence qui rapproche ou oppose les interventions de la Banque mondiale dans l'archipel et les visées d'homogénéisation et de hiérarchisation des espaces économiques poursuivies, depuis sa création, par le FMI et réexprimées ouvertement par le président Clausen à la Banque mondiale.

Les Philippines et la Banque mondiale

Les effets des interventions massives de la Banque mondiale aux Philippines durant la période 1972-1981 ont fait l'objet de précises et vives dénonciations. L'une d'entre elles instruit le dossier à partir des documents internes à la Banque¹³. Une autre tente de saisir les transformations introduites dans les diverses sphères de la vie sociale¹⁴. Les Philippines, au moment où est levée la loi martiale, représentent une sorte de cas-type des stratégies de croissance par ouverture sur le marché et le capital extérieur¹⁵. Elles symbolisent leur échec, ce que suggère l'un des titres de ces ouvrages : *Development Debacle*. Elles dévoilent leur logique, c'est-à-dire l'incorporation des économies, des producteurs au sein d'une division internationale du travail qui reproduit l'hégémonie du capital le plus concentré. De ce point de vue (ouverture au marché et au capital internationaux), la faillite des stratégies de croissance mises en œuvre aux Philippines pourrait être considérée comme une réussite de l'action conjointe du FMI et de la Banque mondiale, et de l'efficacité de l'action de

12. C. Payer, *The World Bank. A Critical Analysis*, New York : Monthly Review Press, 1982.

13. W. Bello, D. Kimley, E. Elinson, *Development Debacle : The World Bank in Philippines*, San Francisco, Cal. : Institute for Food and Development Policy, 1982.

14. V.R. Jose (éd.), *Mortgaging the Future : The World Bank and IMF in the Philippines*, Quezon : Foundation for Nationalist Studies, 1982.

15. « *Development Debacle : le test de la Banque mondiale* », *Monde diplomatique*, janvier 1983.

la Banque à remanier en profondeur les systèmes productifs, les rapports sociaux, le pouvoir étatique avec pour finalité la libéralisation, l'ouverture et la subordination des espaces économiques.

Remplacer l'engagement de la Banque mondiale aux Philippines dans les années considérées au sein du contexte historique plus large des rapports entre la société et l'économie philippine d'une part, l'impérialisme américain d'autre part, n'est peut-être pas inutile pour repérer la jonction qui s'opère entre le discours réformiste de la « nouvelle société » (lequel est la réplique point par point du discours alors produit par la Banque mondiale) et la mise en œuvre conjointe par la Banque et l'administration Marcos d'une stratégie dont la finalité cachée est l'achèvement, à travers un processus de croissance sans développement, d'une politique de libéralisation forcée.

A peine eût-il détruit la première République philippine et recolonisé l'archipel, que l'impérialisme américain s'appliqua à l'incorporer à son espace économique. Une loi du Congrès, en 1909, institutionnalise l'ouverture sur le marché des Etats-Unis, la liberté totale de mouvement des marchandises et capitaux américains. La spécialisation de l'économie philippine et son orientation vers une production agricole d'exportation s'en trouvent renforcées. Les superficies consacrées aux cultures d'exportation passent de 465 milliers d'hectares en 1902 à 1,6 million d'hectares en 1939, c'est-à-dire font plus que quadrupler. La canne à sucre, le coprah, le chanvre, le tabac constituent à la veille de la Seconde guerre mondiale 90 % des revenus d'exportation. L'oligarchie foncière locale et les hommes d'affaires américains installés dans l'archipel exercent leur influence sur le pouvoir colonial¹⁶.

Au lendemain de la guerre, les Etats-Unis s'emploient à renouer avec cette politique de libre échange. En juillet 1946, les Philippines accèdent à une indépendance sous conditions¹⁷. Les Américains se voient octroyer aux Philippines les mêmes droits que les nationaux philippins. Aucun obstacle ne doit entraver le mouvement des capitaux et des marchandises entre les Etats-Unis et les Philippines. Inscrits dans la Constitution philippine, ces privilèges libre-échangistes font l'objet d'une loi au Congrès (*Bell Trade Act* de 1946). L'arrimage de l'économie philippine à l'économie américaine est renforcé. De 1946 à 1955, les Etats-Unis participent pour 76 % aux importations et pour 64 % aux exportations de l'archipel. Les termes de l'échange (produits primaires agricoles philippins, biens indus-

16. R. Constantino, *A History of the Philippines. From the Spanish Colonization to the Second World War*, New York : Monthly Review Press, 1975.

17. S.R. Shalom, *The United States and the Philippines : A Study of Neocolonialism*, Philadelphia, Penn. : Institute for the Studies of Human Issues, 1981.

triels américains) sont déséquilibrés. La balance des paiements s'en ressent. De 1946 à 1949, la balance commerciale entre les Philippines et les Etats-Unis accuse un déficit annuel moyen de 173 millions de dollars.

Au seuil des années cinquante, les Etats-Unis sont contraints à imposer une pause au processus de libéralisation. Ils ont à faire face à un large soulèvement populaire, conduit par l'Armée de libération du peuple, animé par le Parti communiste des Philippines. Réduire ce mouvement, le dissocier des couches moyennes devient un impératif. En 1950, les experts américains (mission Bell) se résolvent à ouvrir une phase d'atténuation des effets du libre-échange. Si la préoccupation essentielle est d'imposer un recul à la résistance populaire, l'infléchissement dans la politique économique est appuyé par les milieux d'affaires américains implantés aux Philippines. Des mesures de contrôle du commerce extérieur, et en particulier des importations, sont imposées. Elles resteront en vigueur jusqu'en 1961. Elles favorisent l'essor d'entreprises industrielles locales. Dès 1953, 5 000 unités de production industrielles sont créées. La contribution de l'industrie au produit national brut qui était de 8 % en 1949, atteint 17,9 % en 1960. De 1950 à 1957, le taux annuel de la croissance industrielle est de 11 %. Il s'agit d'industries de substitution des exportations dans les secteurs de l'agro-alimentaire, du textile. Cette période de protectionnisme est celle également où le FMI (prêt de 10 millions de dollars en 1955) et la Banque mondiale (prêt de 21 millions de dollars) font leur apparition sur la scène philippine.

