



HAL
open science

Le pouvoir pour quoi faire? Fins sociales et valeurs démocratiques aux Philippines

Bruce Koppel

► **To cite this version:**

Bruce Koppel. Le pouvoir pour quoi faire? Fins sociales et valeurs démocratiques aux Philippines. Les Études du CERI, 26, pp.39, 1997. hal-03579332

HAL Id: hal-03579332

<https://sciencespo.hal.science/hal-03579332>

Submitted on 18 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives | 4.0 International License

Les Études du CERI
N° 26 - mai 1997

**Le pouvoir pour quoi faire ?
Fins sociales et valeurs démocratiques
aux Philippines**

Bruce Koppel

Le pouvoir pour quoi faire ? Fins sociales et valeurs démocratiques aux Philippines

Bruce Koppel

Vice-Président de l'East-West Center, Honolulu

Chercheur invité au CERI

« La notion de *people empowerment* est à la fois politique, sociale et économique et procède de l'idée fondamentale selon laquelle les éléments de la société civile _ entreprises, ménages, citoyens organisés _ sont les mieux à même d'exprimer leurs aspirations économiques, politiques, sociales, culturelles et spirituelles, et d'œuvrer à leur accomplissement. Cette notion considère que le rôle essentiel de l'Etat est de produire un environnement favorable à ces initiatives sociales et à la satisfaction de ces aspirations, au moyen d'un système qui garantit la tolérance mutuelle et le dialogue démocratique... Elle implique une confiance dans les marchés, l'esprit d'entreprise, l'innovation et l'effort »¹.

Le mouvement de l'EDSA², en février 1986, contre Ferdinand Marcos, a été l'un des cas les plus spectaculaires de lutte pour la démocratie et contre l'autoritarisme en Asie. On n'avait rien vu de tel depuis plusieurs décennies. Contrairement aux autres événements de ce genre que la région a connus depuis lors, dans lesquels on a vu des ruptures avec le passé, cette révolte a souvent été interprétée comme une volonté de retour à des valeurs et à des pratiques politiques qui avaient déjà existé dans le pays. Aujourd'hui, nombre d'observateurs considèrent que l'exemple des Philippines démontre la possibilité de faire coexister réforme économique et vie politique démocratique, contrairement aux idées reçues et aux sages avis de Lee Kuan Yew. Avec la défaite à peu près totale des guérillas révolutionnaires, avec les accords conclus avec le principal mouvement autonomiste musulman de Mindanao, enfin avec l'élection au Sénat de la tête de file des

¹ *Medium-Term Philippine Development Plan 1993-1998*, Manille, National Economic Development Authority, déc. 1992, p. 2.

² EDSA, Epifanio de los Santos Avenue, est le nom de la rue dans laquelle un million de Philippins se sont rassemblés contre Marcos les 22-26 février 1986.

militaires factieux, les institutions démocratiques peuvent être considérées comme consolidées.

Les Philippines avaient conservé, de l'indépendance (1946) à la proclamation de la loi martiale par Marcos (1972) un ensemble d'institutions et de dispositifs électoraux unique en Asie du Sud-Est. C'est pourquoi on dit parfois que l'EDSA et les événements qui ont suivi — la rédaction et le vote d'une nouvelle Constitution, la tenue de l'élection présidentielle à la date prévue en 1992, la mise en œuvre d'une importante décentralisation politique — renouaient avec les pratiques démocratiques de la période coloniale américaine, approfondies après l'indépendance. D'autres interprètent ces événements de façon plus restrictive (simple retour aux dispositifs électoraux) et plus critique (rétablissement de structures et de pratiques qui sont au mieux " imparfaitement " populaires et au pire " antidémocratiques ")³.

Ces lectures ne sont pas fausses ; mais elles schématisent par trop les relations entre le colonialisme américain, l'évolution des structures de pouvoir et la culture politique. La révolution de 1986 est importante, la tenue de l'élection présidentielle aussi, ainsi que les processus de " réconciliation " politique et l'élargissement de la participation populaire, mais tout cela doit être correctement resitué. Comme l'a dit Myron Weiner dans un contexte différent, " les décisions politiques ne trouvent pas leur explication dans la pression des groupes d'intérêt ou dans l'intérêt de l'Etat, mais dans les convictions et les valeurs des élites qui les élaborent " ⁴. Nous allons examiner ici quelques domaines importants de la culture politique philippine afin de mieux comprendre la signification des événements majeurs et des processus à l'œuvre dans la vie politique de ce pays, et en particulier de mieux évaluer l'état de sa démocratie⁵. Ce faisant, nous nous garderons de faire abstraction des institutions et de l'économie⁶ mais nous chercherons à voir à quoi aboutissent les relations entre valeurs politiques, structures du pouvoir politique et organisation des relations économiques.

³ Voir par exemple Feliciano Cariño, "Illusion and reality : some questions and reflections on the Aquino ascendancy and people's power", *Tugon* 6(2), 1986, pp. 77-84.

⁴ Myron Weiner, *The Child and the State in India*, Princeton, Princeton University Press, 1991, p. 6.

⁵ Sur la relation entre l'évolution de la culture politique et la consolidation de la démocratie, voir Robert D. Putnam, *Making Democracy Work : Civic Traditions in Italy*, Princeton, Princeton U.P., 1993. Pour une liste exhaustive des points à examiner en vue d'étudier la consolidation démocratique, voir Doh Chull Shin, "On the third wave of democratization : a synthesis and evaluation of recent theory and research", *World Politics* 41, oct. 1994, pp. 135-170.

⁶ Problème d'essentialisme souvent présent dans les travaux sur la culture politique. Voir Tom Brass, "Moral economists, subalterns, new social movements, and the (re)emergence of a (post-)modernised (middle) peasant", *The Journal of Peasant Studies* 18, janv. 1991, pp. 173-205.

Aux racines : Bonifacio, Aguinaldo et les *burgis*

La structure de l'autorité politique dans les Philippines précoloniales est mal connue, mais il est presque certain que l'autorité résidait dans le *datus* : des individus situés au sommet d'une structure d'obligations et de responsabilités et faisant preuve de qualités charismatiques qui légitimaient leur autorité. Le colonialisme espagnol a certainement modifié ce schéma, mais cette structure hiérarchique classique n'a pas complètement disparu, non plus que sa relation fondamentale avec les valeurs charismatiques.

Les ordres catholiques (jésuites, dominicains, augustiniens, franciscains) jouaient un rôle central dans l'administration du colonialisme espagnol. Aux Philippines comme ailleurs, ils avaient tendance à considérer les indigènes comme des *Indios*, inférieurs tant sur le plan matériel que spirituel. Les Philippins acceptèrent le message du catholicisme, mais avec le temps nombre d'entre eux en vinrent à faire une distinction entre ce message et les justifications de la domination espagnole, même s'ils voyaient bien que les ordres catholiques, en tant qu'organisations sociales et politiques, étaient partie prenante de l'exercice de cette domination. C'est ainsi que l'Eglise elle-même devint un lieu où se formaient et évoluaient des idées de nationalisme, d'indépendance, d'autonomie et de révolution. Ainsi la conversion religieuse, tout en étant essentielle à la consolidation du pouvoir espagnol, servait aussi un autre objectif, qui lui était tout à fait antinomique.

Le catholicisme a non seulement exercé un profond impact sur les idées d'autorité et de soumission dans la société coloniale, mais a aussi fourni aux indigènes un langage pour conceptualiser les limites de la domination coloniale et de classe. L'idiome de la conversion religieuse jouait là un rôle essentiel : par lui s'exprimait la soumission des indigènes, mais il se prêtait aussi à l'expression de la résistance populaire au pouvoir colonial⁷.

Concluant son étude classique sur les mouvements populaires du XIX^{ème} siècle philippin, Rey Ito écrit :

En 1897, la *Colorum Society* interpréta la révolte Katipunan⁸ comme le signe qu'un cataclysme s'était mis en marche. Nous avons examiné sa participation non comme un curieux éclairage latéral de la révolution mais comme un révélateur de la perception populaire des événements. En fait, le Katipunan lui-même n'a entraîné tant de gens que parce que les idées du nationalisme et de l'indépendance s'exprimaient dans l'idiome de la Passion. L'histoire du peuple philippin était celle d'un Paradis perdu : pour le retrouver, il fallait que le peuple participât à la Passion de la Mère patrie. Les rituels initiatiques comportaient une transformation du *loob*, une re-naissance dans la fraternité, un passage de l'obscurité à la lumière. Et le Paradis devenait *kalayaan*⁹ — non seulement indépendance vis-à-vis de l'Espagne mais Lumières,

⁷ Vicente L. Rafael, *Contracting Colonialism : Translation and Christian Conversion in Tagalog Society under Early Spanish Rule*, Manille, Ateneo de Manila U.P., 1988, p. 7.

⁸ La *Colorum Society* et le Katipunan étaient des organisations anticoloniales constituées aux Philippines dans les années 1890.

⁹ *Loob* renvoie à la spiritualité intérieure, *kalayaan* à la libération.

prospérité, vraie fraternité. La rupture qui se produisit dans le mouvement reflétait la tension entre les idéaux " sacrés " des Katipunans brandis par Bonifacio et une vision plus étroite du *kalayaan* qui attirait davantage Aguinaldo et la plupart des *principales*¹⁰.

Le 23 août 1896, les Katipuneros avaient lancé la première révolution de libération nationale de l'histoire du continent asiatique. Les événements qui se déroulèrent à Manille et dans ses alentours en ce jour étaient le résultat d'un ensemble complexe de processus qui produisaient de l'agitation rurale depuis déjà un siècle¹¹. En outre, depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, des transformations importantes avaient avivé les tensions entre l'Eglise et les *principales*. L'ouverture croissante des Philippines au commerce international et aux idées des Lumières avait modifié les façons de voir de cette classe : elle s'intéressait à la révolution en Espagne et aux conflits souvent violents qui y mettaient aux prises libéraux et ordres religieux ; elle prenait aussi conscience de ses droits dans ses conflits avec les prêtres.

C'était un acte d'affirmation important de la part des *principales* indigènes. Le prêtre espagnol commença à être considéré non plus comme le gardien suprême de l'ordre civil et social, voire comme l'incarnation même de cet ordre, mais comme un simple fonctionnaire qui devait se plier aux règlements inhérents à son statut¹².

Pourtant, au départ, nombre d'*ilustrados* refusèrent de soutenir la révolution. Leur situation n'était pas si mauvaise et beaucoup pensaient que la révolution était prématurée. Mais lorsque les Espagnols arrêtèrent et exécutèrent un écrivain *ilustrado* important, José Rizal, beaucoup comprirent que leurs intérêts ne coïncidaient plus avec le maintien du pouvoir colonial¹³.

La révolution connut des revers dès le départ ; et son chef, Emilio Aguinaldo, s'enfuit à Hong Kong, certains disent pour lever des fonds, d'autres pour les dépenser... Entre-temps, les Américains s'étaient trouvés entraînés dans une guerre contre l'Espagne, et les forces navales américaines, sous les ordres de l'amiral Dewey, attaquaient Manille. Le 12 juin 1898, de retour aux Philippines désormais sous protection américaine, Aguinaldo proclama formellement l'indépendance vis-à-vis de l'Espagne. Mais, début août, les Américains annoncèrent la formation de leur propre gouvernement militaire sur l'archipel. Pour négocier avec les Américains et, si possible, protéger l'indépendance des Philippines, Aguinaldo s'adressa alors à des partenaires situés en dehors de son cercle d'influence,

¹⁰ Reynaldo C. Ileto, *Pasyon and Revolution : Popular Movements in the Philippines, 1840-1910*, Manille, Ateneo de Manila U.P., 1979, p. 317.

¹¹ Voir David Sturtevant, *Philippine Social Structure and its Relations to Agrarian Unrest*, thèse de doctorat, Stanford University, 1958 ; Isagani R. Medina, *Cavite before the Revolution, 1571-1896*, thèse de doctorat, université des Philippines, 1985.

¹² Reynaldo C. Ileto, *The Philippine Revolution : Reflections from Microhistory*, article non publié.

¹³ Vingt ans plus tôt, les Espagnols avaient exécuté trois prêtres philippins accusés d'attiser des sentiments nationalistes. Certains historiens philippins contemporains font remonter la révolution à cet épisode plutôt qu'à l'exécution de Rizal ou au début des hostilités lancées par le Katipunan.

les *ilustrados*, les Philippins occidentalises et instruits.

Le pouvoir *ilustrado* était fait de trois composantes : l'instruction, une clientèle personnelle, et la richesse. L'instruction, à Manille comme en Europe, était le signe public du statut. Elle conduisait aux professions libérales, au contact avec les autres membres de l'élite, à une réflexion politique élaborée... La richesse, généralement fondée sur la propriété terrienne, parfois sur le commerce, fournissait à la fois les fonds nécessaires à l'éducation et les moyens de récompenser les fidèles et de jouer convenablement le rôle de patron¹⁴.

Cela ne changea pas grand chose. En décembre 1898, après avoir signé le traité de Paris par lequel l'Espagne cédait les Philippines aux Etats-Unis, le président McKinley émettait une proclamation d' "assimilation bienveillante du peuple philippin ". Les responsables militaires reçurent l'ordre de pacifier tout le pays, au besoin par la force. Il fallut sept ans à la " pacification " américaine pour étouffer ce que les Américains s'obstinaient à appeler une rébellion.

Les *ilustrados* du gouvernement Aguinaldo devinrent les premiers *americanistas* (pro-américains). Héritiers du réformisme du mouvement de la Propagande¹⁵, ils pensaient que les Philippins n'étaient pas encore prêts pour l'autonomie. Quant aux Etats-Unis, ils suivirent la même voie que les puissances coloniales européennes, c'est-à-dire qu'ils cherchèrent l'appui de l'élite locale, les *ilustrados*. Les administrateurs américains avaient des raisons tout à fait pratiques de traiter avec eux. Ils avaient bien compris que les " Philippins instruits " étaient essentiels au premier des " principes régulateurs " par lesquels l'archipel devait être gouverné : la concrétisation de " la suprématie des Etats-Unis... dans tout l'archipel " ¹⁶. Avant la fin de 1901, des gouvernements municipaux avaient été mis en place presque partout, Aguinaldo avait été arrêté et la commission Taft se réjouissait de la création du nouveau Partido Federal, dont les membres *ilustrados* " s'employaient très activement et avec efficacité à convaincre les insurgés de se rendre " ¹⁷.

La Loi organique de 1902 tentait de répondre au désir de participation politique des *ilustrados*, sans mentionner l'indépendance. Elle prévoyait l'établissement en 1907 d'une Assemblée des Philippines, corps législatif national entièrement philippin. Ses 80 membres, représentant les grandes familles de 34 provinces, étaient élus par 1,4 % de la population. N'avaient le droit de vote que ceux qui avaient occupé un poste dans l'administra-

¹⁴ Norman G. Owen, "Introduction : Philippine society and American colonialism" in Norman G. Owen (ed.), *Compadre Colonialism : Studies on the Philippines under American Rule*, Ann Arbor, Michigan Papers on South and Southeast Asia 3, 1971, pp. 2-3.

¹⁵ Mouvement d'intellectuels espagnols et philippins qui aspiraient à une libéralisation de l'administration coloniale. L'essentiel de son action consistait à exercer des pressions à cette fin en Espagne même. Voir John N. Schumacher, *The Propaganda Movement : 1880-1895*, Manille, Solidaridad Publishing House, 1973.

