

Merci d'utiliser le titre suivant lorsque vous citez ce document :

Antonio, E. et O. Onodera (2008-01-09), « Faciliter les échanges et l'ajustement structurel les Philippines : L'expérience des économies non membres », Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/246263740707>



Faciliter les échanges et l'ajustement structurel les Philippines

L'EXPÉRIENCE DES ÉCONOMIES NON MEMBRES

Emilio Antonio,
Osamu Onodera

La version originale de ce document a été publiée comme suit :

Antonio, E. and O. Onodera (2007-10-29), "Facilitating Trade and Structural Adjustment the Philippines: Experience in Non-Member Economies", *OECD Trade Policy Papers*, No. 59, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/246265100044>

Non classifié

TAD/TC/WP(2007)6/PART2/D/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

09-Jan-2008

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DES ÉCHANGES ET DE L'AGRICULTURE
COMITÉ DES ÉCHANGES**

Groupe de travail du comité des échanges

**FACILITER LES ÉCHANGES ET L'AJUSTEMENT STRUCTUREL : L'EXPÉRIENCE DES
ÉCONOMIES NON MEMBRES**

Étude de cas sur les Philippines

Document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale no 59

par Emilio Antonio et Osamu Onodera

JT03238550

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

**TAD/TC/WP(2007)6/PART2/D/FINAL
Non classifié**

Français - Or. Anglais

RÉSUMÉ

Le document ci-après présente la deuxième des quatre études de cas menées dans le cadre d'un programme de recherche plus général consacré aux échanges et aux ajustements structurels dans plusieurs pays non-membres de l'OCDE ; ces travaux font suite à l'étude intitulée *Les échanges et l'ajustement structurel : les enjeux de la mondialisation* (OCDE, 2005), qui définissait les mesures nécessaires à la réussite de l'ajustement structurel dans le domaine des échanges. Le présent document porte sur la libéralisation du commerce aux Philippines à partir des années 1980.

Le rapport comprend sept grandes sections : introduction (partie 1) ; historique de la politique économique des Philippines à compter des années 1970 (partie 2) ; aperçu général de la structure de l'économie (partie 3) ; examen détaillé de la libéralisation des échanges aux Philippines, réalisée en trois phases – 1981-1988 (premières réformes), 1991-1993 (deuxième phase) et 1994-1996 (troisième phase) – (partie 4) ; aperçu global des ajustements structurels apportés dans les domaines de l'agriculture et des produits manufacturés (partie 5) ; étude détaillée de quatre secteurs – électronique, agroalimentaire, ciment et délocalisation des processus d'affaires (partie 6) ; enseignements tirés, opportunités et défis concernant la poursuite de la libéralisation (partie 7). Bien que la libéralisation ait considérablement progressé depuis les années 1980, y compris dans le domaine de la politique commerciale, l'économie des Philippines n'a d'abord affiché que des performances peu enthousiasmantes. Après une période de croissance dans les années 1990, la crise asiatique est survenue et les réformes n'ont commencé à porter leurs fruits que récemment. Parmi les enseignements tirés au fil des années, on peut citer : l'importance d'un environnement politique et macroéconomique stable, la nécessité de taux de change appropriés, la nécessité d'une suppression rapide des restrictions quantitatives qui pèsent sur la réforme des échanges et d'une déréglementation prochaine des investissements directs étrangers (IDE). Il est vrai que certaines difficultés subsistent, mais l'on s'attend à des résultats plus convaincants à l'avenir si les réformes se poursuivent.

Mots clés : échanges, ajustement structurel, libéralisation, Philippines, instabilité macroéconomique, barrières douanières, politiques de taux de change, substitution aux importations, électronique, zones franches d'exportation, agroalimentaire, ciment, sous-traitance des processus d'affaires, services informatiques.

REMERCIEMENTS

Ce projet a été mené à bien par Emilio T. Antonio Jr, de l'Université Asie-Pacifique aux Philippines et par Osamu Onodera, sous la direction d'Anthony Kleitz, de la Direction des échanges et de l'agriculture de l'OCDE. Les auteurs tiennent à remercier Gene Ambrocio pour l'aide apportée aux travaux de recherche, ainsi que Raul Villasenor Fabella, Erlinda Medalla, Gloria Pasadilla et Gwendolyn Tecson, qui ont apporté une contribution précieuse au document en acceptant des entretiens.

Le Groupe de travail du Comité des échanges de l'OCDE a examiné le rapport et a pris l'initiative d'en mettre les conclusions à la disposition du plus grand nombre en déclassifiant le texte. Cette étude est donc disponible, en anglais et en français, sur le site Internet de l'OCDE : <http://oecd.org/trade>

Copyright OCDE 2006

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles de ce document doivent être adressées à :

M. le Chef du Service des Publications, OCDE, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

TABLE DES MATIÈRES

NOTE DE SYNTHÈSE	4
ETUDE DE CAS : LES PHILIPPINES.....	6
1. Introduction	6
2. Politique économique des Philippines (des années 1970 à aujourd'hui).....	7
3. Structure générale de l'économie.....	12
4. Politiques appliquées en matière d'échanges et d'investissements	13
5. Ajustements structurels dans les secteurs manufacturier et agricole.....	24
6. Evolution sectorielle.....	29
1) L'électronique	31
2) L'agroalimentaire.....	33
3) Le ciment.....	36
4) La délocalisation des processus d'affaires et les services économiques (EPA-SI)	39
7. Conclusions	43
RÉFÉRENCES	47
ANNEXE : RÉCAPITULATIF DES POLITIQUES CONCERNANT LES ZONES ÉCONOMIQUES AUX PHILIPPINES	52

Encadrés

Encadré 1. Aperçu des réformes récentes aux Philippines

NOTE DE SYNTHÈSE

La libéralisation des échanges commerciaux aux Philippines s'est caractérisée par des résultats mitigés. Les réformes énergiques effectuées depuis le milieu des années 1980 dans ce domaine ont conduit à la mise en place de tarifs douaniers NPF correspondant à un taux moyen inférieur à 10 %. Toutefois, si les distorsions sont aujourd'hui moins nombreuses, les performances économiques se sont avérées décevantes. Alors que le PIB par habitant en termes de parité de pouvoir d'achat (PPP) était aux Philippines, en 1975, comparable à celui de la Malaisie et dépassait largement ceux de la Thaïlande et de l'Indonésie, il est passé de 3 500 à 4 200 USD seulement en 2005 ; or, il a plus que triplé dans les autres pays cités. Le fléau d'une mauvaise affectation des ressources par le passé, un taux de change relativement élevé et, surtout, un environnement politique et macroéconomique instable, ont dissuadé les investisseurs. Ce n'est que tout récemment que les réformes ont commencé à porter leurs fruits. Le présent document retrace l'expérience des Philippines en matière d'échanges et d'ajustements structurels, en examinant la politique commerciale initiale et les quatre étapes de la libéralisation des échanges.

Jusqu'aux années 1980, les Philippines ont appliqué une politique de substitution aux importations, qui reposait sur des droits de douane élevés et des quotas draconiens. L'Etat intervenait beaucoup dans de nombreux secteurs, depuis l'automobile jusqu'à la cimenterie. La croissance économique est non seulement restée modeste au cours de cette période, mais les ressources étaient souvent mal affectées, au bénéfice de secteurs par nature peu compétitifs, comme le montage automobile.

La première phase de la réforme douanière a démarré en 1980, en application du principe de conditionnalité de la Banque mondiale. Le montant moyen des droits a été ramené de 43 % à 28 %, et les restrictions quantitatives atténuées. Vers la fin de 1985, la crise de la dette a entraîné un renversement partiel de la réforme des échanges. Après un changement de gouvernement, cette réforme a repris, en mettant l'accent sur l'assouplissement des quotas. Cette première phase n'a eu que des effets limités, en raison des restrictions qui subsistaient et de l'appréciation relative du taux de change. Si d'autres pays de la région ont bénéficié de l'afflux de capitaux étrangers (IDE) suite à l'Accord de Plaza de 1985, ce ne fut pas le cas des Philippines, pénalisées par un régime restrictif en matière d'IDE et par une forte instabilité macroéconomique et politique.

En 1991 était lancée la deuxième phase de la réforme, qui remplace les quotas par des droits de douane, et abaisse le montant de ces derniers de 28 % à 20 % sur cinq ans. Les limitations imposées à l'IDE deviennent moins strictes. La réforme douanière amorce sa troisième phase en 1994 : les droits de douane sont alors ramenés sous la barre des 10 %, et leur structure est simplifiée. Une quatrième phase, qui prévoyait des droits de douane à 5 %, est suspendue. La réforme des échanges a conduit progressivement à une refonte de la structure des mesures d'incitation ; elle a en outre favorisé le développement de secteurs nécessitant une main-d'œuvre nombreuse plutôt que des secteurs exigeants en capitaux, ce qui est conforme à l'avantage comparatif du pays.

L'introduction de zones franches d'exportation dans les années 1990 a permis aux Philippines de tirer parti de leur main-d'œuvre à la fois qualifiée et peu chère, en dépit de certains points faibles dans le contexte économique général. Bien que la politique industrielle -- peu favorable à l'agriculture --, des infrastructures insuffisantes et la politique commerciale aient freiné la croissance, la régression des préjugés anti-exportations a permis au secteur agroalimentaire d'afficher, dès la fin des années 1990, une

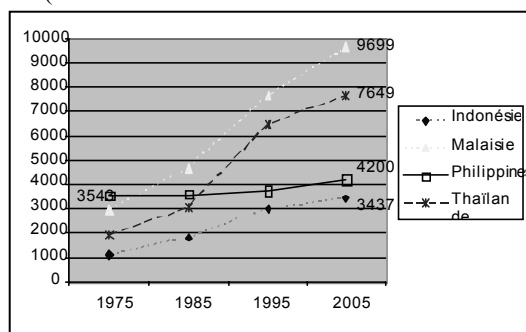
croissance des exportations tout à fait honorable de 5 % par an. Dans les secteurs d'« import-substitution » peu efficaces, comme celui du ciment, la réforme a été retardée principalement par l'inertie des entreprises. Toutefois, la libéralisation des échanges et des investissements a transformé une activité naguère axée sur le marché intérieur et tributaire du soutien de l'Etat en un secteur intégré sur le marché international et tiré par des sociétés multinationales. Le secteur des services est devenu le premier moteur de l'économie, dont il représente 50 % du total, qu'il s'agisse de valeur ajoutée ou d'emploi. La croissance de la délocalisation des processus d'affaires et des services informatiques montre que la technologie a permis aux Philippines de se faire une place sur les marchés mondiaux et de tirer parti de sa main-d'œuvre ; peut-être faut-il d'ailleurs y voir un nouveau modèle de croissance, privilégiant les services. La libéralisation des services producteurs, c'est-à-dire des télécommunications, a joué un rôle déterminant dans la croissance, tout comme la mise en place d'infrastructures supplémentaires.

ETUDE DE CAS : LES PHILIPPINES

1. Introduction

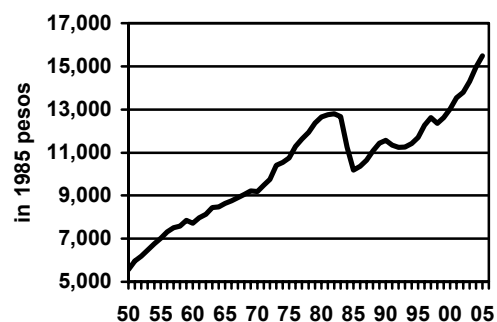
1. Les Philippines sont un pays de l'Asie de l'Est au revenu moyen, dont les performances économiques des trois dernières décennies ont été décevantes, notamment par rapport à celles d'autres pays de la région. Le PIB par habitant y était de 3 500 USD¹ en 1975, un montant comparable au PIB de la Malaisie et nettement supérieur à celui de la Thaïlande ou de l'Indonésie. Les Philippines ont d'abord connu des conditions favorables : passage assez facile à l'indépendance après avoir été sous domination américaine, système politique plutôt démocratique, terres agricoles en nombre suffisant, abondance d'une main-d'œuvre dont une bonne partie est anglophone. Le PIB par habitant est cependant demeuré à peu près constant au cours des années 1975-1995, atteignant seulement 4 200 USD en 2005 tandis que les autres pays de la région affichaient une croissance importante (schéma 1).

Schéma 1. PIB par habitant de certains pays d'Asie
(PPP en dollars internationaux constants de 2000)



Source : Base de données IMD de la Banque mondiale

Schéma 2. PIB par habitant aux Philippines
(PHP en prix constants de 1985)



Source: Autorité nationale de développement économique (ANDE); Office national de coordination de la statistique (ONCS)

2. Les résultats économiques décevants des Philippines par rapport à ceux des pays voisins s'expliquent en grande partie par l'instabilité politique dont elles ont souffert², mais aussi par les nombreux exemples de mauvaise répartition des ressources qui ont marqué la politique de substitution aux

1. Source: Base de données IMD de la Banque mondiale. PIB par habitant, PPP (en dollars internationaux constants de 2000), montants arrondis.

2. Président des Philippines de 1965 à 1986, Ferdinand Marcos a imposé la loi martiale entre 1972 et 1981. Chassé du pouvoir en 1986, il a été remplacé à la tête du pays par Corazon Aquino à l'issue d'une révolution sans violence (révolution "EDSA" ou « révolution du pouvoir du peuple »). Les successeurs de Mme Aquino (Présidente de 1986 à 1992) sont M. Ramos (1992-1998) puis M. Estrada (1998-2001). En 2001, une deuxième révolution pousse à la démission le Président Estrada, alors remplacé par M. Arroyo. Des tentatives de coup d'état secouent périodiquement le pays.

importations, par le retard pris dans la libéralisation des échanges et des investissements, et par la faiblesse relative des institutions. Toutefois, l'évolution du PIB sur le long terme montre une croissance régulière en monnaie nationale ; les performances auraient même été très honorables sans la baisse spectaculaire enregistrée au début des années 1980 (schéma 2) ; celle-ci a purement et simplement effacé les progrès de la décennie précédente en termes de revenu par habitant, et il a fallu au pays une quinzaine d'années pour retrouver le niveau d'avant la crise.

3. Comme beaucoup d'autres pays en développement, les Philippines ont mené une politique de substitution aux importations jusqu'au début des années 1980. Tout en n'autorisant qu'une croissance modérée, ce choix a également entraîné à maintes reprises une mauvaise affectation des ressources, notamment dans des secteurs par nature non compétitifs. Dès le milieu des années 1980, le pays s'est lancé dans des réformes structurelles dont l'objectif était de « libérer progressivement l'économie des causes d'inefficacité et mettre en place des mécanismes permettant l'utilisation efficiente de tous les facteurs disponibles » (Vistal, 2001). Au nombre de ces réformes structurelles, on citera la privatisation, la refonte du système fiscal, la réforme agraire, la déréglementation de certains secteurs industriels, la libéralisation des échanges et des investissements (voir encadré 1). Les résultats se sont cependant révélés inégaux et le développement ne s'est pas fait sans heurts, avec des cycles de forte expansion et de ralentissement marqué.

4. La politique commerciale des Philippines et l'expérience de ce pays en matière de libéralisation des échanges présentent un intérêt particulier, pour plusieurs raisons. En premier lieu, elles illustrent de façon concrète les difficultés inhérentes à la mise en route de réformes structurelles dans une économie repliée sur elle-même dont les forces du marché se trouvent gravement bridées par de fréquentes interventions des pouvoirs publics. Deuxièmement, elles permettent une comparaison intéressante avec la Thaïlande, qui a su gérer la transition d'une politique axée sur les substitutions aux importations à une économie privilégiant les exportations, et obtenir ainsi de meilleurs résultats. Enfin, elles fournissent l'exemple instructif d'un pays capable de recourir à des solutions de deuxième choix, comme la création de zones franches d'exportation, en vue de faciliter la transition lorsque les réformes se heurtent à de fortes résistances.

5. Le présent document étudie le processus de libéralisation des échanges aux Philippines, afin d'en tirer des enseignements concernant les politiques commerciales et les politiques complémentaires. Nous examinerons d'abord, dans la section 2, l'évolution de la politique économique dans son ensemble avant de présenter, dans la section 3, la structure générale de l'économie des Philippines. La section 4 s'intéresse à la politique en matière d'échanges et d'investissements, et analyse l'évolution des flux commerciaux. La section 5 montre comment les secteurs manufacturier et agricole se sont adaptés au fil du temps, et examine certaines des politiques mises en place pour faciliter ces ajustements. La section 6 étudie de manière détaillée les développements intervenus dans certains secteurs : 1) électronique ; 2) agroalimentaire ; 3) ciment ; 4) sous-traitance des processus d'organisation et services informatiques. La section 7 présente les enseignements tirés, les opportunités et les défis.

2. La politique économique des Philippines (des années 1970 à aujourd'hui)

6. Avant 1986, l'économie des Philippines -- alors dirigées par le Président Marcos -- se caractérisait essentiellement par le recours à la technique de substitution aux importations, reposant sur une forte intervention de l'Etat et un nationalisme exacerbé. La croissance était financée principalement par des prêts étrangers, obtenus sans trop de peine grâce à l'abondance des pétrodollars sur les marchés financiers internationaux. Avec des taux d'intérêts plafonnés, des crédits furent affectés aux secteurs que le gouvernement jugeait cruciaux pour le développement économique, l'IDE étant limité aux secteurs considérés comme non stratégiques. Les exportations étaient fortement pénalisées par une politique de surévaluation de la monnaie nationale. Afin de maîtriser la croissance des importations et d'encourager la

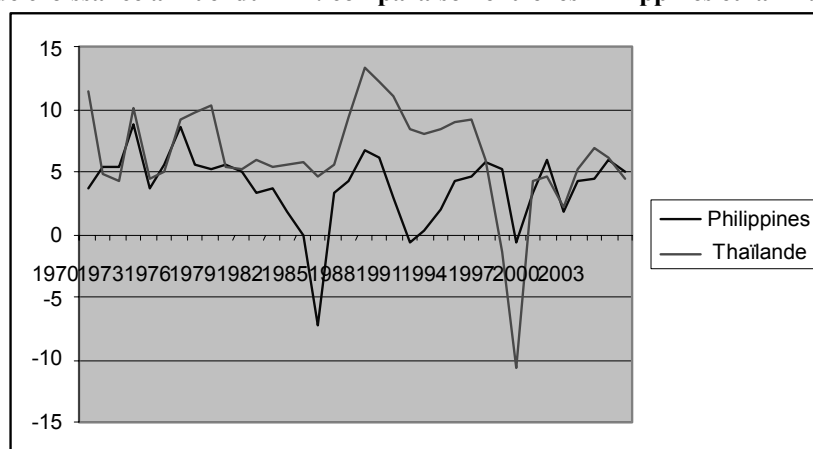
production nationale de produits de substitution, les droits à l'importation étaient à la fois élevés et progressifs (c'est-à-dire plus importants pour les produits finis que pour les produits intermédiaires et les biens d'équipement). Le coefficient réel de protection des secteurs non exportateurs était environ quinze fois plus élevé que celui des industries exportatrices.

7. Cette politique économique a conduit au développement de secteurs produisant des biens de consommation capables de se substituer aux importations : montage de véhicules, meunerie, filature, tissage et tricotage, mise en bouteilles de boissons non alcoolisées et mise en conserve du lait. Souvent exigeantes en investissements, ces activités avaient besoin de matériaux et d'intrants importés, ce qui n'en compensait pas les avantages comparatifs. Par ailleurs, plus ces activités étaient nombreuses dans le pays, plus les pouvoirs publics étaient hostiles à un ajustement des taux de change : un taux de change déprécié aurait entraîné une hausse du coût des importations, mettant en péril de nombreux emplois liés à ces secteurs tributaires des importations.

8. Les Philippines ont connu une première crise vers la fin de la période Marcos (schémas 3 et 4). Les choix politiques des décennies précédentes et les gros emprunts contractés dans les années 1970 se sont soldés par une crise économique généralisée qui a également suscité une crise politique. Les différents chocs qui se sont alors succédé ont mis en lumière les faiblesses accumulées pendant les dernières années de l'ère Marcos : dette extérieure élevée, emprunts excessifs contractés par certaines sociétés privées, investissements démesurés dans des activités de substitution aux importations relativement inefficaces et non commercialisables. Malgré diverses tentatives pour compenser le manque de devises étrangères par le biais de taux d'intérêt élevés lorsque l'accès aux capitaux étrangers s'est tari, une dévaluation sévère a fini par avoir lieu. L'association de taux d'intérêt élevés et de la dévaluation a conduit à une augmentation des paiements au titre de la dette, suscitant une crise liée à ce problème également. Dans un tel contexte, les coefficients de croissance ont diminué de 5 % pendant deux années consécutives, 1985 et 1986. Au final, la crise liée au problème de change s'est muée en crise de la dette, pour aboutir à une crise politique et à un changement de gouvernement.