Par phases successives, de 1962 à 1972, les mesures de protection seront allégées. Ce processus est engagé en 1962, au lendemain de la victoire du Parti libéral qui est favorable à la consolidation de la présence américaine. L'un des enjeux est l'acceptation d'un prêt du FMI de 300 millions de dollars. Sur injonction du FMI, le peso est dévalué de 100 %. Les contrôles d'importation sont réduits. L'entreprise nationale de raffinerie, la *Filoil Refinery*, est rachetée par la *Gulf Oil*. La dévaluation réduit le marché intérieur. Elle réduit la compétitivité des entreprises locales qui sont fortement dépendantes de l'extérieur (achat de biens d'équipement, de matières premières). De 365 millions de dollars en 1962, l'endettement extérieur atteint 599 millions en 1965.

L'avènement de Marcos au pouvoir en 1966 correspond à une seconde vague (1966-1969) d'allègement des mesures protectionnistes. Cependant, des résistances se manifestent au sein du Congrès philippin qui freinent le mouvement vers la restauration du libre-échange. La production industrielle stagne. L'emploi dans l'industrie reste à un niveau équivalent (1,3 million de personnes) entre 1963 et 1970. Un débat s'engage au sein des couches moyennes sur les limites des stratégies d'industrialisation par substitution des exportations. Mais la période est, alors

que s'accroît l'engagement de Washington au Viet Nam, celle d'une pénétration accélérée des intérêts américains aux Philippines¹⁸. Avec deux milliards de dollars, les investissements directs américains dans l'archipel représentent 60 % des capitaux US implantés en Asie du Sud-Est.

De 1969 à 1972, sous l'impulsion du FMI, une troisième vague visant à l'érosion des mesures protectionnistes déferle sur les Philippines. Le peso est dévalué de 50 %. Un groupe consultatif des pays et organismes auditeurs est mis en place en 1970 ; il est présidé par la Banque mondiale. L'endettement extérieur continua de s'aggraver : de 1,9 milliard de dollars en 1969, il passa à 2,2 en 1972. Alors que Marcos s'était fait réélire en 1969 sur un programme de refus d'une nouvelle dévaluation du peso, son acceptation de plus en plus ouverte des mesures de libéralisation préconisées par le groupe consultatif suscite une opposition parlementaire de plus en plus ouverte. En 1972, les représentants de la bourgeoisie locale au Congrès se prononcent pour l'expropriation des propriétaires fonciers américains et pour l'exclusion des non-nationaux de certains secteurs d'activité (en contradiction complète avec les conditions imposées par Washington au moment de l'accès à l'indépendance). Mais la préoccupation de Washington comme celle du gouvernement Marcos est la montée, durant cette période, des mouvements de protestation et de résistance. A partir de 1969, la Nouvelle Armée du peuple, animée par des communistes alliés à Pékin, relance la lutte armée dans les campagnes. Dans les villes, manifestations et grèves mettent en mouvement les étudiants, les intellectuels, les couches moyennes, les ouvriers, les chômeurs. C'est d'ailleurs dans ce contexte qu'au début des années soixante-dix la Banque mondiale s'engage massivement aux Philippines ; la visée est double : assurer le processus de libéralisation de l'économie, contribuer à la stabilisation sociale.

Il existe donc, dès le départ, une coïncidence entre les objectifs que se fixe la Banque mondiale et ceux que se donne Marcos en décrétant la loi martiale le 21 septembre 1972. Il s'agit en effet primordialement d'établir un pouvoir fort, capable de contenir et de réprimer les diverses formes de la protestation sociale. A cet égard, le pouvoir se concentre, se centralise. Il interdit tout mode d'organisation politique ou syndical. Il se veut le promoteur de la libre entreprise privée et du libre-échange. Il se constitue progressivement une triple assise. Les cadres supérieurs de l'appareil militaire, qui est engagé dans les opérations de pacification contre la

18. N.G. Owen (éd.), *The Philippine Economy and the United States : Studies in Past and Present Interactions*, Ann Arbor, Mich. : Center for South and Southeast Asian Studies, 1983.

Nouvelle Armée du peuple et contre le Front national de libération Moro implanté à Mindanao, sont l'un des appuis du régime. Un autre soutien provient de la couche des hauts fonctionnaires, ralliés par les mots d'ordre de « gestion efficace » et de « planification nationale » mis en avant par Marcos. On les désigne comme des « technocrates ». Ainsi que le note R.B. Stauffer, il s'agit d'un groupe hétérogène, mais qui partage « une idéologie de la modernisation, une aversion de la politique et l'adhésion au système de la libre entreprise ; ils croient en la nécessité d'une planification étatique, ils ont une conception élitiste de la société, ils sont partie prenante des stratégies de développement »¹⁹. Ce groupe de technocrates est celui qui assure la jonction entre appareil d'Etat philippin et le groupe de la Banque. César Virata, ministre des Finances avant de devenir le Premier ministre, en est le représentant le plus éminent. La troisième assise, plus fragile, plus divisée, se constitue autour de Marcos et de son épouse : elle est composée d'une clientèle affairiste qui, avec les Marcos, s'emploie à se corstiter des domaines fonciers, à spéculer sur l'immobilier, à constituer des sociétés d'Etat, à tirer profit de l'afflux des capitaux étrangers.

La stratégie anti-pauvreté est l'un des objectifs que se fixe Marcos dans le cadre de la loi martiale. La visée est de réduire les tensions qui existent entre oligarchie foncière et les paysans pauvres. Un programme de réforme agraire est rendu public un mois après le décret de la loi martiale. En droite ligne des programmes de la Banque mondiale, les efforts de modernisation prennent pour cible les paysans sans terre. Les interventions s'intéressent essentiellement au secteur de productions vivrières. Réforme agraire, élévation de la productivité, insertion dans le processus de propagation de la révolution verte, encadrement par le crédit vont de pair. En transformant des métayers en petits exploitants agricoles, la « nouvelle société » espère réduire les bases du radicalisme politique et social dans les zones rurales.

