

FINANCEMENT MIXTE POUR LE DÉVELOPPEMENT

# PHILIPPINES: UNE GOUVERNANCE FAIBLE MET EN DANGER LES RÉSULTATS DU DÉVELOPPEMENT

BASÉ SUR LA RECHERCHE DE  
RONAHLEE A. ASUNCION





# PHILIPPINES



## NOM:

Light Rail Transit Line 1

## TYPE DE PROJET:

11,7 km de prolongement de voie ferrée

## BUDGET:

USD 1,36 milliards

## DONNEURS:

Japan International Cooperation Agency et acteurs privés

## OPERATEURS:

Light Rail Manila Corporation (Philippines)

## ENTREPRENEURS:

Alstom Tansport (France), Bouygues Travaux (France), RATP Group (France)

Le Plan de Développement des Philippines (PDP) 2017-2022 reconnaît l'importance du développement des infrastructures en tant que point de départ pour le développement durable. Le Plan accorde la priorité aux projets et aux programmes en matière de transports, ressources de l'eau, énergie, technologies d'information et de la communication et infrastructures sociales. Pour atteindre ce but, le PDP préconise une hausse importante des dépenses du gouvernement en infrastructures (d'au moins 5,3% du PIB en 2017 à 7,4% en 2022). Toutefois, étant donné la quantité limitée de ressources publiques disponibles, le gouvernement des Philippines a prévu d'impliquer le secteur privé dans les projets d'infrastructures moyennant le financement mixte et les partenariats public-privé (PPP).

Ce dossier analyse l'extension de la ligne de train léger 1 (LRT1). Ce projet représente une partie du PDP et vise à alléger la congestion du trafic de Manille et des provinces environnantes ainsi qu'à augmenter la capacité du transport de passagers en passant de 500.000 à 800.000 passagers. Le LRT1 se compose de deux volets: d'un côté, la construction de 11,7 km de voie ferrée additionnelle et huit gares; de l'autre, la gestion et la maintenance du système de transit de train léger. Le LRT1 sera opérationnel en 2020.



Manille



500.000 PASSAGERS



800.000 PASSAGERS

la maintenance de la ligne existante et participe aux activités de conception, financement, exploitation et maintenance de l'extension du rail proposé.

intégrée pour le projet d'extension. En même temps, DOTr et LRTA vont entamer des projets supplémentaires moyennant la passation des marchés publics traditionnels. Par exemple, le groupe RATP, l'exploitant du Metro de Paris, a été sélectionné en tant que partenaire technique pour LRMC.

En Octobre 2014, l'Autorité de transit du train léger - Light Rail Transit Authority (LRTA) et le Department des transports (DOTr) – propriétaires originaires et exploitants du système de train léger- ont attribué un contrat de concession de 32 ans<sup>2</sup> à Light Rail Manila Corporation (LRMC)<sup>3</sup> pour l'exploitation et la maintenance de la ligne existante ainsi que pour la construction de l'extension concernée. LRMC va réaliser l'extension et les opérations pertinentes grâce à un contrat de 501 millions de dollars octroyé à Alstom Transport et Bouygues Travaux Publics en février 2016. Ces deux entreprises seront responsables de fournir une solution métro

Ce projet prévoit un investissement de 64.915 milliards de PHP (1.36 milliards de dollars), dont un montant de 25.35 milliards de PHP (533 millions de dollars) sera financé par le gouvernement des Philippines par le biais des fonds d'Aide publique au développement (APD) à travers l'Agence de coopération internationale du Japon (JICA). Le plan prévoit de réunir le montant restant de 39.6 milliards de PHP grâce aux investissements du secteur privé.

## FINANCEMENT MIXTE<sup>1</sup>

Pour encourager la mise en œuvre de ce projet, le gouvernement des Philippines, avec le soutien de la Banque de Développement des Philippines a désigné l'International Finance Corporation (IFC) comme conseiller financier principal du projet suivant un modèle de PPP. En tant que conseiller financier principal, l'IFC est responsable de l'exploitation et de



## EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT

Ce projet met au jour les faiblesses dans l'application des principes de l'efficacité du développement:

### LES PRINCIPES DE L'EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT

- 1. Appropriation des priorités du développement par les pays en développement:** les pays en développement doivent être placés au centre des activités de développement.
- 2. Accent mis sur les résultats:** un impact durable visant l'éradication de la pauvreté, la réduction des inégalités, le renforcement des capacités des pays en développement pour faire face à leurs priorités.
- 3. Principes du développement inclusif:** ouverture, confiance, respect mutuel et apprentissage au coeur des partenariats efficaces, tout en reconnaissant la diversité et la complémentarité des rôles des acteurs.
- 4. Transparence et responsabilité:** responsabilité vis-à-vis des bénéficiaires concernés, ainsi que de ceux qui sont concernés par les activités de développement. Les pratiques transparentes constituent la base pour une responsabilité élargie.

## RESPONSABILITÉ, TRANSPARENCE ET CONSULTATION PUBLIQUE

Pour ce qui a trait à la responsabilité, la transparence et la consultation publique, l'octroi des contrats de projet devrait suivre la procédure prévue par la loi des Philippines ( la loi construction-exploitation-transfert et la loi 9184 sur la réforme des marchés publics, entre autres), qui préconise la consultation des parties prenantes ainsi que le contrôle exercé par les différents comités.

Selon les interviews réalisées, il y a eu des consultations de la société civile et des communautés concernées par le projet,

ainsi que des familles affectées par l'acquisition des droits de passage qui ont le droit à une compensation. Un conseil local inter-agence supervise la réinstallation des habitants concernés pour résoudre les problèmes qui peuvent se poser et assurer leur réinstallation conformément aux normes internationales. En outre, le projet va demander la réinstallation de quelques infrastructures pour les entreprises de l'eau et de l'électricité dans le but de ne pas entraver la prestation de services essentiels pendant la durée du projet.

## APPROPRIATION

Le projet s'inscrit dans le Plan de développement des Philippines (PDP) 2017-2022. Le gouvernement philippin attend un **impact positif** sur les entreprises, la productivité<sup>4</sup> ainsi que sur la qualité de l'air. Conformément au plan, le projet permettra la création d'emplois et d'entreprises dans les zones desservies par la ligne ainsi que l'amélioration de la qualité de vie des navetteurs.

Néanmoins, un projet de si grande ampleur entre le secteur public et privé pour la construction d'infrastructures a des **retombées dans le domaine social, environnemental, du travail et des droits de l'homme**.



## INCLUSION

Bien que la participation syndicale soit importante pour assurer le respect et la mise en œuvre des normes du travail pendant l'exécution du projet, les autorités des Philippines n'ont lancé aucune consultation des syndicats pour ce projet.

Néanmoins, les syndicats continuent à jouer un rôle de gardien et à suivre de près la façon dont le projet évolue. Entre autres, les syndicats accordent une attention particulière au déplacement des communautés en raison du droit de passage<sup>5</sup> (RoW) et de dépôts; les tarifs; l'accessibilité, l'efficacité, la fiabilité et la sécurité du système des transports publics; la dégradation de l'environnement; la suppression d'emplois; le respect des normes en matière de droits de l'homme; le droit au travail décent et aux emplois verts ; et le respect des droits fondamentaux des travailleurs et des normes du travail.

## RÉSULTATS DU DÉVELOPPEMENT

S'agissant des droits du travail, les Philippines tablent sur la création d'emplois à travers le projet. Le centre PPP du gouvernement est chargé par le Département du travail et l'emploi d'estimer le nombre de travailleurs nécessaires pour le projet.

Malheureusement les syndicats ne sont pas suffisamment impliqués dans ce projet et dans les projets des PPP réalisés aux Philippines. Par conséquent il est extrêmement difficile de vérifier la mise en place de toutes les mesures de protection des droits des travailleurs et des communautés locales dans les différentes étapes du projet. En outre, cette approche s'oppose à l'Agenda 2030 et aux objectifs de développement durable (ODD).

L'absence de volonté de la part du gouvernement d'impliquer les syndicats et sa décision de réglementer lourdement voire de supprimer les syndicats entrave l'organisation et l'implication des travailleurs dans les projets des PPP et engendre un impact négatif sur le ODD16 (sociétés pacifiques et ouvertes et institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous).

En outre, le passage de la prestation des services publics du gouvernement au secteur privé a engendré des changements du marché du travail. Les syndicats ont exprimé leurs soucis quant à la difficulté de garantir la sécurité des emplois et les salaires dans un secteur dominé par des contrats de travail de courte durée liés aux projets. Pour faire face à cette situation, les syndicats ont souligné l'importance de la formation continue, du recyclage et de l'amélioration des compétences professionnelles des travailleurs. Outre à ignorer ces propositions, les pouvoirs publics et les employeurs affaiblissent les engagements des Philippines vis-à-vis de l'ODD 8 (promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous) et de l'ODD 10 (réduction des inégalités). Par conséquent, les emplois précaires et à revenu faible ne vont pas aider les individus à sortir de la pauvreté, contrairement à l'ODD 1 (éliminer la pauvreté).

Une série de questions liées à la gouvernance, à la gestion et aux opérations se dégagent des interviews avec les responsables des PPP et un ingénieur de la LRTA. Ces problèmes influencent les résultats du projet, notamment en termes de retards et de coûts:

- Les procédures budgétaires et d'achat mises en place par le gouvernement vont au ralenti et engendrent des retards additionnels puisque le budget doit être aligné sur l'inflation et que de nouveaux appels d'offres doivent être lancés.
- Les discussions sur la structure de paiement alors que les détails n'étaient pas suffisamment indiqués dans les contrats.
- L'absence de capacités des agences responsables de la mise en œuvre, aggravée par la désignation de quelques fonctionnaires pour des raisons politiques au lieu de leurs compétences techniques et leur expérience.
- L'activité de lobbying réalisées par des hommes d'affaires influents sans prendre en examen l'impact sur la communauté.
- Les retards dans l'acquisition du droit de passage, qui s'explique en partie par l'inquiétude exprimée par des politiques locaux qui s'opposent à la délocalisation puisque cela pourrait impliquer moins d'électeurs et moins de votes lors des élections.
- Des questions sur le rôle et la responsabilité de la Commission d'Audit.





## BIBLIOGRAPHIE

---

Asian Development Bank. Philippines: Public-Private Partnerships by Local Government Units. 2016. In <https://www.adb.org>. Accessed 25 March 2018.

Ben O. de Vera. Jica: Traffic congestion now costs P3.5 billion a day. Philippine Daily Inquirer. 22 February 2018. In <http://newsinfo.inquirer.net>. Accessed 25 March 2018.

OECD Data. In <https://data.oecd.org>. Accessed 25 March 2018.

Philippine Development Plan 2017-2022. In <http://www.neda.gov.ph>. Accessed 25 March 2018.

Philippine Statistics Authority. In <https://psa.gov.ph>. Accessed 1 April 2018.

Public-Private Partnership Center. In <https://ppp.gov.ph>. Accessed 25 March 2018.

Railway Technology. In <https://www.railway-technology.com>. Accessed 9 October 2018.

World Economic Forum. The World Competitiveness Report 2017-2018. 2017. In <http://www3.weforum.org>. Accessed 1 April 2018.

<sup>1</sup> Manila Light Rail Transit Line 1 (LRT-1) Cavite Extension, in Railway Technology: <https://www.railway-technology.com/projects/manila-light-rail-transit-line-1-lrt-1-cavite-extension/>.

<sup>2</sup> Y compris la période construction du projet.

<sup>3</sup> LRMC comprend de grands groupes locaux et internationaux comme Metro Pacific Light Rail (MPLRC), Ayala Corp's AC Infrastructure Holding Corporation (AC Infra) et Macquarie Group.

<sup>4</sup> Ben O. de Vera. Jica: Traffic congestion now costs PHP 3.5 billion a day. Philippine Daily Inquirer. 22 February 2018. In <http://newsinfo.inquirer.net>. Consulté le 25 Mars 2018.

<sup>5</sup> Un droit de passage est une sorte de servitude octroyée ou réservée sur une parcelle de terrain à des fins de transport, cela peut être pour une autoroute, un chemin piétonnier public, une voie ferrée ainsi que pour des lignes de transmission d'électricité, de pétrole et/ou du réseau du gaz.

<sup>6</sup> Le mécanisme de paiement est un élément crucial du contrat PPP. L'objectif principal du mécanisme de paiement est de rémunérer suffisamment la société PPP afin qu'elle puisse signer le contrat PPP et prester les services. Le mécanisme de paiement constitue l'outil principal pour répartir les risques et fournir des incitations par le biais du contrat PPP.

<sup>7</sup> Le projet n'était pas amorcé au moment de cette étude.

## RECOMMANDATIONS

- Réviser le contrat –cadre entre le Département des transports et la Light Rail Manila Corporation, pour protéger l'intérêt public.
- Garantir la participation et l'inclusion des parties prenantes, y compris les représentants des syndicats et de la société civile, dans les différentes étapes du projet.
- Garantir des conditions de travail et de vie décentes aux familles déplacées.
- Décider et agir en matière de droit de passage sans mettre en cause la responsabilité, la transparence et les droits sociaux. Les parties prenantes plus importantes, notamment les syndicats et les représentants de la société civile, devraient participer aux négociations pour assurer que la responsabilité sociale soit prise en examen (c.-à-d. sur leurs moyens de subsistance, l'aide financière, la réinstallation).
- La Commission d'audit doit réaliser un audit complet du contrat cadre, ce qui lui permet de jouer un rôle dès le début du projet du PPP.



**CSOPartnership**   
for **Development Effectiveness**

Cette publication a été réalisée avec l'aide du Partenariat des OSC pour l'efficacité du développement (CPDE) et de l'Union européenne (UE). Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de RSCD/CSI et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'UE ni de la CPDE.



Le Réseau syndical de coopération au développement est une initiative de la Confédération syndicale internationale. Cette publication fait parti du travail de recherche "Aligner le financement mixte sur l'efficacité du développement: où en sommes-nous?"

[www.ituc-csi.org/aligner-le-financement-mixte](http://www.ituc-csi.org/aligner-le-financement-mixte)