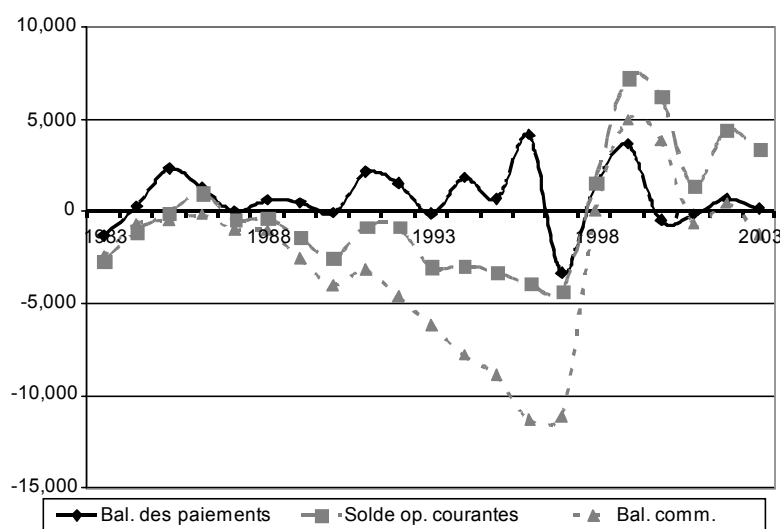
9. Avec le passage à la démocratie, une stabilité politique accrue et l'avancement des réformes économiques, les performances macroéconomiques ont connu une embellie de 1987 à 1989. Malheureusement, le déficit croissant des transactions courantes, le déficit du secteur public, lié à la dette supposée de ce dernier, ainsi que plusieurs tentatives de coup d'Etat et une série de catastrophes naturelles, ont provoqué en 1992-1993 une nouvelle crise qui, pour être moins grave, n'en a pas moins fait chuter le taux de croissance du PIB sous la barre de 1 %.

Schéma 3. Taux de croissance annuel du PIB: comparaison entre les Philippines et la Thaïlande (% annuel)



Source : Base de données WDI

Schéma 4. Quelques exemples de balances extérieures des Philippines (millions d'USD)



Source: Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP)

10. Confronté à une pénurie d'électricité au début des années 1990, le pays est néanmoins parvenu à susciter des investissements de portefeuille et des investissements étrangers directs, ces derniers concernant surtout certains secteurs économiques particuliers (voir l'examen du secteur de l'électronique). A mesure que se réduisait le déficit du secteur public, la croissance du PIB se rapprochait progressivement des niveaux antérieurs. La balance commerciale affichait de nouveau des dépenses supérieures aux recettes en termes de devises étrangères, mais cette situation fut compensée, pendant un certain temps, par les envois de fonds plus nombreux des travailleurs Philippins émigrés et par l'afflux d'investissements étrangers. Ce scénario a pourtant été interrompu une fois de plus, en 1998, par la sécheresse qui a frappé le secteur agricole et par la crise financière asiatique.

11. Les Philippines font partie des pays les moins touchés par la crise financière asiatique et de ceux qui s'en sont relevés le plus rapidement. La mise en œuvre de réformes, comme la création d'une banque centrale, y ont beaucoup contribué (exemples de réformes dans l'encadré 1). Bien que les sources de financement étranger destinées à combler le déficit du pays se soient tariées suite à la crise, l'ajustement quasi-immédiat des taux de change a permis de retrouver rapidement des schémas plus stables. Depuis lors, le pays récolte enfin les fruits des réformes en cours, affichant une croissance relativement régulière due au retour d'une certaine stabilité macroéconomique, et améliorant sa balance des transactions courantes grâce, notamment, à la multiplication des envois de fonds par les Philippins de l'étranger (tableau 1). La progression importante de l'épargne privée en dépit des troubles politiques a contribué à améliorer la capacité de résilience de l'économie.

Tableau 1. Indicateurs macroéconomiques et externes (1999-2005)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB (% de variation par rapport aux prix constants de 1985)	3.4	4.4	1.8	4.4	4.9	6.2	5
Inflation de base(2000 = 100)	6.3	4.0	7.4	3.5	3.4	5.7	7
Balance des transactions courantes (milliards d'USD)	-2.9	-2.2	-1.8	-0.4	0.3	1.6	2.4
Balance commerciale (milliards d'USD)	-6.0	-6.0	-6.3	-5.5	-5.9	-5.7	-7.5
dont exportations (milliards d'USD)	34.2	37.3	31.3	34.4	35.3	38.8	40.2
Envois de fonds des Philippins de l'étranger par l'intermédiaire du système bancaire (milliards d'USD)	6.8	6.0	6.0	6.9	7.6	8.6	10.7

Source : BSP

Encadré 1. Aperçu des réformes récentes aux Philippines³

Politique macroéconomique. A la fin de la décennie 1990, le gouvernement philippin abandonna le système monétaire contrôlé et relativement inefficace des années 1980 pour adopter un système autonome efficace. En raison de la crise majeure enregistrée antérieurement en matière de balance des paiements, l'Etat dut appliquer des politiques de stabilisation préconisées par le FMI et axées sur une discipline fiscale et monétaire. En 1992, la banque centrale décida de libéraliser la presque totalité des flux de capitaux et des transactions en devises étrangères. En 1993, une nouvelle Banque centrale indépendante fut mise en place (Bangko Sentral ng Pilipinas - BSP)⁴, avec pour objectif principal d'assurer la stabilité des prix. Même si certaines indications laissent présager d'un certain parti pris ou d'une préférence en faveur d'une monnaie « plus forte », la Banque centrale a généralement laissé les forces du marché définir le taux de change, avec très peu d'intermédiation de sa part. Cela s'est avéré payant et a contribué à une bonne gestion de la crise qu'a connue l'Asie. En 2002, la BSP a officiellement déclaré que son objectif cadre était l'inflation.

Politique fiscale. Le début de la première réforme, qui remonte aux environs de 1986, vit l'introduction de la Taxe à la valeur ajoutée (TVA) en 1988. Le régime de la TVA a été revu en 1994 pour corriger le problème posé par une collecte insuffisante et afin d'élargir l'assiette fiscale. En 1997, un important paquet fiscal a été adopté ; il portait sur l'impôt sur le revenu, les droits d'accise, la rationalisation des incitatifs fiscaux, et sur des changements statutaires concernant l'administration fiscale. Le ratio dette publique/PIB, qui avait diminué jusqu'en 1997, est remonté après la crise asiatique ; malheureusement, le déclin du ratio entre impôts perçus et PIB a rallumé les problèmes fiscaux, ce qui a mené à la déclaration de crise en 2004. Dès lors, les autorités mirent en œuvre de nouveaux efforts de discipline fiscale (programme d'austérité du gouvernement) et adoptèrent des lois visant à accroître les sources de recettes fiscales, avec une réforme de la TVA élargissant encore l'assiette de perception et autorisant le Président à porter le taux de la TVA de 10 à 12 % en 2006. Cette même réforme porta également à 35 % la taxe sur les entreprises jusqu'en 2009, date à laquelle elle sera ramenée à 30 %. Les dépenses ont été gelées au cours des trois dernières années, ce qui a contribué à la récente amélioration de la situation. Cela devrait permettre au gouvernement actuel de se concentrer sur l'amélioration des infrastructures du pays jusqu'à la fin de son mandat (2010).

Libéralisation du commerce et réforme du marché des produits. Depuis les années 1980, les Philippines ont libéralisé le commerce par phases successives (voir le corps du texte). Dès lors, certaines restrictions quantitatives ont fait l'objet de mesures tarifaires et les droits de douane ont été considérablement réduits ; quelques quotas tarifaires sont cependant restés en place afin de protéger certains produits agricoles sensibles. Le programme de réforme tarifaire a été lancé sur une base unilatérale, ce qui s'est traduit par des droits relativement faibles, même par comparaison aux pays de la région. Cet effort de libéralisation unilatérale a cependant été stoppé et l'attitude politique actuelle semble consister à laisser les négociations en cours (bilatérales, multilatérales ou unilatérales) dicter l'orientation des réformes tarifaires. Les monopoles de commercialisation ont été abolis et le contrôle des prix a été pour ainsi dire éliminé (on citera par exemple l'abandon, en 1996, du Fonds de stabilisation des prix des produits pétroliers).

3. Cette section s'inspire de Vistal (2001).

4. L'ancienne Banque centrale a été dissoute : en effet, à force de renflouer des banques philippines, elle était devenue insolvable.

Néanmoins, l'Autorité alimentaire nationale continue de réguler le prix du riz et a le pouvoir d'intervenir sur certains marchés de produits tels que le sucre et les engrais. C'est ainsi qu'en mars 2004, cet organisme est intervenu sur le marché du sucre, avec l'autorisation du Président, afin de stabiliser le cours du sucre, qui était en chute libre (OMC 2005).

Politique d'investissement. Le cadre politique relatif aux investissements étrangers s'est amélioré de façon marquée grâce à la mise en œuvre du Code des investissements (*Omnibus Investment Code* - 1987) et à la loi de 1991 sur les investissements étrangers qui ont ouvert de nombreux pans de l'économie à des investissements étrangers directs. La libéralisation a continué de progresser, par exemple dans le cadre de la loi de 1995 sur les zones économiques spéciales (voir le corps du texte et l'encadré relatif à l'électronique). De telles politiques favorables aux investissements étrangers directs s'écartaient radicalement de la doctrine antérieure qui restreignait toute prise de participation étrangère dans la plupart des activités économiques, et notamment dans celles qui étaient considérées comme cruciales pour l'économie des Philippines. Actuellement, au contraire, la pleine propriété est non seulement permise pour des activités implantées dans les zones économiques spéciales, mais elle s'assortit fréquemment d'incitatifs supplémentaires.

Infrastructure. L'insuffisance des investissements publics dans l'infrastructure a constitué l'un des freins à la croissance économique. Les Philippines n'ont consacré que 2-3 % de leur PIB à l'amélioration des infrastructures, alors que la Thaïlande y investissait 5-6 % (JCCIP 2006)⁵. On a certes encouragé leur développement par le biais de programmes « construction-exploitation-transfert » (*Build-Operate-Transfer-BTO*), mais des litiges juridiques sont apparus, comme ce fut le cas pour le Terminal 3 de l'aéroport de Manille. Le récent gel fiscal a par ailleurs entraîné un nouveau ralentissement des aménagements d'infrastructure. Dans son discours sur l'Etat de la Nation pour 2006, le Président a cependant mis tout spécialement l'accent sur les améliorations de l'infrastructure comme programme gouvernemental pour le reste de la législature. Les projets phares en seront le terminal roulier et le réseau national de voies maritimes express destinés à réduire les coûts des transports intérieurs et à améliorer l'efficacité des transferts inter-insulaires ; à signaler aussi différents projets routiers et autoroutiers visant à relier des zones économiques spéciales à des emplacements clés comme les ports et aéroports.

Privatisation. La première vague de privatisation a consisté à rendre au secteur privé certains éléments antérieurement acquis par l'Etat, puis à privatiser des services de nature essentiellement privée dont se chargeaient des entités étatiques (hôtels, banques, une compagnie aérienne, une aciérie, des compagnies minières, une raffinerie pétrolière, une compagnie active dans la fonte et le raffinage du cuivre). En 1986, dès la prise de fonction du gouvernement, plusieurs entreprises nationalisées retournèrent au secteur privé ; ce fut le cas notamment de la Société d'électricité de Manille, ainsi que de la Société de téléphone à longue distance. La Proclamation N°50 de 1986 créa la Commission de privatisation chargée de superviser les efforts consentis par le gouvernement à cet égard (soutenus par des législations successives). La Banque nationale philippine (1989), Philippine Airlines (1992) et Petron (Produits pétroliers, 1993) furent également privatisées. L'Autorité chargée de la conversion des bases fut créée en 1992 en vue de convertir certaines bases militaires en implantations commerciales. La deuxième vague, actuellement en cours, fait appel à des programmes BTO et à leurs variantes et porte sur des secteurs tels que l'énergie, les routes et d'autres projets d'infrastructure. La loi correspondante (RA 7718) a été promulguée en 1993.

*Marché du travail*⁶. Le cadre politique et juridique relatif à la main-d'œuvre est donné par la Constitution de 1987, le Code du travail de 1974 et d'autres instruments réglementaires régissant la protection des travailleurs et les négociations collectives. La Banque asiatique de développement (Asian Development Bank - ADB) relève trois difficultés potentielles auxquelles les employeurs peuvent être confrontés : (1) les relations avec le monde du travail ainsi que la protection des travailleurs permanents et des travailleurs syndiqués ; (2) les lois portant sur les contrats de

5. En Thaïlande, il existe 333 km de voies à péage, contre 146 km seulement aux Philippines. Quarante-vingt-dix-huit pour cent des routes nationales thaïlandaises sont revêtues ; cette proportion n'est que de 70 % aux Philippines. En Thaïlande, les trains transportent au total 54,13 millions de passagers (3,88 millions aux Philippines). Le fret ferroviaire se monte à 11,40 millions de tonnes en Thaïlande, alors qu'il est inexistant aux Philippines (JCCIP, 2005).

6. Cette section s'inspire de l'ADB (2005).

travail et notamment les clauses concernant la sécurité de l'emploi, et enfin (3) les clauses relatives au salaire minimum.⁷ Aux termes de la loi de 1989 sur la rationalisation des salaires, la fixation du salaire minimum est décentralisée : elle incombe à des commissions régionales qui fixent le salaire minimum sur une base régionale ; par ailleurs, la négociation collective est préconisée comme mode préférentiel de fixation des salaires.

*Réforme agraire*⁸. Un ensemble de programmes portant sur des réformes agraires furent lancés dans les années 1960 afin de répondre à une répartition inéquitable des terres et aux sentiments d'injustice qui en découlaient. Ces programmes donnèrent des résultats mitigés. En 1987, le Programme d'ensemble de réforme agraire fut mis en oeuvre dans le but de redistribuer quelque 75 % des terres arables à des fermiers non propriétaires de terres, ainsi qu'à des ouvriers agricoles. Ce programme prévoyait un dédommagement équitable pour les anciens propriétaires et la fourniture de services d'appui pour les bénéficiaires. Pour éviter toute nouvelle concentration de la propriété des terres et toute oppression future de la part de propriétaires terriens, les autorités firent clairement savoir que la législation interdisait dorénavant les arrangements privés en matière de ventes de terres et de métairie. En raison de difficultés politiques et du coût élevé de la mise en oeuvre de ce programme, celui-ci prit fin en 1998 après avoir atteint quelque 60 % seulement de l'objectif d'origine, soit 4,9 millions d'hectares de terrains (publics et privés) redistribués.

3. Structure générale de l'économie

12. Le tableau 2 et le schéma 5 illustrent l'évolution de la structure du PIB et de l'emploi aux Philippines. Jusqu'au début des années 1980, la part de l'industrie a augmenté régulièrement à mesure que progressait l'industrialisation. Cette dernière a connu une accélération dans les années 1970. Du début jusqu'au milieu des années 1980, on a assisté à l'effondrement de l'industrialisation artificielle qui avait été mise en place au cours des dix années précédentes par le biais de politiques de substitution aux importations ; le secteur industriel s'est rétréci très rapidement. Il représente depuis, de manière assez stable, environ 30 % de l'activité économique. Il est intéressant de souligner que la part de l'industrie dans l'emploi est passée de 15,2 % (1985-1994) à 16,1 % (1995-2000), tandis que sa part du PIB a chuté de 34,1 % à 31,9 %. Les secteurs d'activités à forte intensité de capital ont donc laissé la place, dans l'ensemble, à des secteurs exigeants en main-d'œuvre. La part de l'agriculture dans le PIB a poursuivi son déclin, contrairement aux services, qui se sont développés. Cette constatation met en évidence une différence importante par rapport aux autres pays asiatiques, où la réduction de la part de l'agriculture dans le PIB est le plus souvent compensée par une augmentation de la part de l'industrie, et plus spécialement des produits manufacturés (tableau 3). On constate en outre que l'agriculture représente toujours un volet important de l'économie, notamment en termes d'emploi, ce qui n'est pas le cas en Malaisie et en Thaïlande.

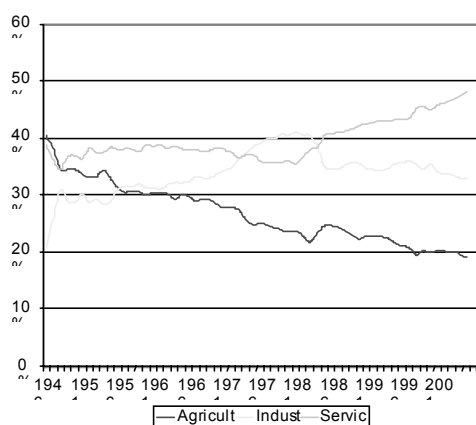
7. L'ADB (2005) indique que si la plupart des entreprises ne se conformaient pas aux clauses relatives au salaire minimum, celles-ci n'auraient pas un caractère obligatoire. Toutefois, certains spécialistes des affaires affirment que tous changements en matière de salaire minimum aux Philippines (actuellement favorable si on le compare à la Thaïlande) pourraient poser des problèmes si ce minimum venait à être relevé, sous-entendant ainsi que cet élément pourrait être pris en considération dans toute décision relative à des investissements étrangers directs (JCCIP, 2005).

8. Cette section s'inspire de David (2003) et de Gerson (1998).

Tableau 2. Structure de l'économie des Philippines (1976-2004)

	1976-84	1985-94	1995-2004
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	26.0	22.7	16.8
Industrie, valeur ajoutée (% du PIB)	37.7	34.1	31.9
Services, etc., valeur ajoutée (% du PIB)	36.3	43.3	51.4
Echanges (% du PIB)	48.0	59.2	100.7
Exportations de biens et de services (% du PIB)	21.7	28.5	48.5
PIB (en milliards d'USD constants de 2000)	46.1	53.0	74.5
PIB (1976-84 = 1)	1	1.1	1.6
Croissance du PIB (annuelle, en %)	3.6	2.3	4.0
Emploi dans l'agriculture (% de l'emploi total)	-	46.5	39.8
Emploi dans l'industrie (% de l'emploi total)	-	15.2	16.1
Emploi dans les services (% de l'emploi total)	-	38.3	44.1

Source : Calculs effectués à partir des *Indicateurs de développement dans le monde* de la Banque mondiale

Schéma 5. Structure de l'économie des Philippines (1946-2005)

Source: Bureau des statistiques économiques et sociales, NSCB

Tableau 3. Part des différents secteurs dans le PIB (Comparaison avec d'autres pays asiatiques) (%)

	Philippines	Malaisie	Thaïlande	Indonésie
1976-84				
Agriculture	26	23.3	22.3	25.7
Industrie	37.7	38.3	29.7	37.9
Services	36.3	38.4	47.9	36.3
1995-2004				
Agriculture	16.8	10.5	9.5	16.6
Industrie	31.9	46.5	41.4	44.3
Services	51.4	43	49	39.1

Source : Calculs effectués par l'auteur à partir de la base de données WDI de la Banque mondiale

4. Politiques appliquées en matière d'échanges et d'investissements

*Politique commerciale*⁹

13. Après avoir appliqué, dans les années 1970, le principe de substitution aux importations, les Philippines ont adopté au cours de la décennie suivante une politique de développement davantage axée sur le marché, libéralisant les échanges en trois grandes phases : 1981-1988, 1991-1993 et 1994-1996¹⁰, entrecoupées de quelques retours en arrière. Cette évolution à petits pas a abouti à une libéralisation sensible des échanges qui s'est traduite par des droits tarifaires NPF moyens de 6,3 % pour tous les

9. Cette section s'inspire largement de Tecson (1996) et Clarete (2005).

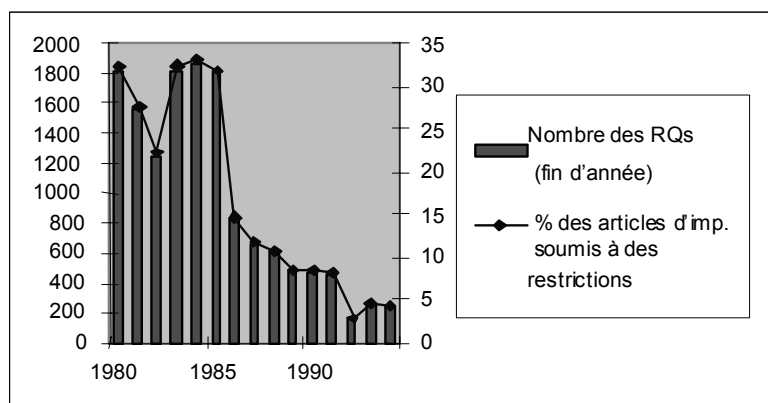
10. Il va de soi que cette notion de « phases » est tout à fait arbitraire. Leur numérotation et leur délimitation dans le temps visent simplement à faciliter l'analyse présentée ici.

produits, soit 9,5 % pour les produits agricoles et 5,8 % pour les produits non agricoles (OMC, 2005), ce qui allait bien au-delà des engagements internationaux du pays. L'ouverture des marchés, mesurée à l'aune du pourcentage du PIB que représentent les échanges, est en outre passée de 48 % pour la période 1976-1984 à 100,7% pour les années 1995-2004. Le présente section retrace brièvement l'historique de la politique commerciale des Philippines.