¹⁶ Proclamation "Au peuple des îles Philippines", 4 avril 1899, *Report of the [Schurman] Philippine Commission to the President*, Washington, 1901, vol.1, p. 5.

¹⁷ *Report of the United States Philippine Commission to the Secretary of War for the Period from December 1, 1900 to October 15, 1901*, Washington, 1901, vol.1, p. 7. De fait, les responsables militaires sur le terrain demandaient souvent aux *ilustrados* locaux de prouver leurs sympathies pour les Etats-Unis en dénonçant les dirigeants de l'insurrection.

tion coloniale avant le 13 août 1898, ou dont les biens fonciers étaient d'une valeur supérieure à 500 pesos, ou qui savaient lire et écrire l'anglais ou l'espagnol.

Ainsi, la politique coloniale partait du postulat que les *burgis* dominaient la société et partageaient des intérêts communs en tant qu'élite. Certains prétendent que ce sont les Américains qui ont créé cette classe. Il est clair qu'il n'en est rien. Les *ilustrados* étaient là avant leur arrivée. Selon d'autres, les Américains auraient été en quelque sorte " récupérés " par cette classe. Cela non plus n'est pas vrai.

Ce qui caractérise la façon dont les Philippines ont réagi à la demande croissante du marché mondial, c'est la constitution d'une classe assez large de propriétaires terriens indigènes. Contrairement à ce qui se passait dans les autres pays de l'Asie du Sud-Est, où les terres agricoles produisant pour l'exportation étaient la propriété soit de compagnies étrangères, soit d'aristocrates-fonctionnaires, soit de petits paysans, aux Philippines, la révolution commerciale dans l'agriculture avait donné le jour à une classe nouvelle de propriétaires terriens qui produisaient en vue de la commercialisation et étaient tout à fait séparés de l'administration. C'est des rangs de cette classe qu'allaient émerger, à la fin du XIX^{ème} siècle, une nouvelle élite politique puis, au XX^{ème}, une élite commerciale et industrielle¹⁸.

Toutefois, cette classe n'était pas homogène, et son assise terrienne n'était pas la seule base de son influence¹⁹. Si certains de ses éléments étaient le produit des changements économiques du XIX^{ème} siècle, on y trouvait aussi des descendants directs du *datus* pré-espagnol, des métis chinois qui s'étaient élevés à la faveur de l'économie d'exportation, des *ilustrados* de Manille ainsi que divers *hacenderos*, *caciques* et *principales* et leurs clientèles locales. Comme l'a montré Aguilar, il n'y avait tout simplement pas de classe aristocratique traditionnelle, cohérente, et l'Etat administré par les Espagnols ne s'était pas montré disposé à soutenir les élites²⁰ : s'il l'avait été, on pourrait en conclure que les Américains n'avaient eu qu'à se greffer sur

un système féodal oligarchique préexistant et parfaitement constitué lors de leur arrivée en 1898. La guerre des Philippines, au tournant du siècle, fut, en fait, le facteur décisif qui fit obliquer la " tradition " dans la direction qui est considérée aujourd'hui comme " normale ". Les progrès de la " pacification " étaient non seulement le fait de l'action militaire mais surtout de la consolidation de certains groupes sociaux, de la formation de certaines attitudes sociales, par opposition à une situation antérieure beaucoup plus indéterminée²¹.

¹⁸ Harold Crouch, *Economic Change, Social Structure and the Political System in Southeast Asia Philippine Development Compared with the other ASEAN Countries*, Singapour, Institute for Southeast Asian Studies, 1985, p. 10.

¹⁹ Voir Evelyn Ansay-Miranda, *Early American Imperialism and the Development of the Philippine Oligarchy : the Case of the Philippine Commission and the Filipino Legislative Elite 1899-1916*, thèse de doctorat, University of the Philippines, 1966.

²⁰ Filomeno Aguilar Jr., *Phantoms of Capitalism and Sugar Production Relations in a Colonial Philippine Island*, thèse de doctorat, Université Cornell, 1992.

²¹ Reynaldo C. Ileto, *Knowledge and Pacification : the Establishment of "Tradition" in the Philippine-American War*, article non publié, pp.2-3.

Les Etats-Unis répugnaient en fait à s'engager pleinement dans l'annexion et l'administration directe des Philippines. Washington, face au risque d'opposition intérieure sur ce point, devait trouver un moyen de renforcer la légitimité de son intervention. La commission Schurman, à la mi-1899, s'entretint avec des Philippins de la classe "respectable et influente". Elle s'enquit de la nature de l'ordre social existant, des raisons de la rébellion contre l'Espagne, des moyens de mettre fin à celle contre les Etats-Unis. Elle s'entendit répondre que les Philippins ne voulaient qu'une chose, un bon gouvernement. On lui brossa un tableau de la société philippine à la fois hiérarchique et divisé. La Commission conclut que "la masse du peuple philippin, y compris à peu près tout ce qu'il compte de personnes instruites et de propriétaires, ne souhaite pas d'Etat indépendant et souverain". Sur cette base, les autorités américaines pouvaient légitimement procéder à la répression de l'"insurrection"²².

Owens affirme que, "si les *ilustrados* n'avaient pas existé... les Américains auraient dû les inventer"²³.

C'est en un sens ce qu'ils ont fait : non pas en inventant une classe mais en consolidant sa position, jusque-là incertaine, face aux couches inférieures. Une lecture attentive des auditions [de la commission Schurman] montre que les *ilustrados* n'avaient presque plus de liens avec leurs villages d'origine. Ils ne revendiquent pas d'influence réelle sur tel ou tel groupe. Ils répètent simplement à l'envi qu'à ceux qui possèdent la raison il faut obéir. Ce sont en général les personnes qui les interrogent qui laissent entendre qu'une telle élite devrait tenter d'influencer les masses afin qu'elles acceptent les bonnes intentions américaines. Les *ilustrados* semblent préoccupés de leurs propres problèmes : bien souvent ils parlent de bandits (*tuilisanes*) ou de fanatiques comme les Babaylan, qui menacent leurs villages. Ils parlent de manière péjorative de ceux qui constituent l'armée d'Aguinaldo, les appelant bandits ou vagabonds... Ils imaginaient que, si la situation devait se "normaliser", un ordre social émergerait dont eux, les riches et les instruits, seraient naturellement les dirigeants. Les Américains, de leur côté, ne cherchèrent pas à se faire une autre représentation de la société. Ils sautèrent sur l'occasion de gouverner par l'intermédiaire de cette élite²⁴.

L'histoire de cette période a été par la suite réinterprétée par les *ilustrados* et leurs amis : Rizal devint le héros national qui avait tenu tête aux Espagnols, Aguinaldo le nationaliste qui avait proclamé la République des Philippines, Bonifacio, dont les idées d'indépendance nationale et de gouvernement populiste étaient les plus proches de celles des masses qui les soutenaient, fut laissé de côté ; les détails de son exécution par

²² L'opposition intérieure aux Etats-Unis était forte à cette époque. Le parallèle avec les années 1830 est frappant.

²³ Owens, *op. cit.*, p.5.

²⁴ Reynaldo C. Ileto, *Knowledge...*, *op. cit.*, pp. 4-5.

Aguinaldo sont restés ignorés pendant plus de cinq décennies²⁵. Et les formes les plus profondes de résistance paysanne, qui avaient constitué le bouillon de culture de la révolution contre l'Espagne et les Etats-Unis, furent rejetées comme étant le fait de

bandits, ignorants, hérétiques, fous, fanatiques et ratés. Cela permettait aux "meilleures classes" de laisser ces gens tomber dans l'oubli ; mais surtout elles étaient incapables de les voir à la lumière de *leur propre monde*²⁶.

Sous les Américains, on vit s'élargir la classe des *burgis*, à la faveur de l'instauration de l'instruction publique et de la multiplication des emplois publics ouverts aux Philippines²⁷. Au début, les *burgis* acceptèrent l'idée que l'indépendance était hors d'atteinte. Mais leur position ne cessait de se détériorer par suite du libre-échange qui, en permettant l'entrée des biens manufacturés américains et la sortie des matières premières locales vers les Etats-Unis, avait pour effet d'aggraver sans cesse la dépendance de l'archipel. Dans les années 1920, des personnalités *burgis* commencèrent à s'interroger sur un calendrier de l'indépendance.

La figure politique dominante était alors Manuel L. Quezon, qui comprit que,

dans la nouvelle configuration politique, l'allégeance des Philippines allait à des leaders et non, comme dans les démocraties bien établies, aux institutions et à l'Etat. En se posant lui-même en démocrate tutélaire, Quezon s'efforçait d'incarner l'Etat des Philippines²⁸.

Tout en étant parfois très hostile aux Américains, Quezon considérait que l'indépendance amènerait la fin du libre-échange et donc des fortunes fondées sur lui. Les Philippines, pensait-il, avaient besoin de temps pour trouver de nouveaux marchés. Il avait sur ce point le soutien des propriétaires terriens, des sociétés américaines ayant investi dans l'archipel et de la Chambre de commerce américaine aux Philippines. Or, avec la Gran-

²⁵ Ecrivain en 1969, au moment où culminait la "tempête du troisième quart", Renato Constantino remarquait : "Maintenant qu'Aguinaldo est mort, au lieu de célébrer son centenaire en chantant sa gloire au-delà de toute mesure, les historiens pourraient plus utilement s'efforcer d'approfondir les événements de cette époque et notamment ceux qui ont conduit à la mort de Bonifacio et de Luna. Il faut en particulier se demander si Bonifacio fut victime seulement d'une intrigue régionale ou si sa mort faisait partie d'une tentative des *ilustrados* d'arracher le pouvoir des mains plébéiennes pour défendre leurs intérêts de classe". Renato Constantino, "Roots of Subservience" in Constantino, *Dissent and Counter-Consciousness*, Quezon City, Malaya Books, 1979, p. 103. Sur ce point, voir Teodoro Agoncillo, *Revolt of the Masses : the Story of Bonifacio and the Katipunan*, Quezon City, University of the Philippines, 1956 ; Santiago V. Alvarez, *Recalling the Revolution : Memoirs of a Filipino General*, Madison, University of Wisconsin Center for Southeast Asian Studies, 1992.

²⁶ Ileto, *Pasyon and Revolution*, p. 319. Ces problèmes de représentation n'ont pas pris fin avec les *ilustrados*. Pour un exemple plus récent, voir le prix Pulitzer Stanley Karnow, *In our Image : America's Empire in the Philippines*, New York, Random House, 1989.

²⁷ Voir Ruby Paredes (ed.), *Philippine Colonial Democracy*, Manille, Ateneo de Manila University Press, 1989.

²⁸ Aruna Gopinath, *Manuel L. Quezon : the Tutelary Democrat*, Quezon City, New Day Publishers, 1987, p. 185.

de Dépression des années trente, les intérêts anti-impérialistes, protectionnistes et raciaux aux Etats-Unis en vinrent à coïncider avec les visées nationalistes philippines, et le Commonwealth des Philippines fut proclamé le 15 novembre 1935, avec comme président Quezon.

La Dépression eut de lourdes conséquences aux Philippines. De nombreux cultivateurs, déjà frappés par la commercialisation croissante de l'agriculture, se retrouvèrent sans terre. Une agitation rurale se développa dans le centre de Luçon, conduite par des intellectuels qui expliquaient que pauvreté, intérêts de l'oligarchie et statut colonial du pays étaient liés. C'est cette époque qui vit naître le Parti socialiste et le Parti communiste. Les plus graves incidents se produisirent les 2 et 3 mai 1935 : le soulèvement de Sakdal toucha 60 000 paysans. Mal organisé, il fut réprimé en quelques heures, mais c'était un précurseur des mouvements qui auraient lieu une quinzaine d'années plus tard.

Le président Quezon lança un programme de justice sociale et proposa diverses mesures pour améliorer la situation des paysans, mais elles furent bloquées par les propriétaires qui s'opposaient à toute redistribution des terres, à tout ajustement des fermages et métayages et à toute organisation des paysans. Ce n'était là que la première de toute une série de tentatives de réforme agraire qui échoueraient face à l'opposition des propriétaires.

Les Philippines obtinrent l'indépendance le 4 juillet 1946. On s'était mis d'accord sur cette date avant la guerre, mais le nouvel Etat héritait d'un pays qui avait subi d'importantes destructions et d'un gouvernement faible et pauvre. Comme l'écrit Anderson, " dans un Etat nouvellement indépendant, dépourvu d'administration cohérente et d'armée professionnelle digne de ce nom, et où de surcroît le contrôle de la police et des milices privées était fragmenté entre quelques oligarques de province, le système électoral " ne pouvait guère aboutir qu'à assurer l'hégémonie des caciques²⁹.

La portée de l'indépendance fut nettement limitée par le Bell Trade Act, l'accord sur les bases militaires et le pacte d'assistance militaire. Ces accords allaient prolonger pendant encore de nombreuses années le rôle central des Etats-Unis dans l'économie philippine, notamment en matière d'accès au commerce et à l'investissement et de politique des taux de change. Leur présence militaire fut même accrue. A part les sociétés étrangères de production agricole, les seuls à être favorisés par le Bell Trade Act étaient les gros propriétaires terriens. Des quotas (calculés sur leur production d'avant la guerre) étaient alloués aux planteurs produisant les principaux produits d'exportation, ce qui leur en assurait le monopole. La richesse et le pouvoir se retrouvèrent, comme avant la guerre, concentrés entre les mains des *burgis* tandis que le gros de la population rurale restait pauvre. Le Bell Trade Act fut modifié par l'accord Laurel-Langley de 1954, qui introduisait un peu de réciprocité³⁰, mais aussi qui élargissait encore les droits (*parity investment rights*) garantis aux Américains.

Le programme d'industrialisation par substitution d'importation introduit après la guerre, qui connut son point culminant durant les années cinquante, créa une classe d'industriels

²⁹ Benedict Anderson, "Elections and participation in three Southeast Asian countries" in R.H. Taylor, *The Politics of Elections in Southeast Asia*, Cambridge, Woodrow Wilson Center Press and the Press Syndicate of the University of Cambridge, 1996, pp. 12-33.

³⁰ Etant donné la nature de chacune des deux économies et celle de leurs relations, la réciprocité avait peu d'effet pratique pour les Philippines.

locaux où l'on pouvait distinguer trois catégories : les propriétaires terriens, les non-propriétaires terriens et les Philippins d'origine chinoise. Les grandes familles de la première catégorie dominèrent le secteur de substitution d'importation surtout au début. Mais, restées liées à la terre et aux activités primaires telles que l'exploitation forestière et minière, elles introduisaient dans ce secteur un ensemble d'intérêts contradictoires qui nuisaient à leur plein engagement dans l'industrie manufacturière. En outre, avec l'échec de la réforme agraire et l'absence d'un Etat " fort ", il n'y avait pas d'institution globale qui pût piloter la transformation de la richesse fondée sur la terre en capital industriel³¹.

Doronila propose un point de vue complémentaire sur les contradictions de l'Etat philippin.

On discerne plusieurs contradictions dans la formation et le développement de l'Etat philippin. La première était la contradiction entre, d'une part, les objectifs d'industrialisation et de relative autonomie économique, d'autre part le cadre de dépendance qui empêchait d'atteindre ces objectifs. Une deuxième source de tension était le conflit entre les tendances centralistes et localistes de la culture politique philippine. Cette tension trouva son expression dans la relation conflictuelle entre la présidence, exécutif fort, et l'assemblée législative, centre nerveux des tendances localistes. Le troisième domaine de contradiction était la tendance étatiste et régulatrice de l'Etat et des dirigeants politiques³².

