

Le pays est à refonder



Les modèles de développement appliqués jusqu'à présent dans le pays ont échoué dans leur objectif de satisfaire les besoins de la population. L'environnement est toujours soumis à la dégradation et les inégalités entre les différents secteurs de la population augmentent. Un nouveau plan de développement est nécessaire afin de mieux articuler les actions de l'État, de la société civile et du marché tout comme pour refonder le pays dans le sens du bien commun. Il faut alors passer de la protestation à la proposition et démontrer qu'il est possible, avec la participation de tous, de construire un pays meilleur.

Décidons, Campagne pour l'expression citoyenne

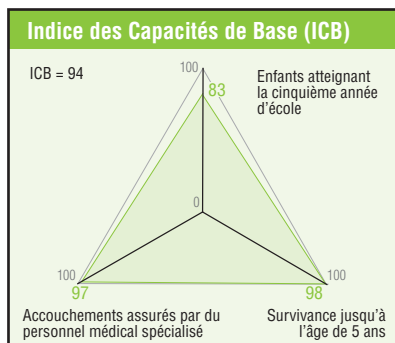
José Guillermo Monroy Peralta

Les modèles de développement mis en place au Paraguay ont historiquement dépendu de l'agro-exportation. Leurs buts étaient nettement économiques et ils faisaient toujours appel à la monoculture, à la déforestation constante pour étendre les surfaces de production, à la concentration des richesses entre peu de mains, à l'appauvrissement et à l'expulsion d'une partie de la population vers d'autres pays. Tous ces modèles ratés se sont avérés incapables de résoudre les besoins d'une grande partie de la population ou de contenir les graves dégâts de l'environnement. Leurs échecs peuvent être interprétés comme le résultat de l'articulation inadéquate et incomplète entre l'État, la société civile et le marché.

Une économie qui appauvrit

L'économie du Paraguay s'est fondée sur l'exploitation et l'exportation de produits primaires. Ce modèle de développement centré sur l'agriculture, avec une forte dépendance de l'extérieur, a conduit à une répartition inégale des terres. C'est ainsi que le recensement agricole de 2008 montrait que les petites exploitations agricoles de jusqu'à vingt hectares constituent 84 % du total, alors que les exploitations supérieures à 50 hectares représentent seulement 9 % du total des unités de production rurales¹. L'exode rural constant vers les villes a conduit à l'augmentation des ceintures de misère autour des grandes villes du pays. Parallèlement les mouvements paysans ont renforcé leurs demandes envers l'État et ont exigé la mise en œuvre d'une réforme agraire.

En novembre 2008, le Gouvernement a créé – par le biais d'un décret présidentiel – l'organe Coordinateur exécutif pour la réforme agraire (CEPRA) dont les principaux objectifs sont de coordonner et de promouvoir le développement économique, social, politique et culturel ainsi que de stimuler la gestion des politiques publiques dans les établissements créés et de contribuer au succès de la réforme

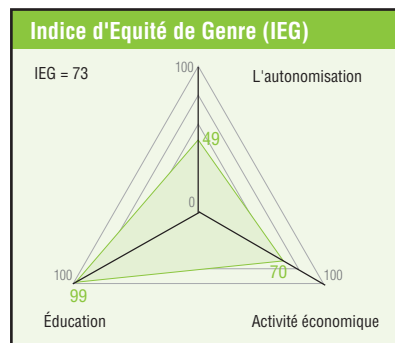


agraire. Cependant ses réussites ont été nulles ou pratiquement inexistantes².

L'économie a bénéficié d'une croissance importante pendant la période 2003-2008, avec un taux moyen annuel de 4,8 %, mais il existe toujours une distribution inégale des richesses. Pendant cette même période le chômage a diminué de seulement 1,6 %, alors que le sous-emploi a augmenté, passant de 24,2 % à 26,5 %. Ces incohérences entre la croissance de l'économie et la diminution de certains indicateurs montrent que la croissance économique n'a pas généré suffisamment de postes de travail et n'a pas réduit le travail informel³.

Une société inégale

Les Paraguayens sont environ 6,4 millions, 60 % d'entre eux ont moins de 30 ans et 1,7 % sont indiens ; ce sont eux qui souffrent le plus des conditions d'inégalité dans le pays⁴. Entre 1997 et 2008 la pauvreté a augmenté, passant de 36,1 % à 37,9 %. Dans les régions rurales la pauvreté a diminué, passant de 51,6 % à 48,8 %, mais la pauvreté urbaine a augmenté, passant de 22,5 % à 30,2 %. La moitié des personnes considérées comme étant des pauvres (1,16 million) vit dans des conditions



extrêmes⁵. Environ 500 000 Paraguayens ont dû émigrer vers d'autres pays. Selon les données du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), pendant 2001-2007 presque 280 000 personnes ont émigré principalement vers l'Argentine et, ces derniers temps, vers l'Espagne⁶.

L'environnement en danger

Lors de la première décennie du siècle, le Gouvernement a mis en place une série de mesures pour répondre aux besoins environnementaux, parmi elles, le Programme national du changement climatique (2001), la Stratégie nationale et le Plan d'action pour la conservation de la biodiversité 2004-2009 (ENPAB) (2003)⁷, la Politique environnementale nationale du Paraguay (PAN) (2005) et la Loi des ressources hydrauliques du Paraguay (2007). En dépit de ces plans et de ces programmes les problèmes environnementaux ne cessent de se multiplier. Par exemple, on a enregistré une importante perte de la couverture forestière, principalement dans la Région Orientale qui en 1945 représentait 55,1 % des forêts et qui s'est vue

1 Gouvernement de la République du Paraguay, *Recensement agricole national 2008 Tome I*, (San Lorenzo, Paraguay, 2009).

2 Gouvernement de la République du Paraguay, Présidence de la République, *Deuxième rapport devant le Congrès national. Période 2009-2010*, (Juillet 2010).

3 Borda, Dionisio, "Effets macroéconomiques et impact social de la crise mondiale", dans le Programme des Nations Unies pour le développement - Secrétariat Général Ibéro-américain, *Politiques sociales en temps de crise. Mémoire du Séminaire Ibéro-américain* (Asunción, Paraguay, les 6 et 7 août 2009).

4 Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport national sur le développement humain 2008. Égalité pour le développement* (Asunción, 2008).

5 Gouvernement de la République du Paraguay, Direction Générale des statistiques, enquêtes et recensements, a) *Dernières statistiques sur la pauvreté. Enquête permanente des foyers 2007*, (Asunción, août 2008); et b) Gouvernement de la République du Paraguay, Direction Générale des statistiques, enquêtes et recensements, *Amélioration de la méthodologie de mesure de la pauvreté au Paraguay. Résultats 1997-2008*, (Asunción, 2009).

6 Programme des Nations Unies pour le Développement, *Rapport national sur le développement humain 2009. Élargir les horizons. Émigration internationale paraguayenne*, (Asunción, 2009).

7 SEAM- PNUD, *Conservation de la diversité biologique au Paraguay: Une proposition du secrétariat de l'environnement pour la gestion des actions, Vol 2*, (Asunción, 2006)

réduite à 7,56 % en 2005, entraînant la diminution corrélatrice de la biodiversité⁸. La leçon à tirer est que les politiques environnementales ne peuvent pas servir à grand-chose dans un contexte de fragilité institutionnelle et de manque de ressources économiques et humaines, insuffisantes non seulement pour établir les contrôles nécessaires mais aussi pour appliquer la loi et les peines qui s'imposent.

Plans de développement 2003-2013

Au début de notre décennie, le Gouvernement de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) avait établi un plan nommé "Agenda pour un meilleur pays" qui envisageait quatre objectifs stratégiques :

- Récupérer la confiance dans les institutions et leurs représentants.
- Promouvoir une participation citoyenne active dans la construction des institutions de la démocratie.
- Relancer l'économie et générer du travail dans un nouveau modèle de développement durable.
- Combattre la pauvreté, la corruption et l'insécurité.