14. Les tentatives de réforme des années 1960 et 1970 n'avaient pas permis de modifier sensiblement la structure des mesures visant à assurer une protection efficace (Tecson 1996), si bien qu'il a fallu attendre les années 1980 et 1990 pour voir s'engager vraiment la libéralisation des échanges. La première phase de la réforme des droits de douane faisait partie des conditions posées par la Banque mondiale pour accorder, à partir de 1980, une série de prêts à l'ajustement structurel (Medalla 1994). Ce premier Programme de réforme des droits de douane, lancé en 1981, a resserré la fourchette des tarifs douaniers, en la ramenant de 0-100 % à 10-50 %, ce qui a entraîné une diminution globale de ces droits, dont la moyenne est tombée de 43 % en 1980 à 28 % en 1985 (Bautista et Tecson (2003)). En outre, la liste des articles nécessitant une licence d'importation a été élargie dès 1981. Au milieu de l'année 1983, le programme de libéralisation des échanges a été interrompu en raison de la crise économique : les autorités ont alors instauré des restrictions relatives aux devises, de même que plusieurs limitations quantitatives supplémentaires.

15. Le programme de réforme interrompu a été relancé en 1986 sous la présidence de Mme Aquino ; le Programme de libéralisation des importations, dont l'objectif consistait à éliminer les mesures non tarifaires, est alors devenu l'élément central de la réforme. Le nombre d'articles soumis à réglementation a été ramené de 1802 à 609 entre 1985 et 1988, et les taxes à l'exportation ont été supprimées pour tous les produits, à l'exception des grumes (schéma 6).

Schéma 6. Restrictions quantitatives concernant les importations: 1980-1994



Source : De Dios (1995), Appendice I

16. Cette première phase de la réforme des échanges a d'abord eu des effets très limités en raison du maintien de restrictions quantitatives et de l'appréciation du taux de change. Toutefois, l'allègement des restrictions et une dépréciation progressive du peso au cours de la première moitié des années 1980 ont permis l'augmentation des exportations dans la deuxième partie de cette même décennie.

17. Le gouvernement a lancé en 1991 la deuxième phase de son programme de réforme des droits de douane en adoptant le décret 470, qui visait à diminuer les tarifs douaniers sur une période de cinq ans. Le programme avait pour objectif de grouper les produits dans une fourchette allant de 3 à 30 %, la moyenne étant ramenée de 28 à 20 %. En 1992, le décret 8 instaurait des mesures de protection douanière en remplacement des restrictions quantitatives pour les importations concernant 153 produits. Les droits de

douane appliqués à certains articles furent augmentés jusqu'à 100 %, mais furent allégés dans la période qui suivit. Les autorités firent machine arrière sur certains points en 1993, lorsque les restrictions quantitatives furent de nouveau imposées sur 93 articles suite à la « Grande charte des petits exploitants agricoles ».

18. Le programme unilatéral de réforme des droits de douane est entré dans sa troisième phase en 1994. Le montant des droits fut alors réduit pour les biens d'équipement et les machines (décret 189), ainsi que pour les textiles, les vêtements et certains produits chimiques (décret 204). En 1995, le décret 264 a conduit à une baisse des droits concernant 4 142 éléments figurant dans le système harmonisé du secteur manufacturier. L'année suivante, le décret 288 a fait de même pour les produits agricoles « non sensibles ». La troisième phase de la réforme a ainsi transformé l'ensemble du dispositif tarifaire en une structure à quatre niveaux : 3 % pour les matières premières et les biens d'équipement non disponibles localement ; 10 % pour les matières premières et les biens d'équipement disponibles auprès de fournisseurs locaux ; 20 % pour les biens intermédiaires ; 30 % pour les produits finis. Certains produits agricoles sensibles sont restés soumis à des droits élevés et/ou à des quotas. Enfin, le décret 313 de 1996 prévoyait la tarification des restrictions quantitatives pour les produits agricoles sensibles, ouvrant la voie à la suppression de ces restrictions en vue de respecter les accords de l'Uruguay Round.

19. Le dernier objectif du processus de libéralisation des échanges consistait à mettre en place avant 2004 un taux tarifaire de 5 % pour tous les produits, à l'exception des produits agricoles « sensibles » (Plan d'action individuel de l'APEC-2000). Il s'agissait là d'une étape jugée indispensable à la mise en œuvre de l'accord de libre-échange conclu dans le cadre de l'ANASE. Divers éléments ont cependant conduit au report de cette mise en œuvre.

20. Le tableau 4 présente les taux tarifaires pondérés par les échanges qui se sont appliqués aux importations de 1988 à 2003. En 1988, la protection douanière était en général plus importante pour les produits manufacturés que pour les produits agricoles. Entre 1994 et 1998, la situation s'est inversée : la protection s'est accrue dans le secteur agricole en raison de la « tarification » des restrictions non tarifaires qui pesaient sur les importations. Les droits de douane ont été réduits très rapidement dans tous les domaines. Deux secteurs – produits alimentaires et véhicules motorisés – se distinguent par une protection plus forte ; viennent ensuite les articles d'habillement, les produits en caoutchouc et en matières plastiques, puis les produits agricoles et apparentés. En revanche, les droits de douane ont quasiment disparu pour ce qui concerne les équipements de bureau, machines comptables et ordinateurs, de même que le matériel de télécommunication.

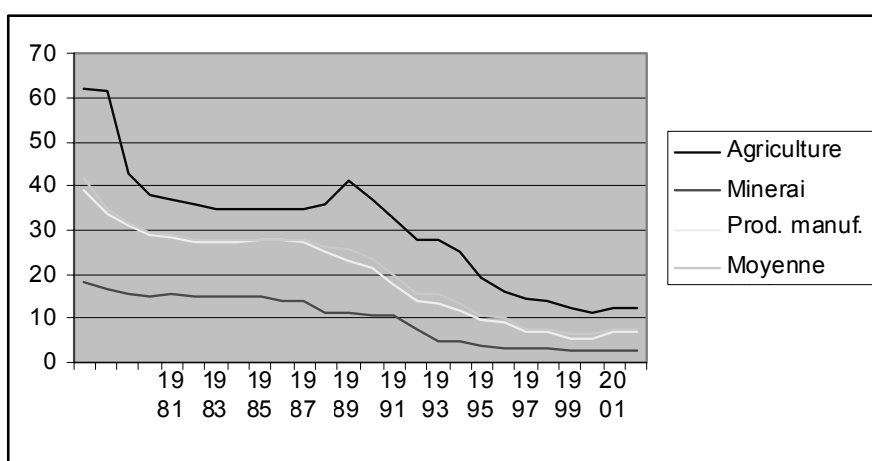
21. Comme indiqué précédemment, la libéralisation des échanges ne s'est pas faite sans revers ni retours en arrière. La première phase du programme de réforme a connu une interruption et un renversement de situation lors de la mise en place de nouvelles restrictions quantitatives, vers le milieu de 1983. Autre exemple de changement de politique : le décret 438, qui a imposé un droit supplémentaire de 5 % sur la totalité des importations entre 1990 et 1992, le but étant de procurer à l'Etat un complément de recettes afin de compenser l'aggravation du déficit budgétaire. La moyenne des taux tarifaires appliqués ces dernières années fait apparaître plusieurs augmentations, notamment depuis 2003, décidées principalement pour des raisons financières.

**Tableau 4. Taux tarifaires pondérés par les échanges appliqués aux importations des Philippines
(1988 à 2003)**
(%)

	1988	1990	1994	1998	2000	2003
Agriculture, sylviculture et pêche						
Agriculture et produits connexes	18.18	16.86	15.67	20.35	9.27	6.30
Sylviculture et produits connexes	10.65	10.11	5.61	0.67	0.77	0.70
Pêche et produits connexes	31.45	23.46	25.34	8.29	5.82	4.42
Extraction de minerais						
Extraction de minerais métalliques	10.00	10.00	10.00	3.00	3.00	2.99
Produits manufacturés						
Produits alimentaires et boissons	32.16	20.93	30.57	25.49	12.93	11.97
Textiles	38.73	27.63	28.36	13.90	9.37	4.96
Articles d'habillement, etc.	49.92	30.00	49.40	24.88	19.22	9.73
Cuirs et chaussures	36.21	23.80	90.97	13.25	8.49	5.45
Articles en bois sauf meubles	32.36	21.35	21.80	13.68	9.82	5.64
Papier et produits en papier	34.50	19.89	20.87	10.04	6.82	3.60
Industrie chimique, produits chimiques	19.36	12.66	11.94	5.56	4.79	3.63
Articles en caoutchouc et en matières plastiques	31.13	24.88	23.87	10.87	8.25	9.16
Produits métallurgiques de base	15.18	12.82	12.68	6.39	5.35	2.79
Produits métallurgiques, sauf machines et matériel	30.17	26.51	26.54	13.44	9.28	5.05
Machines de bureau, comptables et informatiques	19.36	10.44	10.03	3.01	0.04	0.02
Machines électriques	26.45	17.76	18.42	7.81	5.24	2.68
Appareils de radio, télévision et communication	21.83	11.43	11.62	3.21	0.47	0.09
Véhicules motorisés, etc.	31.70	25.06	21.49	15.05	13.07	11.14
Moyenne totale	22.43	14.79	15.22	7.16	4.13	2.60

Source : Extrait de Clarete (2005), World Integrated Trade Solution (WITS) / Système d'analyse et d'information sur le commerce (TRAINS) de la CNUCED

Schéma 7. Droits NPF théoriques par secteur : moyenne (1980-2005)
(%)



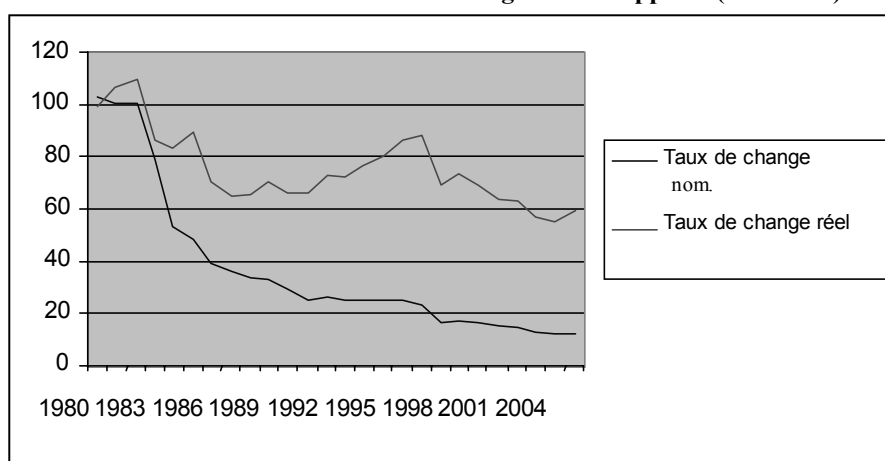
Source : Commission tarifaire, octobre 2005

Politique relative aux taux de change

22. Les années 1980 à 1987 ont vu la dépréciation du peso, tant nominal que réel (schéma 8). Entre 1987 et la crise financière de 1997, le taux de change nominal est demeuré relativement stable, alors que le taux de change réel évoluait à la hausse : une situation que l'on peut expliquer partiellement par l'afflux de dollars important lié aux envois de fonds des travailleurs émigrés et par les entées de capitaux étrangers (notamment : investissements de portefeuille). La nature changeante de ce phénomène a été mise en lumière lors de la crise financière asiatique : les pressions spéculatives ont alors favorisé la fuite de capitaux, alors même que la banque centrale ne disposait pas de réserves suffisantes pour enrayer la dévaluation. Par ailleurs, les Philippines semblent rechigner à toute dévaluation de la monnaie nationale, qu'elles considèrent comme un signe de faiblesse de l'économie dans son ensemble.

23. Dans les années 1987-1997, la hausse du cours du peso a peut-être eu certains effets négatifs sur le processus d'ajustement structurel¹¹. Par contre, la baisse de sa valeur réelle depuis mi-1997 a contribué à rendre les produits philippins plus compétitifs au plan international et à améliorer la balance des paiements courants. Récemment, toutefois, la forte augmentation des envois de fonds depuis l'étranger et le regain de confiance des investisseurs ont conduit au renversement de cette tendance en 2006, avec un taux de change de 49 PHP/USD contre 55 PHP/USD moins de deux ans auparavant.

Schéma 8. Evolution des taux de change aux Philippines (1980=100)



Source : BSP

Tendances et structure des importations/exportations

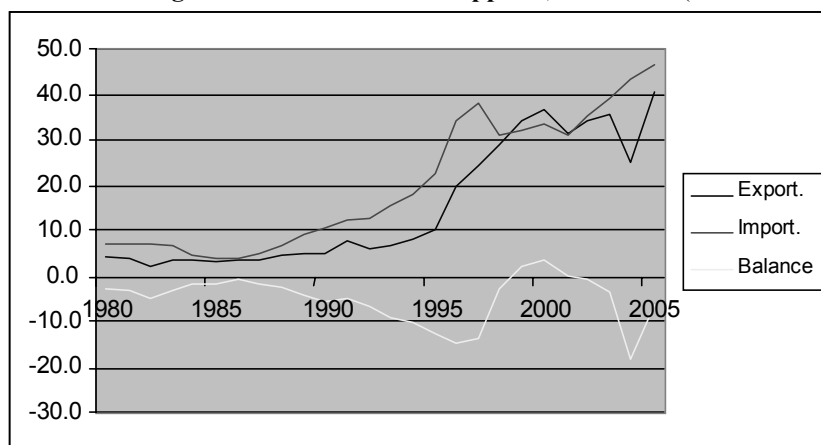
24. Le volume des échanges est resté à peu près stable au cours des années 1980. A partir de la fin de cette décennie, les importations, puis les exportations au début des années 1990, ont commencé à s'intensifier. La croissance des exportations a marqué le pas après 2000, en dépit de certains signes de reprise en 2005. Quant aux importations, elles ont diminué après la crise financière de 1997, mais ont amorcé un redressement dès 2002.

25. Trois points méritent d'être soulignés : (1) la croissance des importations a précédé celle des exportations (schéma 9) ; (2) les exportations ont stagné jusqu'à la fin des années 1980 malgré la libéralisation des échanges (schéma 10) ; (3) l'augmentation constatée récemment est due presque exclusivement au secteur électronique (schéma 11). Plusieurs facteurs permettent de comprendre pourquoi

11. Le succès de la libéralisation des échanges s'est fréquemment accompagné de dépréciations réelles de la monnaie locale, afin de faciliter la croissance des industries d'exportation.

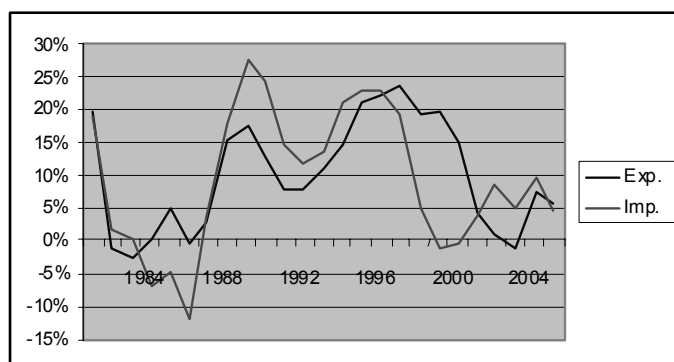
les importations se sont développées avant les exportations. Le premier d'entre eux, qui est aussi le plus important, est le taux de change. En dépit de certains ajustements effectués au début des années 1980, les taux étaient au départ trop élevés pour que l'offre en produits exportables soit importante. La deuxième raison tient au fait que les investissements directs étrangers (IDE), principal moteur des exportations, n'a pas « décollé » avant la fin des années 1980. Enfin, les secteurs d'activité axés sur l'exportation, comme l'électronique, nécessitaient des importations massives de biens d'équipement, ainsi que la poursuite des importations de produits intermédiaires.

Schéma 9. Echanges commerciaux des Philippines, 1980-2005 (milliards d'US\$)



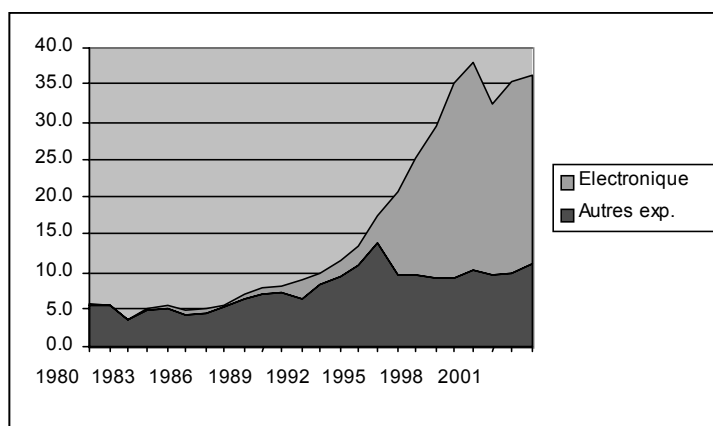
Source : Base de données WITS

Schéma 10. Croissance des échanges commerciaux des Philippines 1980-2005 (moyennes mobiles sur trois ans)



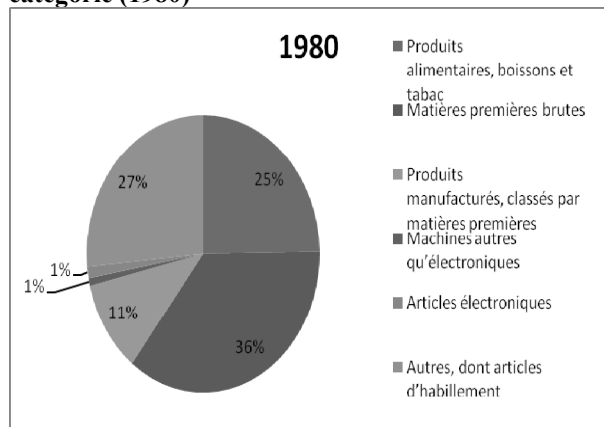
1. Les moyennes mobiles ont été calculées sur la base des moyennes en dollars courants pour l'année concernée, l'année précédente et la suivante.

Source : Calculs effectués par les auteurs à partir de la base de données WITS

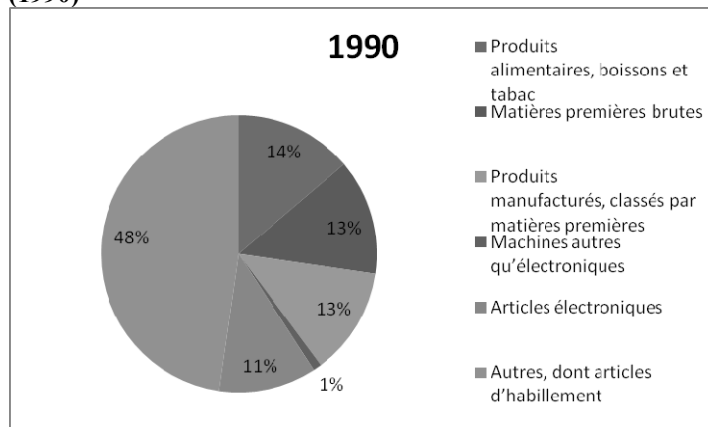
Schéma 11. Exportations des Philippines (Electronique et autres) (1980-2005) (milliards d'US\$)

Source : Secrétariat, au moyen de la base de données WITS

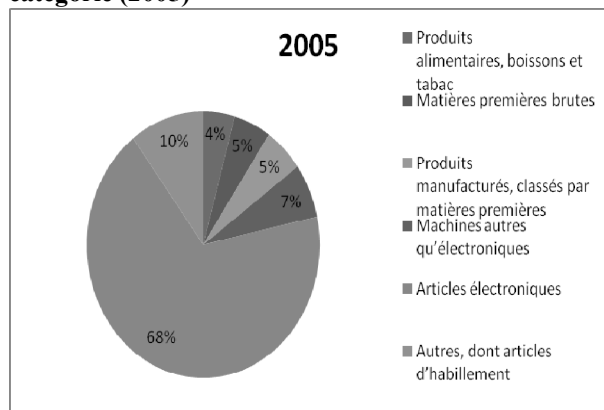
26. En 1980, les produits de l'agro-industrie représentaient plus de la moitié des exportations du pays. Cette proportion a été ramenée à 25 % environ en 1990, et a poursuivi son déclin pour descendre sous les 10 % en 2005 (schémas 12 à 14). Le secteur de l'électronique, en revanche, qui constituait moins de 1 % des exportations en 1980, atteignait 11 % en 1990, avant d'exploser et de s'approcher de 70 % en 2005. Le tableau 5 montre que les exportations de produits issus de l'agriculture ont stagné entre 1980 et 1990 – même en utilisant le dollar comme base des statistiques – avant de s'intensifier entre 1990 et 2005. Au cours de cette période, d'autres secteurs de production, en particulier l'électronique et l'habillement, se sont développés rapidement et ont occupé une place croissante dans les exportations.

Schéma 12. Place occupée dans les exportations, par catégorie (1980)

Source : Secrétariat, au moyen de la base de données WITS¹

Schéma 14. Place occupée dans les exportations, par catégorie (1990)

Source : Secrétariat, au moyen de la base de données WITS

Schéma 13. Place occupée dans les exportations, par catégorie (2005)

Source : Secrétariat, au moyen de la base de données WITS

Table 1. Exportations, par catégorie (1980, 1990, 2005) (milliards d'USD)

	1980	1990	2005
Prod. alimentaires, animaux vivants et boissons	1.40	1.08	1.62
Boissons et tabac	0.03	0.06	0.19
Matières premières, sauf combustibles	1.45	0.55	0.67
Combustibles minéraux, lubrifiants, etc.	0.05	0.18	0.77
Huiles et graisses animales et végétales	0.57	0.38	0.69
Produits chimiques et produits connexes	0.09	0.26	0.52
Produits manufacturés classés par matières premières	0.53	0.76	1.73
Machines autres qu'électroniques	0.05	0.08	2.71
Machines électroniques	0.1	0.9	28.1
Articles manufacturés : divers	0.61	1.34	4.19
Autres	0.92	2.57	0.06
Total échanges	5.79	8.19	41.22

Source : Secrétariat, au moyen de la base de données WITS

1. Tous ces éléments figurent dans le code CTCI, rév. 2. Produits alimentaires, boissons et tabac : 0 et 1 - Matières premières brutes : 2, 3 et 4 - Produits manufacturés, classés par matières premières : 5 et 6 - Machines autres qu'électroniques : 7, sauf appareils électroniques - Articles électroniques : 75-77 - Autres, dont articles d'habillement : 8 et 9.

27. S'agissant des importations, elles ont augmenté de façon générale, avec une répartition entre secteurs plus stable que pour les exportations ; on soulignera toutefois que les articles électroniques, dont les importations sont passées de 5 % à près de 50 % du total (tableau 6), constituent une exception. L'autre tendance importante concerne l'augmentation de la part des produits issus de l'agriculture (CTCI, rév. 2, 0-2), qui fait des Philippines un pays importateur net de produits alimentaires (voir la section relative à l'agriculture).

Tableau 6. Importations par catégorie (1980, 1990, 2005)

(milliards d'USD)

Catégories figurant dans le CTCI		1980		1990		2005	
0	Produits alimentaires et animaux vivants	0.57	7%	1.21	9%	2.94	6%
1	Boissons et tabac	0.05	1%	0.09	1%	0.26	1%
2	Matières premières brutes, sauf combustibles	0.32	4%	0.60	5%	1.14	2%
3	Combustibles minéraux, lubrifiants, etc.	2.36	28%	1.95	15%	6.54	14%
4	Huiles et graisses animales et végétales	0.02	0%	0.03	0%	0.15	0%
5	Produits chimiques et produits connexes	0.81	10%	1.48	11%	3.48	7%
6	Produits manufacturés classés par matières premières	1.07	13%	1.93	15%	4.35	9%
	Machines autres qu'électroniques	1.58	19%	2.22	17%	4.10	9%
75-77	Machines électroniques	0.4	5%	1.2	9%	22.1	47%
8	Articles manufacturés divers	0.21	3%	0.32	2%	1.75	4%
9	Autres	0.92	11%	2.06	16%	0.11	0%
Total	Total échanges	8.30	100%	13.04	100%	46.95	100%

Source : Secrétariat, au moyen de la base de données WITS

28. Les Philippines ont toujours été tributaires des Etats-Unis et du Japon, à la fois destinataires de leurs exportations et sources d'importations (tableaux 7 et 8). Les échanges avec les pays de l'ANASE étaient étonnamment limités en 1970, puisqu'ils représentaient alors 1 % des exportations et 5 % des importations. Ils se sont développés au fil des années, sur le front des importations comme des exportations, de même que le commerce avec les pays de l'Est asiatique¹², qui représentait en 2005 60 % des exportations et 58 des importations, atteignant ainsi un niveau record. Les Etats-Unis sont progressivement devenus une destination moins importante, et les exportations vers ce pays ont accusé une baisse spectaculaire entre 2000 et 2005. Cette évolution tient probablement au fait que les exportations à destination des Etats-Unis ne sont plus acheminées directement, mais passent désormais par d'autres pays d'Asie de l'Est. Une grande partie des échanges concernent l'importation et l'exportation d'appareils électroniques entre pays de l'Asie de l'Est, les Philippines faisant partie de la chaîne d'approvisionnement mondiale contrôlée par des sociétés multinationales basées dans cette région du monde (Japon, Taïwan, etc.).

Tableau 7. Destination des exportations (1970=2005)

	1970	1980	1990	1995	2000	2005
Asie de l'Est	47%	42%	37%	41%	48%	60%
Dont les cinq pays de l'ANASE	1%	7%	7%	13%	16%	17%
CE 15	9%	18%	18%	17%	18%	16%
EU	42%	28%	38%	36%	30%	18%
Autres	2%	12%	7%	6%	4%	6%
Monde	100%	100%	100%	100%	100%	100%
(milliards USD)	1.1	5.8	8.2	17.3	37.9	41.2

Source : Secrétariat, au moyen de la base de données WITS

12. L'Asie de l'Est comprend la Chine, Hong Kong (Chine), l'Indonésie, le Japon, la République de Corée, la Malaisie, Singapour, le Taipei chinois et la Thaïlande.

Tableau 8. Provenance des importations (1970-2005)

	1970	1980	1990	1995	2000	2005
Asie de l'Est	38%	35%	43%	51%	50%	58%
Dont les cinq pays de l'ANASE	5%	6%	9%	12%	14%	18%
CE15	17%	12%	12%	11%	9%	8%
EU	29%	24%	20%	19%	15%	17%
Autres	11%	29%	25%	9%	26%	17%
Monde	100%	100%	100%	100%	100%	100%
(milliards USD)	1.2	8.3	13.0	28.5	37.0	47.0

Source : Secrétariat, au moyen de la base de données WITS

Politique d'investissement

29. Comme de nombreux pays en développement, les Philippines avaient imposé des limitations assez strictes aux investissements directs étrangers (IDE), avec une exception pour les Etats-Unis. La politique d'investissement du pays a cependant évolué considérablement lorsqu'il est apparu que les IDE représentaient un moteur essentiel de la croissance. Le Code des investissements de 1987 (Omnibus Investment Code – décret 226) énonce les règles selon lesquelles les investissements étrangers peuvent bénéficier de certaines incitations¹³. Aux termes de la Loi de 1991 sur l'investissement étranger, les sociétés étrangères peuvent posséder jusqu'à 100 % du capital d'une société philippine, sauf pour les secteurs d'activité figurant sur la Foreign Investment Negative List (FINL – Liste des secteurs où les investissements étrangers doivent être limités) ; cette loi a constitué une étape importante de l'ouverture du pays aux investissements. La Regional Head Quarters Law (RA 8756) a élargi la gamme des secteurs ouverts aux IDE et a offert de nouvelles incitations aux sociétés multinationales désireuses d'installer leur siège régional aux Philippines. Par ailleurs, la Bases Conversion Development Act de 1992 (Loi sur la reconversion des bases militaires - RA 7227) et la Special Economic Zone Act de 1995 (Loi sur les zones économiques spéciales - RA 7916) ont créé le cadre nécessaire à la mise en place de zones franches d'exportation. La FINL et d'autres lois connexes ont été progressivement revues de manière à alléger les restrictions à l'investissement dans des domaines tels que les finances, la construction d'habitations privées, les sous-produits de l'industrie pétrolière et le commerce de détail. Les restrictions aux investissements étrangers restent en vigueur pour certains secteurs – peu nombreux – jugés essentiels à l'économie du pays, mais la croissance actuelle des exportations (par ex. pour les produits manufacturés du secteur électronique) est principalement le fait de sociétés multinationales détenues par des étrangers.

30. Certains obstacles subsistent, dont le plus fréquemment cité concerne les restrictions imposées à l'acquisition de terrains par des entités étrangères. Les chiffres révèlent cependant (schéma 15) que les investisseurs ont réagi très positivement aux changements de politique. La baisse du volume net des IDE suite aux réformes coïncide avec la crise financière asiatique et avec les bouleversements politiques de 2001, à l'origine d'un nouveau changement de gouvernement en dehors du calendrier prévu (tableau 9).

13. Les incitations fiscales peuvent comprendre des exonérations temporaires d'impôts, des exemptions de droits de douane et des crédits sur les taxes à l'exportation.

Tableau 9. Total des investissements nationaux et étrangers approuvés : (1998-2003)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Philipp.	203.4	176.5	127.5	123.9	53.1	29.8
Etrangers	171.6	106.8	80.4	62.4	46	34
Etrangers (%)	46%	38%	39%	33%	46%	53%
Total	375.1	283.3	207.9	186.3	99.2	63.8

Source : Extraits de Balboa et Medalla (2006), tableau 4, à partir de données de l'Office national de coordination de la statistique

31. De manière générale, les investissements effectués aux Philippines augmentent régulièrement. Le début du siècle a en outre marqué un tournant : l'écart qui s'était creusé entre épargne et investissement au détriment de la première a été comblé, et l'épargne devance désormais de plus en plus largement l'investissement (schéma 16).

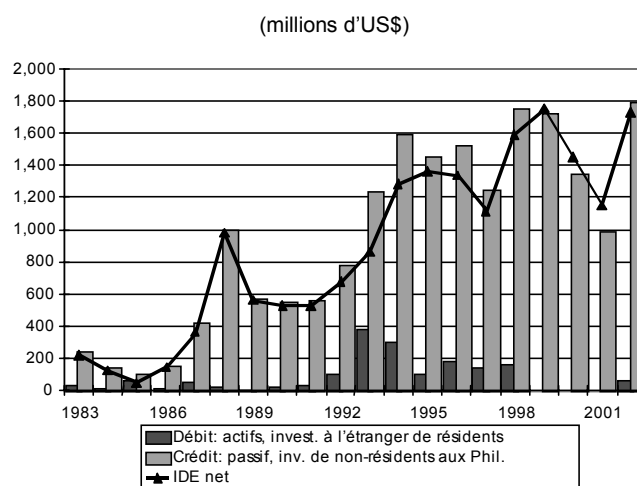
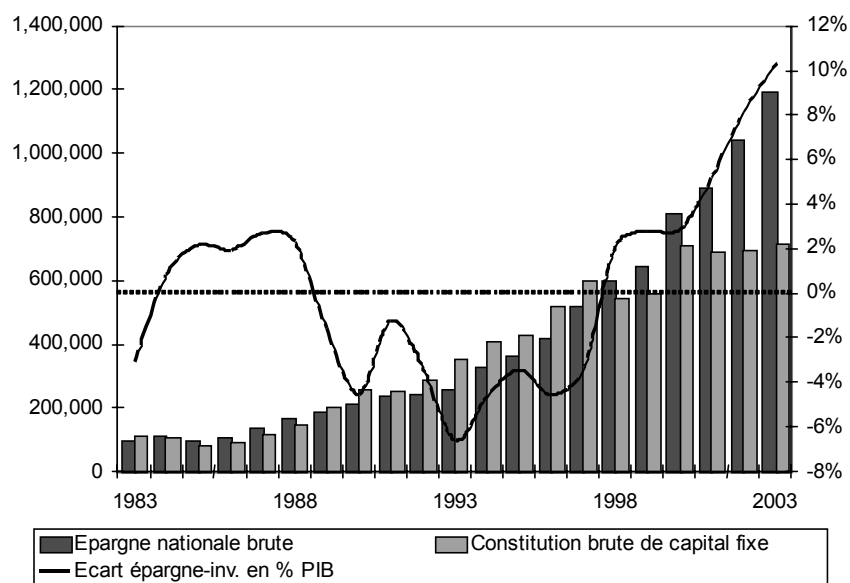
Schéma 15. Investissements directs étrangers (1983-2002)

Schéma 16. Epargne et investissement

(millions de PHP)

**5. Ajustements structurels dans les secteurs manufacturier et agricole**

32. La libéralisation du commerce et des investissements, associée à diverses autres réformes, a suscité certains ajustements structurels dans les secteurs manufacturier et agricole. En ce qui concerne les échanges, elle a mis un frein aux distorsions qui contrecarraient la bonne utilisation des ressources en les affectant à des activités manufacturières remplaçant les importations plutôt qu'à des secteurs axés sur l'exportation et à l'agriculture, ou en favorisant les biens de consommation au détriment des biens d'équipement et des produits intermédiaires (Autriche 2002). Toutefois, les résultats de cette libéralisation se sont révélés mitigés : des succès marquants ont été enregistrés, par exemple dans le secteur de l'électronique, mais l'offre reste fréquemment très en deçà des attentes.

33. L'une des caractéristiques de l'économie philippine tient au fait que la productivité augmente peu par comparaison à d'autres pays (tableau 10). Ce phénomène découle en partie de la forte croissance de la population et de la faiblesse relative des investissements, y compris des IDE. Des taux d'investissement peu élevés témoignent de problèmes structurels profonds, tant dans le secteur agricole que dans l'industrie de transformation. Nous examinerons donc de manière plus détaillée la situation dans ces deux secteurs.

Tableau 10. Coefficients moyens de productivité de la main-d'oeuvre: globale, dans le secteur de l'agriculture et dans le secteur manufacturier

		1975	1980	1985	1990	1996
Philippines (prix de 1985)	Prod. globale	100	119	92	102	99
	Agriculture	100	117	100	109	108
	Secteur manufacturier	100	119	96	108	100
Indonésie (prix de 1993)	Prod. globale	100a	126	131	148	204b
	Agriculture	100a	104	121	114	160b
	Secteur manufacturier	100a	155	194	242	310b
Malaisie (prix de 1978)	Prod. globale	100	125	138	161	216
	Agriculture	100	133	158	201	281
	Secteur manufacturier	100	104	118	143	181
Thaïlande (prix de 1988)	Prod. globale	100	116	132	181	297
	Agriculture	100	101	113	118	234
	Secteur manufacturier	100	121	133	178	210

Source : Yap (2002), tableau 6.2, revu par le Secrétariat

Notes a. 1976.
b. 1995

Secteur manufacturier

34. Les tableaux 11 et 12 fournissent des données relatives à la structure de la valeur ajoutée du secteur manufacturier et de l'emploi. L'industrie alimentaire, les boissons et le tabac dominent le secteur des activités de transformation, représentant approximativement 40 à 50 % de la valeur ajoutée et 20 à 30 % des emplois. La part de ces secteurs dans la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière est restée à peu près constante, contrairement à leur part dans l'emploi, qui a diminué. Les données ci-après montrent que l'électronique est le principal moteur de croissance (ce qui était particulièrement vrai dans les années 1990), avec un pourcentage passant de 4,4 % de la valeur ajoutée en 1970 à 11,6 % en 2000. Dans les domaines autres que l'électronique, les résultats sont contrastés. Les activités exigeantes en main-d'œuvre, comme l'habillement, la production d'articles en cuir et de chaussures, et divers autres secteurs (articles de sport, jouets, instruments de musique, etc.), affichent une certaine croissance en termes de valeur ajoutée, mais surtout en matière d'emplois. Celles qui ont avant tout besoin de capitaux – textiles, produits en caoutchouc et en métal, machines et équipements de transport – ont toutes décliné, notamment parce que la protection dont elles bénéficient s'est amenuisée. La part des articles en bois et des meubles a également diminué, sans doute en raison des contraintes d'approvisionnement liées à l'appauvrissement des réserves forestières du pays (Hill, 2003) et de la législation mise en place pour interdire la surexploitation des grumes.

35. Les performances plutôt médiocres du domaine manufacturier dans son ensemble ont généralement des causes extérieures au secteur proprement dit. Parmi les principaux facteurs, on citera les interventions coûteuses et inopportunes des pouvoirs publics, une attention tardive et sporadique du marché international, une tendance à privilégier les revenus plutôt que l'efficacité, une insuffisance des infrastructures (notamment matérielles) et une structure de coûts non compétitive (Hill 2003). Le facteur le plus important, cependant, réside dans l'appréciation réelle du peso dans les années 1990, avant la crise financière asiatique qui allait réduire les incitations à l'exportation.

Tableau 11. Structure de la valeur ajoutée du secteur manufacturier (1970-2005)

		(% du total)						
		1970	1980	1985	1990	1995	2000	2005
311-4	Agro-alimentaire, boissons et tabac	44.4	41.7	52.8	49.4	47.3	49.1	44.4
321	Textiles	4.2	5.5	3.7	3.4	2.5	1.6	1.9
322-4	Habillement, cuir et chaussures	4.3	5.6	4.1	6.4	7.0	5.5	4.0
331	Articles en bois	4	4.3	2	2.1	1.3	0.8	0.5
332	Meubles	3.8	2.4	1.2	1.7	1.6	1.6	1.8
341+2	Articles en papier, imprimerie et édition	2.5	3.0	2	2.3	2.2	1.8	2.0
351-2	Produits chimiques	7.1	9.2	7.4	7.6	8.1	7.1	6.7
353-4	Produits pétroliers	5.1	10.3	12.6	9.8	8.4	8.9	13.8
355	Articles en caoutchouc	2.5	1.7	1.3	1.3	1	0.7	0.7
36	Produits minéraux non métalliques	3.2	3.3	1.9	2.8	3.9	2.7	1.9
37	Produits métallurgiques de base	2	1.9	3	3.2	3	1.6	2.5
381	Produits métallurgiques	4.8	2.7	2	2.4	2.2	1.7	2.0
382	Machines	2	1.1	0.9	1	1.2	1.3	1.2
383	Electronique	4.4	3.1	3.3	3.7	6.4	11.6	13.0
384	Matériels de transport	4.7	3.2	0.6	1.1	1.7	1.1	0.9
39	Divers	1	1	1.4	1.9	2.1	3	2.8
3	Total	100	100	100	100	100	100	100
	(milliards de pesos)	(10)	(63)	(143)	(267)	(438)	(745)	(1,262)

Source : Hill (2003), à partir de données de l'Office national de coordination de la statistique

Tableau 12. Structure de l'emploi dans le secteur manufacturier (1975-2001)

		(% du total)						
		1975	1983	1988	1994	1997	2001	2003
311-4	Agro-alimentaire, boissons et tabac	29.1	25.3	24.0	22.2	21.6	19.1	15.9
321	Textiles	14.2	12.3	10.4	7.1	5.1	5.2	4.0
322-4	Habillement, cuir et chaussures	7.5	12.5	18.3	18.7	18.2	16.7	16.6
331	Articles en bois	8.5	8.5	6.6	2.7	2.6	1.9	2.1
332	Meubles	2.1	2.8	4.8	2.7	3	3.1	2.6
341-2	Articles en papier, imprimerie et édition	4.5	4.1	4.2	4.5	4.9	4.1	4.3
351+2	Produits chimiques	5.4	5.0	4.8	4.8	5.4	4.8	4.5
353-4	Produits pétroliers	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1
355	Articles en caoutchouc	1.9	2.5	3.1	2.7	0.9	1.0	1.2
356	Articles en matières plastiques	2.9	2.4	2.1	2.9	3.1	3.0	4.0
36	Produits minéraux non métalliques	4.3	4	3.5	4.2	1.3	2.9	3.0
37	Produits métallurgiques de base	2	3	2.1	2.8	2.8	3.1	2.3
381	Produits métallurgiques	4.4	2.8	2.5	3.3	3.5	3.4	4.1
382	Machines	3.1	2.4	2.2	2.4	3	2.6	3.1
383	Electronique	4.2	7.5	6.4	12.1	13.9	24.7	27.1
384	Matériels de transport	3.9	3.2	1.6	2.7	3.3	2.4	3.2
39	Divers	1.4	1.3	2.9	3	5.6	1.9	1.8
3	Total	99.7	99.9	99.8	99.1	98.4	99.9	99.9
	(milliers)	512	701	857	895	1110	942	980

Source : Hill (2003), à partir de données du Bureau national de la statistique (Enquête annuelle sur les entreprises et les industries des Philippines)

Le secteur agricole

36. L'agriculture constitue, aujourd'hui encore, une source très importante de revenus et d'emplois : elle représente en effet quasiment la moitié de la main-d'œuvre globale et quelque 20 % du PIB. Si l'on tient compte de la totalité des activités économiques liées au domaine agroalimentaire, ainsi qu'à la fourniture d'intrants agricoles non fermiers, le secteur agricole pris au sens large regroupe approximativement les deux tiers des emplois et représente 40 % du PIB (David 2003). Par ailleurs, la majorité des pauvres du pays appartiennent au secteur rural, lequel conserve un rôle de tout premier plan pour des raisons d'économie politique.