En 1969, Marcos fut le premier président philippin à remporter une réélection. " Ce faisant, il brisait la règle tacite de la politique clientéliste, celle d'une alternance au pouvoir des différentes factions de l'élite, accompagnée d'une redistribution des dépouilles " ³³. En septembre 1972, il proclama la loi martiale, suspendit le Congrès et fit arrêter bon nombre d'opposants (il allait d'ailleurs s'en prendre, tout au long des années soixante-dix, à tous les opposants, réels ou potentiels, politiques ou économiques³⁴). Les hommes d'affaires de son entourage puisèrent largement dans les institutions financières de l'Etat pour financer des opérations ruineuses, et l'Etat finit par se trouver alourdi d'entreprises non productives qui avaient servi de garantie pour l'obtention de ces prêts. Entre-temps, ces compagnons d'affaires étaient entrés en politique, soit comme détenteurs de postes, soit comme intermédiaires³⁵. Ils se substituèrent aux vieilles familles politiques que Marcos acheva de neutraliser par une série de décrets pris en vertu de la loi martiale.

³¹ Temario Campos Rivera, *Class, the State and Foreign Capital : the Politics of Philippine Industrialization, 1950-1986*, thèse de doctorat, University of Wisconsin, 1991, p. 215.

³² Amando Doronila, *The State, Economic Transformation, and Political Change in the Philippines, 1946-1972*, New York, Oxford U.P., 1992, pp. 174-175.

³³ Mariel N. Francisco & Fe Maria C. Arriola, *The History of the Burgis*, Manille, GCF, 1989, p. 161.

³⁴ Belinda A. Aquino, *The Politics of Plunder : the Philippines under Marcos*, Quezon City, Great Books Trading, 1987.

³⁵ Ricardo Manapat, *Some are Smarter than Others : the History of Marcos' Crony Capitalism*, New York, Aletheia, 1991.

Au moment de la crise Dewey Dee, en 1981³⁶, Marcos, qui à l'origine avait bénéficié du soutien de plusieurs factions de *burgis* car ceux-ci comptaient sur lui pour en finir avec les désordres de la fin des années soixante, s'était retourné contre eux. En 1983, la crise de la dette et l'assassinat du leader d'opposition Benigno Aquino firent clairement comprendre aux *burgis* qu'ils n'avaient plus aucun intérêt au maintien de Marcos au pouvoir³⁷.

La population ne s'engouffra dans l'EDSA qu'après avoir eu l'assurance que la poignée d'officiers qui avaient trouvé refuge au Camp Aguinaldo avaient reconnu la victoire de Cory Aquino et retiré leur soutien à Marcos, et après le discours radiodiffusé du cardinal qui appelait à venir en aide à " nos deux amis ". Durant le week-end, les *burgis* déferlèrent en masse, venus de New Alabang, BF Homes, Bel-Air, Greenhills, Wack-Wack, Valle Verde, White Plains et New Manila, en survêtement et T-shirt marqué " Cory ", avec thermos de café, sacs de sandwiches, pliants, chapeaux, éventails, ombrelles et appareils photo. Ils ne pouvaient que rire d'eux-mêmes, car ils avaient plus l'air d'aller à un pique-nique que de se joindre à une révolution... Les observateurs, qui voyaient une foule surtout faite de classes moyennes urbaines, et de bons catholiques, ne pouvaient que parler de réveil des *burgis*... Il ne leur échappa pas que, lors de l'intronisation de Cory Aquino au Club Filipino, vénérable siège des réunions de l'élite, les ouvriers et les pauvres que l'on avait vus sur les barricades n'étaient plus là³⁸.

Si certaines élites nouvelles étaient entrées en politique durant la période Marcos, c'étaient toujours les intérêts des propriétaires terriens et des entrepreneurs qui dominaient les affaires politiques. A l'époque autoritaire (1972-1985), les élections étaient arrangées de manière à laisser un nombre négligeable d'opposants remporter certaines positions tout en empêchant l'entrée sur la scène politique de représentants d'autres secteurs de la société. Quatorze ans d'autoritarisme ont privé le pays de sept élections, dont trois à l'échelle nationale (présidentielle ou législative), qui auraient pu susciter une relève politique. Il n'est donc pas surprenant que, dans le Congrès élu en mai 1987 selon les modalités de la nouvelle Constitution, 66,5 % des parlementaires aient appartenu aux clans politiques traditionnels. 36 membres seulement sur plus de 200 n'avaient pas déjà été élus avant 1971 ou n'étaient pas apparentés à des familles ayant une tradition politique³⁹. On ne s'étonnera pas que certains observateurs aient parlé de restauration d'une démocratie élitaires plutôt que d'ouverture authentique du système politique.

Le programme de vente des biens " confisqués " conduit par les gouvernements Aquino puis Ramos a surtout permis à de nombreuses élites traditionnelles et à de vieux amis

³⁶ Lorsque l'homme d'affaires Dewey Dee s'enfuit des Philippines en emportant une somme considérable, il s'ensuivit une série de faillites de banques et de sociétés diverses. L'épisode révéla la fragilité financière des affaires de la clique Marcos mais, plus encore, que l'économie du pays était proche de l'effondrement.

³⁷ Bruce Koppel, "Mercantile transformations : understanding the State, global debt and Philippine agriculture", *Development and Change* 21, oct. 1990, pp. 579-619.

³⁸ Francisco & Arriola, pp. 197-198.

³⁹ Voir Eric U. Gutierrez et al., *All in the Family : a Study of Elites and Power Relations in the Philippines*, Quezon City, Institute of Popular Democracy, 1992.

de Marcos de retrouver leurs positions. Malgré des indices permettant d'espérer que le FMI et la Banque mondiale auraient prêté une oreille bienveillante à une demande de moratoire partiel, le gouvernement Aquino décida de rembourser sa dette normalement⁴⁰. Les tentatives de réforme agraire se poursuivirent durant le gouvernement Aquino, mais lorsqu'il fut question sérieusement de redistribuer la terre, les projets ne résistèrent pas à l'effet combiné de l'opposition du Congrès, de la résistance des propriétaires et de la rentabilité croissante de la reconversion des terres agricoles en terrains à bâtir, que ce soit pour l'industrie ou le logement⁴¹. Des 10,9 millions d'hectares qu'il était question de redistribuer en dix ans dans le Programme général de réforme agraire (CARP) de 1987, seulement 975 921 (9,7 %) furent effectivement transférés aux paysans durant les quatre premières années de mise en œuvre. En décembre 1991, 73 577 ha de terres classés à l'origine comme transférables avaient été déclassés pour divers motifs : affectation non agricole ou à des productions destinées à l'exportation, éruption du Pinatubo, etc. Finalement, le métayage, qui avait nourri la rébellion des Huk à la fin des années quarante et au début des années cinquante, puis la tardive rébellion communiste, reste prédominant dans de nombreuses zones couvertes par le programme⁴².

Le Code d'administration locale adopté en 1991 décentralise l'autorité politique et l'autorité administrative sur un grand nombre de services et les transfère aux 76 provinces, 1 541 municipalités et 61 villes. Un élément très important de ce Code est l'institutionnalisation de la participation des ONG à la gestion locale des affaires publiques. Cette mesure avait en principe pour but d'empêcher que la dévolution de pouvoirs aux collectivités locales ne soit capturée par les chefs politiques locaux aux dépens de la population. Les ONG ont le droit d'être représentées dans les institutions locales telles que les conseils de développement, les conseils d'administration des écoles et des organismes de santé publique, les conseils de l'ordre public, les organes de présélection des entreprises concourant aux marchés publics, etc. La participation directe des ONG à l'élaboration de la réglementation locale est également instituée par le biais de l'élection de leurs représentants dans les conseils locaux, au même titre que d'autres secteurs comme les femmes, les citoyens pauvres, les paysans, etc. La capacité d'organisation des ONG est aussi mise à contribution pour rendre les instances locales plus responsables au moyen de dispositifs

⁴⁰ Renato S. Velasco, *The Politics of Philippine Debt : 1986-1990*, thèse de doctorat, University of the Philippines, Quezon City, Diliman, 1992.

⁴¹ Bruce Koppel, "Agrarian problems and agrarian reforms : opportunity or irony ?" in Carl Landé (ed.), *Rebuilding a Nation, Philippine Challenges and American Policy*, Washington, The Washington Institute Press, 1987, pp. 157-187. Voir aussi Carolina G. Hernandez, Renato S. Velasco et Jaime Faustino, *An Evaluation of the Performance of the 8th Philippine Congress in Relation to the Legislative Agenda in the 1987 Constitution*, Quezon City, Institute for Strategic and Development Studies, 1993.

⁴² En réalité, la terre ne fut pas transférée, mais le processus conduisant à l'octroi d'un certificat de transfert de terre fut entamé. Dans bien des cas, ce processus ne fut pas achevé à cause des problèmes financiers des fermiers ou métayers, de manipulations de la part des grands propriétaires, etc. En outre, ni le CARP ni la précédente réforme de Marcos sur lequel il se fondait ne reconnaissaient de droits aux sous-locataires. Il s'ensuivit une augmentation du nombre de paysans sans terre.

d'initiative et de révocation⁴³. Si ce Code offre de superbes possibilités de partage du pouvoir entre le gouvernement central et les gouvernements locaux, et entre l'Etat et la société (par le biais des Organisations populaires — OP — et des ONG) pour la gestion des affaires publiques, le problème réside, comme toujours, dans son application.

Ce n'est pas une simple affaire d'administration. Déterminer ce qui est ou non une ONG est devenu une affaire difficile. La distinction faite aux Philippines entre les ONG et les OP reflète cette difficulté. Par exemple, les épouses de nombreux élus ont créé des ONG, tant à cause des opportunités de participation aux décisions publiques que la décentralisation offre aux ONG que parce que celles-ci sont les bénéficiaires préférées des fondations et donateurs internationaux. Il est désormais clair que toutes les ONG et les OP ne sont pas indépendantes, progressistes, issues de la base etc., et qu'il n'y a pas lieu de toutes les considérer *a priori* comme les éléments d'une société civile en voie de constitution. Plusieurs d'entre elles, dirigées par des *trapos*⁴⁴, sont au contraire, à l'évidence, des éléments de la politique " traditionnelle ", fût-ce sous une forme différente.

Au-delà de la question des ONG, il y a celle de savoir si les éléments de démocratie qui ont été rétablis (le governorat de province, la représentation parlementaire) interprètent la décentralisation de la même manière que les conseils municipaux, par exemple, qui peuvent avoir gagné quelque pouvoir depuis le nouveau Code d'administration locale mais qui peuvent aussi en avoir perdu au profit des ONG. La compétition entre diverses instances élues au niveau local et national était un trait essentiel de la vie politique entre l'époque du Commonwealth et celle de la dissolution du Congrès (1972). C'est ce qui fait l'attrait des explications clientélistes. Lorsque Marcos créa un corps législatif provisoire, le Interim Pataasang Bambasa, une compétition s'instaura aussitôt entre les membres de cette institution, les instances régionales des administrations nationales, les gouverneurs de province, les " parrains " régionaux⁴⁵. Maintenant que le Congrès fonctionne à nouveau, on n'a pas l'impression que cette question de la compétition entre différents niveaux ait été résolue par le Code d'administration locale. Et même si ce type de compétition peut être considéré comme un dispositif de " contreponds " utile à la démocratie, il n'est pas sûr que le Code ait su lui donner cette direction socialement utile⁴⁶.

⁴³ Voir Alex B. Brillantes, Jr., "GO-NGO collaboration : a new (and encouraging) development in local governance", *GO-NGO Watch Bulletin* 2, nov. 1992, pp. 1-2, ainsi que, du même auteur, "Local government and local empowerment in the Philippines" in Randolph S. David & Jonathan Y. Okamura (ed.), *The Philippine Political and Economic Situation in View of 1992*, Honolulu, University of Hawaii, 1992, pp. 37-51.

⁴⁴ "Trapos" est une contraction de " **p**oliticiens **t**raditionnels". Mais le jeu de mots est un sport populaire aux Philippines : en tagalog, "trapos" signifie "chiffon sale"...

⁴⁵ Voir Bruce Koppel, "The III-IAD : an essay on Integrated Area Development", *Philippine Journal of Public Administration* 26, avril 1982, pp. 153-175 ; Bruce Koppel, "Does Integrated Area Development work ? Insights from the Bicol River Basin Development Program", *World Development* 15, fév. 1987, pp. 205-220.

⁴⁶ Ce problème n'est bien sûr pas particulier aux Philippines. C'est un aspect des relations entre niveau local et niveau central dans tout système démocratique. Voir par exemple M. A. Oommen et Mahi Pal, "MP's local area development scheme : dangerous portent", *Economic and Political Weekly* 29, 29 janvier 1994, pp. 223-225.

Structures : Comprendre les contours du pouvoir

Le rôle des *ilustrados* comme pièce centrale de la relation patron-clients aux Philippines est un thème permanent.

La meilleure manière de se représenter la société philippine indigène est d'imaginer une pyramide de relations personnelles cimentée par la dépendance économique et par le respect social et intellectuel. Au XIX^{ème} siècle, la pyramide était en réalité tronquée : les *ilustrados* montaient aussi haut que les Espagnols le voulaient bien, et trouvaient ensuite leur ascension bloquée. Ils ne pouvaient détenir les hautes positions qui leur auraient permis de récompenser leurs clients (dans la vieille tradition bureaucratique espagnole, qui correspondait si bien aux valeurs philippines), de protéger leur richesse et d'accroître leur prestige⁴⁷.

Dans les analyses des élections de l'après-Marcos, en particulier au niveau local et législatif, les politiciens philippins sont souvent vus en patrons ou bienfaiteurs, ce qui s'insère dans la vaste littérature sur les relations clientélistes dans ce pays. La politique est considérée comme structurée par les réseaux de relations patrons-clients. De telles relations impliquent, dans leur version la plus simple,

deux individus de statut différent, le patron usant de son influence et de ses ressources pour pourvoir à la protection et au bien-être matériel du client (et de sa famille) qui, de son côté, rend ce bienfait en offrant au patron soutien et aide, y compris des services personnels⁴⁸.

Les théoriciens de la modernisation considèrent que les relations patron-client sont inscrits dans la culture politique traditionnelle des Philippines, qui valorisait la réciprocité, les liens de parenté, des relations interpersonnelles lisses, dans lesquelles l'on évitait soigneusement que quiconque perde la face⁴⁹. Selon l'analyse marxiste, elles sont liées aux inégalités sociales et économiques et à l'incapacité de la parenté, de la collectivité villageoise et de l'Etat à assurer la sécurité et le bien-être matériel de chacun. Dès lors, la politique électorale repose sur, et en même temps reflète, ces réseaux de relations⁵⁰.

Une perspective différente s'est développée autour des relations entre classe et Etat. Selon cette manière de voir, les Philippines présentent un cas unique en Asie du Sud-Est parce qu'on y observe l'émergence, au siècle dernier, d'une élite de propriétaires ter-

⁴⁷ Norman G. Owen, "Introduction : Philippine society and American colonialism" in Norman G. Owen (ed.), *Compadre Colonialism*, op. cit., p. 3.

⁴⁸ James C. Scott & Benedict J. Kerkvliet, "How traditional rural patrons lose legitimacy : theory with special reference to Southeast Asia", *Cultures et Développement* 5(3), 1975, p. 502.