Le lancement de la « nouvelle société » suit l'engagement de la Banque mondiale aux Philippines. Il confère à celle-ci des moyens d'action élargis. La massivité de l'intervention de la Banque ressort notamment de l'ampleur nouvelle de ses apports financiers. De 1950 à 1972, la Banque a fourni 326 millions de dollars en prêts et crédits aux Philippines. De 1973 à 1981, le montant total sera de 2,6 milliards de dollars. En accompagnant une politique de modernisation autoritaire, en l'inspirant à travers de multiples ramifications au sein de l'Etat, par le biais en particulier du ministère des Finances, la Banque s'efforce de faire éclore un « miracle

19. D. A. Rosenberg (éd.). *Marcos and the Martial Law in the Philippines*. Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 1979.

économique » philippin, à engager ce pays sur les chemins de la croissance empruntés par la Corée du sud, Taïwan et le Brésil. Une stratégie d'ensemble préconisée par les experts de la Banque pour la décennie 1975-1985 est celle d'une croissance impulsée de l'extérieur (par l'apport d'un financement public et privé) et orientée vers l'extérieur, par la priorité donnée aux exportations²⁰. Le projet consiste pour l'essentiel à donner une impulsion nouvelle aux politiques de libéralisation de l'économie. Les priorités s'inscrivent dans le droit fil de celles précédemment préconisées par le FMI : rétablir l'équilibre de la balance des paiements, accroître les capacités importatrices, favoriser la croissance du secteur privé. Les objectifs de créations d'emplois industriels, d'accroissement de la productivité agricole, de lutte contre la pauvreté sont subordonnés à l'impératif de restructuration de l'ensemble de l'économie afin de l'articuler plus directement au marché extérieur²¹. Au cours d'une première période (1972-1974), le programme mené conjointement par Marcos (« nouvelle société ») et par la Banque mondiale (« croissance par la redistribution des ressources ») semble remporter quelques succès. En 1960, les Philippines importaient l'équivalent de 2 millions de dollars de riz, en 1972 34 millions de dollars ; en 1977, le pays devient exportateur. 1973 est en particulier une année de bilan optimiste : le produit intérieur brut s'est accru de 10 %, la production agricole de 30 % (mais essentiellement dans les grandes exploitations) ; 55 millions de dollars de capital privé étranger ont été alloués (ce qui reste néanmoins en deçà des espérances que le climat d'ordre politique et social entretenu autour de la « nouvelle société » avait pu nourrir). La période 1974-1976 est pour la Banque mondiale, celle du blocage des stratégies anti-pauvreté : la réforme agraire tourne court ; l'endettement rural menace les structures de crédit mises en place ; les inégalités sociales s'avivent ; les projets d'irrigation financés par la Banque sont la cible du mécontentement rural. 1977-1981 est une phase de crise, de faillite. Certes, un rythme de croissance annuel de 6 % du produit national brut a été imprimé à l'économie dans les années soixante-dix, mais les masses rurales et urbaines sortent appauvries des opérations de modernisation engagées par la Banque. La pauvreté absolue s'est propagée dans les campagnes, dans les faubourgs des villes²². Les dépendances se sont accusées : ainsi en 1976, les importations d'engrais et de fertilisants néces-

20. R.J. Cheetham, E.K. Hawkins, *The Philippines. Priorities and Prospect for Development*, Washington, D.C. : Banque mondiale, 1976.

21. E.M. Villegas, « *The Philippines and the IMF-World Bank Conglomerate* », *Philippines Social Sciences and Humanities Review* 43 (1.4.), janv.-déc. 1979, p. 11-54.

22. World Bank, *Poverty, Basic Need and Employment. A Review and Assessment*, Washington, D.C. : Banque mondiale, 1980.

saires à la culture des variétés à haut rendement qui est à la base de la révolution verte s'élèvent à 26 millions de dollars ; elles atteignent 87 millions en 1980. Dans le même temps, le prix de plusieurs produits de base (sucre, coprah) s'est effondré. Entre 1970 et 1979, c'est-à-dire durant la phase la plus intense de la « révolution agraire », le revenu réel des petits producteurs de riz a décliné de 53 % ; or ils représentaient la cible prioritaire des opérations de développement rural. S'agissant d'industrialisation, la politique mise en œuvre a privilégié les zones franches et l'implantation du capital étranger dans des unités de protection orientées vers l'exportation. La main-d'œuvre à bon marché est considérée comme un facteur d'attraction. De 1973 à 1980, la zone franche du Baatan attire ainsi 57 entreprises qui emploient 28 000 travailleurs. Le travail des femmes prend une extension considérable (90 % dans les ateliers de composants électriques). L'approfondissement de la crise et de la rétraction des marchés américain, japonais et ouest-européen se répercutent immédiatement sur le marché du travail aux Philippines. En 1979, 384 000 travailleurs philippins du secteur industriel perdent leur emploi ; ils seront 100 000 en 1980 à être mis au chômage, 300 000 en 1981. Le contexte de crise et la pression sociale incite le gouvernement philippin à tenter de prendre ses distances avec la politique de libéralisation contrainte. En 1979, le gouvernement Marcos envisage la création de onze entreprises industrielles publiques ; il s'applique à mettre au point des mesures de protection. La riposte de la Banque est immédiate : la même année, elle subordonne un prêt d'ajustement structurel de 200 millions de dollars à la poursuite de la libéralisation de l'économie, ainsi qu'à l'abandon de la plupart des projets industriels décidés par l'Etat.

En 1981, alors que l'impasse politique et économique dans laquelle s'est placé le régime Marcos semble totale, la Banque hausse le niveau de son engagement. Elle le fait en permettant un financement public extérieur de 1,2 milliards de dollars étalé sur cinq ans, sous la condition que l'emprise de l'Etat philippin sur les activités économiques soit réduite (dans plusieurs secteurs, en particulier l'agro-alimentaire, les barons du régime Marcos entrent en concurrence avec les firmes multinationales) et le système de libre-échange soit perfectionné. Elle s'y emploie également en poussant plus avant la symbiose entre l'appareil de la Banque et celui de l'Etat philippin, en accroissant, en particulier à travers César Virata, ses capacités de contrôle et d'impulsion politique.