37. L'utilisation des quelque 12 millions d'hectares consacrés à l'agriculture se présente comme suit : riz : 32 % ; noix de coco : 26 % ; maïs : 21 % ; canne à sucre, banane et café : 8 % ; les 13 % restants se répartissent entre racines, légumes et arbres fruitiers. Le pays est également grand producteur de porcs, de poulets et d'œufs (de poule, de cane et de caille). Les cinq premiers produits d'exportation des Philippines sont l'huile de coco (brute ou raffinée), la banane, le sucre brut centrifugé et l'ananas en conserve ; les importations de produits alimentaires, elles, concernent principalement la farine, le riz décortiqué, le lait en poudre et certaines préparations alimentaires.

38. Alors l'économie des Philippines reste tributaire de l'agriculture, la production agricole augmente peu (1,38 % par an sur la période 1980-1998) par rapport à celle de l'Indonésie et de la Thaïlande (plus de 3 % dans ces deux pays) (Mundlak et al 2004). L'écart se creuse encore si l'on considère les taux par habitant, puisque la croissance est alors quasiment nulle. Entre 1980 et 2000, la croissance a ralenti progressivement pour l'ensemble des produits, à l'exception du bétail et de la volaille (voir tableau 13), et a même diminué en chiffres absolus, entre 1980 et 1990, pour certains articles d'exportation comme la noix de coco, le sucre et la banane. La mesure de l'avantage comparatif révélé montre une perte de compétitivité (tableau 14). La part des Philippines sur le marché mondial connaît une certaine érosion, y compris dans le secteur des produits tropicaux tels que la banane et l'ananas, dans lesquels ce pays jouit d'un avantage comparatif. Les Philippines sont même devenues un importateur net de sucre.

Tableau 13. Taux de croissance de la valeur ajoutée brute de l'agriculture, par produit (prix de 1985)

Produit	1960-70	1970-80	1980-90	1990-2000	2000-2005 ¹
Total	4.2%	3.9%	1%	1.6%	3.8%
Cultures	3.9	6.8	0.6	1.2	
Riz palay	4.5	4.7	2.7	1.8	3.7%
Maïs	5.3	5.9	3.5	-1.4	2.6%
Noix de coco	2.3	4.9	-4.9	0.6	6.0%
Sucre	4.8	2.9	-5.3	0.6	2.9%
Banane	5.5	15.6	-3	2.1	7.2%
Autres	3.6	9.5	1.1	1.7	1.0%
Bétail et volaille	3.2	3	4.7	4.8	
Bétail	3.1	0.5	4.9	4.3	2.5%
Volaille	3.7	9.2	4.4	5.6	4.7%
Pêche	6.9	4.5	2.4	1.4	6.1%
Sylviculture	5.1	-4.4	-7	-21.5	3.7%

1. Les chiffres de 2000-2005, ajoutés par le Secrétariat, représentent la moyenne des années 2000 à 2005.

Source : Tableau 6.2 de David (2003), Office national de coordination de la statistique, Bureau des statistiques agricoles

Tableau 14. Evolution de l'avantage comparatif révélé dans le secteur de l'agriculture et pour quelques produits d'exportation importants – 1960-1998 (a)

Année	Agriculture (b)	Noix de coco	Sucre (c)	Banane	Ananas	
					en conserves	frais
1965	2.7	131.8	15.3	-	-	-
1970	2.6	145	21.4	-	-	-
1975	3.8	211.2	22	29.3	-	-
1980	2.9	224.1	12.1	30.4	82.2	48.9
1985	2.4	212.3	7.6	31.2	91.6	59.7
1990	1.6	212.4	3.8	23.4	70.2	54.6
1995	1.1	153.5	2	14.1	41.5	23.6
1998	0.8	105.3	1.4	8.8	33.2	11.5
2004*	0.7	-	1.3	13.9	-	8.2

Source : David (2003), tableau 6.5

- a. Ratio entre la part d'un groupe de produits dans les exportations d'un pays et la part de ce même groupe de produits dans les exportations mondiales. A l'exception de 1960 et 1998, les années représentent une moyenne calculée pour trois ans et centrée sur l'année indiquée.
- b. Cette rubrique comprend la pêche.
- c. Le sucre a toujours été exporté au prix fort vers les Etats-Unis. Par conséquent, une valeur supérieure à l'unité ne constitue pas la preuve d'un avantage comparatif dans ce cas. On peut cependant voir dans le déclin prononcé que révèle le tableau le signe d'une détérioration rapide de l'avantage comparatif.

* Données ajoutées à partir de statistiques de l'OMC et de la FAO.

39. Une faible croissance peut s'expliquer par: 1) un ralentissement dans le développement des zones cultivées ; 2) la chute des prix des produits à l'échelle mondiale ; 3) une série de catastrophes naturelles ou de sécheresses ; 4) l'achèvement quasi-total de la révolution verte au début des années 1980 ; 5) certains facteurs liés à l'action des pouvoirs publics, notamment les incertitudes quant au Programme global de réforme agraire (CARP) et la chute spectaculaire des investissements publics dans le domaine de l'agriculture¹⁴ (Mundlak et al 2002). Des politiques industrielles partiales ont entravé, par le passé, la croissance de l'industrie agro-alimentaire. Avant les années 1990, la rareté des capitaux, ainsi que la politique menée alors en matière de taux de change et de commerce, ont grevé le secteur agricole.¹⁵ Les capitaux étaient affectés à l'industrie à des taux d'intérêt artificiellement bas, au détriment de la modernisation de l'agriculture. Jusqu'aux années 1970, les préjugés anti-agriculture qui caractérisaient la politique commerciale (droits de douane élevés pour les produits manufacturés et taxes à l'exportation sur les produits agricoles), conjugués à un taux de change surévalué, ont découragé les exportations et conduit à une concurrence accrue en matière d'importations. La réticence des autorités à tout ajustement du taux de change au début des années 1980 a contribué au maintien de ce parti pris à l'encontre de l'agriculture.

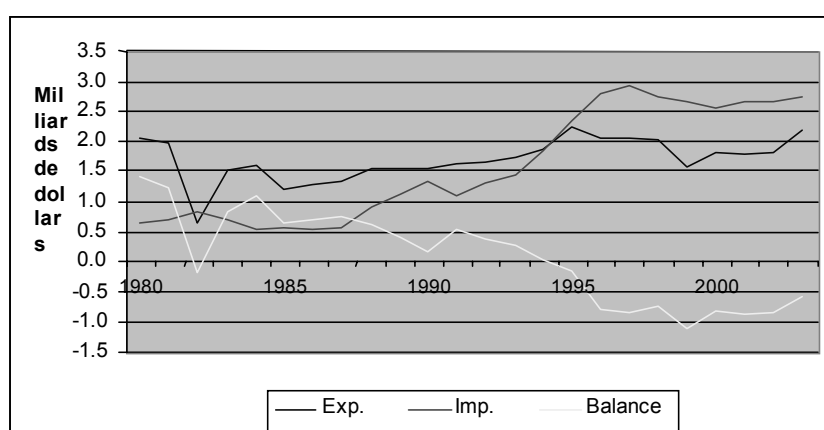
40. Les changements politiques qui se sont succédé à la fin des années 1980 et tout au long des années 1990 ont permis de réduire les préférences que traduisait la structure tarifaire en faveur de

14. Outre la réforme agraire, le soutien des pouvoirs publics au secteur agricole porte essentiellement sur la protection douanière, les restrictions en matière d'importations et les subventions aux exploitants agricoles (d'ampleur beaucoup plus modeste, toutefois), par exemple sous la forme d'une aide à l'achat d'engrais, etc. Pour certains produits, comme le riz, l'Etat intervient aussi directement.

15. De nombreuses études -- Habito et Briones (2005), Dy (1990) et Intal (1985) -- ont montré que la structure globale des mesures d'incitation issue de la politique macroéconomique antérieure aux années 1980 traduisait un parti pris défavorable au secteur agricole.

l'industrie : les nouvelles politiques, en effet, comportaient moins de distorsions dans la tarification des ressources économiques et mettaient en place une graduation des tarifs pour l'agriculture (droits de douane minimales ou nuls pour les intrants, plus élevés pour les produits agricoles). L'assouplissement de la protection dans le secteur des produits manufacturés, une limitation plus lente de la protection concernant les produits agricoles et la tarification des restrictions quantitatives ont inversé la situation concernant la protection douanière accordée aux produits manufacturés et aux produits agricoles. Les importations de produits alimentaires ont augmenté très rapidement dans l'ensemble, les exportations accusant au contraire une certaine stagnation. La balance commerciale est donc déficitaire depuis 1995 (schéma 17). Le gouvernement continue d'intervenir directement dans les marchés pour les produits agricoles sensibles, comme le riz, le maïs et le sucre, créant des situations de monopole/monopsonne par le biais de l'autorité nationale de l'alimentation.

Schéma 17. Commerce de produits alimentaires



Source : Manuel de statistiques de la CNUCED – Ensemble des produits alimentaires (Catégories 0, 1, 22, 4 de la CTIC)

Atténuer les effets négatifs du commerce et des ajustements structurels

41. L'économie des Philippines a obtenu des résultats médiocres pendant la première phase de la libéralisation des échanges (en d'autres termes : la production nationale a faibli, alors que les indices de pauvreté augmentaient). Peut-être faut-il voir dans ces mauvaises performances le signe que les décideurs ont échoué à limiter le coût social de la libéralisation. Toutefois, nous avons déjà souligné que ces piètres résultats économiques devaient être replacés dans un contexte plus large. Premièrement, la réforme des échanges commerciaux n'a pas constitué un programme économique isolé, mais s'est accompagnée d'autres réformes concernant le marché financier, la structure des mesures d'incitation à l'investissement et le marché du travail (encadré 1). On a observé une tendance générale à faire jouer plus fréquemment les mécanismes de marché ; en outre, les responsables de l'élaboration des politiques s'attendaient à ce qu'une libéralisation aussi ample influe plus rapidement sur la croissance économique. Deuxièmement, le début des réformes économiques a coïncidé avec la décennie la plus troublée de l'histoire politique des Philippines. L'agitation politique a donc facilement escamoté les avantages de ces réformes, qui n'ont porté leurs fruits de manière visible qu'avec l'amélioration du climat politique, au milieu des années 1990.

42. Les autorités ont-elles pris des initiatives afin d'adoucir les effets négatifs des réformes ? Le gouvernement philippin a bien lancé un certain nombre de programmes de soutien du revenu -- subventions alimentaires, aide à l'emploi dans le secteur public, maintien des moyens de subsistance par le biais de crédits -- tous destinés à alléger les conséquences de la réforme économique pour les populations

démunies.¹⁶ Mais la tonalité générale de l'action gouvernementale au cours de la période considérée atteste plutôt la volonté de laisser les forces du marché compenser l'impact potentiellement négatif de la libéralisation des échanges et des ajustements structurels.

43. Deux points semblent confirmer ces affirmations. Le premier : malgré de nombreux débats sur la nécessité de prévoir des « filets de sécurité » lors de l'élaboration des politiques de libéralisation, aucune initiative particulière n'a été prise pour faire face aux ajustements dans le domaine des échanges. Deuxième point : les réformes mises en œuvre dans d'autres secteurs ont manifestement suscité, de la part du secteur privé, des réponses dictées par les impératifs du marché. C'est ainsi, par exemple, que la libéralisation du secteur des télécommunications a ouvert la voie à la sous-traitance des processus d'affaires, devenus un important facteur de croissance de l'économie philippine. De même, les réformes ont fait disparaître le parti pris en faveur des grosses entreprises et ont permis de réorienter les ressources afin de promouvoir le développement de très petites, petites ou moyennes entreprises, à la fois plus souples et plus efficaces, en particulier dans les domaines des transports et de la petite distribution. Elles ont, en outre, favorisé un meilleur développement des zones rurales et, dans une certaine mesure, la décentralisation de la croissance économique.

44. Ainsi qu'il ressort du descriptif des réformes présentées dans l'encadré 1, l'environnement économique et le processus de développement des Philippines ont considérablement évolué. Les changements apportés en vue d'une libéralisation de l'emploi et des marchés de capitaux ont donné aux entreprises et aux particuliers les moyens de s'adapter à ce nouveau contexte et de tirer parti des opportunités dont les réformes étaient porteuses. Le changement qui en a découlé dans la structure de l'économie – importance accrue du secteur des services (par rapport à l'industrie et à l'agriculture), ainsi que des travailleurs philippins de l'étranger et des fonds qu'ils envoient dans leur pays – atteste clairement que le secteur privé et les forces du marché ont eu un rôle de « filets de sécurité sociale » au service de la réforme des échanges et des ajustements structurels.

45. Par conséquent, en dépit du coup de frein imposé par la crise financière asiatique, la croissance s'est accélérée dès le début des années 1990. Le taux de pauvreté a également diminué à mesure que le nouveau contexte économique devenait plus favorable à la décentralisation géographique et à la création d'entreprises modestes. Au lieu d'un affaiblissement du secteur industriel, c'est en réalité une « révolution du secteur des services » qui se produit aujourd'hui aux Philippines. Ce secteur est en effet devenu le nouveau moteur de la croissance, ce qui devrait stimuler le développement du secteur industriel dans les années à venir. Il apparaît donc que les réformes engagées ont suscité des changements dans le processus de développement et de croissance du pays.

6. Evolution sectorielle

46. La présente section examine plus avant les ajustements structurels effectués dans certains domaines bien précis : (1) électronique ; (2) agroalimentaire ; (3) ciment ; (4) externalisation de processus d'affaires et de services informatiques. Ces secteurs ont été choisis parce qu'ils permettent d'analyser selon des points de vue différents l'expérience des Philippines en matière d'ajustements structurels. S'agissant des exportations, le secteur de l'électronique est véritablement « l'étoile montante ». L'industrie agroalimentaire constitue un secteur d'exportation majeur, qui n'a cependant pas su être à la hauteur de son

¹⁶ Selon Subbarao et al. (1996), les efforts du gouvernement philippin pour atténuer les problèmes dus à la transition et pour préserver le bien-être des populations pauvres ont été axés sur trois grands programmes de type « filet de sécurité » : subventions alimentaires, aide publique à l'emploi et maintien des moyens de subsistance par le biais de crédits. Analysant l'efficacité de ces programmes du point de vue des objectifs, du rapport coût-efficacité et de la durabilité, l'étude concluait à la nécessité de les améliorer considérablement.

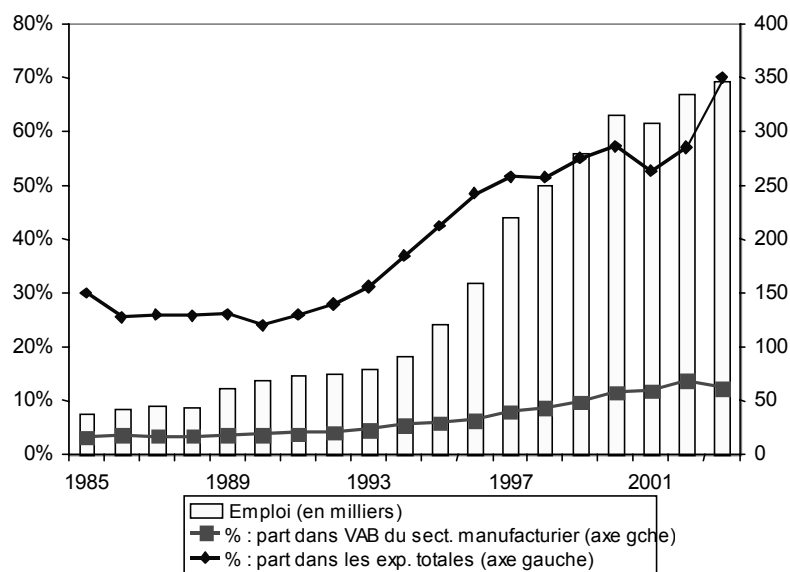
potentiel. En ce qui concerne le ciment, il s'agit d'un secteur de substitution aux importations tout à fait représentatif, dont le processus d'ajustement n'est pas encore achevé. Le dernier secteur, enfin (externalisation et services informatiques) illustre l'émergence d'un domaine d'activité compétitif à l'échelle mondiale : les services.

1) L'électronique

47. Le sous-secteur de l'électronique fait sans aucun doute partie des branches clés du secteur manufacturier. Au cours des quinze dernières années, il est parvenu à se faire une place parmi les principaux moteurs économiques et facteurs de croissance des Philippines. Il représente quelque 70 % des exportations totales et environ la moitié des importations ; on estimait en 2003 que cette activité employait 346 000 personnes. Le sous-secteur de l'électronique a rapidement augmenté sa part dans la valeur ajoutée totale du secteur manufacturier, aujourd'hui supérieure à 10 % (schéma 18).

48. La fabrication d'appareils électroniques aux Philippines a démarré au début des années 1980. La main-d'œuvre de ce pays, relativement bon marché, abondante (travailleurs qualifiés) et facile à former, a d'abord constitué un avantage comparatif intéressant dans les domaines du montage et de la livraison, qui nécessitent des effectifs nombreux, puis, dans les années 1990, pour les essais et certaines activités de transformation. Du milieu des années 1980 au début des années 1990, un autre secteur gourmand en main-d'œuvre – textile et habillement – a pris le pas sur l'électronique pour occuper pendant un temps la première place des secteurs d'exportation.

Schéma 18. Part de l'électronique dans l'économie et l'emploi



Sources : Office national de coordination de la statistique, Bureau national de la statistique, Bureau des investissements, Autorité philippine des zones économiques spéciales

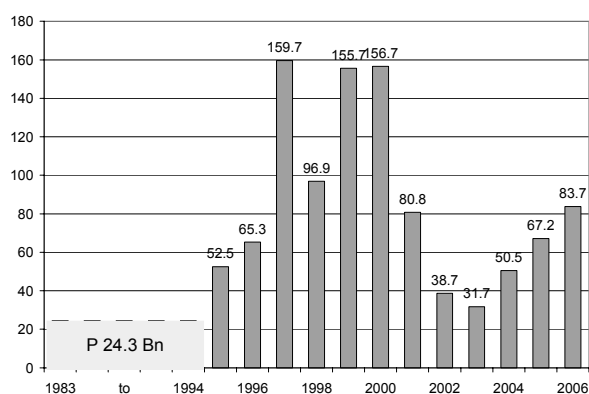
49. La deuxième moitié des années 1990 a vu le réel décollage de l'industrie électronique aux Philippines, dont les activités se sont élargies à la fabrication, à la conception et au conditionnement de composants. Ce secteur représentait alors plus de 20 à 30 % des exportations (schéma 18). Outre la série de changements politiques qui ont permis au pays d'ouvrir davantage son économie, la création de zones économiques spéciales (ZES) a beaucoup contribué à cette deuxième période d'essor industriel. Ces zones permettaient aux investisseurs, étrangers et locaux, de tirer parti de la main-d'œuvre très compétitive du

pays 1) en contournant les contraintes liées aux infrastructures, 2) en rationalisant les processus d'import-export¹⁷, 3) en instaurant des poches de libre-échange.

50. Diverses mesures d'incitation furent instaurées : possibilité que des entreprises soient détenues à 100 % par des intérêts étrangers à l'intérieur de ces zones et octroi du statut de résident permanent aux investisseurs, liberté d'employer des professionnels étrangers, suppression des droits de douane à l'importation pour les entreprises exportatrices (au moins 70 % de leur production), exonérations temporaires d'impôt sur le revenu et application d'une taxe de 5 % sur les revenus bruts en remplacement de tous les autres prélèvements, possibilité de déduire les coûts de développement des ressources humaines. Par ailleurs, ces ZES, dotées d'une infrastructure indépendante, recevaient l'attention de l'Autorité philippine des zones économiques spéciales (PEZA), qui assurait la coordination nécessaire avec les fabricants pour simplifier les processus bureaucratiques, et plus spécialement pour accélérer les procédures d'importation et d'exportation (voir annexe).

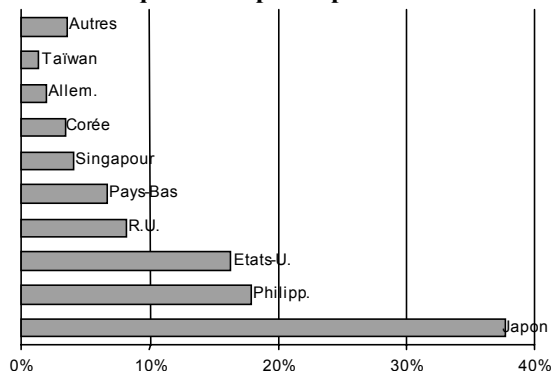
51. En conséquence, les ZES ont donné lieu à des investissements majeurs, dont la moitié environ a été consacrée au secteur électronique (schémas 19 et 20), et dont l'essentiel étaient des IDE. Le secteur reste donc dominé par les filiales de sociétés multinationales, même si les entreprises philippines représentent près de 20 % du total. Avec les années, l'industrie électronique a connu une croissance annuelle moyenne de 30 % ; le ralentissement actuel ne s'est amorcé que récemment. On peut dire aujourd'hui que la production d'appareils électroniques se ventile en quatre sous-secteurs : (1) électronique grand public ; (2) télécommunications et électronique industrielle ; (3) ordinateurs et périphériques ; (4) fabrication de semi-conducteurs et de composants. La majorité des entreprises du secteur électronique aux Philippines appartiennent à la quatrième catégorie, qui contribue particulièrement aux phases techniques de la production, nécessitant une forte main-d'œuvre.

Schéma 19. Investissements dans les ZES (P Bn.)



Source: Autorité philippine des zones économiques spéciales

Schéma 20. Investissements dans les zones économiques selon participation dominante



Source: Autorité philippine des zones économiques spéciales

52. Il est vrai que les Philippines disposaient d'un avantage comparatif dans les secteurs exigeants en effectifs, grâce à une main-d'œuvre à la fois abondante, peu chère et qualifiée ; par contre, les obstacles à la libre circulation des biens, des services et des capitaux empêchaient le pays de mettre à profit cet atout.

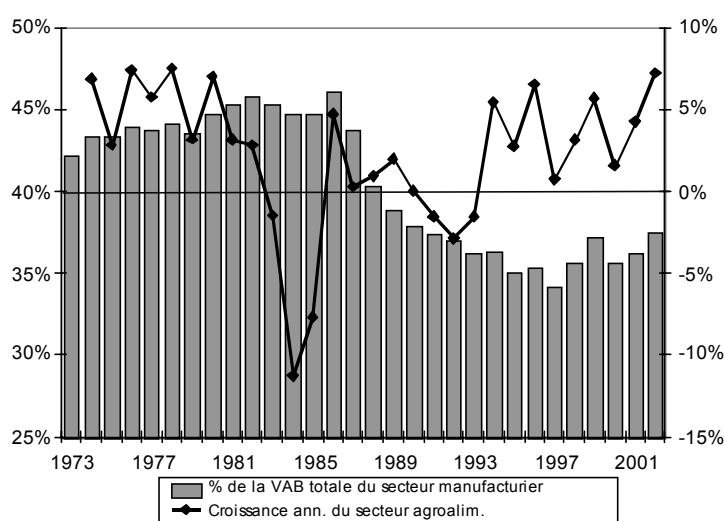
17. Il s'agissait notamment de faciliter la création d'entrepôts de douane et de mettre en place des « voies vertes » (en particulier pour l'électronique). Les coûts administratifs s'en sont trouvés considérablement réduits, de même que les délais d'approvisionnement des fabricants.

Certes, une main-d'œuvre compétente et bon marché est un élément concurrentiel déterminant, mais la rapidité de réaction du marché et les délais de mise sur le marché sont en passe de devenir beaucoup plus importants encore. Il semble donc que la simplification des procédures administratives et une bonne infrastructure aient joué un rôle plus marquant que les différentes incitations financières proposées. La libéralisation des échanges dans les années 1990 et les exonérations de droits de douane dans les ZES (en particulier dans les zones franches industrielles) se sont révélées essentielles aussi. Compte tenu de ces éléments, l'amélioration permanente des infrastructures, notamment pour ce qui concerne le transport (aérien) et la logistique, revêt une importance extrême. La place croissante du secteur de l'électronique dans les ZES et le manque d'intégration en amont suscitent quelques préoccupations. Bien que les ZES aient permis une bonne ouverture vers ce secteur, il importe que les autorités philippines améliorent le contexte économique général en appliquant à l'échelle nationale certaines des politiques en vigueur dans les ZES, afin de favoriser la diversification et une meilleure corrélation en amont.

2) L'agroalimentaire

53. Important sous-secteur industriel aux Philippines, l'agroalimentaire représente 40 % de la valeur ajoutée totale du secteur manufacturier (schéma 21). De par leur situation géographique et leur climat, les Philippines jouissent d'un avantage naturel en matière de production agricole. La baisse actuelle de la part de ce secteur (en pourcentage), due à la croissance de l'électronique, est trompeuse si on la compare au développement de ce sous-secteur. Après un fort déclin dans les années 1980, la deuxième moitié des années 1990 a été marquée par une croissance annuelle d'environ 5 %.

Schéma 21. Coefficient de croissance du secteur agroalimentaire et % de la VAB totale du secteur manufacturier



Source : Bureau national de la statistique, Office national de coordination de la statistique

54. Aux Philippines, l'industrie agroalimentaire englobe un large éventail d'activités auxquelles prennent part des entreprises de toutes sortes et de toutes tailles. On distingue trois sous-secteurs : 1) transformation des produits de la mer ; 2) transformation des fruits et légumes ; 3) boissons à base de fruits. La suite de la présente étude de cas s'intéressera à la transformation des fruits, d'une part parce que cette activité est globalement représentative de l'ensemble du secteur, et d'autre part parce que les différents sous-secteurs ont des dénominateurs communs en termes de cadre politique et de performances des entreprises.

Tableau 15. Exportations du secteur agroalimentaire (milliards d'USD)

	1999	2000	2001	2002	2003	Ave. Annual Growth %
Total des exportations	35.01	38.06	32.14	35.17	36.25	1.42%
A. Aliments et préparations alimentaires	1.18	1.29	1.31	1.40	1.57	7.34%
1 Produits alimentaires transformés	0.49	0.51	0.56	0.59	0.71	9.71%
i. Fruits transformés	0.18	0.20	0.22	0.21	0.23	6.95%
ii. Autres produits alimentaires transformés	0.31	0.31	0.34	0.38	0.48	11.45%
2. Autres aliments et préparations alimentaires	0.69	0.78	0.75	0.81	0.86	5.72%

Source: Bureau national de la statistique

55. Premier exportateur mondial de produits dérivés de la noix de coco, les Philippines arrivent au deuxième rang pour les produits issus de l'ananas, en cinquième position pour la banane, et occupent la sixième place pour les exportations de mangues¹⁸. Les fruits transformés représentent environ 30 à 40 % des exportations de d'aliments transformés, et enregistrent depuis peu un taux de croissance moyen de 7 % (tableau 15). Comme pour l'industrie agroalimentaire dans son ensemble, le secteur de la transformation des fruits se compose d'une multitude d'entreprises très petites, petites ou moyennes (TPPME), ainsi que de quelques protagonistes de poids.¹⁹ Les entreprises petites ou très petites, rurales et installées « à domicile » sont les plus nombreuses dans le secteur ; leur rôle est cependant négligeable si l'on considère le volume de leur production. Les grandes entreprises visent principalement l'exportation, tandis que les petites ou très petites entités alimentent surtout le marché intérieur. Ces grandes entreprises optent généralement pour une intégration verticale ou pour la gestion du processus de production dans sa totalité (ce qui peut aller, par exemple, de l'attribution de contrats pour la culture des matières premières nécessaires à l'exploitation de leurs propres installations portuaires). Les matières premières agricoles sont les principaux intrants utilisés dans la transformation des fruits (produit frais et sucre) ; elles représentent les trois-quarts des coûts totaux de production²⁰, devant l'énergie. Les coûts d'infrastructure et d'énergie ont donc un rôle décisif dans les performances du secteur.

56. On peut affirmer que quatre domaines relevant de l'action gouvernementale ont façonné la structure actuelle du secteur agroalimentaire : 1) la politique agricole ; 2) les infrastructures ; 3) les restrictions à la propriété foncière ; 4) la libéralisation (ou la non-libéralisation) des échanges. Comme indiqué précédemment, c'est un parti pris défavorable à l'agriculture qui a entravé l'amélioration de la productivité. Deuxièmement, la faiblesse des infrastructures a contribué à augmenter le coût des facteurs de production. Les répercussions sur les coûts pour les entreprises agroalimentaires ont été nombreuses : proportion accrue de détérioration des matières premières, coûts de transport élevés, coûts de stockage amplifiés par l'insuffisance des installations, augmentation des dépenses d'énergie. D'après les estimations officielles, les pertes après récolte atteignent 30 à 40 % de la production agricole. Dans un rapport en cours de rédaction sur le commerce transfrontalier, la Banque mondiale indique que le coût total d'exportation d'un conteneur de dimensions normalisées (20 pieds) s'élève à USD 1 336 aux Philippines, contre seulement USD 848 en Thaïlande. Soixante-quatorze pour cent des frais de logistique sont imputables aux taxes portuaires et aux frais de manutention dans les terminaux (USD 994). Sur ce montant, USD 500 (soit

18. Statistiques de la FAO, 2004.

19. S'agissant de la transformation des fruits, les grandes sociétés sont Dole Philippines et Del Monte Philippines.

20. Selon le ministère du Commerce et de l'Industrie, le coût moyen des activités de transformation des fruits se subdivise comme suit : matière première (40%), sucre (30%), énergie (18%), main-d'œuvre (7%) et conditionnement (5%).

37 %) correspondent aux coûts d'acheminement dans le pays. Si les grandes entreprises sont parvenues à éviter ce type de contraintes liées aux infrastructures en adoptant massivement l'intégration verticale, les très petites, petites et moyennes entreprises qui forment l'essentiel du secteur restent confrontées à des coûts de transport et à des frais généraux élevés.

57. La réforme agraire a eu des répercussions sur l'industrie également. Tout en redistribuant les terres, le Programme global de réforme agraire (CARP)²¹ mis en œuvre à la fin des années 1980 s'est également soldé par une réduction de la superficie moyenne des parcelles, qui ont ainsi perdu en rentabilité. Nombreux sont ceux qui estiment, dès lors, que la politique appliquée a généralisé l'inefficacité des entreprises agricoles. De grandes sociétés agroalimentaires axées sur l'exportation, comme Dole Philippines et Del Monte Philippines, ont réagi en passant des contrats avec des groupes de petits exploitants, assurant à ces derniers un important soutien, technique ou autre, en contrepartie de leurs récoltes.

58. Enfin, la libéralisation du commerce a fourni un soutien à l'industrie agroalimentaire en réduisant le coût de certains intrants. C'est ainsi que la réduction des droits de douane sur les conserves et autres types de conditionnement de matières premières, en particulier, a entraîné une forte baisse des coûts de production, alors même que l'industrie sidérurgique nationale demeurait inefficace. Somme toute, les résultats obtenus dans ce secteur tiennent au fait que les pouvoirs publics ont négligé les différents problèmes auxquels l'agriculture et le secteur agroalimentaires étaient confrontés.

59. Les autorités semblent réorienter leur action vers davantage de soutien et une meilleure promotion des exportations de produits agroalimentaires. Le gouvernement philippin a inclus le sous-secteur de la transformation des fruits dans la liste des quatorze produits d'exportation prioritaires établie dans le cadre du Plan de développement des exportations des Philippines à moyen terme. Conscient des besoins des très petites, petites et moyennes entreprises, il a lancé en 1994 la Loi sur le développement des exportations, afin d'apporter un soutien marqué à des entreprises plus nombreuses du secteur industriel par le biais de programmes gouvernementaux de promotion des exportations et d'assistance technique (technologie alimentaire). Depuis lors, le ministère du Commerce et de l'Industrie fournit une aide à la promotion des exportations, via le Bureau de la promotion des exportations commerciales et le Centre pour les expositions et missions commerciales internationales. Par ailleurs, le secteur figure également en permanence parmi les industries prioritaires du Plan annuel des investissements prioritaires. Le ministère de la Science et de la Technologie, le Centre pour le développement du secteur alimentaire (au sein du Conseil national alimentaire), et le Centre de formation au commerce du ministère du Commerce et de l'Industrie apportent un soutien technique.

60. Les barrières -- tarifaires ou non -- auxquelles le secteur agroalimentaire reste confronté pour ses principaux marchés d'exportation continuent de poser des difficultés, surtout aux petits exportateurs. Il faut davantage de capitaux pour fournir des produits de meilleure qualité, ce qui est impossible pour la plupart des TPPME qui forment l'essentiel du secteur. La compétitivité actuelle des principaux acteurs à l'échelle mondiale atteste de façon indiscutable le potentiel que le secteur pourra développer à l'avenir si les besoins en infrastructures, en informations sur le marché, en technologies, etc. sont satisfaits. Les évolutions récentes en matière d'infrastructures, notamment dans le domaine du transport maritime intérieur²²,

21. RA 6657.

22. Les premières études ont montré que la création d'une voie maritime express pour navires rouliers (Roll On-Roll Off Terminal System Strong Republic Nautical Highway - RRTS-SRNH) reliant Luzon à Mindanao (groupes d'îles situés respectivement aux extrémités orientale et occidentale du pays) a permis de réduire sensiblement les coûts pour un certain nombre de transporteurs novateurs. Une voie maritime express centrale traversant l'île de Cebu, dotée d'une ville portuaire et d'un centre d'échanges commerciaux, est en cours de construction.

devraient élargir encore les perspectives d'amélioration des infrastructures de transport et de l'efficacité logistique dans ce secteur d'activité.

3) Le ciment

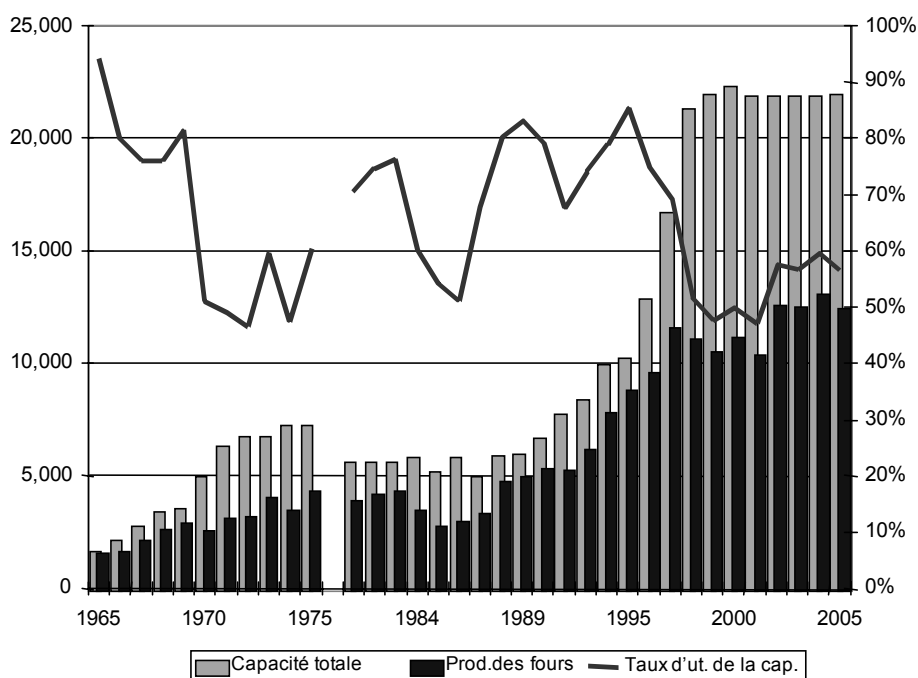
61. Le secteur du ciment, longtemps considéré comme un moteur de croissance, fut l'un des principaux secteurs jugés prioritaires pendant la période d'industrialisation en remplacement des importations. Il a bénéficié pendant longtemps d'une protection considérable dans le cadre d'une réglementation contraignante, jusqu'à sa libéralisation, en même temps que d'autres secteurs, au début des années 1990 (tableau 16). Conséquence de la crise financière asiatique de 1997 : le secteur du ciment que nous connaissons aujourd'hui, aux mains d'entreprises multinationales, ne ressemble plus guère à l'industrie des débuts, contrôlée par l'Etat et oligopolistique.

Tableau 16. Droits de douane représentatifs concernant le ciment

	Taux moyen (% de val. ajoutée, sauf indication contraire)
1969	PHP 2.50 / 100 kg.
1979	50 %
1988	32.5%
1993	12.3%
2000	4%

Source: Commission tarifaire

Schéma 22. Capacité et utilisation des fours à ciment



* Données non disponibles pour les années 1976-1980.

Source: Association des cimentiers des Philippines (différentes années)

Sources: Banque centrale des Philippines et Bureau national du recensement et de la statistique, cités par Estanislao et Antonio, 1980, pour la période 1970-1978 ; Associations de cimentiers des pays de l'ANASE, citée par Onoda, 1991, pour la période 1980-1989 ; Association des cimentiers des Philippines, citée par différentes sources, pour la période 1993-2004.

62. L'intervention des pouvoirs publics à l'appui de l'industrie du ciment remonte aux années 1920, époque à laquelle ils contrôlaient les deux-tiers des activités de la branche. Conscient du rôle de ce secteur dans le développement, l'Etat lui assurait à la fois une protection et une aide considérables. Les subventions accordées aux biens d'équipements se sont soldées par une augmentation spectaculaire des capacités de production de l'industrie du ciment à partir des années 1960, au moment où la construction de logements particuliers était en pleine expansion (schéma 22). La capacité de production est passée de 372 000 tonnes métriques en 1952 à 7,2 millions en 1975. Cet historique montre comment le soutien des pouvoirs publics a fait de l'industrie du ciment un secteur fortement endetté²³ ; il en ressort également que l'Etat avait des intérêts importants dans l'avenir de cette activité. Ce lien étroit avec l'Etat explique en grande partie que le secteur se soit intéressé avant tout au marché national et n'ait pas réussi sa modernisation au cours des décennies suivantes.²⁴

63. Le déclin économique du début des années 1970 a marqué la fin de la période de développement, frappant le secteur en pleine dynamique d'expansion. La dévaluation de la monnaie nationale en 1970 a gravement touché l'industrie : chute catastrophique de la consommation de ciment, hausse du coût de l'énergie et des intérêts.²⁵ Certaines entreprises se sont adaptées et ont exporté leur ciment, mais l'ensemble du secteur s'est trouvé confronté à une demande insuffisante par rapport aux capacités de production. En outre, les cimentiers philippins se sont avérés plutôt inefficaces, les prix internationaux étant généralement inférieurs aux prix nationaux. La crise pétrolière de 1973 et la hausse du prix de l'énergie ont exacerbé la situation, plongeant le secteur dans des problèmes d'insolvabilité encore plus graves. Les autorités réagirent en intervenant davantage. La Philippine Cement Industry Authority (PCIA) fut créée afin de réglementer le secteur ; par ailleurs, les cimenteries du secteur privé se regroupèrent pour former la Philippine Cement Corporation²⁶, dont l'objectif consistait à seconder la PCIA. L'industrie du ciment était alors l'une des rares industries encore soumises au contrôle des prix.

64. Les années suivantes ont confirmé l'inefficience de ce secteur d'activité ; le pays, en effet, confronté à une pénurie pour l'approvisionnement à court terme, se voit contraint d'importer du ciment malgré un très faible taux d'utilisation des capacités et d'importantes mesures de protection douanière. Suite au changement de gouvernement à la fin des années 1980, le secteur amorce sa première vraie restructuration, avec déréglementation et libéralisation à la clé. Le contrôle des prix est levé temporairement en 1989, puis définitivement en 1991. La PCIA est également dissoute. Toutefois, à la faveur d'une autre période de fort développement du secteur de la construction, les cimentiers ont connu une nouvelle période faste grâce à un vaste programme de financement au moyen de prêts (tableau 17). Malheureusement, la prospérité est de courte durée. La crise financière de 1997 frappe les cimenteries de deux façons : d'abord en faisant chuter la demande et, partant, les recettes, et ensuite en entraînant la hausse des taux d'intérêt. Le gouvernement n'étant plus disposé à renflouer le secteur, il faut faire appel à des investisseurs étrangers pour en assurer la survie, ce qui entraîne par ailleurs de nombreux

23. On trouvera un historique détaillé de ce soutien et du développement de l'industrie du ciment aux Philippines dans les années 1970 dans l'ouvrage de Estanislao, J.P. et E.T. Antonio, paru en 1980, *Comparative Advantage of Textile and Cement Industries in the Philippines*. C.A.M. Series No. 4. Institut pour les économies en développement.

24. Si le traitement par voie sèche, plus efficace, est utilisé plus fréquemment à l'échelle mondiale (96,7 % en Indonésie en 1986), l'industrie du ciment des Philippines a continué de recourir au traitement par voie humide, qui donne de moins bons résultats (41 % en 1988).

25. L'énergie représente approximativement 50 % des coûts de production (Estanislao et Antonio, 1980, et National Economic and Development Authority - NEDA, 2000).

26. La Philippine Cement Corporation devint ultérieurement l'Association des cimentiers des Philippines.

regroupements de sociétés. La cimenterie est aujourd'hui dominée par trois protagonistes étrangers : Cemex, Holcim et Lafarge²⁷, qui contrôlent ensemble 84 % de la capacité de production totale actuelle.

Tableau 17. Production, exportations et importations de ciment

	Production (milliers de tonnes métriques)	Exportations en % des ventes	Importations en % de la consommation nationale
1991	6913	0.0%	0.1%
1992	6667	0.0%	9.4%
1993	7961	0.0%	0.0%
1994	9571	0.0%	0.2%
1995	10554	0.0%	4.3%
1996	12429	0.0%	5.2%
1997	14681	0.0%	2.4%
1998	12888	0.7%	1.4%
1999	12557	5.5%	3.8%
2000	11959	11.4%	13.1%
2001	11378	16.4%	19.1%
2002	13397	7.8%	2.7%
2003	13067	7.5%	0.1%
2004	13057	6.3%	0.1%
2005	12368	8.4%	1.0%

Source: Association des cimentiers des Philippines

65. Les politiques de libéralisation des échanges adoptées au cours des dix dernières années ont eu deux conséquences principales : (1) elles ont permis le remplacement d'un secteur d'activité mal organisé, composé d'un grand nombre d'entreprises nationales inefficaces et tributaire du soutien de l'Etat, par des sociétés multinationales moins nombreuses et relativement efficaces ; (2) elles ont instauré un marché du ciment disputable, comme en attestent les marges assez faibles entre prix nationaux et prix internationaux.

66. L'évolution de l'industrie du ciment livre plusieurs enseignements. Premièrement, l'intervention de l'Etat s'est révélée très coûteuse et a contribué à retarder la modernisation de ce secteur. Il est intéressant de constater que, si la réduction des droits de douane a entraîné une augmentation des importations, les exportations ont affiché une hausse ces dernières années. On peut donc en conclure que, bien que l'Etat ait un rôle à jouer, l'intervention directe des pouvoirs publics – par exemple avec le contrôle des prix – devrait rester limitée. Deuxièmement, la libéralisation des échanges et des investissements a conduit à des ajustements structurels, ainsi qu'à l'amélioration de la productivité, mais l'inertie dont les entreprises ont d'abord fait preuve s'est soldée par une sur-expansion des capacités. Aujourd'hui encore, le secteur en subit les conséquences, puisque le taux d'utilisation des capacités de production reste faible. La leçon à tirer de ces constatations est qu'une industrie a besoin de temps pour adapter ses comportements à l'évolution des politiques. Troisièmement : le rôle de l'IDE dans le processus de restructuration. L'IDE et l'intégration dans le marché international ont ouvert la voie à d'importantes restructurations, ainsi qu'à l'amélioration de la productivité. L'intégration dans le marché international devrait atténuer, dans une certaine mesure, la volatilité de ce secteur. Elle devrait susciter un intérêt accru pour l'instauration d'un contexte commercial fondé sur la concurrence, par exemple en allégeant les

27. Lafarge (32% du marché philippin) est une entreprise française présente dans 76 pays. Holcim (31 %), société suisse, est implantée dans plus de 70 pays et la société mexicaine Cemex (21 %) a des usines de production dans 30 pays.

restrictions, depuis longtemps dépassées, concernant la consommation de charbon²⁸ et en mettant en place une meilleure infrastructure énergétique.

4) *La délocalisation des processus d'affaires et les services informatiques (EPA-SI)*

67. Le secteur des services s'affirme comme le principal moteur de l'économie des Philippines, en termes de résultats depuis le milieu des années 1980 (schéma 5) et en matière d'emplois depuis le milieu des années 1995 (tableau 2). Il représente actuellement quelque 48 % de la production nationale et 49 % du nombre total d'emplois²⁹. Au sein de ce secteur, le sous-secteur de la délocalisation des processus d'affaires et les services informatiques (EPA-SI) sont considérés comme le moteur de croissance de l'économie philippine pour les années à venir.

68. Antonio et Padojinog (2004) attribuent à trois éléments principaux ce glissement en faveur des services : la restructuration des entreprises pour qu'elles se concentrent sur leurs activités premières (cœur de métier), une croissance financée par les envois de fonds de l'étranger et le phénomène de l'externalisation au niveau mondial. L'accent mis sur les compétences essentielles dans les entreprises locales et la sous-traitance d'activités secondaires, comme la surveillance, la sécurité et – de façon croissante ces derniers temps – certains services administratifs, ont permis la prise en compte de ces services dans les statistiques et la création nette de nouvelles activités économiques. Par ailleurs, l'évolution des sources de capitaux a également induit un glissement au bénéfice du secteur des services. Jusqu'aux années 1980, les prêts accordés sur instruction des pouvoirs publics constituaient la principale source de capitaux, utilisés surtout pour financer de gros investissements dans le domaine industriel. Les fonds envoyés par les Philippines travaillant à l'étranger, source de capitaux de plus en plus importante, contribuent au financement d'entreprises modestes, dont les activités portent le plus souvent sur les micro-services : vente au détail (petites épiceries de quartier), transport (véhicules d'utilité publique), services à la personne (salons de coiffure, etc.). Enfin, les progrès des technologies de l'information ont considérablement réduit les coûts de communication, permis les transferts de données à grande échelle et facilité les initiatives d'entreprises du monde entier pour améliorer leur rentabilité. Ces sociétés ont fait le choix de « délocaliser » des activités non essentielles dans des régions du monde offrant plus d'efficacité pour un coût moindre.

69. Ce dernier point explique en grande partie le développement rapide de l'externalisation des processus d'affaires et des services informatiques à destination des Philippines. En 2005, ce secteur employait environ 163 000 personnes et générait plus de deux milliards d'USD de recettes (Engman, 2007, à paraître). Selon la Commission des investissements, 142 millions de pesos investis permettaient en 1998 la création d'un millier d'emplois. En 2003, de nouveaux investissements d'un montant de 1,4 milliards de pesos se sont traduits par quelque 6 000 nouveaux emplois (tableau 18). Le secteur EPA-SI aux Philippines comprend des centres de contact, des services de transcription (médicale, juridique, etc.), d'autres activités administratives (comptabilité, finances, ressources humaines) et des services de contenus dans le domaine informatique (animation, élaboration de logiciels, conception technique). Ce sont les centres de contact qui ont enregistré la croissance la plus forte.

28. Le secteur du ciment se heurte actuellement à un plan prévoyant une égale consommation de charbon local – de moins bonne qualité et plus cher – et de charbon importé.

29. Sur la base, respectivement, des chiffres pour 2006 de la Comptabilité nationale et de l'Etude trimestrielle sur la main-d'œuvre (en date d'octobre 2006) publiée par le Bureau national de la statistique.

Tableau 18. Investissements et emplois nouveaux enregistrés par la Commission des investissements dans le secteur des services informatiques (investissements en milliards de PHP)

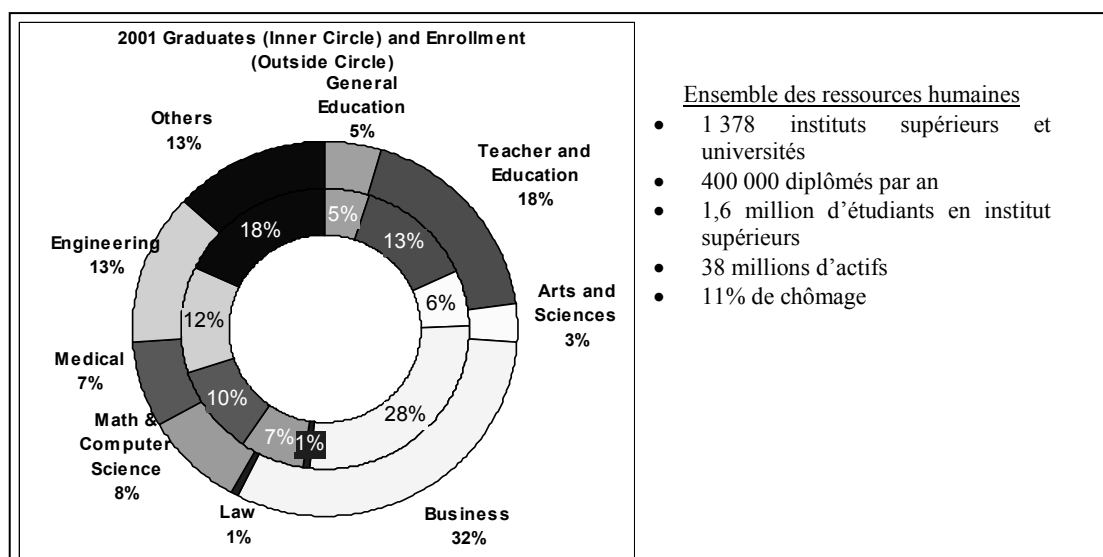
Année	Logiciels et services informatiques		Centres de contact et services de communications		Autres services informatiques		Total des nouveaux inv. dans le secteur informatique	Total des nouveaux emplois
	Milliards de PHP	Qté	Milliards de PHP	Qté	Milliards de PHP	Qté.		
1998	142	1,000	-	-	-	-	142	1,000
1999	217	2,173	-	-	-	-	217	2,173
2000	961	4,122	143	150	497	542	1,601	4,814
2001	1,327	4,134	2,632	6,092	7,003	2,165	10,961	12,391
2002	605	1,478	1,896	7,762	2,904	1,029	5,405	10,269
2003	433	515	767	3,629	226	1,824	1,426	5,968
Taux moyen de croissance – chiffres cumulés	112%	84%	640%	1,404%	483%	162%	242%	119%

Source: Commission des investissements, citée par l'Intellectual Property Coalition of the Philippines, 2005

70. L'écart important qui sépare le coût de la main-d'œuvre dans les pays développés et les pays en développement, ainsi que les progrès de la technologie informatique, ont fourni l'incitation économique nécessaire à un développement rapide de l'externalisation des activités. Un ensemble assez important de professionnels disponibles (schéma 23), un bon niveau d'instruction et la maîtrise de l'anglais,³⁰ une bonne connaissance de la culture occidentale (en particulier celle des Etats-Unis) : autant d'éléments grâce auxquels les Philippines sont mieux placées que d'autres pays en développement pour fournir des services au marché américain. C'est donc aux Etats-Unis que se trouvent la majorité des clients du secteur EPA-SI philippin. La plupart des entreprises sont des filiales de sociétés multinationales étrangères opérant dans le cadre d'un accord de services partagés (p. ex. : America Online, Citibank et Accenture), mais des centres de contact indépendants ont également été instaurés depuis 1998.

71.

Schéma 23. Photographie des ressources humaines aux Philippines



Source: Antonio et Padojinog, 2003.

30. Selon le rapport 2006 du PNUD sur le développement humain, le taux d'alphabétisation des adultes s'élevait à 92,6 % en 2004, celui des étudiants de troisième cycle en sciences, ingénierie, technologie de la production et de la construction étant de 25 %.

72. Non seulement les centres de contact ont connu la croissance la plus rapide, mais ils dominent actuellement le secteur EPA-SI avec approximativement 112 000 personnes employées au premier trimestre 2006, 1,7 milliard d'USD de recettes en 2005 et une croissance de 90 % par rapport à l'année précédente³¹. Les estimations concernant d'autres activités de ce secteur donnent 22 500 employés et un revenu total de 180 millions d'USD (soit une hausse de 80 %) pour la même période³².

73. Le soutien de l'Etat a joué un grand rôle dans le développement de ce sous-secteur. Le gouvernement philippin, qui en a reconnu très tôt le potentiel, a pris de nombreuses initiatives afin d'en promouvoir la croissance : amélioration des infrastructures de télécommunications, développement des ressources humaines, efforts de marketing à l'échelle mondiale.

74. La déréglementation du secteur des télécommunications était indispensable à l'introduction des progrès et des percées technologiques mondiales dans l'infrastructures des Philippines. Suite à la privatisation de la Société d'appels téléphoniques à longue distance du pays, à la fin des années 1980, les télécommunications ont été ouvertes à la concurrence en 1993 par le biais d'un décret (n°59) rendant obligatoire l'interconnexion des entreprises de télécommunications. La loi de 1995 sur les télécommunications publiques (RA 7925), favorable à la privatisation des installations détenues ou exploitées par l'Etat et à la déréglementation des prix, a facilité l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises. Le processus de libéralisation a été un succès : on recense aujourd'hui 9 groupes internationaux, contre trois en 1992, et cinq opérateurs cellulaires, contre deux en 1991.

75. Dans les années 1990, d'autres initiatives axées sur la libéralisation, ainsi que sur la promotion des exportations et des investissements, comme la création de zones économiques spéciales (ZES) et la mise en place d'un plan fixant les priorités en matière d'investissements (voir la section traitant du secteur de l'électronique), ont également favorisé le développement du secteur EPA-SI. De plus, celui-ci fut considéré en 1998 comme un volet important du Plan national pour les technologies de l'information (NITP ou IT21), dont l'objectif était de créer le contexte politique nécessaire au développement du secteur des TI. Deux ans plus tard, était constitué le Conseil des technologies de l'information et du commerce électronique (ITECC) ; cette instance, à la tête de laquelle se trouve le Président des Philippines, chapeaute l'ensemble des initiatives et agences gouvernementales oeuvrant au développement de ce sous-secteur.

76. Bien que la main-d'œuvre philippine ne puisse rivaliser avec celle de l'Inde ou de la Chine en termes d'effectifs, elle bénéficie actuellement d'une niche avec le secteur EPA-SI. Malgré quelques signes d'inflation des salaires et de plus grandes difficultés de recrutement, les perspectives restent prometteuses pour ce secteur : les associations d'entreprises s'attendent en effet à une croissance phénoménale des revenus et de l'emploi dans les années à venir (tableau 19).

77. Cette étude de cas sectorielle souligne comment la technologie a donné aux Philippines l'accès au marché mondial et leur a permis de miser sur leur main-d'œuvre par le biais de la délocalisation de certains services. La libéralisation des services producteurs, c'est-à-dire des télécommunications, a joué un rôle déterminant dans la croissance, tout comme la mise en place d'infrastructures supplémentaires. Parce qu'ils sont modestes, les besoins du secteur EPA-SI en ressources correspondent bien au profil actuel de l'activité des entreprises dans le pays. L'étude montre aussi le rôle proactif du gouvernement, qui soutient le secteur non pas par une intervention directe, mais en libéralisant les services producteurs et en facilitant l'investissement par la création de zones économiques spéciales et l'adoption de politiques spécifiques.

31. Reyes, Arenas et Dacanay, 2006.

32. *Ibid.*

Tableau 19. Performances du secteur EPA-SI: prévisions

Emploi (en milliers)	2006	2007	2008	2009	2010	Average annual growth rate
Relations avec la clientèle	168	218	262	301	331	18.7%
Back office	36	61	110	187	299	69.9%
Transcription médicale	9	17	34	68	122	92.1%
Transcription juridique	1	1	2	2	3	37.5%
Transcription d'autres données	4	6	8	10	13	34.6%
Animation	6	10	17	27	41	61.8%
Elaboration de logiciels	16	22	33	50	75	47.3%
Conception technique	4	6	10	15	21	51.7%
Contenu numérique	1	2	4	8	16	100.0%
Total	245	343	480	668	921	39.2%
Revenus (milliards d'US\$)						
Relations avec la clientèle	2.7	3.5	4.2	4.8	5.3	18.6%
Back office	0.3	0.5	0.9	1.5	2.4	68.3%
Transcription médicale	0.1	0.2	0.5	1	1.7	105.0%
Transcription juridique	0	0	0	0	0	n.a.
Transcription d'autres données	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	25.0%
Animation	0.1	0.2	0.3	0.5	0.8	69.2%
Elaboration de logiciels	0.3	0.4	0.6	0.9	1.3	44.4%
Conception technique	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	45.8%
Contenu numérique	0	0	0	0.1	0.1	0.0%
Total	3.7	5	6.8	9.2	12.2	34.8%
Investissements (milliards de PHP)	15.4	20	24	31.2	40.6	27.5%

Source: Association philippine du secteur des services de soutien aux entreprises, 2006

7. Conclusions

Les enseignements

78. Un retour en arrière sur les trois décennies écoulées fait apparaître que les mesures de libéralisation adoptées depuis les années 1980 ont entraîné des ajustements majeurs dans l'économie des Philippines. Sur la liste de ces réformes figurent la baisse des droits de douane, l'assouplissement de la réglementation relative aux investissements, la libéralisation du commerce extérieur, la création d'une banque centrale plus forte, la décentralisation des décisions fixant les salaires minimaux, etc. Les mornes performances enregistrées sur l'ensemble de la période considérée pourraient susciter, chez certains observateurs, le sentiment que les réformes ont échoué. Il faut cependant se souvenir que les années 1980 ont été consacrées presque exclusivement à rattraper les erreurs passées et à démanteler les structures économiques inefficaces qui avaient résulté de la mauvaise utilisation des fonds au cours des années 1970. L'accélération des mesures de libéralisation à partir de 1990 s'est traduite par un soudain afflux de capitaux et par une croissance plus forte ; elle a toutefois été interrompue par la crise financière asiatique. Certaines des réformes n'ont commencé à porter leurs fruits que récemment, et l'on s'attend à des résultats plus convaincants à l'avenir si le processus engagé se poursuit et que de nouvelles réformes sont menées.

79. L'expérience de la libéralisation aux Philippines comporte plusieurs enseignements essentiels :

- Un environnement politique et macroéconomique stable est indispensable pour que la libéralisation des échanges et des investissements soit profitable. L'instabilité politique a interrompu à maintes reprises la réforme économique, dissuadant les investisseurs, pourtant nécessaires à toute nouvelle activité de croissance.
- Tout aussi important, voire davantage : le choix d'instruments appropriés pour faire face aux déséquilibres macroéconomiques. Le préjugé marqué des autorités à l'encontre du recours aux taux de change pour corriger les déséquilibres du commerce extérieur a conduit à l'utilisation d'autres instruments (emprunts à l'étranger dans les années 1970 et taux d'intérêt élevés dans les années 1980 et au début des années 1990), dont on peut penser qu'ils ont créé des problèmes supplémentaires. Dans un contexte où les signaux de prix étaient faussés, les prêts étrangers ont abouti à de mauvaises affectations des investissements dans les années 1970. Par ailleurs, l'application de taux d'intérêt élevés pour enrayer les sorties de capitaux au cours des deux décennies suivantes a pesé lourdement sur les investisseurs nationaux. La réticence à dévaluer le peso constitue l'une des raisons des piètres performances enregistrées par les industries exportatrices et de l'ajustement à la baisse du taux de change, qui fut abrupt et source de nombreuses perturbations.
- La réforme des échanges a été déterminante pour redéfinir la structure des incitations de manière à favoriser une réorientation des ressources en tenant compte des avantages comparatifs. La lenteur avec laquelle les quotas ont été réduits puis supprimés fait partie des éléments qui ont contribué à retarder le processus d'ajustement.
- Le gouvernement philippin a prévu plusieurs programmes de type « filet de sécurité », par exemple l'octroi d'une aide alimentaire pour atténuer certains effets de la réforme économique, notamment sur les populations pauvres. L'intention est louable, mais certaines analyses révèlent que ces programmes auraient pu être considérablement améliorés, sur le plan du ciblage comme du rapport coût-efficacité. Différents éléments prouvent que le secteur privé et les forces du marché ont eu un rôle de « filet de sécurité » lors de la réforme des échanges et des ajustements structurels : c'est ce que montre, par exemple, le rôle croissant, pour l'économie du pays, des Philippines travaillant à l'étranger et de leurs envois de fonds.

- Le retard relatif enregistré dans la dérégulation des restrictions sur les IDE, ainsi que l'instabilité de la situation politique, ont coûté cher aux Philippines, qui n'ont pu tirer profit des premiers investissements étrangers directs effectués en Asie au début des années 1980. En revanche, comme il ressort de la section consacrée à l'électronique, les zones franches industrielles ont bien permis au pays de profiter des IDE dans les années 1990. S'il est vrai que la réforme économique et le développement des infrastructures à l'échelle nationale avaient constitué dans un premier temps la meilleure option possible, il est apparu par la suite, compte tenu des résistances attendues face au changement et du coût élevé de la mise en œuvre des réformes, que les zones franches représentaient une option de second choix acceptable. Il ne faut cependant pas en conclure que le succès de cette démarche est dû avant tout aux incitations fiscales : l'amélioration des infrastructures et la simplification des procédures douanières ont joué un rôle autrement plus important, en permettant aux entreprises de limiter sensiblement le délai d'exploitation des matériaux importés.
- Il est difficile de mettre en œuvre des réformes dans un contexte politico-économique dominé par des rentiers, dont on ne peut s'attendre à ce qu'ils comprennent comment la correction des signaux donnés par les prix pourrait conduire à une répartition des ressources plus efficace. La section relative à l'industrie du ciment atteste que l'intervention des pouvoirs publics peut avoir un coût très élevé, ce qui a été le cas. Bien que la déréglementation et la libéralisation aient entraîné des regroupements, une meilleure productivité et une baisse des prix, l'étude a montré que le passage d'une économie réglementée à une économie de marché pose de nombreuses difficultés et que l'inertie aboutit à des investissements excessifs. Les IDE ont contribué de façon déterminante à l'obtention du savoir-faire et des capitaux nécessaires pendant cette période de transition.