⁴⁹ Frank Lynch & Alfonso de Guzman II (ed.), *Four Readings on Filipino Values*, Quezon City, Ateneo de Manila University, 1973.

⁵⁰ Mary R. Hollnsteiner, *The Dynamics of Power in a Philippine Municipality*, Quezon City, University of the Philippines, 1963 ; Carl H. Landé, *Leaders, Factions, and Parties : the Structure of Philippine Politics*, New Haven, Yale University Southeast Asian Studies, 1964.

riens disposant d'une base économique indépendante de l'Etat, ce qui aurait eu pour conséquence que l'Etat n'a pas pu acquérir son autonomie vis-à-vis de cette classe dominante⁵¹.

Cette façon de voir est, elle aussi, simplificatrice. En particulier la concentration de la propriété terrienne, ainsi que divers autres indicateurs du contrôle des ressources naturelles ne sont pas, en réalité, très étroitement liés à la détention de postes électifs. La question de savoir qui détient ces postes et celle de la compétition entre élites sont les clés de la compréhension du système politique philippin. C'est aussi par elles qu'on pourra mesurer le degré d' "approfondissement " de la démocratie⁵². On peut faire l'hypothèse que ce pays illustre ce qui se passe lorsque la démocratie électorale formelle est imposée à un appareil d'Etat à un stade précoce de l'accumulation capitaliste : le contrôle des processus d'accumulation du capital devient décisif pour déterminer non seulement qui sera élu mais, plus important, quelle sera la politique suivie en matière d'acquisition et de protection des privilèges liés à l'accumulation. Traditionnellement, cette question est envisagée, concernant les Philippines, selon deux perspectives : la propriété terrienne et ses rapports avec la relation patron-client d'une part, et la recherche de rente et ses rapports avec les relations Etat-économie d'autre part. Ces deux perspectives sont utiles pour comprendre certains cas et certaines périodes, mais dans l'ensemble elles restent trop étroites. Il est donc important de prendre du recul et de considérer la nature du processus d'accumulation de capital en général et comment la question de l'occupation de postes électifs et la concurrence pour ces postes se définissent et se gèrent à l'intérieur de ce processus. Cela nous conduit à une évaluation de la nature du capitalisme philippin.

Au-delà des modèles clientéliste et rentier : un capitalisme philippin ?

Le secteur " privé "⁵³ aux Philippines ressemble sur bien des points à celui d'autres économies de la région. La majorité de la main-d'œuvre et des entrepreneurs se trouvent dans l'agriculture et les services, même si la part de ces secteurs dans le PNB est en diminution. Un petit nombre de groupes familiaux dirigent l'organisation de l'économie en général. Les minorités ethniques occupent une place importante, en particulier dans le commerce. Les petites et toutes petites entreprises sont majoritaires dans le secteur

⁵¹ Par exemple : Belinda A. Aquino, *The Politics of Plunder, op. cit.* ; Paul D. Hutchcroft, "Oligarchs and cronies in the Philippine state : the politics of patrimonial plunder", *World Politics* 43(3), avril 1991, pp. 414-450 ; Benedict Anderson, "Cacique democracy in the Philippines : origins and dreams", *New Left Review* 169, mai-juin 1988, pp. 3-31 ; Gary Hawes, *The Philippine State and the Marcos Regime : the Politics of Export*, Ithaca, Cornell U.P., 1987 ; Bruce Koppel, "Mercantile transformations", art. cité ; Michael Pinches, "The Philippines' new rich : capitalist transformation amidst economic gloom" in Richard Robinson & David S.G. Goodman (eds.), *The New Rich in Asia : Mobile Phones, McDonald's and Middle-Class Revolution*, Londres, Routledge, 1996, pp. 105-153.

⁵² Sur ce point, voir John Sidel, "The Philippines : the language of legitimation", in Muthiah Alagappa (ed.), *Political Legitimacy in Southeast Asia : The Quest for Moral Authority*, Stanford, Stanford University Press, 1995, pp. 136-169.

⁵³ Ce mot est entre guillemets pour indiquer que ce concept pose problème pour la compréhension de l'économie des Philippines.

manufacturier. En même temps, on observe aussi le rôle dominant d'un nombre restreint de grandes entreprises industrielles, avec des modes de propriété et de gestion entrecroisées, ainsi que des relations très étroites entre certaines entreprises et holdings et l'appareil d'Etat⁵⁴.

Groupements familiaux

Le rôle des groupements familiaux dans l'économie philippine, plus précisément la concentration de la richesse entre les mains de quelques familles, n'a cessé de s'accroître⁵⁵. C'est là une tendance à long terme qui remonte au moins aux années trente, mais il y a lieu de penser qu'elle s'est notablement accélérée depuis deux décennies, en dépit d'une phase de grave contraction économique dans les années quatre-vingt. Ainsi, la part des dix premiers groupes familiaux dans le PNB a triplé entre 1970 et 1990 et doit représenter aujourd'hui plus de 30 %⁵⁶.

Ces grands groupes familiaux ne dirigent pas l'essentiel de leurs investissements vers les industries de transformation et autres activités "modernes". Au contraire, prolongeant un schéma qui remonte à la période coloniale espagnole, ils ont leur fondement économique dans l'agriculture : principalement sucre et noix de coco, mais aussi produits de la forêt (bois et essences), riz, aquaculture ; à partir de là, ils ont diversifié leurs activités avec la transformation de produits agricoles et les industries alimentaires (par exemple aviculture), la propriété immobilière urbaine (notamment à Manille et Cebu) et les services financiers (banque et assurance), les services commerciaux et de courtage (commerce intérieur et extérieur), le contrôle des entreprises du bâtiment (y compris la production de ciment), toute une série de services quasi publics (transport terrestre et maritime, télécommunications) et l'exportation de capital aux Etats-Unis, à Hong Kong, au Canada et ailleurs (par exemple en Indonésie) sous forme d'investissements financiers, immobiliers et autres⁵⁷. La transformation industrielle (ou, plus souvent encore, le montage) est restée chez eux une activité marginale. Il s'agit surtout de textile, d'électroménager, d'équipement automobile et d'électronique⁵⁸.

⁵⁴ Pour un exemple en dehors des Philippines, voir Anek Laothamatas, *Business Associations and the New Political Economy of Thailand*, Boulder, Westview Press, 1992.

⁵⁵ Par exemple, voir les réseaux identifiés par Perla Q. Makil, Leonora Reyes & Kenji Kaiken, *Philippine Business Leaders*, Tokyo, Institute of Developing Economies, 1983.

⁵⁶ Ce taux est établi sur la base de données prises dans Security and Exchange Commission, Business Day Report, IBON Databank reports et divers documents non publiés. Voir Bruce Koppel et Manuel F. Montes, *Private Goals and Public Means : Liberalization, Industrialization and Government-Business Relations in the Philippines 1950-1990*, à paraître.

⁵⁷ Koppel & Montes, op. cit. Doherty a très tôt proposé une analyse de ces groupes : John F. Doherty, *A Preliminary Study of Interlocking Directorates among Financial, Commercial, Manufacturing and Service Enterprises in the Philippines*, Honolulu, University of Hawaii Center for Philippine Studies, 1982 ; Gary Hawes, *The Philippine State and the Marcos Regime : the Politics of Export*, Ithaca, Cornell U.P., 1987.

⁵⁸ Les entreprises manufacturières jouent souvent un double rôle. Comme firmes individuelles elles pouvaient représenter un effort de concurrence sur les marchés intérieur et international. Mais elles ont aussi un rôle dans un groupe plus large de holdings familiaux : elles sont alors souvent traitées en "vaches à lait",

Il est patent que, depuis 1986, les groupes familiaux, qu'ils soient traditionnels ou qu'ils ne remontent qu'à l'époque Marcos, ont consolidé leur rôle au sein du secteur " privé " comme dans les équilibres entre ce dernier et l'Etat⁵⁹. Sous Marcos, les groupes familiaux avaient en effet abandonné à l'Etat une attribution qui traditionnellement qui était la leur, celle de décider qui seraient les bénéficiaires (et qui les victimes) des décisions de politique économique. Avant lui, et depuis sa chute, l'Etat était et est redevenu beaucoup moins autonome vis-à-vis de ces puissantes familles⁶⁰.

Ethnicité

L'ethnicité occupe une place importante dans les analyses de la segmentation du secteur " privé ", qu'elles soient le fait de chercheurs ou d'hommes politiques⁶¹. L'argument de fond est que la banque, le commerce, les chaînes " franchisées " et autres activités de commerce de détail sont dominées par des citoyens d'origine chinoise et que ceux-ci sont aussi très actifs dans plusieurs secteurs manufacturiers. Cette domination prendrait la forme d'une série de pratiques d'exclusion rendant difficile à un outsider de se tenir au courant des affaires, d'y entrer, ou de résister à la concurrence. On ne saurait nier que cette segmentation existe et qu'elle est étroitement liée, en termes économiques, sociaux et politiques, à certaines formes de concentration économique associée aux groupes familiaux, notamment au niveau national.

Groupements politiques

La segmentation fondée sur l'accès au pouvoir politique est devenue très apparente durant les années Marcos, mais elle est au cœur du capitalisme philippin. Un des aspects les plus ordinaires du clientélisme politique est la distribution de privilèges au secteur " privé " (dispense de réglementation, marchés publics, protection contre la concurrence, etc.) par l'Etat, qui en attend en retour plus de pouvoir et de ressources. Si on regarde les choses dans l'autre sens, il est parfaitement normal pour le secteur " privé " d'attendre du pouvoir politique la solution à toute une série de problèmes : allègement du prix de l'énergie, protection contre la concurrence extérieure, répression de l'agitation ouvrière. Mais l'accès au pouvoir politique est loin d'être largement partagé et les bénéficiaires

ou plutôt à liquidités, car elles servent de source de trésorerie sans exiger beaucoup de réinvestissement technologique ou autre, en vue d'une amélioration de leur compétitivité. Il n'est pas étonnant que de telles firmes pratiquent un actif lobbying en faveur de tout un réseau de protections gouvernementales, de privilèges et de règlements destinés à limiter la concurrence tant intérieure qu'étrangère (la production de climatiseurs en est l'un des exemples les plus célèbres dans les années soixante-dix et quatre-vingt).

⁵⁹ L'émergence de nouveaux groupes durant le régime de Marcos est discuté dans Manuel F. Montes, *Financing Development : the Political Economy of Fiscal Policy in the Philippines*, Makati, Philippine Institute for Development Studies, 1991 et dans Perla Q. Makil, *Mobility by Decree : The Rise and Fall of Philippine Influential since Martial Law*, Manille, Ateneo de Manila University, Institute of Philippine Culture, 1975.

⁶⁰ Bruce Koppel, "Mercantile transformations".

⁶¹ Voir Kunio Yoshihara, *The Rise of Ersatz Capitalism in Southeast Asia*, Singapour, Oxford University Press, 1988.

“ privés ” de largesses politiques sont plutôt de grosses entreprises et des représentants de grands groupes familiaux.

Un exemple en est fourni par les organisations formelles telles que les Chambres de commerce. Plusieurs d'entre elles ont acquis une grande visibilité dans les débats sur la politique économique, surtout depuis 1983. Toutefois, elles représentent surtout les grands groupes nationaux ou multinationaux. Les chefs d'entreprises moyennes doivent chercher à se faire entendre par dessus le bruit qu'elles font, ce qui est souvent bien difficile. Quant au secteur des petites entreprises, aussi étendu soit-il, il n'a aucune voix collective. Le rétablissement d'un véritable pouvoir législatif, et notamment de la pratique des auditions parlementaires, a fourni un nouveau forum pour la présentation publique des intérêts du secteur “ privé ”, mais qui n'est pas d'accès facile pour tous. Les propriétaires et directeurs de PME ont du mal à se regrouper, à définir des intérêts communs, à analyser en toute connaissance de cause les projets de loi en discussion (par exemple les réformes douanières). Les grands groupes, eux, ont continuellement accès aux plus hauts responsables, qu'il s'agisse de dirigeants politiques ou de fonctionnaires, ainsi qu'à divers travaux d'analyse, soit qu'ils commandent directement, soit provenant de sources indirectes⁶².

Combien de secteurs “ privés ” ? Segments et élites

La segmentation et la différenciation au sein du secteur “ privé ” philippin présentent un paradoxe historique : les Philippines sont caractérisées par l'omniprésence de la petite entreprise, et pourtant cette économie ne produit pas une situation de forte concurrence. Le problème de cette segmentation est qu'elle introduit de graves discontinuités dans les formes de capitalisation, d'investissement, d'orientation commerciale et de gestion du risque. Ce qui, à son tour, a un effet sur les possibilités de compétitivité et de collusion — tout particulièrement entre différents niveaux de pouvoir — non seulement à l'intérieur de l'économie mais à l'intérieur de la politique.

Les Philippines sont encore, pour l'essentiel, une économie agraire. S'il y a une forte demande d'emplois non agricoles (chaque année 750 000 travailleurs ruraux sont “ en excédent ”), il n'y a pas pour autant, comme ce fut le cas au Japon, en Corée et à Taïwan, couplage entre l'agriculture et l'industrie. Cette situation révèle bien plutôt ce que certains analystes⁶³ appellent “ l'indianisation ” de la campagne philippine : stagnation de la productivité agricole, polarisation socio-économique et politique en matière d'accès à la terre, de revenu, d'emploi et de sécurité alimentaire.

En fait, durant les années quatre-vingt, le principal lien entre la majorité des producteurs ruraux et les secteurs non agricoles n'était pas fait de relations avec le secteur industriel par le biais de l'épargne ou de la demande de biens industriels, mais plutôt avec le secteur des services, et uniquement par le biais de la place croissante des femmes dans les

⁶² Asian Institute of Management, *Private Goals and Public Means : a Workshop and Private Sector Dialogue. Report*, Makati, Asian Institute of Management, 1990.

⁶³ Yujiro Hayami, Masao Kikuchi, Luisa Bambo & Esther Mariano, *Transformation of a Laguna Village in Two Decades of Green Revolution*, Los Baños, International Rice Research Institute, Department of Agricultural Economics, 1989.

emplois de service mal rémunérés⁶⁴. La campagne a bien sa part d'équipements ménagers, mais très souvent achetés à l'étranger par des travailleurs sous contrat de retour du Moyen-Orient ou d'ailleurs. Les liens agriculture-industrie du type souvent décrit à propos du Japon, de la Corée et de Taïwan sont ici étroitement limités et contrôlés par les grands groupes familiaux. En outre, ils concernent surtout les formes les plus commerciales de l'agriculture et non les petits producteurs de riz et de blé.

Dans le secteur " privé ", des groupes de pouvoir économique continuent de tirer une large part de leurs ressources de leurs propriétés agricoles. En outre, avec la croissance rapide de la population, et en particulier de la main-d'œuvre rurale sans terre, la protection de la propriété foncière est historiquement étroitement liée à la manipulation du pouvoir politique local et du pouvoir de police. Ces mêmes configurations se retrouvent d'ailleurs souvent dans des secteurs non agricoles, avec la même tendance à combiner investissement minimal, bienveillance maximale du gouvernement, et résistance aux intérêts des travailleurs.

Ce n'est pas une exclusivité des Philippines, bien sûr. On peut observer le cas philippin dans une perspective comparatiste et s'interroger sur la relation qui existe entre le type de couplage agricole/non agricole d'une part, la formation et l'orientation des élites d'autre part : quelle sorte d'élite industrielle obtient-on quand la transformation rurale et l'industrialisation se produisent en l'absence de réforme agraire ? La réponse (comme on peut le voir en Indonésie, en Thaïlande et dans toute l'Amérique centrale) est celle d'une élite prédatrice, c'est-à-dire qui maintient sa position moins par les mérites de l'efficacité que par ce qu'elle obtient du pouvoir⁶⁵.

