

Précis

Philippines : Crise et perspectives

AVEC LE FERME SOUTIEN DES INSTITUTIONS internationales et de la communauté des bailleurs de fonds, notamment à travers cinq opérations d'ajustement structurel financées par la Banque mondiale, les administrations Aquino et Ramos sont parvenues à mettre en place beaucoup des éléments qui caractérisent le cheminement vers le développement des pays à l'origine du miracle économique de l'Asie de l'Est : stabilité macroéconomique et capacité d'adaptation, absence de grave distorsion des prix, main-d'œuvre instruite, importance accordée aux exportations. Les Philippines peuvent aujourd'hui se targuer d'être plus ouvertes à l'investissement étranger, d'avoir désengagé l'État du secteur des entreprises et d'avoir renforcé le système bancaire. Du milieu des années 80 au milieu de la décennie suivante, le PIB par habitant a plus que doublé et la pauvreté a beaucoup reculé grâce à cet environnement.

Selon une étude de l'OED* sur l'utilité et l'efficacité de l'assistance fournie par la Banque mondiale aux Philippines depuis 1986 (tournant majeur dans le paysage économique et social de ce pays), le soutien aux réformes a contribué à une transformation profonde du cadre de politique générale et de la structure institutionnelle après la crise économique et politique du milieu des années 80. Toutefois, s'agissant de l'agriculture, des secteurs sociaux et du développement de l'infrastructure, le bilan n'a été que mitigé en raison de contraintes institutionnelles ou liées aux politiques publiques. Compte

tenu des chocs exogènes, la stratégie d'aide de la Banque au cours des 12 dernières années s'est cependant révélée pertinente et efficace, bien qu'inégale et inférieure à son potentiel.

Le gouvernement philippin et la Banque doivent néanmoins poursuivre leurs efforts pour améliorer les résultats déjà obtenus, à savoir une croissance économique vigoureuse et soutenue et un recul rapide de la pauvreté. Les entraves qui subsistent sont, entre autres, la faiblesse du taux national d'épargne et d'investissement, le niveau élevé des droits à l'importation, une croissance



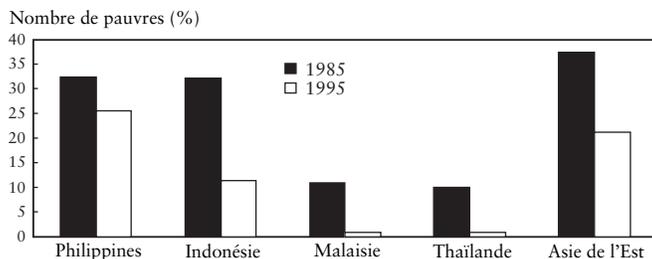
démographique forte, une infrastructure démesurément sollicitée, une administration et un système judiciaire inefficaces, une incidence élevée des maladies transmissibles et une dégradation des services sociaux, auxquels les pauvres ont peu accès.

Pris dans les turbulences financières qui secouent l'Asie de l'Est, le pays « s'accroche ». La capacité d'adaptation de l'économie et la détermination des autorités à maintenir des paramètres fondamentaux solides devraient permettre de porter la stratégie d'aide de la Banque à un niveau supérieur. L'OED recommande une stratégie fortement participative associant les pouvoirs publics, la communauté du développement et la société civile, afin de mener à bien des réformes plus poussées, de faire reculer plus rapidement la pauvreté, de stimuler le développement du secteur privé, de renforcer l'infrastructure et d'investir dans le capital humain.