Les avatars de la « révolution agraire »

L'alliance entre la Banque mondiale et la « nouvelle société » de R. Marcos a pour terrain privilégié les campagnes philippines. Les opéra-

tions sont orientées en direction de la petite production vivrière et de la paysannerie pauvre. Elles revêtent trois aspects principaux : réforme agraire, élévation de la productivité, crédit.

Le rôle moteur de la Banque mondiale ne se traduit pas seulement dans la mise en œuvre d'une stratégie de modernisation rurale ; il s'exprime en termes financiers. Sur la période 1970-1979, le total des financements publics extérieurs destinés au secteur agricole aux Philippines, qu'ils soient d'origine bilatérale ou multilatérale, s'est élevé à 1,1 milliard de dollars ; la contribution de la Banque mondiale fut de 730 millions de dollars, celle de la Banque asiatique de Développement de 154 millions²³.

Les mécanismes et la logique de la « révolution agraire » ont été notamment développés par les travaux de René E. Ofreneo sur le *Capitalisme et l'agriculture aux Philippines*, et de Ernest Feder (*Un cas de développement pervers*). La réforme agraire constitue la pierre angulaire du programme de la « nouvelle société ». Elle représente pour la Banque mondiale le préalable de toute entreprise de stabilisation des rapports politiques et sociaux dans l'archipel. L'optique d'ensemble est celle d'une modernisation défensive. Des principes affichés, (la terre à ceux qui la cultivent) aux règles d'application, l'écart est considérable. Quatre limites réduisent le champ de la réforme agraire. Celle-ci ne concerne que les zones de production rizicole et céréalière. Elle exclut dès le départ l'ensemble des terres orientées vers les cultures d'exportation : coprah, canne à sucre, banane, tabac, café, pamplemousse. Les surfaces ainsi protégées de la réforme agraire représentent 4,1 millions d'hectares (soit 1/3 des surfaces cultivables). Le projet de réforme, en second lieu, ne vise que les propriétaires qui possèdent plus de 7 hectares. Ces derniers s'appliquent à contrarier la loi en fractionnant leur propriété, en circonvenant les agents de l'administration, en recourant à la violence physique. Ce seuil minimal sera porté à 24 hectares, puis à 50 hectares. Par ailleurs, le projet n'intéresse que les métayers. Il exclut les paysans sans terre, les ouvriers agricoles. Or ceux-ci sont au nombre de 4 millions dans l'archipel (pour 1,28 million de métayers). Dans les zones rizicoles et céréalières, ils représentent 50 % des actifs agricoles. A l'échelle des Philippines, la réforme agraire, dans ses dispositions, ne s'applique qu'à 34 % des métayers et à 8 % de la population rurale. Le quatrième type de limitation provient des modalités du transfert foncier. L'objectif est la constitution d'exploitations agricoles familiales de 3 hectares lorsqu'il s'agit de terres irriguées, de 5 hectares là où il n'y a pas d'irrigation. Le cultivateur se voit attribuer un titre provisoire de transfert foncier. Il est soumis à plusieurs

23. R.E. Ofreneo (éd.), *Capitalism in Philippine Agriculture*, Quezon : Foundation for Nationalist Studies, 1980.

obligations : rembourser le prix de la terre dans les 15 années suivantes, payer l'impôt foncier annuel, s'intégrer dans les programmes gouvernementaux de diffusions des variétés à haut rendement (« révolution verte »). S'il ne souscrit pas à ces engagements, il perd son titre, sans compensation ; il se voit interdire la possibilité de postuler pour un autre titre provisoire. La réforme agraire, qui porte sur les paysans pauvres dans les zones d'agriculture vivrière restées à l'écart des rapports de production capitalistes, fonctionne comme un mécanisme d'éviction de leur terre des paysans les plus appauvris, d'une part, d'intégration dans la sphère marchande, puis capitaliste d'une fraction nouvelle de la paysannerie. A l'origine, les transferts de titre provisoire sont supposés concerner 393 778 cultivateurs. En novembre 1975, 206 146 d'entre eux se sont vu octroyer un titre provisoire. En décembre 1979, 1 600 voient confirmer leur titre (soit 4 % de ceux qui avaient été initialement engagés dans le processus).

L'élévation de la productivité passe par la diffusion en profondeur de la « révolution verte », c'est-à-dire par l'adoption de variétés de riz et de maïs à haut rendement. Celles-ci sont plus vulnérables, plus exigeantes. Expérimentées par l'IRRI, elles imposent de nouveaux modes cultureux incluant l'irrigation, l'emploi d'engrais et de pesticides, le recours au crédit. Au moment de l'instauration de la loi martiale, 50 % seulement des producteurs philippins de riz ont été atteints par la « révolution verte », leur productivité reste très en deçà des rendements optimaux : 2,2 quintaux en moyenne par hectare au lieu de 5,5 quintaux visés. De 1979 à 1980, la Banque mondiale engage 1 milliard de dollars dans des opérations agricoles. 450 millions de dollars vont ainsi à des périmètres d'irrigation. En 1976, les Philippines cessent d'importer du riz. En 1977, ils deviennent exportateurs. Entre 1973 et 1978, la production rizicole a été augmentée de 56 %. Les gains de productivité, qui bénéficient surtout aux grandes et moyennes exploitations, engendrent un processus de contraction et de concentration des exploitations rizicoles. Les superficies consacrées à la riziculture se réduisent, pour ne plus représenter que 2 millions d'hectares. Un million d'hectares sont ainsi libérés qui sont consacrés à la culture pour l'exportation : maïs grain, soja. L'augmentation de la production de riz n'a pas pour destination la satisfaction des besoins locaux (la malnutrition gagne les couches grandissantes de la population urbaine et rurale sous-prolétarisée) mais d'accroître les capacités exportatrices. L'un des effets de la « révolution verte » est d'insérer la production dans un réseau dense de circuits monétaires et financiers. Au niveau de l'ensemble des Philippines, la dépendance en importation de produits vivriers est remplacée par une dépendance en produits industriels (engrais, pesticides, pompes et canalisations pour l'irrigation).

La diffusion forcée de la « révolution verte » prend appui sur un système dense de crédit. L'opération « *Masagana 99* » (Objectif 99 sacs, soit 4,4 quintaux par hectare) est lancée avec le soutien des banques locales, publiques ou privées, implantées dans les zones rurales. Les prêts sont garantis à 85 % par la Banque nationale des Philippines. Les petits producteurs sont regroupés en unités de 5 à 15 personnes, les *seldas*, qui sont collectivement responsables du remboursement des emprunts, de chacun de leurs membres. Lors de la campagne 1973-1974, les opérations de crédit touchent 600 000 producteurs travaillant 500 000 hectares de terre. En 1975-1976, elles intéressent 850 000 exploitants sur 900 000 hectares. En 1978, 70 % des producteurs de riz des plaines irriguées ont été intégrés dans l'opération « *Masagana 99* ». L'objectif visé en 1982 est 80 %. En 1977, une opération du même type, baptisée « *Maisan 1977* » fut lancée pour la production de maïs grain. Plus ouvertement encore que pour l'opération « *Masagana 99* », le créneau est celui de l'exportation : il s'agit en effet de produire un aliment pour le bétail qui est utilisé dans les ranchs d'élevage pour le marché extérieur implantés aux Philippines, ou qui est exporté au Japon, en Corée du Sud ou à Taïwan. La densification du réseau des banques rurales privées accompagne ces projets. Entre 1971 et 1978, leur nombre passe de 500 à 900. Elles se refusent à appliquer le taux d'intérêt officiel de l'époque (12 %), pratiquent des taux de 15 à 30 %. L'endettement paysan s'aggrave rapidement, du fait en particulier de l'élévation rapide du coût des intrants chimiques et de l'augmentation des prix du pétrole. Ainsi de 1972 à 1977, les charges d'irrigation augmentent de 400 %. Au milieu de 1977, sur 500 000 emprunts, 366 000, d'un montant total de 93 millions de dollars ne sont pas remboursés. Au crédit institutionnalisé du système bancaire se substitue progressivement le réseau infernal des usuriers de village (commerçants, moyens et riches propriétaires fonciers). Les processus de différenciation sociale, de paupérisation et d'éviction de la petite paysannerie s'en trouvent accentués.

Il ressort de ce tableau d'ensemble que l'objectif affiché (satisfaire les besoins de base, assumer l'autosuffisance alimentaire, surmonter la pauvreté) ne correspond pas à celui qui est poursuivi en pratique, à savoir : accroître et diversifier la production destinée à l'exportation, gagner de nouvelles surfaces aux cultures orientées vers le marché extérieur.

La stratégie anti-pauvreté telle qu'elle a été conduite dans les campagnes philippines se traduit par une paupérisation accrue. La réforme agraire accroît la tendance à l'éviction des cultivateurs de la terre. Loin de réduire l'emprise de l'oligarchie foncière, elle conduit à partir de 1976 à ce qu'un observateur, R.B. Stauffer, a pu désigner comme un processus de reféodalisation. Les grandes exploitations agricoles expulsent les

métayers, se mécanisent, font appel à des ouvriers salariés. Le phénomène de féodalisation est en fait une extension des rapports capitalistes à la campagne. Les transformations foncières sont mises à profit par les fractions au pouvoir pour se tailler un domaine foncier. Pour s'en tenir à la famille Marcos, l'accaparement foncier concerne 20 000 hectares dans la province de Cagaya, 10 000 hectares dans la province Isabel, la prise de contrôle de plantations de canne à sucre dans les Nogres, la récupération de centaines d'hectares à Damao, Mindanao, Paray.

Le petit producteur se trouve encadré non seulement par le système de crédit mais, en amont et en aval, par les firmes de l'agro-business. De ce point de vue, la « révolution agraire » a pour effet d'ouvrir de nouveaux marchés à ces firmes. Le marché des produits chimiques est dominé par des firmes américaines, japonaises, européennes : Bayer, Dow Chemical, Du Pont, Hoechst, Union Carbide. Celui des engrais est partagé entre une entreprise implantée aux Philippines, *Planters Products, Inc*, qui le contrôle à 50 % et des filiales de sociétés transnationales (*Atlas fertilizer, Chemical Industries, Union Hikari, BASF*). Tracteurs et matériel agricole sont importés du Japon (Honda, Kawasaki, Mitsubichi), des Etats-Unis (Caterpillar, John Deers, International Harvester) ainsi que dans certains cas d'Europe occidentale (British Leyland, Fiat). Quelques usines d'assemblage (Ford, Kubota) ont été implantées aux Philippines. Ce sont les mêmes firmes qui contrôlent le marché de l'équipement d'irrigation.

L'un des objectifs d'ensemble de l'intervention de la Banque mondiale est l'expansion des exportations. Dans l'espace agricole où la Banque intervient le plus directement, le renforcement des capacités exportatrices s'opère de trois manières. L'insertion des producteurs du secteur d'autosubsistance dans des rapports marchands, leur dépendance financière accrue les oblige à accroître leur production pour un marché sur lequel il n'exerce aucun contrôle et qui est internationalisé. Ils se voient convertis, en dépit de leurs propres besoins familiaux, en dépit des besoins locaux, en producteurs des produits vivriers destinés à l'exportation. L'autosuffisance globale des Philippines en riz, les exportations rizicoles vont de pair, dans un tel schéma, avec l'extension de la malnutrition. Dans le même temps, les gains de productivité dans les zones de culture vivrières (donc principalement de production rizicole) ouvre des espaces disponibles à des cultures (maïs, soja) destinées à l'alimentation du bétail dans les ranchs ou à l'exportation directe dans d'autres pays du Pacifique. Enfin, les travaux et équipements inclus dans les opérations de la Banque mondiale dans les zones rurales (amélioration du réseau routier, électrification rurale) ont des effets qui se combinent à ceux de la réforme agraire : ils renforcent la pression des grandes exploitations de type capitaliste déjà orientées vers l'exportation sur les zones de petite exploi-