Ceci se reflète dans le profond conservatisme des dirigeants du secteur " privé " aux Philippines. Un conservatisme économique, technologique, politique et social particulièrement hostile à tout ce qui peut modifier les fondements des relations existant au sein du secteur " privé ", notamment la position dominante de certains groupes. Ces dirigeants ont donc fortement tendance à chercher à manipuler, récupérer, dévier ou si nécessaire faire capoter ces initiatives : soit par le refus de coopérer, soit par l'action politique et la manipulation des instruments de l'Etat ou des élections, soit, si nécessaire, par la coercion et l'intimidation.

Comment fonctionne le secteur " privé " ?

Les analyses s'étant surtout — et pour de bonnes raisons — focalisées sur la recherche de rente et la réforme des politiques publiques⁶⁶, ainsi que sur les questions agraires, on

⁶⁴ Bruce Koppel, *Between Ballot and Balut : Philippine Industrial Labor Relations 1960-1990*, Working paper, Honolulu, East-West Center, 1990.

⁶⁵ Bruce Koppel, *Agrarian Reform in Asia : Lessons and Prospects for the 1990s*, Honolulu, East-West Center Resource Systems Institute Conference Report, 1991.

⁶⁶ Voir Emmanuel De Dios (ed.), *An Analysis of the Philippine Economic Crisis*, Quezon City, University of the Philippines School of Economics, 1984 ; Ramon Clarete, *Debt Crisis, Trade Liberalization and Agricultural Policy Reform : The Philippines*, Working Paper, Honolulu, East-West Center Resource Systems Institute, 1985 ; David Timberman, *A Changeless Land : Continuity and Change in Philippine Politics*, New York, M.E. Sharpe, 1991.

a un peu négligé une question pourtant tout aussi importante : comment fonctionne réellement le secteur " privé " des Philippines ? Quelles sont les règles de comportement qui ont cours sur le marché et comment sont-elles fixées ? Autrement dit, quelle est la culture de ce secteur, quelle influence a-t-elle eu sur sa façon de réagir aux changements de l'environnement économique, par exemple à la réforme ? Et peut-on en déduire ses réactions futures ?

Pour répondre à ces questions, quatre faits, que nous formulerons de façon assez simplifiée, seront examinés⁶⁷ : 1) le secteur " privé " se caractérise par la hiérarchie et la stabilité ; 2) il existe un important principe culturel qui a un fort impact économique : le droit de survivre ; 3) sous certains aspects importants, la prise de décision et l'action économiques dans ce secteur sont déterminées plus par des processus politiques que par ceux du marché ; 4) les principes définissant cette " culture " s'appliquent à toute l'activité économique conduite à l'intérieur du pays, qu'il s'agisse de propriétaires ou d'opérateurs philippins ou étrangers.

Hiérarchie et stabilité

Il existe dans le secteur " privé " une hiérarchie, dont la stabilité est considérée comme très importante. Cette hiérarchie n'est pas la conséquence des différences de taille (en termes de capital, d'emploi ou de parts de marché) ; celles-ci en sont bien plutôt la *manifestation*. De même, elle n'est pas tant le simple reflet de la répartition des positions de privilège (par exemple d'accès au pouvoir politique ou de relations familiales) que la conséquence du pouvoir et des avantages liés à la dimension et au privilège, ainsi que de la façon dont ce pouvoir et cet avantage sont employés. Le maintien d'une hiérarchie stable est un important principe régissant les relations tant à l'intérieur du secteur " privé " qu'entre celui-ci et l'appareil d'Etat.

Le point central est que la plupart des acteurs de ce secteur admettent que le pouvoir et les avantages associés à de hautes positions dans la hiérarchie s'exercent au bénéfice de leurs détenteurs. Une tactique habituelle sera de tenter de restreindre la concurrence afin de maximiser les profits. Il y a d'apparentes exceptions sous forme de monopoles, mais on peut arguer que ce ne sont pas des exceptions puisque, dans ces cas, il s'agissait moins de pousser dehors des concurrents que de bloquer l'entrée de nouveaux. Comme on le verra plus loin, les questions de l'entrée et de la sortie sont liées à l'efficacité et à la part de marché, mais pas d'une façon qui reflète une corrélation positive entre celles-ci.

L'intégration de multiples secteurs " privés " dans un seul secteur " privé " hiérarchisé est un trait essentiel de l'organisation et du changement structurels dans l'économie philippine. Trois points sont ici particulièrement importants depuis une vingtaine d'années : d'une part, une masse importante de travailleurs sous contrat à l'étranger comme

⁶⁷ Ceci se fonde sur une recherche conduite pour Koppel et Montes, *op. cit.*

source de devises et soupape de sécurité relativement au chômage rural⁶⁸ ; ensuite, l'accumulation de lourdes dettes, extérieure puis aussi intérieure, qui ont fait de la restauration, du maintien et de l'amélioration de l'image de solvabilité internationale un objectif toujours présent ; enfin, le rôle des investisseurs et du capital étrangers dans le développement des ressources industrielles et naturelles. Dans tous ces cas, le maintien d'une hiérarchie intérieure stable est une tâche de plus en plus compliquée, mais pas nouvelle. Depuis le début des années cinquante, les efforts en ce sens marquent la façon dont le secteur " privé " négocie sur des points tels que la réglementation de l'investissement étranger ou la réforme du commerce.

Le droit à la survie

Le droit à la survie contribue à contrebalancer les effets néfastes de cette primauté de la stabilité hiérarchique. On ne doit pas être surpris de ce que certains aspects fondamentaux de l'organisation socio-économique agraire s'étendent au-delà de ce domaine. Le droit de survivre prend alors un sens plus général : le but social de la concurrence n'est pas tant d'améliorer l'efficacité que de distribuer des parts de marché, c'est-à-dire d'assurer le droit à l'accumulation.

Selon la théorie économique, on doit s'attendre à une forte corrélation entre l'efficacité d'une firme et sa part de marché, même si cette corrélation ne dépend pas seulement des choix opérés par la firme mais aussi des caractéristiques du marché dans son ensemble, c'est-à-dire des choix faits par toutes les firmes et, par exemple, de la façon dont sont distribués divers privilèges (par exemple les subventions publiques, ou les accès privilégiés au capital offerts par les liens familiaux ou ethniques). Le secteur " privé " philippin vérifie ces principes généraux : l'ensemble de ce qu'implique une plus grande efficacité de la firme doit être étalonné sur la répartition de l'efficacité en d'autres points du marché. Mais il y a une nuance : aux Philippines, les variations d'efficacité, dans le temps et entre firmes, sont souvent beaucoup plus amples que les variations de part de marché. Si l'on met en relation ces variations d'efficacité et le taux d'entrée et de sortie du marché, on observe un autre phénomène : l'une des façons, pour ceux qui se trouvent au sommet de la hiérarchie, de faire plus de profit est précisément de coexister sur les marchés avec des firmes beaucoup moins efficaces, plutôt que de les concurrencer. Cela signifie que la résistance à l'entrée sur le marché d'une firme plus efficace sera beaucoup plus forte que la tendance à expulser du marché une firme moins efficace.

Il s'ensuit deux résultats. L'un est que les firmes plus efficaces fixent des prix très proches de ceux des firmes les moins efficaces, ce qui signifie qu'elles tirent profit de *ne pas* s'engager dans une compétition par les prix (qui pourrait être considérée comme prédatrice). Ensuite, on ne s'intéresse guère aux investissements qui réduisent les coûts (par exemple des équipements plus modernes) et beaucoup plus à tout ce qui renforce la stabilité de l'équation coût/profit ou, dans les secteurs qui connaissent de fortes variations

⁶⁸ L'émigration a été importante tout au long du siècle. Dans les années vingt, a commencé l'émigration vers les Etats-Unis, qui sont restés la principale destination jusqu'aux années soixante-dix. Durant les décennies soixante-dix et quatre-vingt, quatre millions de Philippins étaient temporairement employés à l'étranger, principalement au Moyen-Orient et en Asie. L'estimation est la même aujourd'hui.

de coût, la prévisibilité de cette équation⁶⁹.

L'économie comme résultat de la politique

Cela conduit au troisième de nos faits : *le secteur "privé" et le secteur public ne sont pas des catégories exclusives l'une de l'autre*. Les pouvoirs publics sont par essence impliqués dans le secteur "privé", parce que l'élaboration et la mise en œuvre des règles du jeu dans le secteur "privé" sont entendus essentiellement comme des processus politiques plutôt qu'économiques. C'est pourquoi, même si, de l'extérieur, on peut avoir l'impression que les résultats économiques sont beaucoup trop déterminés par des facteurs politiques, cette détermination d'origine politique n'est pas du tout considérée comme une anomalie, ni même comme un facteur exogène, lorsqu'on se situe à l'intérieur de la culture du secteur "privé". La relation entre les secteurs public et "privé" est considérée comme naturelle. Elle n'est vécue comme défectueuse que par des acteurs qui en sont exclus du fait de l'étroitesse de l'accès à l'influence politique et en particulier du rôle de l'argent et des relations familiales pour déterminer où, comment et avec quels résultats l'intervention des pouvoirs publics va se produire. Autrement dit, l'intérêt général n'est pas incarné par le marché comme lieu de libre concurrence et d'efficacité maximale, mais par la confirmation du privilège et de la position, par le maintien de la stabilité et la protection du droit à la survie⁷⁰.

On peut en citer deux exemples importants. L'un est le cas des relations du travail, particulièrement depuis les années soixante. Bien que les questions de salaires et de contrat de travail aient joué leur rôle dans le mouvement ouvrier philippin, la pointe avancée du mouvement s'est attachée au rôle des travailleurs dans le processus politique ici décrit. Si les travailleurs ont un rôle d'acteur plutôt que de facteur de production, alors cela signifie que les mêmes objectifs : confirmer la position, soutenir la stabilité, protéger le droit de survivre, doivent être étendus "constitutionnellement" à ces derniers. Il est important de noter que là, comme plus haut, ce ne sont pas les questions de productivité qui priment. Historiquement, la réaction du secteur manufacturier des Philippines au défi des travailleurs a suivi la voie à laquelle on pouvait s'attendre : il en a appelé à l'appareil d'Etat (ou à son propre pouvoir) pour confirmer la position des firmes et y dénier l'entrée aux syndicats comme acteurs indépendants. Cette détermination est si forte, remarquons-le, que les firmes choisissent parfois de sortir temporairement de la production plutôt que d'y laisser entrer les organisations ouvrières. C'est précisément la raison pour laquelle certains ont avancé que ce qui a été rétabli depuis 1986 était une pratique politique profondément antidémocratique.

⁶⁹ Dans une récente enquête conduite par Koppel et Montes, on a posé à un large échantillon de dirigeants d'entreprises privées la question suivante : "Vous avez entendu parler du livre *In Search of Excellence* sur l'innovation et l'adaptation dans les firmes américaines. Si un livre de ce genre devait être écrit à partir d'exemples philippins, "à la recherche" de quoi seraient les firmes ?" La première réponse, et de très loin, est "de la survie". La seconde, "de l'assistance".

⁷⁰ Le fait que, en politique électorale, il y a des vainqueurs et des vaincus entre en contradiction avec le principe du droit à la survie ; contradiction qui se manifeste dans la violence liée aux élections ou dans le commentaire de l'ancien président Marcos sur une chaîne américaine de télévision, affirmant : "Nous sommes mauvais perdants". Reste que la nature fluide des coalitions politiques philippines laisse supposer que les concurrents ont intérêt à émusser la compétition électorale par des stratégies d'inclusion des anciens rivaux.

Le second exemple est celui des droits de la propriété et de la définition du monopole. Pour beaucoup de propriétaires et de directeurs philippins, le monopole n'est pas l'attribut d'une certaine position sur le marché, mais une caractéristique des relations entre gouvernement et monde économique. Le monopole est là où une part de marché excessivement grande est *donnée* à une firme par le biais d'interventions gouvernementales qui enlèvent des parts à d'autres firmes et qui portent ainsi atteinte à leur droit de survivre. Il est important de garder présent à l'esprit que l'opposition très large du secteur "privé" à Marcos ne s'est matérialisée qu'à la fin des années soixante-dix, lorsqu'il devint clair que la stabilité, à laquelle ces acteurs avaient attaché tant de prix dans les premières années de son règne, avait fait place à de sérieuses menaces à leur propre survie. La mission de l'Etat, ou plus précisément de la politique, est de *protéger* les parts de marché comme si c'étaient des droits de propriété, aussi larges que puissent devenir ces parts. Dans ce cas, ce qui existe n'est pas un monopole, mais un effet "naturel". Selon cette manière de voir, on peut soutenir que le NASUTRA sous Marcos était un monopole du sucre parce qu'il avait été créé par le gouvernement, tandis que le contrôle du financement et de la commercialisation de la noix de coco par COCOFED ne l'était pas parce qu'il n'était pas la conséquence directe d'une action gouvernementale.

Maintenir la cohérence du marché intérieur

Le quatrième fait est que, en principe, les trois premières règles, qui concernent les relations à l'intérieur du secteur "privé" philippin, sont étendues aux relations entre ce secteur et les acteurs étrangers à l'intérieur de l'économie du pays. Ici encore, il ne s'agit pas de simple protection mais plutôt, sous sa forme la plus ambitieuse, d'un mandat pour tenter de coopter d'autres acteurs dans l'élaboration des règles qui gouvernent le marché intérieur. Par exemple, dans les débats sur la manière d'attirer et de réguler l'investissement étranger, il ne s'agit pas de savoir si l'investissement étranger est bon ou mauvais pour le pays mais, au fond, comment s'assurer que les acteurs étrangers investissant aux Philippines se plieront aux règles intérieures. On en a vu un bon exemple il y a quelques années avec l'éventualité d'un investissement taïwanais dans une raffinerie. Cet investissement, dont on avait cruellement besoin si l'on se plaçait du point de vue du développement, a été rejeté essentiellement parce que, selon toute probabilité, il aurait radicalement modifié la répartition du pouvoir existant dans plusieurs secteurs concernés et les règles du jeu dans ces secteurs.

De nouvelles banques étrangères ont été autorisées à entrer dans le système mais on en a strictement limité les conséquences sur le plan de la libéralisation : le plus fort impact allait s'exercer sur le segment supérieur du marché, qui était déjà très compétitif. En revanche, il y aura peu de changement en ce qui concerne les clients plus modestes, entreprises petites et moyennes et déposants ordinaires. Les banquiers se proclament favorables à la libéralisation, tout en se félicitant d'avoir contribué à une législation qui ne demande "pas trop de concessions inutiles". Les objectifs du développement continuent à être sacrifiés aux inté-

rêts de quelques-uns⁷¹.

Les quatre règles que nous venons de passer en revue ne doivent pas être comprises de manière rigide, mais comme des lignes indicatrices. Comme telles, elles sont beaucoup plus éclairantes que les explications centrées sur la recherche de rente. Elles permettent de voir les vraies raisons des réactions du secteur " privé " aux modifications de l'environnement économique que constituent les changements de politique macroéconomique et sectorielle et l'intégration croissante à l'économie mondiale.