Dix ans de développement tumultueux

Les troubles civils, l'agitation politique, les catastrophes naturelles, les chocs exogènes — et la lassitude créée par les réformes au milieu des années 90 — n'ont pas empêché les Philippines de réaliser de substantiels progrès économiques et sociaux depuis la chute du régime Marcos. Entre 1985 et 1995, la part de la

FIGURE 1: Recul de la pauvreté aux Philippines et dans les pays voisins

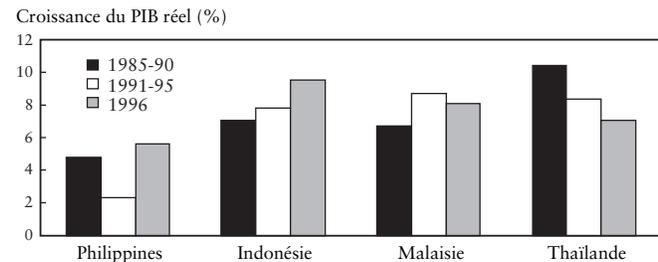


population vivant en dessous du seuil international de pauvreté a reculé de 7 points pour s'établir à moins de 26 %. Dans le secteur de la santé et de l'éducation, les principaux indicateurs témoignent des importants progrès accomplis. S'agissant de la parité hommes-femmes ou de l'accès à l'éducation, les Philippines sont en avance sur la plupart de leurs voisins.

Le PNB par habitant a plus que doublé, pour atteindre 1 190 dollars en 1996. Bien que modeste par rapport à celle des dragons de l'Asie de l'Est, la croissance du PIB a dépassé les 5 % en 1996, puis de nouveau en 1997, et ce malgré les retombées de la crise financière en Asie. La stabilité des prix et des taux de change s'est accompagnée d'une demande croissante de monnaie, laquelle témoigne de la diversification des

circuits financiers. Le moteur de la croissance économique reste l'investissement privé, qui a gagné 6 points et représente plus de 20 % du PIB. Il ressort d'enquêtes réalisées auprès des entreprises que le cadre institutionnel philippin soutient aujourd'hui favorablement la comparaison avec celui d'autres pays à revenu intermédiaire. L'amélioration de la gestion

FIGURE 2: Croissance économique aux Philippines et dans les pays voisins



monétaire et budgétaire, les vastes réformes structurelles portant notamment sur des privatisations et une restructuration du secteur bancaire, les investissements suivis dans l'éducation, la faible distorsion des prix, l'accent mis sur les exportations, l'ouverture à l'investissement étranger et la réforme foncière sont à l'origine des progrès enregistrés.

En 1997, malgré ces progrès, les Philippines restaient en deçà de la norme en Asie de l'Est, si l'on en juge par certains facteurs d'une importance critique pour le développement socio-économique : taux national d'épargne et d'investissement plus faible, droits à l'importation plus élevés, croissance démographique plus forte, équipements d'infrastructure inadéquats, administration et système judiciaire inefficaces, corruption, insécurité. Certains indicateurs du développement social, comme l'incidence des maladies transmissibles, la qualité des services d'éducation et l'accès des pauvres à l'école, avaient même régressé au cours des dernières années.

Dans l'ensemble, les atouts et le dynamisme du pays l'emportent toutefois sur ses points faibles. Les Philippines réagissent mieux que leurs voisins à la crise financière dans la région. Mais surtout, le gouvernement est déterminé à achever, puis à approfondir, le programme de réformes.

Aide de la Banque : satisfaisante mais inégale et en deçà de son potentiel

Sur les 12 dernières années, les projets de la Banque ont donné d'assez bons résultats. La notation des projets achevés est presque du même niveau que celle des opérations réalisées dans d'autres pays de la région Asie de l'Est et Pacifique en ce qui concerne les résultats et la

Résister à la tempête

AU MILIEU DES ANNÉES 90, DES INVESTISSEURS étrangers et nationaux peu scrupuleux ont créé des bulles sur les marchés de l'immobilier, des capitaux et des changes. Au deuxième trimestre de 1997, les investisseurs de portefeuille ont subitement pris conscience des risques et découvert des faiblesses économiques structurelles jusque-là ignorées. C'était en raison de la faiblesse de deux des données fondamentales de son économie (épargne nationale faible et stagnante, appréciation du taux de change en valeur réelle) que les Philippines recouraient massivement aux ressources extérieures pour financer non seulement l'écart important et croissant entre investissement privé et épargne privée, mais aussi le déficit plus minime (et décroissant) dans le secteur public. La dépendance croissante à l'égard des flux de capitaux étrangers à court terme et la perte de compétitivité ont exposé le pays vulnérable aux effets de contagion de la crise financière asiatique.