Poursuite de la libéralisation des échanges: opportunités et défis

80. Désireuses de parvenir à une croissance mieux équilibrée à l'avenir, les Philippines sont confrontées à de nombreuses difficultés. Nous avons vu que les ajustements structurels (transfert de la main-d'œuvre et des capitaux des secteurs en déclin aux secteurs en plein développement) liés à la libéralisation du commerce ont été retardés par différents facteurs, dont l'instabilité macroéconomique qui a sévi dans le pays jusqu'à la moitié des années 1990. Avant les années 1980, cette instabilité était surtout le fruit de politiques mal inspirées. Si le choix – fait dans les années 1950 et 1960 -- de miser sur l'industrialisation pour limiter les importations n'était pas nécessairement infondé, les restrictions sur les importations, une protection douanière sélective et le contrôle des prix ont faussé la structure des incitations, au point de compromettre les gains de productivité et d'empêcher de tirer parti des avantages concurrentiels. Le refus d'une dévaluation du peso n'a fait aggraver la situation. Au début des années 1980, la réforme a pris du retard lorsque les responsables politiques ont préféré un ajustement des taux d'intérêts à une dévaluation. L'idée d'un peso fort a été privilégiée jusqu'aux années 1990 ; par conséquent, les exportations n'ont pas augmenté aussi vite que les importations jusqu'à la crise financière asiatique, et les ajustements structurels liés à la libéralisation du commerce ont dû attendre.

81. Les aménagements et réformes ultérieurs destinés à mettre en place une économie plus libérale et une structure d'incitations tenant mieux compte du marché ont réduit l'impact et l'importance de l'Etat sur les marchés philippins. Il en résulte que la réforme stratégique en cours pour rétablir la stabilité macroéconomique (équilibre financier) semble porter ses fruits car, ces dernières années, l'économie a renoué avec une croissance stable. Toutefois, l'insuffisance des infrastructures posera bientôt des problèmes ; si rien n'est fait de toute urgence à cet égard, la croissance s'en trouvera sans doute ralentie à brève échéance. Sur ce point, on ne peut que se féliciter du programme de l'actuel gouvernement, visant à développer intensivement les infrastructures puisque la crise financière semble avoir été surmontée. Il ne faut pas oublier cependant que la question des recherches de rentes et de la corruption – notamment pour

ce qui concerne le budget de l'Etat – qu'une situation budgétaire difficile avait reléguée à l'arrière-plan -- pourrait refaire surface avec la nécessaire augmentation des dépenses publiques consacrées aux infrastructures et à la mise en place de filets de sécurité.

82. Il est peu probable que les Philippines reviennent à un schéma de croissance axé sur le secteur manufacturier comme l'ont fait d'autres pays de la région ; il apparaît au contraire qu'elles misent sur un nouveau modèle, privilégiant les services. En tout état de cause, il importe de conserver les incitations propres à favoriser l'investissement du secteur privé, en veillant à la stabilité macroéconomique et politique, en assurant le respect du droit de propriété et en favorisant l'ouverture en matière de commerce et d'investissements. Il est de plus en plus manifeste que l'avantage concurrentiel du pays découle de ses ressources en main-d'œuvre. Il ne fait guère de doute que la croissance se poursuivra dans les secteurs de services exigeant des effectifs nombreux, comme la délocalisation des processus d'affaires, actuellement en plein essor. Au fur et à mesure des progrès des technologies de télécommunication, les pays industrialisés sous-traitent à l'étranger de plus en plus de fonctions exigeantes en main-d'œuvre. Les besoins de ce secteur en infrastructures étant plus limités (par rapport au secteur manufacturier), il est moins tributaire de nouvelles réformes concernant la politique commerciale ; en outre, compte tenu des écarts importants en matière de coût du travail, toutes les prévisions laissent entrevoir une forte croissance dans ce domaine.

83. Les percées majeures réalisées dans le secteur manufacturier, dont l'industrie de l'électronique fournit un bon exemple, mettent en relief le rôle croissant des zones économiques spéciales (ZES), qui contribuent à des améliorations spécifiques : simplification des procédures administratives d'import-export, création d'infrastructures adaptées aux besoins, mais aussi allègement des droits de douane, assouplissement de la réglementation concernant la détention d'entreprises par des intérêts étrangers et incitations fiscales -- c'est-à-dire, de façon générale, libéralisation menée tambour battant et déréglementation. Cela pourrait montrer la façon dont il faut traiter l'industrie dans son ensemble pour qu'elle puisse se développer. Il convient de souligner que la formule idéale aurait consisté à considérer le pays entier comme une ZES. Dans la pratique, cependant, la complexité d'une telle tâche, les changements abrupts qui en résulteraient et les résistances qu'ils ne manqueraient pas de susciter (dans un contexte politico-économique peu favorable) font que la création de ZES constitue la deuxième meilleure option. Du moins ces zones économiques spéciales fournissent-elles des fenêtres ouvertes sur la libéralisation, permettant ainsi d'en observer les avantages.

84. Au vu du nombre de Philippines appartenant au secteur agricole et de la faible productivité de ce dernier, on comprend que tout décollage économique sera extrêmement difficile si le pays n'entame pas de nouvelles réformes agricoles. Le paysage économique de l'Asie étant en pleine évolution, les perspectives d'exportation de produits agricoles demeurent excellentes. Il semble pourtant nécessaire de clore la question relative à la réforme du régime foncier, de sorte qu'il soit possible de prendre des mesures susceptibles d'attirer les investissements, indispensables dans ce secteur, qui a également besoin d'infrastructures spécifiques plus performantes. A cet égard, les années à venir devraient s'avérer cruciales : plusieurs projets d'infrastructure ont en effet été définis et ont de fortes chances d'être menés à bien d'ici la fin du mandat du gouvernement actuel.

85. Nombreux sont ceux qui redoutent que la poursuite de la libéralisation des échanges, et plus spécialement de la réduction des droits de douane sur les produits agricoles, se solde par une baisse des revenus en secteur rural et par une aggravation de la pauvreté, augmente le taux de chômage et finisse par conduire à une certaine instabilité sociale. De telles craintes n'ont cependant pas lieu d'être. La réforme des procédures douanières vise à supprimer la distorsion du prix relatif des produits, afin d'éviter que soient envoyés des signaux trompeurs concernant la destination souhaitable des investissements. Afin de ne pas perdre en compétitivité sur le marché international, la diminution des droits de douane pourrait être

complétée par une révision à la hausse du taux de change. Il va de soi que la tâche ne serait pas simple, compte tenu du préjugé défavorable qui a toujours existé à l'égard d'une telle mesure.

RÉFÉRENCES

- Aldaba R.M. (2005), “The Impact of Market Reforms on Competition, Structure and Performance of the Philippine Economy”, *Philippine Institute for Development Studies Discussion Paper Series No. 2005-24*, Philippine Institute for Development, Manille
- Antonio, E.T. (à paraître), *The Philippine Electronics Industry*, document présenté lors de la réunion de consultation de la Banque asiatique de développement (BAD) sur la compétitivité internationale des économies asiatiques
- Antonio, E.T. et W. C. Padojinog. (2003), *IT-Enabled Services in the Philippines: Prospects and Issues*, document présenté lors de la Conférence de la Tokyo Club Foundation for Global Studies sur les politiques d’innovation et de promotion dans le secteur des services en Asie, tenue à Tokyo, au Japon, les 20 et 21 février 2003.
- Banque asiatique de développement (2005), “Labour Markets in Asia: Promoting Full, Productive and Decent Employment”, ADB, Manille
- Austria, M. S. (1998), “Productivity Growth in the Philippines After the Industrial Reforms”, *Philippine Institute for Development Studies Discussion Paper Series No.98-26*, Philippine Institute for Development Studies, Manille, Philippines.
- Clarete, R.L. (2005), “Philippines: Ex-post effects of trade liberalisation in the Philippines”, in UNCTAD ed. “Coping with Trade Reforms – A Developing Country Perspective on the WTO Industrial Tariff Negotiations”
- Balboa, B. et E. Medalla (2006), “State of Trade and Investment in the Philippines”, Discussion Paper series No. 2006-15, Philippine Institute of Development Studies.
- Balisacan, A. et H. Hill (2003), “Chapter 1 An Introduction to the Key Issues” in Balisacan, A. and H. Hill ed. *The Philippines Economy-Development, Policies and Challenges*, Oxford University Press, NY
- Bautista, R. et G. Tecson (2003), “Chapter 4 International Dimensions” in Balisacan, A. and H. Hill ed. *The Philippines Economy-Development, Policies and Challenges*, Oxford University Press, NY
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2003), “Philippines” in L’accord sur l’agriculture (OMC), Bilan de sa mise en œuvre, FAO, Rome
- Heston, A. Robert Summers et Bettina Aten, “Penn World Table Version 6.2”, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania
- Hill, H. (2003), “Chapter 7 Industry” ” in Balisacan, A. et H.Hill ed. *The Philippines Economy-Development, Policies and Challenges*, Oxford University Press, NY
- FMI (2006), “Philippines: 2005 Article IV Consultation and Post-Program monitoring Discussions”, FMI, Washington D.C.

- David, C.C. (2003), "Chapter 6 Agriculture" in Balisacan, A. et H.Hill ed. *The Philippines Economy- Development, Policies and Challenges*, Oxford University Press, NY
- Deininger, K. et Lyn Squire (1998), "New ways of looking at old issues: inequality and growth", *Journal of Development Economics, Volume 57, Issue 2, 1998, Pages 259-287*
- Dy, R.T. (1990), "Agriculture in the Past Two Decades: A Survey", *Agribusiness Papers*. No. 1, Center for Research and Communication, Manille, Philippines
- Engman, M. (2007, à paraître), « L'extension des chaînes d'approvisionnement internationales : le rôle des économies émergentes dans la fourniture de services informatiques et de services aux entreprises » TD/TC/WP(2007)2
- Estanislao, J.P. et E.T. Antonio (1980), "Comparative Advantage of Textile and Cement Industries in the Philippines", *C.A.M. Series* No. 4. Institute for Developing Economies, Japon.
- Habito, C. et R. Briones (2005), "Philippine Agriculture Over the Years: Performance, Policies and Pitfalls", document présenté lors de la conférence tenue sur le thème *Policies to Strengthen Productivity in the Philippines*, à Makati City, aux Philippines, les 27 et 28 juin 2005.
- Intal, P. (1985), "The Macroeconomic Policy Environment of Philippine Agricultural Performance", *Journal of Philippine Development* No. 22, Vol. XII. (2)
- Intellectual Property Coalition of the Philippines. (2005), "Philippine Software Industry Profile." *The SGV Review*, 3:2, pp.24-34, juin 2005.
- Chambre de commerce et d'industrie japonaise aux Philippines (2006), *Reference on Findings in the Comparative Study of Climate of Investment between the Philippines and Thailand*, Manille, téléchargement sur <http://www.jccipi.com.ph/> in Feb 2007
- Mundlak, Y., D. Larson et R. Butzer (2002), "Determinants of Agricultural Growth in Indonesia, the Philippines and Thailand", Document de travail consacré à la recherche sur les politiques No.2803, Banque mondiale, Washington D.C.
- Mundlak, Y., D. Larson et R. Butzer (2004), "Agricultural dynamics in Thailand, Indonesia and the Philippines", *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 48:1, pp.95-126, Blackwell Publishing Ltd
- Onoda Engineering and Consulting Co., Ltd (1991), *Industrial Restructuring Studies: Cement*, Development Bank of the Philippines, Manille
- Reyes, R.O., Arenas, M.L. et A.E. Dacanay. (2006), "Piggybacking on China's Phenomenal Growth: Prospects for the Philippines", *The SGV Review*, 4 :2, pp.5-13, septembre 2006.
- Subbarao, K., A.U. Ahmed et T. Teklu (1996), "Selected Social Safety Net Programs in the Philippines: Targeting, Cost-Effectiveness, and Options for Reform", Document de synthèse de la Banque mondiale No. 317, Banque mondiale, Washington D.C.
- Sungcaya, N.G. (2003), "9. Philippines" in *Development of Agribusiness Enterprises*, Asian Productivity Organization, Tokyo

- Tablizo, M. (2002), "Country Paper: Philippines." in *Asian Cases on Supply Chain Management for SMEs*, Asian Productivity Organization, Tokyo, Japon
- Tecson, G.R. (1996), "Philippine Manufacturing Industries and the Effects of Trade Policy Reforms on Structure and Efficiency", in *Catching Up with Asia's Tigers Volume II*, Philippine Institute of Development Studies, Manille, Philippines
- Villegas, B.V. (2006), *The Philippine Advantage*, 3rd ed., University of Asia and the Pacific, Manille, Philippines
- Vistal, F.A. (2001), VI. Integration of Industrial Activities at the Regional and Global Levels: The Experience of the Philippines" in *Industrial and Technological Development News for Asia and the Pacific No.27*, Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique, Thaïlande
http://www.unescap.org/tid/publication/chap6_2126.pdf#search=%22vistal%20florina%20philippines%22, 25 septembre 2006
- Yap, J.T. (2002) "6. Trade, competitiveness and finance in the Philippine Manufacturing Sector, 1980-95" in Fanell, J. and R. Medhoraed. *Finance and Competitiveness in Developing Countries*, Centre de recherches pour le développement international, Canada, téléchargement sur http://www.idrc.ca/en/ev-9331-201-1-DO_TOPIC.html, 25 septembre 2006
- OMC (2005a), « Examen des politiques commerciales - Philippines - Rapport du Secrétariat », OMC, Genève
- OMC (2005b), Rapport 2005 sur le commerce mondial, Genève

ANNEXE: RÉCAPITULATIF DES POLITIQUES CONCERNANT LES ZONES ÉCONOMIQUES AUX PHILIPPINES

- Etablissement de la zone franche de Mariveles, Bataan (1969). Facilite la création de l'Autorité des zones franches, qui exonère les entreprises admissibles installées à Mariveles, Bataan, de droits de douane et les affranchit du Code des douanes.
- Création de l'Autorité des zones franches industrielles (1972). Reprend les fonctions de l'Autorité des zones franches. Parmi les incitatifs proposés figurent :
 - Le report des pertes d'exploitations nettes.
 - L'accélération des amortissements pour dépréciation.
 - L'exemption des taxes à l'exportation, des impôts locaux et de la nécessité de détenir une licence.
- Code des investissements (*Omnibus Investment Code*) de 1987. Facilite la création de la Commission des investissements et l'établissement du Plan annuel des investissements prioritaires (PIP). Un traitement préférentiel est accordé aux secteurs exportateurs : les entreprises qui exportent davantage sont autorisées à céder des parts plus importantes à des sociétés étrangères (celles qui exportent 100 % de leur production peuvent être détenues entièrement par des intérêts étrangers). Le PIP répartit les entreprises en deux catégories : pionnières et non pionnières, en préconisant des mesures d'incitation différentes. Exemples de mesures (limitées dans le temps) :
 - Exonération provisoire d'impôts :
 - Six ans pour une société pionnière
 - Quatre ans pour une société non pionnière
 - Trois ans pour une entreprise en expansion.
 - Déductions sur les dépenses de main-d'œuvre et de formation.
 - Crédits d'impôts de cinq ans sur les biens d'équipement produits aux Philippines (1987 à 1992)
 - Exonération pendant cinq ans des droits et taxes sur les biens d'équipement importés (1987 à 1992)
 - Simplification des procédures douanières.

L'Omnibus Investment Code est modifié en 1995 : suspension de l'exigence de nationalité concernant certaines activités ou institutions, par exemple les entreprises multilatérales, etc.
- Loi de 1991 sur les investissements étrangers (*Foreign Investments Act*) : les secteurs d'activité ne figurant pas sur la liste restreignant les investissements étrangers (*foreign investment negative list*) peuvent autoriser les investisseurs étrangers à détenir jusqu'à 100 % des parts d'une entreprise. Cette liste comprend deux parties :
 - Liste A: activités où la participation est réservée, par la Constitution ou par les lois du pays, aux seuls ressortissants philippins ;
 - Liste B: participation étrangère limitée pour des raisons ayant trait à la défense nationale, à la santé publique, ou à d'autres intérêts nationaux.
- Loi de 1992 sur la conversion des anciennes bases militaires (*Bases Conversion Development Act*). Ont été concernées au premier chef les anciennes bases américaines de Clark and Subic, mais aussi, entre autres, les bases aériennes John Hay et Wallace. Cette loi a facilité la création de l'Autorité chargée de la conversion des anciennes bases (*Bases Conversion Development Authority*), pour une durée de 50 ans, et de la *Subic Bay Metropolitan Authority*, puis la mise en place des Zones économiques spéciales de Subic et de Clark, gérées comme des entités douanières indépendantes.
- Loi de 1993 sur la location de terrains à des investisseurs (*Investors' lease act*). Les investisseurs étrangers ont la possibilité de louer des terrains privés ; les contrats, dont la durée ne doit pas dépasser 50 ans, sont renouvelables une fois pour un maximum de 25 ans.
- Loi de 1994 sur le développement des exportations (*Export Development Act*). Elaboration d'un Plan de développement des exportations des Philippines (PDEP) sur trois ans dans le cadre du Plan de développement des Philippines à moyen terme (PDPMT), et création du Conseil de développement des exportations, chargé de superviser la mise en place du PDEP. La loi prévoit des incitatifs supplémentaires pour les exportateurs :
 - Exemption du paiement anticipé des taxes sur les importations.
 - Exonération, jusqu'en 1997, des droits de douane sur les importations de machines et de pièces détachées destinées à ces dernières.
 - Crédits d'impôt, sur cinq ans, pour les intrants et les matières premières importés en vue de la production et du conditionnement d'articles d'exportation, plus un crédit d'impôt calculé en fonction des

performances de l'entreprise en matière d'exportations (chaque tranche de 5 % d'augmentation des recettes annuelles d'exportation donne droit à un crédit d'impôt correspondant à 2,5 % de ce revenu, ce crédit ne pouvant dépasser 10 %).

- Loi de 1994 sur la libéralisation des opérations bancaires (*Foreign Banking Liberalisation Act*). Le Conseil monétaire de la Banque centrale des Philippines permet l'entrée des banques étrangères sur le marché selon l'une des formules suivantes :
 - acquisition de 60 % d'une banque existante;
 - investissement de 60 % dans une nouvelle banque;
 - création d'agences pleinement habilitées.
- Loi de 1994 sur les activités de construction-exploitation-transfert (*Build-Operate-Transfer Law*). Autorise le secteur privé à construire, exploiter, louer, etc. des projets financés et/ou engagés par l'Etat.
- Loi de 1995 sur les Zones économiques spéciales (*Special Economic Zone Act*). Etablissement de nouvelles zones économiques spéciales (ZES) et création de l'Autorité philippine des zones économiques spéciales, qui absorbe l'Autorité des zones franches et devient l'autorité centrale chargée de diriger et de réglementer les entreprises installées dans ces ZES. La loi répartit également les zones industrielles en trois catégories (une ZES pouvant détenir plusieurs zones industrielles) :
 - Zones industrielles soumise à une gestion permanente centralisée prévoyant une infrastructure et des installations de base.
 - Zones franches d'exportation : zones industrielles spécialisées, bénéficiant de l'extraterritorialité par rapport au territoire douanier des Philippines, ce qui permet d'exonérer les importations des droits de douane, taxes et autres restrictions. Ces zones sont établies au bénéfice d'entreprises exportatrices.
 - Zones de libre échange : zones bénéficiant également de l'extraterritorialité, ce qui permet l'importation en franchise de droits de produits destinés à être transbordés, stockés ou transformés. Les biens expédiés de la zone franche vers le territoire douanier des Philippines sont soumis aux droits et taxes habituels.

Les occupants des ZES sont soumis à un impôt sur le revenu brut préférentiel de 5 % en remplacement des différentes taxes dues à l'Etat philippin. Les crédits d'impôt et autres incitations financières prévues par les lois précédentes s'appliquent aussi aux entreprises installées dans les ZES.