Observons l'exemple de l'industrie textile. On peut dire que l'industrialisation des Philippines a commencé en 1936 avec l'ouverture de la première usine textile intégrée de la National Development Company. Depuis, cette branche a été un baromètre de l'industrialisation du pays, depuis les tentatives des années cinquante pour limiter les importations en provenance du Japon jusqu'aux efforts accomplis pour devenir un exportateur compétitif sur les marchés américains et européens. La participation à l'industrie textile s'est depuis substantiellement élargie, quelques grandes usines intégrées coexistant avec de nombreux petits ateliers de montage.

Depuis les années cinquante, tant les pouvoirs publics que diverses associations industrielles débattent de ce qu'il convient de faire pour promouvoir et protéger cette activité et pour encourager son développement. La discussion porte souvent sur la réglementation de l'importation de matières premières et, plus récemment, de l'exportation des produits finis. Malgré les efforts de mise en œuvre de ces contrôles, qui portent surtout sur l'inspection des produits au point d'origine, une vaste contrebande s'est développée, qui révèle la détermination du secteur " privé " à internaliser les relations économiques internationales d'une manière favorable à ses intérêts. Lorsque le gouvernement paraît prendre des mesures conformes aux intérêts ou aux accords internationaux, il peut gêner, mais n'empêche rien.

Remarquons qu'il existe des relations complexes et souvent difficiles entre les usines intégrées et les nuées de sous-traitants, et entre ceux qui produisent pour la consommation intérieure et ceux qui utilisent une partie de leur quota d'exportation. Ces relations présentent de nombreuses caractéristiques de la segmentation hiérarchique notée plus haut. Pourtant, les canons de la stabilité, des parts de marché, et du droit à la survie sont très apparents, et il y a peu d'exemples de firmes faibles, à quelque niveau que ce soit, qui auraient été " expulsées " du processus.

Depuis le milieu des années soixante-dix, la nécessité d'élever le niveau technologique de l'industrie textile a souvent été évoquée. A plusieurs reprises, des politiques ont été adoptées et financées à cette fin, le plus souvent sur l'ordre des donateurs internationaux, assorties de toutes sortes d'incitations. En général, ces politiques n'ont pas atteint leurs objectifs. Comme on l'a dit plus haut, les firmes ne sont pas opposées à la modernisation qui, d'une part impliquent un risque accru (par exemple risque de manque de devises), d'autre part introduisent des éléments de déstabilisation dans leurs opérations

⁷¹ Paul D. Hutchcroft, *The Philippines at the Crossroads : Sustaining Economic and Political Reform*, New York, the Asia Society, 1996, pp. 7-8. Voir aussi son *Booby Capitalism : The Politics of Banking in the Philippines*, Ithaca, Cornell U.P., 1997.

(par exemple formes nouvelles et imprévisibles de la concurrence) et enfin, de fait, limitent leur liberté d'utilisation du capital supplémentaire (ou de leurs privilèges).

On pourrait en dire autant d'autres industries, par exemple l'électro-ménager, l'électronique, l'équipement automobile, la banque et les services financiers. Cela ne veut pas dire que tous les directeurs et les propriétaires réagissent ainsi. Il existe de nombreuses variantes. Mais les quatre faits que nous avons présentés ici rendent bien compte de tendances essentielles. En outre, il ne s'agit pas seulement de comportements : tout porte à croire qu'il s'agit de normes. Les choses sont ainsi parce que les gens *veulent* qu'il en soit ainsi et pensent qu'il *doit* en être ainsi.

La distinction public-privé

L'objectif poursuivi aux Philippines n'est pas d'améliorer l'efficacité (ce qui interdirait les subventions et le patronage de l'Etat) mais d'accumuler du capital. Par suite, on se focalise sur les principes de hiérarchie et de segmentation, de stabilité et de prévisibilité, de droit de survivre, principes qui impliquent une étroite collusion entre les intérêts de ce qui est considéré ailleurs comme secteur " privé " et ceux du secteur public⁷². Cela suscite dans le système une tension interne très particulière. D'un côté, il existe un énorme potentiel de formes prédatrices de la concurrence, créé en grande partie par les relations entre pouvoir économique et pouvoir d'Etat. Ces relations ne contribuent guère à l'efficacité, mais peuvent faciliter l'accumulation de profits. D'un autre côté, il existe des freins à une prédation de type darwinien (expulsion forcée), là encore du fait de la convergence des motivations et des actions du secteur " privé " et du secteur public, qui confortent également des formes d'accumulation de capital.

Au risque d'une certaine surinterprétation historique, on peut observer à l'époque espagnole une préfiguration remarquable de ce mécanisme. Appelons-la le " principe du galion " : en ce temps-là, le commerce international des Philippines avait une structure triangulaire. Des marchandises en provenance de Chine arrivaient dans les ports de l'archipel. Avec des produits philippins, elles étaient envoyées au Mexique (alors colonie espagnole), et là transbordées sur des navires à destination de l'Espagne. A son retour du Mexique, le galion rapportait de l'or et d'autres marchandises. Pour faire de l'argent, pour développer sa richesse et son pouvoir dans la colonie, il fallait disposer d'espace sur le galion. En principe, cet espace était réservé aux prêtres, aux fonctionnaires civils et militaires espagnols et à leurs veuves. Les autres catégories (indigènes ou non), si elles voulaient avoir leur part de ce commerce lucratif, devaient s'assurer le patronage de ceux qui disposaient de cet espace. Le partage effectif de ce bien rare était donc le résultat de négociations entre une élite coloniale établie et une élite locale en ascension. Lorsque les Etats-Unis prirent possession de l'archipel, ils maintinrent ce dispositif. Ils stabilisèrent leur domination en stabilisant les *ilustrados*, en donnant des privilèges à une élite de planteurs

⁷² Ce sont des règles pour l'accumulation du capital, non pour l'efficacité économique. Sur ce point, et en ce qui concerne la compréhension du développement économique en Asie en général, voir Robert Wade, *Governing the Market : Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

et d'entrepreneurs philippins et en réduisant le pouvoir de la hiérarchie catholique considérée comme la principale alliée des Espagnols.

Dans la réalité, c'était donc la politique qui déterminait les résultats économiques, tant dans la période espagnole que sous la domination américaine. L'Etat et le secteur " privé " n'étaient pas des adversaires, mais collaboraient à un même projet. On pourrait dire que ce modèle fondamental opère toujours, au moins sous deux aspects importants : le postulat implicite que le marché est une entité politico-économique ; et un autre postulat, selon lequel la position et la performance économiques sont fondamentalement, au moins pour partie, déterminées et régulées par des facteurs politiques, non par la concurrence.

Il nous faut sur ce point replacer la période Marcos dans son contexte historique. Les déterminants politiques des rapports marchands se situaient pour l'essentiel à l'intérieur du secteur " privé " lui-même. L'Etat, comme incarnation d'un autre type d'instance politique, était secondaire et fréquemment instrumental. C'étaient la segmentation et la hiérarchie du secteur " privé " qui structuraient le processus de détermination des grandes lignes de la politique économique et de leur mise en œuvre⁷³. Rappelons que l'octroi de l'indépendance par les Etats-Unis fut un acte inachevé. Jusqu'au milieu des années cinquante, le gouvernement philippin n'était toujours pas libre de sa propre politique macroéconomique dans de nombreux domaines (par exemple le taux de change). Cette limitation a handicapé le jeune Etat et a facilité la reconstitution de relations politiques et économiques en continuité avec les tendances de l'avant-guerre.

Les tentatives du président Macapagal de s'attaquer aux graves déséquilibres macroéconomiques au début des années soixante, même si elles ne furent pas très efficaces, constituent un début d'affirmation du rôle de l'Etat comme lieu de décision politique affectant les relations marchandes. Cette nouvelle ligne allait atteindre son apothéose sous Marcos, qui allait de plus en plus ouvertement faire de l'organisation des relations marchandes une prérogative de l'Etat.

Dans les premières années de la loi martiale, de larges fractions du secteur " privé " accueillirent très favorablement la stabilité politique qu'il apportait, ainsi que l'injection de capitaux frais assez substantiels (provenant principalement de l'aide étrangère) pour l'amélioration des infrastructures et de la production agricole. Ce n'est que lorsque la menace qu'il faisait peser sur les processus politiques à l'intérieur du secteur " privé " devint évidente, lorsque la survie même de plusieurs acteurs du " privé " fut clairement mise en péril — période qui s'ouvre symboliquement avec le scandale Dewey Dee — qu'une sérieuse résistance se manifesta contre cette conception du rôle de l'Etat. Après 1986, on vit rapidement ressurgir la revendication de la primauté du secteur " privé " comme ins-

⁷³ Cela ne signifie pas qu'il n'y avait pas de compétition ni de frictions à l'intérieur du secteur privé. Un article du milieu des années cinquante, par exemple, se fait l'écho du point de vue de certains négociants et industriels selon lesquels, tant que la politique ne sera pas éliminée de la planification économique, le pays n'effectuera pas son décollage. Ils citent plusieurs cas où l'intervention politique a nui à l'efficacité économique : 1) un projet d'usine de sel de plusieurs millions de pesos, proposé par un investisseur étranger et bloqué par des producteurs de sel philippins ; 2) l'importation de tabacs américains de Virginie à un prix très élevé après plusieurs tentatives des planteurs locaux de bloquer complètement l'importation ; 3) le laxisme de la Banque centrale sur les autorisations de sorties de devises pour des importations non essentielles en année électorale. Ernesto Ilustre, "Traders hit "lobby government"", *Manila Times*, 3 février 1956, pp. 1-2.

tance de détermination politique de l'activité marchande⁷⁴. Paradoxalement, l'opposition principale à cette revendication ne vient pas du gouvernement mais des acteurs internationaux, qui affirment la nécessité pour celui-ci de prendre en main la direction de la réforme économique, laquelle a pour but d'accroître le rôle du secteur " privé " ! Il faut bien comprendre que personne, aux Philippines, ne conteste le principe que les relations marchandes sont déterminées politiquement. Le débat a été et reste focalisé sur la question de savoir qui contrôle ce processus politique, autrement dit, où il se déroule.

C'est pourquoi une question classique sur les relations secteur " privé " / secteur public se trouve aux Philippines formulée de façon inhabituelle. On demande classiquement, au sujet des rapports entre l'économie et la politique : " Les conditions sont-elles équitables ? " Mais, à partir du moment où le principe même de conditions équitables n'est pas une norme généralement acceptée, comme c'est le cas dans le discours politique philippin qui considère une telle norme comme redistributive et donc subversive, la question devient : " Dans les relations public/privé, les principes de hiérarchie, de stabilité et de droit à la survie sont-ils respectés ? " Or il n'y a pas là un seul terrain de jeu mais plusieurs, c'est-à-dire plusieurs secteurs " privés ". Par bien des aspects, les questions les plus importantes, celles qui sont au cœur des débats sur les conflits entre intérêts publics et privés, ne traitent pas aux Philippines de ce qui se passe sur un terrain donné, mais plutôt entre différents terrains (par exemple entre grandes et petites entreprises, entre entreprises situées à l'intérieur d'un groupement familial et autres entreprises, etc.).

En se fondant sur l'analyse qui précède, on peut faire une remarque sur l'expérience philippine de libéralisation économique et de réforme. La libéralisation prônée à l'échelle internationale, le renforcement du rôle de l'initiative privée dans le développement économique, font l'objet aux Philippines d'une opposition systématique de la part de très nombreux intérêts privés. Pourquoi ? La réponse habituelle évoque des explications du type recherche de rente. Mais c'est une réponse trop étroite. *Les réformes ont rencontré une opposition parce qu'elles représentent une dépolitisation des relations marchandes et de leur fruit et que cela est contraire à ce que veulent de larges parts du secteur " privé " .* Lorsqu'on en appelle à une réforme, il s'agit bien souvent non pas de repli de l'Etat, mais au contraire de son intervention renforcée au bénéfice de certains intérêts. Par exemple, dans une série de sessions réunissant des représentants de firmes petites, moyennes, grandes et multinationales⁷⁵, on a pu, comme il était prévisible, voir les petites firmes demander plus d'intervention de l'Etat pour compenser leurs désavantages vis-à-vis des grandes, et les grandes exiger la poursuite des relations privilégiées avec l'Etat, duquel on attendait en outre qu'il veuille bien jouer un rôle plus actif dans les relations économiques internationales.

Concluant une évaluation économique de la politique budgétaire des Philippines, Montes et Ravallo ont remarqué, de manière très nouvelle mais très exacte, que,

s'appuyant beaucoup trop sur une distinction public/privé en réalité bien mince aux Philippines, l'analyse classique pose la mauvaise question (" Quelle est la part du système finan-

⁷⁴ Koppel, "Mercantile transformations"...

⁷⁵ Asian Institute of Management, *op. cit.*

cier directement contrôlée par l'Etat ? ”), obtient la réponse juste (“ Une part trop grande ”) et donne une mauvaise solution (“ Il faut réduire l'accès de l'Etat aux ressources financières ”).

Les quelques éléments que nous présentons ici permettent de penser que le système financier réagit au régime commercial et non l'inverse. (...) La libéralisation financière, au sens d'un accroissement du contrôle privé sur les ressources financières, ne fera qu'accroître les inégalités de ressources⁷⁶.

Ils font ensuite une remarque encore plus pertinente sur les conséquences de la faiblesse de l'Etat :

Pour être efficace, le gouvernement doit suffisamment dominer le secteur privé et avoir l'audace nécessaire à la poursuite d'objectifs clairs. Les intentions sociales des gouvernements philippins n'ont jamais été bien définies et ne sont pas indépendantes des intérêts des éléments dominants du secteur privé. Par le biais de programmes spéciaux, l'Etat a alloué des crédits, en puisant largement dans les ressources tirées des relations extérieures. Le gouvernement, dont la capacité d'intervention augmentait ou diminuait selon son accès aux financements extérieurs, n'a jamais semblé prendre ses propres intentions au sérieux et n'a jamais exercé sa domination sur le système financier, même à l'époque où il y occupait une place prépondérante, puisqu'il représentait plus de la moitié des avoirs commerciaux dans les banques par le biais de la Banque centrale. Il n'a pas cherché à orienter les ressources financières privées pour financer ses intentions sociales⁷⁷.

De nouvelles directions ?

La culture politique des Philippines n'est pas statique. C'est la première critique du système patron/client qu'il faut avoir présente à l'esprit lorsqu'on cherche à comprendre la politique de ce pays. Mais, s'il y a des continuités substantielles tant dans les valeurs que dans les structures qui les incarnent, quelle est la marge de la variation et du changement ? A mesure que la société change, tant à l'intérieur que dans sa relation à l'économie politique internationale, ces changements influencent-ils les caractéristiques fondamentales de sa culture politique ? A long terme, il semble que oui, mais l'effet de ces changements est de différencier encore davantage les intérêts et les fortunes, de compliquer encore les relations entre les valeurs de la démocratie et les structures du pouvoir ; avec pour résultat une moindre cohésion, non seulement au sein des élites, mais au sein des autres secteurs et entre eux. Ceci est particulièrement problématique dans

⁷⁶ Manuel F. Montes et Noe E. Ravallo, *Repression through Liberalization : Resetting Private-Public Sector Bounds in Philippine Development Finance*. Final report for the joint Korea Development Institute and East-West Center project "Government, Financial Systems, and Economic Development : a Comparative Study of Selected Asian and Latin American Countries", Honolulu, East-West Center Institute for Economic Development and Policy, 1992, p. 50.