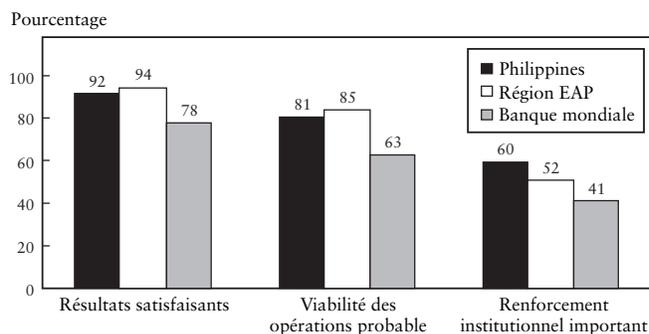
Toutefois, la reprise récente de l'économie philippine et le caractère relativement éphémère de la bulle des éléments d'actif (par comparaison à d'autres pays asiatiques), la transparence de l'action publique et la détermination du gouvernement, et le risque moral limité en ce qui concerne les investisseurs privés et les banques ont quelque peu réduit l'impact de la crise monétaire de 1997. Le secteur bancaire était relativement robuste, avec des actifs solides, des dirigeants compétents et des engagements relativement limités sur un secteur de l'immobilier caractérisé par des taux d'occupation élevés. Cette situation tenait à l'ouverture du secteur financier à une concurrence

étrangère accrue, à la rationalisation des institutions financières et l'amélioration du cadre réglementaire intervenues au cours des dix années précédentes, ainsi qu'à la durée et à la portée limitées de la période de croissance très rapide.

Certes, la crise monétaire peut provoquer un ralentissement temporaire de la croissance économique, ce qui aura tendance à pénaliser les entreprises lourdement endettées (et leurs salariés) très dépendantes de la demande intérieure. Il est également possible qu'un certain nombre d'institutions financières (celles de petite taille, probablement) détenant des portefeuilles de prêts peu solides et d'importants engagements à court terme en devises soient menacées de faillite ou doivent se restructurer. Les retombées sur l'économie réelle devraient néanmoins être limitées et, à moyen terme, la croissance devrait profiter de l'amélioration de la position concurrentielle du pays résultant de la dépréciation de la monnaie en termes réels.

Les réformes institutionnelles et économiques entreprises avec l'appui de la Banque depuis le milieu des années 80, notamment celles qui ont abouti à la restructuration de la banque centrale et au renforcement du secteur financier, ont permis au pays de résister à la crise qui continue de sévir dans la région. Il aurait pu mieux encore y résister si les autorités avaient tenu compte des mises en garde précoces de la Banque (dès 1994, et au plus haut niveau) sur la vulnérabilité croissante de l'économie face à la volatilité des flux de capitaux à court terme. Entre 1995 et 1997, cependant, la confiance largement manifestée par les investisseurs internationaux et la démobilisation du gouvernement ont contribué à ralentir les réformes structurelles et institutionnelles.

FIGURE 3: Notation des projets achevés (Valeur des engagements, exercices 86-97)



viabilité des opérations, voire supérieure pour ce qui est de l'impact sur le renforcement institutionnel. Fait remarquable, les résultats des cinq prêts d'ajustement

(1,2 milliard de dollars) octroyés depuis le milieu des années 80 ont été jugés satisfaisants et la viabilité des opérations financées, probable. Dans tous les cas sauf un, le renforcement institutionnel a été jugé substantiel. Pour ce qui est des prêts d'investissement (1,6 milliard de dollars), le bilan est également positif.