tation vivrière. Opérant comme un élément global de contrôle et de restructuration de l'ensemble de l'économie philippine en même temps que comme agent de modernisation dans les zones rurales maintenues dans des rapports précapitalistes, la Banque mondiale diffuse un modèle de production exportatrice. La période de la loi martiale donne une impulsion décisive à l'exploitation des ressources du sol pour le marché international. Aux exportations de produits agricoles qui avaient marqué aux Philippines l'économie de traite coloniale puis post-coloniale, l'emprise de la Banque mondiale et du régime Marcos viennent ajouter de nouvelles filières exportatrices. En quinze années, des intérêts conjoints japonais et américain ont développé la production bananière jusqu'à un niveau d'exportation annuel de 95 millions de dollars. La production fruitière (pamplemousse), les plantations de caoutchouc, l'exploitation forestière sont d'autres secteurs où, à partir du capital étranger, les exportations se sont développées.

La libéralisation de l'économie, placée sous contrôle de la Banque mondiale, favorise une pénétration accrue des firmes multinationales de l'agroalimentaire sur l'espace philippin. Cette extension accélère la propagation des rapports capitalistes. Castle and Cacke, Del Monte, Unilever, Firestone, Feadrich, Guthie, King's Ranch, United Brands opèrent désormais aux Philippines. Les périmètres de culture de pamplemousses de la firme californienne Del Monte and Castle installée à Mindanao couvrent 35 000 hectares et exploitent 20 000 ouvriers agricoles. Les bananeries, sous contrôle japonais, s'étendent sur 15 000 hectares et exploitent 20 000 ouvriers agricoles.

Les intérêts capitalistes philippins se sont inscrits dans le mouvement de la « révolution agraire ». Ils opèrent en alliance ou en compétition avec le capital étranger. Le régime Marcos a considérablement appuyé la poussée de *l'agrobusiness*, tout en faisant que les hommes d'affaires et les « barons » du régime puissent y avoir leur part. San Miguel Corporation, Elizalde and Co, Universal Rabina sont parmi les plus importantes sociétés philippines opérant dans le secteur de l'agro-alimentaire.

L'île de Mindanao est un révélateur des contradictions des stratégies de modernisation forcée mises en avant par la politique de la « nouvelle société ». L'accaparement des terres par les sociétés multinationales et par les « barons » du pouvoir est allé de pair avec la prise de contrôle des terres non cultivées, des espaces forestiers, cependant que persistent, sous forme armée, l'expression de la minorité islamisée, avec en arrière-plan la question de la spoliation foncière.

Alors que dès 1974, le régime Marcos a mis une pause à la réforme agraire et que les contradictions engendrées par la « révolution agraire » deviennent plus aiguës, la Banque mondiale poursuit imperturbablement

son projet. Elle le fait alors que la paupérisation engendrée par les stratégies anti-pauvreté aux Philippines est scrutée par les analystes de la Banque. Celle-ci, en 1980, se choisit fort logiquement une nouvelle cible. Après avoir concentré ses opérations sur les plaines basses, elle se fixe pour terrain d'action les hautes terres, les communautés villageoises restées largement à l'écart des rapports marchands, des relations régies par le marché capitaliste. Il s'agit de les désenclaver par des projets d'infrastructure routière, de bouleverser leurs systèmes productifs par la diffusion de la révolution verte, de les encadrer par des structures monétaires et financières rapprochées. Le projet de la Banque mondiale répond à une préoccupation de « pacification », de réduction des tensions sociales dans les zones rurales les plus délaissées.

La poursuite d'un projet global

La logique imprimée par la Banque mondiale dans le secteur rural s'inscrit dans un projet d'ensemble. En s'appuyant sur les relations de symbiose qu'elle s'est assurée au sein de secteurs décisifs de l'appareil étatique philippin, la Banque influence un processus de restructuration de l'ensemble de l'économie de l'archipel avec pour visée stratégique son ouverture sur le marché capitaliste international.

Le processus d'industrialisation stimulé aux Philippines a pour objectif majeur la diversification des exportations. Il s'agit d'adjoindre aux exportations traditionnelles de produits primaires (sucre, coprah, cuivre) de nouvelles exportations de produits manufacturés : petit équipement électrique, composants et matériel électronique, textile, conserves, meubles. Les Philippines s'engagent ainsi tardivement dans une stratégie de croissance industrielle fondée sur l'exportation selon le modèle précédemment adopté par le Brésil, Taïwan, la Corée du Sud, Hong Kong ou Singapour. En 1980, ces nouvelles exportations représentent 50 % de l'ensemble des exportations. Une analyse plus poussée montre que cette stratégie est basée sur des importations massives en biens d'équipement, en matières premières et énergétiques, en pièces détachées, en main-d'œuvre qualifiée. En 1971, les importations de matières premières et de biens intermédiaires pour l'industrie (à l'exclusion du pétrole) s'élèvent à 432 millions de dollars. Elles atteindront 2,5 milliards de dollars en 1979 soit 40,5 % du total des importations des Philippines. Les importations de biens d'équipement représentent, pour leur part, 30,8 % en 1979. Il en résulte que plus de 70 % des importations de l'archipel sont destinées au secteur industriel d'exportation. Dans ces conditions, la stratégie vise à la réexportation plus qu'à l'exportation.