⁷⁷ Montes et Ravallo, p. 51.

la mesure où ni les valeurs ni les structures ne sont clairement liées aux objectifs démocratiques. Le discours et le dialogue politique s'approprient les symboles du nationalisme, de la liberté, du bien-être social sans pour autant que cela implique quoi que ce soit pour les valeurs ou le comportement des structures existantes.

Par exemple, on a pu soutenir que l'extension du capitalisme dans la campagne philippine depuis le milieu du XIX^{ème} siècle - qui s'incarne dans la commercialisation de l'agriculture, le développement du travail salarié agricole et du phénomène des paysans sans terre - a sapé les relations patrons/clients, rétréci le champ des échanges clientélistes et préparé l'intensification du factionnalisme, de l'agitation sociale et du conflit de classe⁷⁸. L'évaluation que l'on vient de faire du capitalisme philippin nous incite à ajouter une deuxième observation : la persistance de la pauvreté rurale et l'approfondissement de la différenciation sociale à la campagne ont eu aussi un effet sur l'économie industrielle et les relations politiques à la ville. Dans les deux cas, le rôle de l'Etat a été considérable, non seulement parce qu'il a assuré la continuité des structures "à l'intérieur" des secteurs, mais parce qu'il a assuré la cohérence des relations de pouvoir tant "à l'intérieur" des secteurs qu'"entre" eux⁷⁹.

En certains points de l'archipel, la vie politique locale est principalement le produit de la dynamique patrons/clients. Dans d'autres lieux, la pénétration capitaliste et la désorganisation sociale donnent à la politique locale un tour nettement plus brutal. Les analystes ont peut-être accordé trop d'attention aux configurations de pouvoir dans les zones rurales et pas assez à ce qui les relie aux rapports entre différentes formes de capital et l'Etat.

Contrairement à un présupposé fréquent dans l'historiographie philippine, les planteurs de canne de Negros n'ont pas noué une relation simple, une "alliance", avec l'Etat colonial espagnol qui d'ailleurs, à la fin du XIX^{ème} siècle, était englué dans l'anachronisme et en proie à une désintégration profonde... En l'absence de soutien étatique sans équivoque et parce qu'ils ne constituaient pas une classe aristocratique traditionnelle, les planteurs étaient dépourvus de la légitimité culturelle et de l'appareil de coercition nécessaires pour mobiliser à volonté la main-d'œuvre. Le sous-développement du marché du travail et l'ébauche d'une prise de conscience de sa force par la paysannerie conduisirent les planteurs de canne à se lancer dans des compromis compliqués avec différentes catégories de travailleurs indigènes qui, bien qu'exploités, étaient en mesure d'infléchir en leur faveur les conditions de l'emploi. C'est ainsi que, par suite de la faiblesse de l'Etat, de l'hégémonie incertaine des planteurs, d'une certaine force de négociation de la part des travailleurs, d'une technologie retardataire et, paradoxalement, d'une concurrence internationale ouverte, le métayage devint la modalité normale de production dans les plantations de canne de Negros.

Avec la domination américaine, l'alliance planteurs-Etat colonial put fleurir à l'aise, et la production de sucre se modernisa. La restructuration qui s'ensuivit compliqua les rapports de production et la lutte pour le surplus, et aboutit à l'abandon du métayage à Negros.(...) Ainsi, c'est dans les conditions d'un Etat colonial relativement puissant, soutenant sans faiblesse le capital sucrier, d'une classe de planteurs qui avait établi sa domination, de condi-

⁷⁸ Thomas Nowak & Kay Snyder, "Clientelist politics in the Philippines : integration or instability ?", *American Political Science Review*, vol. 68, sept. 1976, pp. 1147-1170.

⁷⁹ Koppel, "Mercantile Transformations".

tions difficiles pour les luttes des travailleurs, de technologie moderne et d'un marché d'exportation sûr, lucratif et non compétitif que la forme salariée (...) se répandit dans les plantations de Negros. Dans le centre de Luçon, la configuration particulière des forces sociales conduisit à maintenir le métayage mais l'antagonisme capital/travail n'en fut que plus évident dans la lutte pour le partage du surplus⁸⁰.

Dans certains cas, la politique locale et la perpétuation du pouvoir local sont fondées sur des ressources économiques et politiques qui se situent à l'extérieur de l'Etat : par exemple, Cebu. Dans d'autres (par exemple, Cavite), la politique locale et les configurations du pouvoir local reflètent davantage les intérêts de l'Etat. Dans d'autres encore, les formes locales, régionales et nationales de relations patrons/clients fusionnent dans l'Etat : Bicol, la vallée Cagayan, Iloilo et Negros en ont été des exemples du temps de Marcos.

Existe-t-il des catégories de population sur lesquelles s'appuyer pour réformer les relations entre le gouvernement et le secteur " privé " ? Oui, certes, mais leurs objectifs sont divers, reflétant les lignes de fracture à l'intérieur de l'élite et entre celles-ci et les autres secteurs de la société.

Les groupes les plus puissants favorables à la réforme sont des groupes du secteur " privé " qui veulent que le gouvernement réoriente ses interventions en leur faveur. C'est de la politique classique de redistribution. Une grande partie du débat des sept dernières décennies sur la réforme douanière, par exemple, oppose entre eux de tels groupes. Pour ces catégories, la réforme ne porte pas sur la relation entre Etat et économie, mais sur le point de savoir qui bénéficie des largesses et du pouvoir de l'Etat. Dans certains cas, par exemple, des intérêts économiques puissants souhaitent une *réduction* de la régulation étatique de leurs activités. La poursuite de ces dernières ne va pas nécessairement de pair avec une réorientation en direction du marché, surtout si ce qu'on recherche est la déréglementation des pratiques anticompetitives⁸¹.

Il y a une deuxième catégorie qui pourrait soutenir des réformes ; elle reconnaît la nécessité de restructurer le secteur " privé ", principalement en réduisant le rôle des plus grosses concentrations de pouvoir économique et leur collusion avec le pouvoir politique. Disons qu'elle soutient une politique plus redistributive. Ce type d'attitude peut soit découler d'une position economiciste classique : primauté à l'efficacité ; il s'agit alors d'universitaires ou de technocrates qui s'intéressent surtout à la privatisation et à la rationalisation industrielle ; soit faire partie d'une critique sociale plus générale de la concentration économique et de la corruption ; cette attitude trouve son expression dans la presse, dans une partie du mouvement ouvrier, dans des ONG et chez ceux qu'on appelle aux Philippines les néo-libéraux de gauche.

Il existe une troisième manière de voir, plus ou moins considérée comme subversive, selon laquelle il importe de restructurer en profondeur tant le système politique que le sys-

⁸⁰ Filomeno V. Aguilar, Jr., "Sugar planter-state relations and labour processes in colonial Philippine haciendas", *The Journal of Peasant Studies* 22, oct. 1994, pp. 50-80.

⁸¹ C'est une longue histoire... Par exemple, à l'époque où Salvador Araneta était Coordinateur économique du gouvernement, en 1950, position qui lui donnait la responsabilité des 24 entreprises publiques, il déplore les "ingérences politiques" dans sa gestion. Selon lui, puisque les directeurs des entreprises publiques sont considérés comme responsables en cas d'échec de ces entreprises, ils doivent bénéficier de toute la liberté de mouvement nécessaire. Voir "ECA aids and politics", *Sunday Times Magazine*, 8 avril 1951, p. 33.

tème économique, puisqu'ils sont étroitement imbriqués. On retrouve là également une partie du mouvement ouvrier, tant rural qu'urbain, des ONG et différents groupes militants, ainsi que des éléments de la gauche radicale. D'une certaine manière cet ensemble a une histoire aussi longue que la plupart des autres, remontant au moins aux années trente, et a souvent été la cible d'une répression étatique ou privée⁸².

Les lieux de la décision politique en matière de relations entre l'Etat et l'économie voient donc s'affronter de nombreux points de vue concurrents. Il existe aussi des divergences persistantes au sein de l'élite sur ce qu'il convient de faire pour protéger l'accumulation du capital telle qu'elle existe et en imaginer de nouvelles voies. A ce propos, Tiglao répertorie un " paradoxe " qui a des conséquences tant politiques qu'économiques :

La répartition du revenu aux Philippines est l'une des plus inéquitables de la région. L'élite parvient à bloquer tout programme important de redistribution du revenu, comme on l'a vu avec la timide réforme agraire. Pourtant tous les facteurs qui déterminent la politique économique - fragmentation de l'élite, forces et faiblesses des différentes institutions de l'Etat, émergence d'un robuste mouvement social - tendent à pousser l'Etat vers des décisions susceptibles de satisfaire ses besoins de légitimité à court terme plutôt que les besoins à long terme de l'accumulation du capital. Ce sont soit des décisions qui satisfont des revendications populistes, comme dans le cas du retard pris à déréglementer le prix du pétrole, soit des décisions qui satisfont les revendications à court terme d'une portion influente de l'élite, comme dans le cas du programme très mou de libéralisation douanière⁸³.

Le développement des Philippines est extrêmement inégal, ce qui a des conséquences politiques multiples, aux racines elles-mêmes multiples⁸⁴. Les classes moyennes pourraient constituer un " nouveau " facteur, mais on ne sait pas encore clairement si elles ne sont rien d'autre que des " nouveaux *burgis* " ou si elles sont porteuses de " nouvelles " valeurs. La montée des actions militantes sur différentes " causes " dans les années quatre-vingt, le développement des organisations populaires et des ONG sont des exemples d'une culture civique, mais des exemples qui ne sont pas neufs, et d'ailleurs que signifie " culture civique " dans une société aussi divisée que les Philippines ? La direction du Parti communiste (PCP) venait aussi des familles *burgis* et classes moyennes, ce qui indique un autre chemin potentiel. Mais, s'il y a des racines dans les valeurs, il y

⁸² Les ONG et les groupes militants constitués autour d'une cause sont apparus comme des participants acceptables du processus politique au cours des dernières années. Ils diffusent parfois une version adoucie (et parfois seulement partielle) de ces positions.

⁸³ Rigoberto Tiglao, "The dilemmas of economic policymaking in a "people-power" state", in David G. Timberman, ed., *The Politics of Economic Reform in Southeast Asia : The Experiences of Thailand, Indonesia and the Philippines*, Manille, Asian Institute of Management, 1992, p. 89.

⁸⁴ Cette inégalité entretient le débat permanent sur la question de savoir si les Philippines sont caractérisées par des relations capitalistes ou féodales. Voir par exemple Temerio C. Rivera, Merlin M. Magallona, Rigoberto D. Tiglao, Ernesto M. Valencia et Alex R. Magno, *Feudalism and Capitalism in the Philippines : Trends and Implications*, Quezon City, Foundation for nationalist studies, 1982. Pour une comparaison, voir Craig Reynolds, *Thai Radical Discourse : The Real Face of Thai Feudalism*, Ithaca, Cornell University Southeast Asia Program, 1987.

en a aussi dans les structures de pouvoir, en particulier les relations entre les familles, les configurations de pouvoir provincial, et l'Etat⁸⁵.

Par exemple, la tendance du PCP à " gérer " la paysannerie plutôt qu'à lui donner le pouvoir est un problème fondamental non seulement pour comprendre ses échecs, mais pour l'avenir de mouvements politiques plus radicaux chez les paysans et les ouvriers philippins. Mais le problème, c'est que ces mouvements, quelle que soit leur idéologie, ont du mal à sortir de la matrice dans laquelle ils sont pris et qui dicte leur pratique politique. Ils sont sans cesse fragilisés par un militantisme irrégulier, par le factionnalisme et la " privatisation ". Cela ne signifie pas que des pratiques comme celle de Bonifacio soient impossibles, mais que leur appropriation comme symbole et modèle a mieux réussi que leur adoption comme modalité concrète.

On pourra nous dire que le PCP n'a pas le monopole de l' "instrumentalisme " et que tous les partis politiques, en particulier les alliances de clans qui appuient les partis de l'élite, ont vis-à-vis de la paysannerie et des citoyens en général une approche instrumentale. Certes. Mais ces gens ne prétendaient pas être révolutionnaires ni parler au nom des pauvres des campagnes. Même dans une démocratie faible et élitiste comme celle des Philippines, les alliances de clans qui contrôlent temporairement l'Etat sont obligées de tempérer leur pratique instrumentaliste parce qu'elles savent qu'elles ont des opposants - fussent-ils eux aussi des élites - qui se tiennent prêts à les remplacer si ceux qui occupent le pouvoir sont trop largement perçus comme abusant de leurs positions ou incapables de gouverner convenablement. L'instrumentalisme du PCP, lui, est absolutiste et donc potentiellement beaucoup plus abusif⁸⁶.

Törnquist montre plus de compréhension pour les erreurs d'analyse de la gauche philippine (par exemple son boycottage des élections de 1986). Mais il montre aussi comme il est difficile, dans le contexte philippin, de trouver un juste milieu entre confrontation et collusion.

Selon les analystes et idéologues philippins les plus radicaux, la démocratie n'était pas vitale. Les conditions essentielles de la démocratie - ou la " capacité réelle... d'exercer... une domination effective égale " - faisaient défaut. Il fallait les obtenir par la lutte. Toutefois, il était rare que cela pût se faire de manière légale, pacifique et démocratique, les droits et libertés étant limités. En outre, les ressources essentielles dans la société n'étaient pas, ne serait-ce que formellement, publiques, mais entre des mains privées. Même si les organes de l'Etat et les ressources publiques avaient été gouvernés de manière raisonnablement démocratique, cela n'aurait pas nécessairement créé de meilleures conditions pour la démocratie. Cela n'aurait pas non plus affaibli les classes dominantes, impérialistes, compradores gros capitalistes, propriétaires terriens et autres qui détenaient les sources du pouvoir réel. Il fallait les affronter directement.

D'autre part, les dissidents les plus indépendants qui, à côté des revendications de pluralis-

⁸⁵ Alfred W. McCoy, ed. *An Anarchy of Families : State and Family in the Philippines*, Madison, University of Wisconsin Center for Southeast Asian Studies, 1993.

⁸⁶ James Putzel, "Managing the "Main Force" : The Communist Party and the peasantry in the Philippines", *The Journal of Peasant Studies* 22, juillet 1995, p. 665.

me de représentation et de la construction de coalitions, attachaient aussi beaucoup de prix à la création d'organisations autonomes et à la participation populaire - et qui ont ajouté depuis quelque temps le *people empowerment* aux revendications des mouvements et des ONG - évitaient en général de se demander sérieusement quels étaient les lieux de contrôle des ressources privées et publiques auxquels il fallait s'attaquer, parce que de telles considérations pouvaient nuire à leurs efforts tactiques de construction de coalitions. D'où la difficulté d'indiquer quelles forces sociales pourraient être intéressées à lutter pour leur modèle démocratique dans une perspective à plus long terme. Beaucoup d'intérêts et d'acteurs différents sont impliqués, y compris les néo-libéraux et les nouveaux patrons⁸⁷.

Au cours des dernières années, l'économie des Philippines a connu une croissance comparable à celle de ses voisins. La Bourse est considérée comme l'une des plus performantes des marchés émergents. Manille, et en particulier Makati, connaît un boom immobilier, et le prix du terrain monte en flèche. Alors que des signes de ralentissement se manifestent ailleurs en Asie du Sud-Est, les perspectives de croissance aux Philippines apparaissent brillantes. L'inflation est maîtrisée. Les Philippines sont-elles en voie de devenir un " tigre " ? Il faudra voir si la croissance se maintient mais surtout si ses bénéficiaires se diversifient et si elle a un impact structurel⁸⁸.

On peut certainement espérer que la présence d'institutions démocratiques conduise finalement à la création d'une large coalition capable de soutenir les réformes économiques y compris sous les futurs présidents. Cependant, même si les institutions démocratiques semblent en effet se consolider, bien des secteurs de la société restent aux marges du processus démocratique général, et des forces décidément non démocratiques règnent toujours dans de nombreuses localités. Les observateurs internationaux applaudissent aux efforts visibles de la présidence Ramos pour montrer que la démocratie et la croissance économique peuvent marcher main dans la main, mais la démocratie à la philippine est handicapée non seulement par la domination persistante de puissantes oligarchies, mais aussi par la faible institutionnalisation de son système de partis et de son administration⁸⁹.

L'économie a été significativement ouverte dans certains domaines (par exemple les télécommunications) ; l'investissement étranger, en particulier en provenance d'autres parties de l'Asie, est en augmentation, ce qui a introduit de nouveaux niveaux de compétition et de confiance dans certains secteurs. Dans d'autres (la banque, par exemple), les progrès sont plus difficiles.

En même temps, on craint de plus en plus qu'un homme plus " traditionnel " succède

⁸⁷ Olle Törnquist, "Communists and Democracy in the Philippines", *Economic and Political Weekly* 36, 20 juillet 1991, p. 1761.

⁸⁸ Voir par exemple : Arsenio Balisacan, "Agricultural growth, landlessness, off-farm employment, and rural poverty in the Philippines", *Economic Development and Cultural Change* 41, avril 1993, pp. 533-562 ; Romeo M. Bautista, *Rapid Agricultural Growth is not enough : the Philippines, 1965-1980*. Paper prepared for the Conference on Agriculture on the Road to Industrialization, Taipei, 1990 ; Bruce Koppel, William E. James, "Development or deterioration ?" in Bruce Koppel, John Hawkins & William E. James, eds., *Development or Deterioration ? Work in Rural Asia*, Boulder, Lynne Rienner, 1994, pp. 275-301.

⁸⁹ Hutchcroft, p. 18.

à Ramos en 1998. Espoir et crainte sont l'un et l'autre justifiés, mais là encore on ne sait pas si la croissance économique sera une force de changement fondamental dans la distribution du pouvoir à l'intérieur de la société ou si, comme on peut le voir ailleurs en Asie du Sud-Est, elle confortera la nature divisée de la société et aiguïsera la compétition au sein de l'élite. Comme le montre le cas de la Thaïlande, l'intensification de la compétition au sein de l'élite dans une société divisée peut amener l'achat des voix (qui ne serait pas une nouveauté dans l'équation philippine fusils-gorilles-argent), à des alliances éventuelles avec des intérêts intérieurs (militaires) et extérieurs (économiques et de sécurité) (cela aussi, ce n'est pas nouveau pour les Philippines), et de manière générale à la poursuite du pouvoir à des fins qui n'ont rien à voir avec l'intérêt général.

Hernandez propose un point de vue plus favorable à la classe moyenne.

De 1986 à ce jour, les Philippines ont réussi à rédiger et à adopter une nouvelle Constitution, à rétablir l'indépendance de la justice, à organiser deux fois les élections locales, à créer deux régions autonomes pour des minorités ethniques et à tenir des élections pour constituer leur gouvernement, promulguer un Code de l'administration locale qui décentralise et concède des pouvoirs substantiels à ces niveaux, enfin à gérer convenablement, pour la première fois depuis 26 ans, le transfert de pouvoir d'un président à un autre. Si l'Etat est faible dans le sens qu'il ne pénètre guère l'économie ni la société civile, celle-ci se renforce, comme le montre la croissance dynamique des organisations populaires et autres ONG dans tout le pays. La classe moyenne a joué un rôle central dans la transformation politique et sociale du pays, en particulier en abattant l'autoritarisme, en forgeant une nouvelle démocratie et en œuvrant en permanence à des réformes sociales et politiques⁹⁰.

C'est peut-être vrai, mais au bénéfice de qui œuvre-t-elle ainsi ? Les indicateurs de pauvreté sont les plus élevés de toute l'Asie du Sud-Est. Les salaires réels dans les secteurs de base poursuivent leur tendance longue à la baisse. La croissance toujours soutenue de la population nourrit chômage, sous-emploi et concurrence entre les travailleurs. Comme ailleurs dans la région, le travail non agricole en zone rurale et le travail d'usine se féminisent de plus en plus, ce qui, dans ce pays comme dans d'autres, signifie bas salaires et absence d'organisations ouvrières⁹¹.

Tout cela fait partie de la description canonique des premiers stades du capitalisme et de l'accumulation de capital. Il apparaîtrait ainsi que, si les valeurs fondamentales de libération, d'accession à la liberté par la véritable participation sociale etc., restent indubitablement présentes sous différentes formes, ces valeurs sont, pour beaucoup de gens, coupées de la réalité économique et sociale qui, elle, détruit sans cesse les bases d'un tel comportement participatif. Reste que l'engagement de la plupart des Philippins en faveur de la démocratie demeure fort. Ses possibilités apparaissent encore préférables à

⁹⁰ Carolina Hernandez, *Transitions and Disjunctions : Prospects for Democratization in the Philippines*. Paper presented at AID Policy Forum on Democratization and Official Development Assistance in the Asian Context, Tokyo, Foundation for Advanced Studies in International Development, 1993, p. 3.

⁹¹ Bruce Koppel, "Between ballot and balut : emerging issues in Philippine labor markets", in Chung H. Lee & Park Fun-Koo, eds., *Emerging Labor Issues in Developing Asia*, Seoul, Korea Development Institute, 1992, pp. 98-143.

toute autre éventualité, aussi difficile que soit sa mise en œuvre satisfaisante. Hernandez décrit cela très bien.

Parce que le changement socio-économique et politique est un processus long et fastidieux, et parce que le *people empowerment* a de nombreux et puissants ennemis dans les élites économiques et politiques traditionnelles du pays, il ne serait pas réaliste de s'attendre à une réalisation aisée et rapide de cet *empowerment*, de la *good governance* et de la démocratisation. Le pays en est tout au plus à jeter les bases d'une authentique possibilité de choix politique et de participation. Ces débuts doivent être nourris par les Philippins eux-mêmes⁹².

Conclusion

Il y a selon Kerkvliet trois interprétations possibles de la politique philippine : l'interprétation clientéliste dit que la politique est affaire de relations personnelles et de réseaux créés par la parenté, l'amitié, les échanges de faveurs, l'influence et l'argent ; l'interprétation patrimoniale ou de démocratie élitiste dit que la politique est affaire d'intimidation, de coercition et de violence, tous moyens dont usent les élites pour contrôler les ressources ; l'interprétation néocoloniale dit que ce sont les intérêts américains, tant économiques que militaires, qui dominent. Si ces trois tableaux sont très différents, ils ont en commun de minimiser la signification des élections et de leurs résultats. Kerkvliet n'est pas d'accord.

J'affirme que les aspirations et valeurs démocratiques s'expriment aussi selon des modes absents de ces trois interprétations... Un thème vital de la politique philippine est précisément que la signification et les fins des élections sont quelque chose de vivement disputé⁹³.

Toujours selon Kerkvliet, les élections ont plusieurs significations. Elles confèrent une légitimité à ceux qui détiennent des charges publiques et au système politique lui-même, elles sont un procédé de rotation des élites, elles fournissent une occasion de faire payer les dettes politiques et de pratiquer l'exercice politique, elles fournissent aux étrangers la possibilité de veiller à leurs intérêts. Les élections peuvent certes recouvrir d'un manteau de démocratie un système fondamentalement antidémocratique, mais elles " peuvent aussi inviter la population à arracher ce masque. Elles fournissent une occasion de

⁹² Hernandez, p. 41.

⁹³ Benedict J. Kerkvliet, "Contested meanings of elections in the Philippines", in R.H. Taylor, ed. *The Politics of Elections in Southeast Asia*, Cambridge, Woodrow Wilson Center Press and the Press Syndicate of the University of Cambridge, 1996, p. 137.

débat et d'analyse, y compris sur la question de leur propre signification et de leur propre fin⁹⁴. Mais là, les faiblesses de l'Etat philippin ont deux conséquences : le processus électoral peut être violé avec de bonnes chances d'impunité ; et le contrat implicite passé entre les électeurs et le candidat peut être difficile à appliquer, même quand les intentions sont bonnes.

Kerkvliet a raison d'attirer l'attention sur ce point. En effet, on s'est surtout intéressé à l'EDSA, mais il y a eu des actes plus héroïques en février 1986, lorsque, un peu partout dans le pays, des gens ont risqué leur vie pour protéger les urnes et assurer un comptage correct des voix. Mais comment faut-il comprendre le fait que les classes moyennes ne sont pas descendues dans la rue en 1972, lorsque Marcos proclama la loi martiale et suspendit tout processus démocratique, sinon qu'elles ne sentaient pas leurs intérêts menacés par cette proclamation ? Dans certains cas, surtout dans les quartiers de classes moyennes de Manille et de Cebu, la politique en général et les élections en particulier peuvent jouir d'une certaine intégrité démocratique, mais pour la plupart des Philippines, qui ne sont pas en mesure de prendre part aux séances de *Kapihan* (discussion autour d'un verre sur les problèmes de l'heure) dans les meilleurs hôtels de Manille, la vie économique et sociale est prise dans une forme de politique omniprésente qui n'est pas libération mais contrainte, qui n'est pas *empowerment* mais fardeau, qui n'est pas inspiration mais diversion. C'est dans les termes de cette politique qu'ils doivent tenter de survivre, éventuellement de conquérir un peu d'influence sur les choses, de se ménager un peu d'espace par leur résistance. L'idéalisme - et aussi le cynisme - qu'ils apportent à toute l'entreprise se trouvait déjà dans cette distance entre Bonifacio et Aguinaldo, dans cette croisée des chemins : vers une restructuration plus fondamentale, normative, de la politique et des objectifs politiques du peuple ou vers un incrémentalisme pragmatique du changement politique, qui s'en remet à l'élite.

Au-delà, il y a le contexte politique général. Quel type d'espace offre-t-il ?

Une industrialisation qui s'appuie sur l'exploitation des ressources naturelles dans une société où le contrôle de ces ressources est fortement inégalitaire peut bloquer l'émergence de la démocratie. On a pu l'observer dans toute la région, en particulier sous la forme d'alliances entre le monde des affaires, l'armée et le pouvoir politique en vue de garantir la pérennité du contrôle de l'accès aux ressources naturelles à des prix favorables. Dès lors l'industrialisation devient une source de conflit intersectoriel - pas simplement, comme une abondante littérature sur le développement pourrait le faire croire, entre les partisans de la modernité et les sectateurs de la tradition, ou même entre les intérêts de la ville et ceux de la campagne, mais entre un secteur corporatif (militaires, fonctionnaires, hommes d'affaires) et ce qu'on pourrait appeler le secteur populaire (paysans et salariés). L'un des défis à relever pour une démocratisation réelle en Asie du Sud-Est réside précisément dans ce conflit intersectoriel ou, plus précisément, dans la nécessité d'en restructurer les termes⁹⁵.

⁹⁴ Kerkvliet, p. 163. Voir aussi Benedict J. Kerkvliet & Resil B. Mojares, eds., *From Marcos to Aquino, Local Perspectives on Political Transitions in the Philippines*, Quezon City, Ateneo de Manila University Press, 1991.

⁹⁵ Bruce Koppel, "The prospects for democratisation in Southeast Asia : Local perspectives and international roles" in Young C. Kim, ed. *The Southeast Asian Economic Miracle*, New Brunswick, N.J., Transaction Books, 1995, p. 111.

Les analyses de la dynamique du capitalisme philippin suggèrent que ce qu'il offre, ce qu'il a toujours offert, est un lieu - une position - mais à l'intérieur d'une structure dont la hiérarchie et la stabilité générales doivent être maintenues. Et la politique consistant à maintenir cette structure est une dynamique de protection que l'on peut observer en divers points d'Asie du Sud et du Sud-Est, mais surtout aux Philippines à cause de l'incapacité des élites de ce pays à se diversifier en industries de transformation capables de soutenir la concurrence internationale.

Ceci pointe peut-être vers le domaine de politique publique le plus sensible pour les Philippines depuis soixante ans, mais où bien peu a été accompli : la réforme agraire. Son échec ne peut se réduire au fait qu'elle a laissé intactes nombre de vastes exploitations ou qu'il reste encore beaucoup de paysans non propriétaires dans les campagnes. C'est vrai, mais ce n'est pas le pire, surtout étant donné la croissance rapide de la population et la fragmentation de la propriété terrienne. C'est l'inachèvement de cette réforme qui représente l'échec principal : le fait que les principaux groupes familiaux n'ont pas été coupés de leurs racines terriennes. Et tant que cela ne sera pas accompli, on voit mal comment l'élargissement de l'espace de la démocratie sera possible, compte tenu en particulier de la persistance évidente de la concentration et de la propriété croisée.

Le discours politique philippin, riche et coloré, a été encore embelli par les métaphores de la démocratie - plus et plus longtemps que partout ailleurs en Asie - mais, en réalité, ces métaphores servent souvent à détourner l'attention des structures du pouvoir et de ce qu'elles impliquent pour la possibilité d'une démocratie réelle. Parfois cette diversion est le prix à payer pour l'effectivité du " théâtre " politique, mais aux Philippines la métaphore de la démocratie cesse souvent d'être une simple référence heuristique pour devenir un substitut à la réalité.

Trop souvent, cette diversion a été délibérément manipulée. Par le premier président du Commonwealth des Philippines Manuel Quezon, par Danding Cojuangco et Imelda Marcos et par d'autres, les symboles de la démocratie ont été sans cesse utilisés pour justifier sa subversion par grignotage. Certains diront que c'est là l'héritage de la répression par les Américains de la révolution philippine : une idéologie de démocratie et de droits de l'homme écrasant un mouvement populaire. C'est sans doute partiellement vrai, mais s'en tenir là est faire bon marché et de la cohérence et des lignes de fractures de la culture politique philippine.

Dire qu'il y a une dynamique de l'(auto)illusion dans cette culture n'enlève rien au rappel très important que fait Kerkvliet selon lequel il existe une véritable volonté de démocratie. Si ce n'était pas vrai, on pourrait se contenter de dire qu'il existe aux Philippines une activité électorale. Il existe bien plus que cela. Pour revenir à notre point de départ, l'enjeu de l'EDSA était l'intégrité du processus électoral, mais aussi la validité de la volonté populaire et les limites du pouvoir exécutif. De même, à l'intérieur du mouvement des ONG, du mouvement ouvrier et d'une bonne partie de la gauche, il existe clairement une volonté de restructuration plus fondamentale de l'espace politique. Mais d'un autre côté, cette " consolidation démocratique ", selon l'expression de certains, même si elle encourage l'évolution continue des institutions démocratiques, ne conduit pas nécessairement à la consolidation des pratiques démocratiques dans tout le système.

Reste que la dynamique centrale, sinon la seule, de la culture politique aux Philippines est un processus d'illusion, un miroir qui reflète beaucoup plus que le simple héritage de

la violence impériale : il reflète la réalité de formes bien établies de pouvoir économique et politique et des ambiguïtés fondamentales sur la possibilité et la manière de rendre ces formes socialement constructives. Il reflète les idéalismes de la paix, de la fraternité démocratique et de l'accomplissement intérieur mais aussi les cynismes et opportunismes du pouvoir et de son exercice à des fins privées.