En 1997, les Philippines avaient un portefeuille de projets sain qui était (et est encore aujourd'hui) le troisième de la région Asie de l'Est et Pacifique (après celui de la Chine et de l'Indonésie) tant pour le montant total des engagements que pour le nombre de projets. Ses résultats sont conformes aux moyennes régionales, elles-mêmes supérieures à celles de toutes les autres régions. Le coût global de l'aide de la Banque est légèrement supérieur à celui des comparateurs en raison du coût plus élevé de la supervision. La performance du portefeuille le plus récent (24 projets, soit 2,2 milliards

de dollars au 31 octobre 1998) s'est toutefois dégradée, en valeur absolue et relative, au fil des 12 derniers mois en raison de la crise financière. Seuls 84 % des projets (en valeur) en cours d'exécution ont été jugés satisfaisants, contre 93 % précédemment. La performance du portefeuille philippin, toujours en retard sur celle de la région (86 %), est depuis peu tombée au-dessous du niveau moyen de la Banque (88 %), ce qui s'explique le plus souvent par des problèmes de gestion des projets et de passation des marchés.

Cette vision globale est toutefois réductrice. La stratégie d'aide (jusque-là axée sur la reprise économique) a été recentrée sur la lutte contre la pauvreté, conformément aux priorités arrêtées par le gouvernement philippin et la Banque. Ce recadrage n'est toutefois pas terminé car il n'a été amorcé qu'au milieu des années 90, avec le lancement de nouvelles opérations à l'appui de l'enseignement élémentaire et de la réforme agraire.

Au cours des 12 dernières années, l'aide de la Banque a été pertinente et efficace au niveau macroéconomique pour l'expansion du secteur privé (des PME, notamment) et pour le développement municipal. Elle a appuyé le processus de réforme en réalisant de nombreuses études économiques et sectorielles de qualité, en entretenant avec les pouvoirs publics un dialogue véritable — et dans l'ensemble harmonieux — sur les mesures à prendre, en assurant une bonne coordination de l'aide, et en renforçant judicieusement les dispositions contractuelles des projets d'investissement. L'aide sous forme de prêts, à hauteur de 1,2 milliard de dollars, s'est traduite par cinq grandes et fructueuses opérations à décaissement rapide pour financer des réformes essentielles dans le domaine de la gestion du secteur public et de la dette, de la libéralisation des échanges et des mouvements de capitaux, de la compétition interne, de l'ouverture du secteur des infrastructures aux opérateurs privés et du renforcement du secteur financier. L'importante contribution intellectuelle que la Banque a apportée par son travail d'analyse et ses conseils a toutefois quelque peu souffert d'un manque de participation et de diffusion dans le pays, d'un mauvais positionnement dans le temps ou d'une écoute insuffisante des préoccupations exprimées par les responsables gouvernementaux et les services de la Banque sur place.

La pertinence et l'efficacité de l'action de la Banque dans d'autres secteurs a été inégale, en dépit des bons résultats de certains projets. L'aide fournie a été utile et relativement satisfaisante dans certains domaines (eau et assainissement, transports), alors qu'elle a été peu utile et/ou insatisfaisante dans d'autres (santé, éducation, agriculture, énergie et décentralisation). L'appui au secteur

de l'électricité n'a apporté que des solutions partielles à la grave crise de 1990-92 et aux faiblesses institutionnelles et financières de l'entreprise publique de production et de transport. Dans le secteur de l'agriculture, la Banque n'a pas su pousser le gouvernement à persévérer sur la voie d'une réforme agraire qui, au regard des barrières protectionnistes au niveau des produits alimentaires, a peu contribué à accroître la productivité agricole ou les conditions de vie des pauvres. En outre, jusqu'à une date récente, l'aide de la Banque n'a pas privilégié l'accès des pauvres à l'éducation et n'a eu qu'une portée limitée en matière de santé et de planification familiale.

Au cours des dernières années, enfin, l'arrivée successive de capitaux privés, une certaine autosatisfaction et la démobilisation du gouvernement vis-à-vis des réformes ont contribué à une réduction du rôle de la Banque et du volume de ses engagements. Au total, pour la période 1986-97, les ressources nettes sorties du pays et destinées à la Banque ont atteint le chiffre vertigineux de 2,7 milliards de dollars. Au milieu de l'année 1997, les projections avançaient le chiffre de 536 millions de dollars pour 1998 et plus encore pour les années suivantes. Depuis le début de 1998, les ajustements du programme de prêt ont provisoirement corrigé ce problème, mais cet important flux négatif net et la diminution graduelle des prêts à l'ajustement au milieu des années 90 sont des occasions perdues au regard des pans entiers du programme de réformes structurelles qui restent inachevés, du faible niveau de l'épargne nationale et de l'inadéquation des investissements publics.