Les objectifs ont été regroupés en 14 axes de programmation : 1) Modernisation de l'administration publique ; 2) un milieu économique fiable et prévisible pour les investissements ; 3) croissance économique durable ; 4) révolution de l'éducation pour améliorer le capital humain ; 5) priorités et politiques de santé ; 6) travaux publics et construction de logements économiques ; 7) énergie pour le développement ; 8) défense de l'environnement ; 9) établissement d'un nouveau modèle des relations internationales ; 10) développement de nouveaux espaces : État et société ; 11) respect des droits humains ; 12) combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; 13) lutte contre la corruption, et 14) modernisation des forces de sécurité.

Pour mettre ce plan en oeuvre, le Gouvernement a lancé en 2006 la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. En conséquence de quoi l'investissement pour le développement social est passé de 400 millions d'USD en 2002 à 1,507 milliard d'USD en 2007⁹. Le Gouvernement a essayé de moderniser l'administration publique et a atteint une croissance économique moyenne de 4,8 %.

Le Gouvernement a également pris en compte l'agriculture dans son Plan national pour le relancement de l'agriculture familiale (2003-2008), qui comprenait un Programme de soutien pour le développement de petits établissements cotonniers (PRODESAL) et un projet appelé Sécurité alimentaire. En 2007 le ministère de l'Agriculture et de l'élevage (MAG) a mis en place le Fonds de soutien à l'agriculture familiale, qui a non seulement pourvu des incitatifs financiers mais a aussi introduit le Certificat agronomique. Ce programme a permis un soutien direct aux familles

de paysans, grâce au transfert de 8,43 millions d'USD à 88 948 bénéficiaires¹⁰.

Les efforts réalisés dans ce sens n'ont pas eu les effets attendus. En 2005 le Gouvernement a sélectionné 66 districts prioritaires pour appliquer des programmes visant à combattre la pauvreté. En août 2008, à la fin de l'administration de Duarte Frutos, ces programmes ne touchaient que 12 000 familles. Pendant cette même période, le chômage a diminué, passant de 7,3 % en 2004 à 5,7 % en 2008, cependant l'emploi informel a augmenté, passant de 24,2 % à 26,5 %¹¹.

En août 2008, Fernando Lugo, de l'Alliance patriotique pour le changement qui venait d'être créée, assumait la présidence du pays et mettait fin à plus de 60 ans de différents gouvernements du Partido Colorado. Le mois suivant, on établissait le Plan stratégique économique et social 2008-2013 (PEES), dont l'objectif était d'améliorer les conditions de vie de tous les habitants du pays. Ses objectifs stratégiques se montaient à six¹²:

- Poursuivre la voie de la croissance économique et augmenter la création de travail.
- Renforcer les institutions de l'État afin d'améliorer l'efficacité des politiques publiques.
- Augmenter et améliorer les investissements dans le secteur social, principalement dans l'éducation et la santé, en engageant les dépenses publiques dans le combat contre l'extrême pauvreté.
- Encourager la diversification de la structure de production tout en préservant l'environnement et en améliorant l'utilisation des ressources énergétiques et humaines du pays.
- Stimuler la participation de la société civile et du secteur privé dans l'économie pour renforcer les micro et petites entreprises ;
- Harmoniser et coordonner les actions du gouvernement pour soutenir le développement régional décentralisé.

Après 2010, le Gouvernement de Lugo a élaboré un Plan dénommé "Le Paraguay pour tous et pour toutes 2010-2020". Ce plan comprenait une série d'initiatives et de ressources destinées à résoudre les besoins de la population et à favoriser l'exercice et la jouissance des droits des citoyens du Paraguay. Dans le cadre de cette politique, un système de protection sociale, nommé "Saso Pyahu", a été élaboré en tant que stratégie pour atténuer et surmonter l'extrême pauvreté. Pour cela on a établi une série de politiques publiques destinées à réduire la vulnérabilité et à améliorer la qualité de vie des familles, principalement dans les circonscriptions les plus pauvres.

10 Gouvernement de la République du Paraguay, Présidence de la République, Secrétariat Technique de la planification-Secrétariat Général de la Présidence, *Pour un Pays meilleur. 400 jours, Quatrième Rapport de gestion*, (juillet-septembre 2004)

11 D. Borda, op cit., (le 6 août 2009).

12 Gouvernement de la République du Paraguay, Équipe Economique Nationale, *Plan Stratégique économique et social -PEES- 2008-2013. Propositions pour une croissance économique inclusive socialement au Paraguay*, (Paraguay, 2008).

La priorité du Gouvernement a été d'approfondir les politiques sociales, surtout celles qui sont en rapport avec la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités. Les programmes de lutte contre la pauvreté comme Tekoporá, qui réunissait des fonds pour le soutien économique des familles dans des communautés sélectionnées, ont immédiatement été étendus. Le nombre de personnes ayant bénéficié de ces programmes est passé d'environ 14 000 familles en 2008 à 112 000 familles en juin 2010 (une augmentation de 80 %)¹³.

Jusqu'en 2008 les services de santé du pays s'avéraient insuffisants (le système couvrait 65-70 % de la population). En août 2008 le modèle des soins de santé primaires a été défini comme ligne de travail prioritaire. Ceci a permis la construction de 503 unités de médecine familiale, donnant accès à la santé à environ 1 500 000 habitants qui en étaient privées auparavant.

Construire un meilleur pays

Bien qu'aucun développement national contemporain ne puisse se passer (particulièrement dans les pays latino-américains) du rôle prédominant de l'État, selon le sociologue et politologue chilien Manuel Antonio Garretón¹⁴, nous nous trouvons actuellement face à l'émergence de développements plongés dans un contexte transnational. Ceci transforme les relations entre l'État et la société et affaiblit le rôle dirigeant des états. Mais d'un autre côté cela oblige à réactualiser ce rôle si l'on veut garder l'idée de développement et de projet d'un pays. Lors de la construction du «Projet de Pays» une grande articulation entre les acteurs sociaux capables de laisser de côté leurs prétentions sectorielles et prêts à s'unir au grand effort de refonder le pays, devient alors nécessaire. Le cadre des fêtes du bicentenaire de l'indépendance du Paraguay peut être une bonne occasion de le faire.

De cette façon, il se peut que l'État paraguayen s'engage à résoudre les grands besoins de sa population. La clé de cette construction se trouve dans le sens du bien commun, du destin commun et aussi d'une meilleure articulation entre l'État, la société civile et le marché. Pour cela il faut progresser vers un agenda plus étendu et plus inclusif, passer de la protestation à la proposition, et surtout démontrer qu'il est possible de construire un pays meilleur si tout le monde y participe. ■

13 Sont incorporés de nouveaux bénéficiaires tels que les personnes âgées de plus de 65 ans, des handicapés, etc. Source : Gouvernement de la République du Paraguay, Inspection Générale de la République, Direction Générale du Contrôle des Ressources Sociales, *Rapport Final. Inspection au secrétariat d'action sociale "Programme Tekoporá", Exercice fiscal 2007*, (Asunción, juillet 2009); et Secrétariat d'Action Sociale, Direction Générale de la Protection Sociale et du Développement Humain, Programme de transferts monétaires dans la coresponsabilité, *Rapport Trimestriel 1^{er}, Rapport Trimestriel 2^e*, (2009).

14 Garretón, Manuel Antonio, "Le lien indispensable et problématique entre partis et démocratie en Amérique Latine", dans *Programme des Nations Unies pour le développement. La Démocratie en Amérique Latine. Vers une démocratie de citoyennes et de citoyens. Contributions au débat*, (Buenos Aires : Alfaguara, septembre 2004).

8 Ibid.

9 Gouvernement de la République du Paraguay, Présidence de la République, Secrétariat Technique de la planification-Secrétariat Général de la Présidence-Secrétariat Privé de la Présidence, *Rapport présidentiel auprès du Congrès de la Nation*, (Juillet 2008).