Attirer le capital étranger est l'un des axiomes de base de la politique de la « nouvelle société ». Cet objectif n'est pas entièrement nouveau puisqu'il avait fait l'objet, dans la période 1966-1972, de plusieurs décisions de l'administration Marcos : décret d'incitation à l'investissement de 1967, codification des zones franches en 1969, décret d'incitation aux exportations de 1970. Avec la loi martiale une impulsion considérable est donnée à cette politique d'attraction du capital multinational. En novembre 1972, c'est-à-dire quelques mois seulement après l'instauration de la loi martiale, une première zone franche de 385 hectares est créée à la périphérie de Manille, dans la presqu'île de Baatan. Au cours des années suivantes, deux autres zones franches sont installées, l'une à Maetan, l'autre à Baguio. Les firmes étrangères peuvent s'y établir à condition que 70 % de leur production soit destinée à l'exportation. Elles y jouissent de privilèges fiscaux. Elles peuvent importer en franchise leurs équipements, les matières premières, les pièces détachées. Leurs exportations sont exemptées de droits de douane. Leurs profits peuvent être rapatriés. La répression des activités syndicales, l'interdiction de tout mouvement de grève dans les secteurs industriels désignés comme vitaux se conjugent avec la faiblesse des salaires. Une main-d'œuvre à bon marché est considérée par la Banque mondiale comme l'un des atouts principaux des Philippines dans les années 1970, à un moment où les coûts salariaux subissent un renchérissement à Hong Kong, en Corée du Sud ou à Singapour. En 1973 et 1974, les décrets incitant à l'investissement et à l'exportation sont amendés dans un sens plus favorable au capital étranger. Le régime Marcos se fixe pour objectif l'attraction de 500 millions de dollars par an de capital étranger aux Philippines²⁴.

Avec la création de ces « aires pionnières d'industrialisation », la production des firmes multinationales s'accélère. De 1971 à 1976, le volume d'investissements étrangers aux Philippines est multiplié par 23. La part du capital américain reste dominante (39,22 % en 1976). Les multinationales à base américaine élargissent leur aire d'activités : Texas Instruments, Fairchild, Ford, Proctor and Gamble, General electric, Dupont, Union Carbide.

A partir de 1974, on observe une forte poussée du capital japonais. Ce dernier opère le plus souvent en alliance avec le capital philippin. En 1976, il représente 27,07 % des flux d'investissements étrangers vers les Philippines²⁵. Les Philippines, dès lors, constituent le deuxième pays de

24. E.M. Villegas : « *Foreign Investments and the Multinational cooperation in the Philippines. Philippines social sciences and humanities review* 42 (14), janv.-déc. 1978.

25. M. Tsuda : *A preliminary study of Japanese-philipino Joint Ventures*. Quezon : Foundation for Nationalist studies, 1981.

concentration des capitaux japonais au sein de l'ASEAN (après l'Indonésie). Dans le secteur de la production de bananes, une entreprise à base japonaise, *Davao Fruits* vient au deuxième rang après une société à capitaux américains, la *Standard Fruits Coporation*. Le classement est le même en ce qui concerne les agrumes, une autre compagnie japonaise, *Hija Plantation*, venant en troisième position. Dans l'électronique, la fabrication de matériel électrique, l'industrie chimique, les textiles, des monopoles japonais sont fortement installés : Mitsubischi, Sumitomo, Mitsui. Au début des années 1980, alors que l'incertitude politique et l'agitation sociale poussent à la timidité les investisseurs américains, les conglomérats japonais envisagent la délocalisation aux Philippines d'industries polluantes : sidérurgie, chimie.

L'orientation imprimée par la loi martiale ferme la voie à tout nationalisme économique et, en particulier, aux mesures de « philippinisation » décidées par le Congrès en 1972. La libéralisation et l'appel au capital étranger ne signifient cependant pas que, autour du pouvoir, les projets d'enrichissement privés dans le sillage du capital étranger ne soient pas poursuivis. Une nouvelle oligarchie affairiste se constitue. Si elle se tourne avant tout vers l'accaparement financier, les prélèvements directs sur les ressources de l'Etat et la spéculation immobilière, elle ne se désintéresse pas du secteur industriel. Elle opère le plus souvent en coalition avec le capital étranger. Elle tente d'attirer celui-ci vers des projets appuyés par l'Etat, tels ces 11 projets d'industries de base (cimenterie, sidérurgie...) décidés par Marcos en 1979 avec pour ambition d'y attirer 6 milliards de dollars d'investissements extérieurs. Elle poursuit ses propres projets, en concurrence parfois avec le capital étranger, dans le secteur de l'agroalimentaire.

Les rythmes de croissance de 5 à 6 % par an obtenus au cours des années 1970 accompagnent l'enfoncement dans la crise. La dépendance accrue vis-à-vis des financements public et privé extérieurs engendre une aggravation catastrophique de l'endettement. L'inflation massive accentue la pauvreté urbaine : celle-ci touche en 1971 24 % des citadins ; 40 % sont frappés par elle en 1975. Au début des années 1980, une régression des exportations se dessine. Celles-ci s'élèvent à 4,7 milliards de dollars 1980 ; elles sont de 4,5 milliards l'année suivante. Alors que s'enchérit le coût des importations (en 1980, le pétrole produit aux Philippines ne couvre que 20 % des besoins avec un objectif de 50 % pour 1986), que continue de chuter le cours des produits primaires agricoles, le marché des produits d'exportation se rétrécit. Les Etats-Unis, le Japon, la CEE prennent des mesures restrictives à l'importation de produits philippins.

En 1981, la Banque mondiale juge la situation alarmante. La loi martiale est levée et le régime Marcos poursuit son cheminement à travers

la « nouvelle république ». La tutelle exercée par la Banque mondiale sur le pouvoir étatique est rendue plus étroite à travers le Comité exécutif et des hommes tels que E.A. Virata et Juan Ponce Enrile²⁶. Le « groupe consultatif » et le FMI accentuent leurs pressions : ils s'emploient à pousser plus avant la libéralisation, à s'opposer à toutes mesures de restriction des importations, à garantir la reproduction du cycle emprunt-remboursement des dettes, à élargir les champs d'application et les privilèges du capital étranger. Un programme de décentralisation des activités industrielles prévoit la création de 400 zones franches. Ainsi la stratégie de modernisation rurale et la politique de croissance industrielle convergent vers un objectif commun : encadrer la communauté villageoise, *le barrio*, par les firmes multinationales.

Dominations et contradictions

La similitude des discours de lutte contre la pauvreté tenus de 1972 à 1981 par le régime Marcos et la Banque mondiale, leur intervention symbiotique sur la société et l'économie philippines ne sont pas seulement les révélateurs de l'écart qui s'installe entre l'expression idéologique et l'exercice des dominations. Leur examen met à vif un faisceau de contradictions politiques et sociales. Celles-ci ont une portée plus générale²⁷.

Un premier type de contradictions oppose une stratégie de libéralisation économique, d'ouverture accrue sur l'extérieur, d'emprise renforcée du capital multinational d'une part, de concentration et d'appesantissement du pouvoir étatique d'autre part. L'ordre multinational, pour s'imposer, doit briser les cadres de l'Etat-nation, mais il a besoin, aux Philippines, d'un pouvoir étatique répressif, autoritaire, pour exercer son hégémonie, pour reproduire et élargir ses conditions d'exploitation. A partir de 1970, la Banque mondiale opère comme un élément de dépassement de cette contradiction, en s'installant au cœur de l'appareil étatique, en tentant d'équilibrer les positions des représentants de la nouvelle oligarchie avec celles des technocrates, plus directement liés à l'idéologie et aux objectifs de la Banque. Des compromis successifs sont trouvés. Ils restent précaires. En effet, les résistances au régime se diversifient. Aux luttes paysannes (dans leur diversité d'expression) vient se combiner l'agitation urbaine. Celle-ci gagne des couches de plus en plus variées : étudiants, intellectuels, employés, ouvriers, chômeurs, classes moyennes,

26. B.N. Muego : « *The Executive Committee in the Philippines* ». *Asian Survey* 23 (11), nov. 1983.

27. R.B. Stauffer : « *The Philippine Development Model : Global contradictions, crises and costs* ». *Philippine Journal of Public Administration* 25 (1), janv. 1981.

entrepreneurs locaux, professions libérales. Des fractions notables du clergé marquent leur opposition au régime, cependant que les minorités musulmanes expriment leurs revendications. On assiste ainsi à une véritable révolte de la société civile contre l'Etat. Si le mécontentement politique dans les villes trouve des facteurs momentanés de cristallisation (à l'occasion par exemple de l'assassinat de Benigno Aquino), l'union ne se fait pas autour d'un projet politique commun²⁸. Le caractère disparate, voire antagonique des oppositions entrave l'émergence d'alliances de classes contre le régime. Celui-ci continue d'avoir le soutien inquiet de la Banque mondiale et des intérêts étrangers, en particulier celui des Etats-Unis. Dans un contexte aussi volatile, aménager une transition politique s'avère malaisé, d'autant plus que pour la Banque mondiale l'objectif est la poursuite d'une stratégie dont F. Marcos s'est fait le promoteur habile.

Un second type de contradictions existe entre la visée de neutralisation politique et de pacification sociale propices à la mise en valeur du capital multinational d'un côté, l'exacerbation des tensions et des différenciations sociales engendrées par les politiques de modernisation et de croissance sans développement de l'autre. Les stratégies anti-pauvreté, telles qu'elles furent pratiquées aux Philippines, conduisent à l'intégration dans des rapports marchands et dans des relations du type capitaliste d'une mince frange des populations pauvres des campagnes ou des villes. Elles aboutissent à la marginalisation, à l'exclusion sociale du plus grand nombre. Ainsi, les zones franches industrielles créent de nouvelles couches ouvrières, en particulier parmi les femmes. Mais elles accélèrent la mise au chômage des noyaux ouvriers qui s'étaient constitués autour des industries de substitution des importations. Dans tous les cas, elles ne répondent en rien aux problèmes globaux de l'emploi. Par année, ce sont en effet 600 000 actifs qui arrivent sur le marché de l'emploi. L'exportation de la force de travail (en particulier vers le Golfe où 1 million de Philippins travaillent) devient l'un des traits constitutifs de la stratégie exportatrice.

Une autre contradiction tient à la volonté d'intégration au sein de la division internationale du travail régie par l'impérialisme au moment même où celle-ci est en crise. Le modèle libre-échangiste imposé aux Philippines a été mis à profit par les firmes multinationales pour transférer certaines unités de production de la Corée du Sud, de Hong Kong vers un nouveau terrain d'application du capital. S'est ajoutée à la logique du capital celle de l'impérialisme américain confronté à la guerre du Viet Nam et décidé à consolider ses positions dans le Pacifique, notamment

28. W. Bello : « Benigno Aquino : Between Dictatorship and Revolution in the Philippines ». *Third World Quarterly*, 6 (2), avr. 1984.

aux Philippines où il dispose de bases navales et aériennes. Les pesées successives exercées sur l'Etat philippin pour qu'il abandonne la maîtrise de ses échanges et de son espace économique vont faire de l'archipel dans la période 1978-1984, un terrain où seront représentés avec une acuité singulière les effets de la crise. Il reste sans défense par rapport aux contraintes externes. Les conditions de la Banque mondiale et du FMI réduisent progressivement toute ligne de résistance étatique. Un tel processus n'est cependant rendu possible que par l'alliance qui s'est instituée entre les fractions dirigeantes aux Philippines et le capital international dominant dont la Banque mondiale, à Manille, gère les intérêts par le biais du Groupe consultatif, et par les engagements financiers des institutions financières internationales.

La dernière contradiction oppose croissance et développement. Le processus de croissance capitaliste stimulé durant la « nouvelle société » ignore les besoins sociaux. Les gains de productivité agricole dans le secteur vivrier se traduisent par l'ouverture d'un nouveau créneau d'exportation. Ils sont contemporains de l'expansion de la malnutrition dans l'archipel. Ils s'inscrivent dans un contexte global de creusement des inégalités, de déploiement du capital multinational, d'exercice des dominations externes. Les conditions de constitution de bases d'accumulation endogènes sont systématiquement dissipées. La logique du financement extérieur renforce les dominations en même temps qu'elle bloque le développement. Mais les gestionnaires de la Banque mondiale restent confrontés aux aléas, aux incertitudes d'une « modernisation » qui, appauvrissant, diffuse les tensions sociales et les affrontements politiques.