Un effort de développement inachevé

Les Philippines étant sorties plus fortes du désordre économique et social qui régnait avant 1986, il est probable que le pays relèvera avec succès le défi de la crise régionale actuelle. La capacité d'adaptation des Philippines et de leur population — maintes fois mise à l'épreuve par des urgences nationales, naturelles et mondiales — laisse bien augurer de progrès socio-économiques plus importants et plus rapides, dans le sillage d'une crise qui est l'occasion pour les réformes structurelles et institutionnelles d'insuffler une vigueur nouvelle à la compétitivité du pays. La crise est venue clairement rappeler aux autorités qu'elles devaient renforcer le secteur financier, stimuler l'épargne nationale et corriger l'effet pernicieux des incitations en matière d'impôts et de réserves, qui favorisent l'intermédiation bancaire en dollars au moyen de dépôts en devises. Si, comme on le pense, les autorités réagissent à ces signaux, les portefeuilles à long terme seront préférés aux capitaux spéculatifs. Les

investissements directs et le secteur bancaire n'en seront que renforcés et plus performants.

Les Philippines doivent à présent tirer parti d'un certain nombre d'ingrédients indispensables — stabilité politique, large consensus, volonté d'aboutir, soutien de la communauté des bailleurs de fonds, population instruite, qualifiée, travailleuse et anglophone, 12 ans de solides antécédents économiques — pour dynamiser le processus de développement et faire l'indispensable bond en avant pour rejoindre les rangs des nouveaux pays industriels.

Tout en allant encore plus loin sur la voie de la libéralisation — un avantage sur ses voisins —, le pays devra appliquer non seulement les leçons du miracle économique de la région, mais aussi les enseignements douloureux tirés de la crise toute récente. Il faudra relever le niveau d'investissement en faisant davantage appel à l'épargne intérieure qu'à des sources plus instables de financement extérieur. Le pays devra repenser la composition de ses financements extérieurs en se tournant vers des ressources plus durables sous-exploitées, afin d'être moins tributaire des flux de capitaux à court terme. Les programmes de lutte contre la pauvreté ne doivent pas uniquement miser sur les effets positifs d'une croissance accélérée et largement répartie, ils doivent aussi cibler les plus démunis. Sur le plan de la politique générale et au niveau institutionnel, il faudra lever les obstacles qui subsistent dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'agriculture, de la gestion des ressources nationales et des infrastructures. Enfin, il y a lieu d'accroître les capacités de mise en œuvre. Un tel effort permettrait une accélération du progrès économique et social aux Philippines, grâce à des politiques et des institutions non plus seulement de bonne qualité, mais excellentes.

Vers une nouvelle stratégie d'aide aux Philippines : passer à un niveau supérieur

Pour aider l'économie à réaliser son potentiel de croissance, à mieux résister aux chocs externes et à procurer des avantages plus substantiels aux pauvres, la Banque doit, en priorité, aider le gouvernement philippin à poursuivre et approfondir son programme de réformes. Elle doit relever cinq défis :

- aider le gouvernement à remédier aux insuffisances d'ordre macroéconomique et aux faiblesses de la gestion publique qui affectent le système bancaire, les marchés financiers, l'administration du secteur public et le système judiciaire ;
- préparer un programme de promotion du développement du secteur privé et des infrastructures, qui ferait intervenir la Banque, la SFI et l'AMGI, et qui prévoirait par exemple de compléter le cadre

réglementaire, de privatiser davantage les secteurs de l'électricité et de l'eau, et d'augmenter les prêts au développement municipal ;

- ajuster les stratégies et programmes de développement humain, en laissant les opérations de prêt aux bailleurs de fonds accordant des financements à des conditions concessionnelles (au choix des gouvernements) mais en gardant son rôle d'analyste et de conseil en matière de prêts ;
- mobiliser les efforts pour lancer un programme d'action rural et améliorer le cadre des politiques agricoles, en soutenant notamment la réduction des droits à l'importation de céréales et l'aboutissement de la réforme foncière ;
- être plus sélective dans l'aide qu'elle fournit (sous forme de prêts ou autrement) et consolider les partenariats par une participation élargie et la prise en compte explicite des bailleurs de fonds et de

Dans sa réponse à l'OED, la direction de la Banque s'est déclarée d'accord avec la plupart des conclusions mais a contesté le jugement moins que satisfaisant porté sur l'efficacité de l'institution dans les secteurs sociaux et ceux de l'électricité et de l'agriculture. Elle n'a pas non plus repris à son compte la recommandation de laisser aux autres bailleurs de fonds les activités de prêt dans les secteurs sociaux. Elle pense que, sur ce terrain, la Banque a vocation à prêter, notamment pour soutenir la réforme de l'enseignement professionnel et supérieur, au cas où le gouvernement serait amené à prendre des décisions difficiles. Bien qu'estimant qu'une stratégie d'aide au pays (SAP) commune n'était pas réalisable, elle a approuvé la mise en œuvre d'une stratégie fortement participative, faisant intervenir toutes les parties intéressées et prenant pleinement en compte les activités des autres bailleurs de fonds.

Le Comité pour l'efficacité du développement, organe du Conseil des administrateurs de la Banque mondiale, a approuvé l'analyse et la plupart des recommandations de l'étude de l'OED, dont celle concernant la reprise des prêts à l'ajustement et aux intermédiaires financiers. Toutefois, à l'instar de la direction de la Banque, il a jugé qu'un arrêt des opérations de prêt dans les secteurs sociaux serait prématuré. Le Comité n'a pas non plus totalement adhéré à l'idée d'une SAP commune avec les autres bailleurs de fonds d'ici 1999, préférant demander à la direction de préparer une stratégie participative qui prendrait intégralement en compte les activités des autres bailleurs de fonds.

l'ensemble des ONG dans le cadre de la stratégie d'aide, des études économiques et sectorielles et de la préparation des projets.

La Banque doit aider les Philippines à concevoir, financer, coordonner et mettre en œuvre une action de développement multisectoriel à moyen terme. Une nouvelle alliance entre les pouvoirs publics, les ONG, la Banque et le reste de la communauté des bailleurs de fonds est nécessaire pour mobiliser et utiliser efficacement l'aide étrangère. Elle viendrait appuyer un programme de développement à moyen terme, soutenu par des financements extérieurs durables et par une minimisation de la concurrence inutile entre bailleurs de

fonds. La Banque doit se montrer plus sélective dans ses opérations d'aide hors prêt, ce qui lui permettrait d'approfondir ses analyses et de faire appel à une plus large participation. L'aide sous forme de prêts doit également être sélective et être octroyée en coordination avec celle des autres bailleurs de fonds. Elle doit aussi être plus importante pour financer les réformes restant à mener à terme et les besoins d'investissement supplémentaires, que ce soit par le biais d'opérations à décaissement rapide, de prêts à des intermédiaires financiers, de prêts d'investissement sectoriel, de garanties ou de nouveaux prêts évolutifs. Il semble qu'une telle assistance nécessiterait d'augmenter les ressources budgétaires allouées aux Philippines.

Précis

**Country Assistance Review: « The Philippines »*, de Gianni Zanini, Rapport n° 17417, mars 1998. Les Administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer ce rapport auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale :
tél. : 1-202/458-5454
fax : 1-202/522-1500
email : pic@worldbank.org

Veillez adresser vos commentaires et demandes de renseignements au rédacteur en chef, Elizabeth Campbell-Pagé, tél. : 1-202/473-5365, fax : 1-202/522-3125, email : ecampbellpage@worldbank.org

Les demandes et les questions relatives aux publications doivent être adressées à l'OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, email : OED_Help_Desk@worldbank.org

Ce Précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur Internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées.