

Les Philippines : développement économique et perspectives

Autor(en): **Etienne, Gilbert**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **21 (1963)**

Heft 2

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-135617>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les Philippines : développement économique et perspectives

Gilbert Etienne

chargé de cours à l'Institut universitaire de hautes études internationales,
Genève

Avant d'aborder le développement et l'avenir des Philippines, il importe de délimiter le cadre général, le milieu géographique et socio-politique, dans lequel se situent les problèmes économiques. Il est en effet de plus en plus évident que l'étude *isolée* de ces derniers est un des plus sûrs moyens de passer à côté de la réalité.

L'ARRIÈRE-PLAN

L'archipel des Philippines compte 7000 îles et ilots, dont seuls 400 sont habités. La superficie totale du territoire est de 300.000 km².

Les plaines, souvent fertiles, aux sols alluvionnaires ou d'origine volcanique, alternent avec les montagnes dont la plus haute culmine au-dessus de 3000 m.

Alors que la plupart des espaces asiatiques ont été marqués depuis des millénaires par des civilisations différenciées et organisées sur une large échelle, les Philippines n'ont été qu'effleurées par les grands courants: chinois, japonais, indien... Jusqu'à la conquête espagnole (1565), les groupes ethniques sont organisés en petites collectivités, dépassant rarement la tribu. Ces formes de civilisation ont été profondément altérées par les Espagnols et l'Eglise catholique.

Prenant fin en 1898 pour céder la place à celle des Etats-Unis, la colonisation espagnole a donné aux Philippines des traits hautement originaux par rapport au reste de l'Asie, même si l'Eglise et les institutions laïques n'ont pas totalement éliminé le substrat local.

Héritage pesant: le régime de la propriété agraire. Nous retrouvons ces institutions qui continuent à entraver ou ralentir l'essor de l'Amérique latine: les latifundia, sujet sur lequel nous reviendrons.

Influences totalement différentes avec les Etats-Unis, qui, très vite, sont gagnés à l'idée d'indépendance. Déjà en 1908, Théodore Roosevelt parle de self-government, début d'une évolution qui va permettre aux Philippines d'accéder à l'indépendance. En 1934, les accords signés entre les deux parties fixent le 4 juillet 1946 comme date de l'indépendance.

Dès leur arrivée, les Américains ont entrepris un gros effort de mise en valeur: instruction, promotion des cadres indigènes dans la fonction publique, extension de l'autonomie locale. Cette politique va récolter ses fruits au moment de l'attaque japonaise. Alors que les nationalistes birmanes et indonésiens commencent par entrer en tractation avec les Japonais, les Philippines sont presque tous solidaires des Américains, qui, au lendemain de la guerre, exécutent leurs promesses. A l'époque (1946), beaucoup de Français et de Hollandais ne songent qu'à « remettre le compteur à zéro » et les Anglais commencent seulement à mettre en marche les opérations finales de décolonisation.

Cette évolution harmonieuse vers l'indépendance a pourtant été brutalement coupée par la guerre. Au moment où les nationalistes philippins prennent leurs destinées en main, ils font face non seulement aux tâches devenues classiques qui s'imposent dans un pays sous-développé, mais encore à une œuvre considérable de reconstruction, qui va absorber le plus clair des énergies jusqu'à la fin de 1949.

Il importe de préciser que les liens très étroits maintenus entre Manille et Washington faciliteront la remise en état de l'économie.

Cette décolonisation à l'amiable après une longue période de transition représente un avantage considérable pour le nouvel Etat, comparée aux cas d'indépendance conquise dans l'aigreur et la violence, souvent après une mauvaise préparation.

LE CADRE POLITIQUE

La loi Jones, *Philippine Autonomy Act* de 1916, jette les bases d'une substantielle autonomie interne qui va permettre aux Philippines d'assumer des responsabilités croissantes dans la gestion de leur futur Etat: cabinet, chambres, élections. Ainsi, pendant près de trente ans, mise à part l'occupation japonaise, les cadres vont se former graduellement, donnant ainsi une base que l'on trouve rarement dans d'autres pays ex-colonisés.

Ces mesures sont assorties d'un fort programme d'instruction publique. En 1935, on ne compte que 50 % d'illettrés dans l'archipel, contre 80 à 90 % dans nombre de pays asiatiques et africains à la veille de leur indépendance. De 1946 à 1961, la proportion des analphabètes baisse encore pour atteindre 25 %.

En face de ces facteurs positifs, l'insurrection communiste des Huk dans les zones rurales jette une ombre au tableau. A partir de 1950, le mouvement commence à baisser, au prix d'opérations militaires impitoyables, allant jusqu'à l'usage des gaz asphyxiants.

Des élections ont lieu à intervalles réguliers, selon un régime relativement démocratique (nous en verrons les défauts plus loin). Contrairement à tant de pays troublés par des luttes intérieures, factions, minorités, les Philippines suivent un cours, en gros, tranquille. Elles ne se trouvent pas entravées par une lourde hypothèque politique, susceptible d'absorber les forces vives de la nation dans des activités qui n'ont rien à voir avec le développement.

Pourtant ce tableau réjouissant prend une tonalité moins agréable lorsqu'il est complété par la corruption, les carences en matière de réforme agraire, la lenteur à mettre en place un solide programme de développement.

La première a lourdement pesé sur les années de l'après-guerre. A diverses reprises, au gré des élections, des mesures d'assainissement ont été amorcées, sans donner de résultat tangible jusqu'à la fin de 1961.

Le président Macapagal et l'administration accédant au pouvoir le 1^{er} janvier 1962, entreprennent un effort appréciable; contrebande, gaspillage et corruption sont attaqués plus sévèrement que par le passé. Nous verrons dans le proche avenir si cette tentative va enfin crever les abcès.

Sérieuse source de préoccupation, le problème agraire n'est pas encore abordé avec la même rigueur. Les Américains, qui avaient redressé plusieurs défauts du système colonial espagnol, n'ont pas réussi à assainir les campagnes et briser les latifundia. Les lois qu'ils avaient promulguées n'ont pas suffi: de 80 % en 1900, la proportion des paysans propriétaires tombait à 50 % en 1939¹.

¹ GASTON WILLOQUET: *Histoire des Philippines*, Paris, PUF 1961, p. 99.

Le métayage continue à prévaloir, le propriétaire encaissant plus de la moitié des récoltes, malgré la loi de 1946 lui allouant 30 % de la production seulement. (Précisons que les frais d'exploitation sont à la charge du métayer.)

Il est certain que le mouvement des Huk avait, entre autres buts, celui de la lutte contre cet état de choses, problème qui reste posé et dont nous verrons l'incidence sur le développement agricole.

Ainsi que le relève le rapport de la Banque mondiale figurant en annexe du *Five Year Integrated Socio-Economic Program for the Philippines* (1962) « le programme de réforme agraire commencé au milieu des années 50 a avancé extrêmement lentement ». (p. 16)

Quant à l'endettement rural, il sévit dans de larges couches de la population, avec des taux usuraires allant jusqu'à 200 ou 500 %.

LE PROBLÈME DÉMOGRAPHIQUE

Au cours du dernier siècle de la domination espagnole, la population de l'archipel a quadruplé pour atteindre 6,2 millions d'habitants (1896). Dans le demi-siècle suivant, ce dernier chiffre se multiplie par 3. Les progrès de l'hygiène et les autres effets du régime américain expliquent l'accélération du phénomène.

Le recensement de 1948 dénombre 19,2 millions avec un taux annuel d'accroissement de 1,9 %¹. Les progrès très rapides de l'hygiène, grâce principalement aux méthodes bon marché et massives mises au point pendant la guerre (DDT, antibiotiques) précipitent le mouvement, selon un processus devenu classique dans le Tiers-Monde. Si le phénomène est parfaitement normal, il prend, dans le cas des Philippines, des dimensions explosives. Le recensement de 1960 révèle une population de 27,5 millions, augmentant au taux de 3,2 % par an, soit environ un million d'âmes.

Ce taux prête à discussion, car le précédent recensement était incomplet. Néanmoins, en se fondant sur plusieurs enquêtes, le rapport précité de la Banque mondiale indique les données suivantes pour la période 1960-1965. Le taux de natalité a de fortes chances de rester à 48 ‰, celui de la mortalité déclinant de 18 ‰ à 16 ‰. Il est donc assez probable que le taux annuel d'accroissement se situe autour de 3,2 à 3,4 %, chiffre particulièrement élevé même dans le contexte actuel des pays sous-développés. Il sous-entend le doublement des effectifs en moins de vingt-cinq ans.

Il paraît douteux que le rythme prévu se ralentisse à bref délai: si la mortalité est bel et bien de l'ordre de 18 ‰, elle a toutes les chances de baisser encore. Plusieurs autres pays d'Asie ont déjà un taux sensiblement inférieur. Quant à la natalité, elle paraît exceptionnellement élevée. A-t-elle des chances de tomber? D'une part, trop d'expériences ont montré ailleurs la lenteur avec laquelle se modifient les habitudes sexuelles des peuples. D'autre part, une telle évolution sera entravée ici par l'influence de l'Eglise catholique. On nous a cité à Manille le cas d'une jeune économiste qui quitta une réunion où ses collègues avaient abordé le cas de la prévention artificielle des naissances.

La pression démographique a des répercussions immédiates et fort graves sur l'emploi. Une enquête datant d'octobre 1959 indique 850.000 chômeurs, représentant 9,4 % de la

¹ Pour ces chiffres, *The population of the Philippines*, Seminar on population in Asia and the Far East, Bandung, 1955.

population active¹. Il est probable que ce nombre a augmenté plutôt que diminué depuis lors.

Il faut donc créer non seulement 360.000 emplois nouveaux pour répondre chaque année à la demande des nouveaux venus, mais encore résorber le chômage existant.

Ces indications sur le mouvement démographique et le problème de l'emploi sont assez claires pour souligner la gravité de la situation. Il faudra un effort particulièrement puissant pour donner à l'économie un rythme supérieur à la population. Est-ce possible ?

CONCEPTIONS ET PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT

L'idéologie libérale des Etats-Unis et les liens très étroits maintenus entre les deux pays marquent profondément les conceptions des Philippines en matière de développement.

Le courant de base a été, et demeure, peu enclin aux formules socialisantes en vogue dans maints autres pays sous-développés: « Le rôle du gouvernement est de créer un milieu ambiant favorable à l'économie privée et à son essor ². »

Si une telle formule peut certes se soutenir, on doit se demander dans quelle mesure elle a été pleinement appliquée jusqu'à maintenant.

En 1946, le nouvel Etat n'a pas de programme économique clairement tracé. Plusieurs projets, plans et études se succèdent sans être menés à chef. « Un des traits typiques et très répandus de notre système de planification est qu'il mène au dépit et à l'irritation. Un autre provoque le mécontentement, un troisième la confusion et l'incertitude », remarque M. Leonides S. Virata lors d'un séminaire sur le développement ³. Poursuivant avec la même vigueur, l'auteur s'en prend à l'incompétence des services publics aussi bien qu'à l'absence de scrupules et à la corruption de nombreux hommes d'affaires.

Il est sans doute exact que la faible moralité de nombreux fonctionnaires, commerçants et industriels n'a guère facilité l'application d'une politique économique, saine et cohérente. Entre autres faits, mentionnons le contrôle des changes qui constituait, jusqu'à son abolition par l'administration Macapagal, un terrain particulièrement propice à la corruption.

Des maux de ce genre ne sont pas l'apanage exclusif des Philippines, mais, avant Macapagal, ils dépassaient les moyennes atteintes par beaucoup d'autres pays. Il serait faux cependant d'y voir seule la cause au manque d'ordre en matière économique.

Comme partout ailleurs, il faut du temps pour juger les problèmes de développement à leur juste valeur, pour mettre au point des méthodes adaptées aux conditions locales. C'est ce facteur *temps* que sous-estime trop souvent la critique étrangère.

Ainsi que nous le verrons, la prise de conscience des problèmes économiques est en voie de cristallisation à Manille comme dans d'autres capitales du Sud-Est asiatique. Cependant, avant d'étudier les formes vers lesquelles elle s'oriente, dressons tout d'abord le bilan de la décennie 1950-1960.

¹ GABRIEL Y. ITCHON: « Philippines Necessary Conditions for the Take Off », *The Philippine Economic Journal*, n° 1. 1962.

² *A Proposed Five-Year Integrated Program for Socio-Economic Development 1963-1967*.

³ *Planning for Progress*, p. 123, ouvrage collectif édité par R. S. Milne, Manille, 1960, Institute of Public Administration and Institute of Economic Development and Research, University of the Philippines.

LES TENDANCES PRINCIPALES DE L'ÉCONOMIE 1950-1960

Déjà avant 1941, les Philippines jouissaient d'un revenu relativement élevé par rapport à d'autres pays asiatiques. Une fois les destructions de la guerre redressées, la progression de l'économie a probablement dépassé celle de la population.

Le produit national brut (PNB) a crû au rythme moyen de 5 à 6 % par an entre 1950 et 1960, le produit par tête s'élevant ainsi de 3 à 3,5 % environ. Les taux des investissements bruts et de l'épargne ont été estimés respectivement à près de 13 et un peu moins de 12 % du PNB¹. Ces taux semblent plus proches de la réalité que ceux des statistiques philippines: 8,4 et 7,4 %.

Même les taux corrigés de la Banque mondiale sont relativement faibles par rapport à la croissance qu'ils ont déterminée, fait qui est dû à plusieurs raisons: l'utilisation plus forte du potentiel agricole existant, mais jusqu'alors incomplètement exploité, l'insuffisance des amortissements dans les transports, le coût relativement faible des industries créées. Ces facteurs ont un caractère passager et déjà les dernières années de la période envisagée indiquent une baisse de la progression du PNB (entre 1958 et 1960, + 4 % par an).

Autre élément: le contrôle des changes en surévaluant le peso a favorisé les industries naissantes et leurs profits. Les mesures de libéralisation de 1962 mettent un terme à cette situation tout en ralentissant temporairement la progression de l'économie.

Le niveau de vie se situe à un degré sensiblement plus élevé que celui de l'Inde, du Pakistan et de la Chine. Le revenu par tête est d'environ 130 dollars US; soit le double de l'Inde. Les carences alimentaires sont moins aiguës et portent plus sur la composition de la nourriture que sur son volume.

Voici quelques chiffres de consommation moyenne par tête en 1960:

Viande et volailles	14 kg.
Œufs et lait	15,6 kg.
Légumes secs et verts	20,5 kg.
Fruits et noix	36,7 kg.
Céréales	125,28 kg. ²

Lorsqu'on étudie les statistiques plus en détail, la situation apparaît beaucoup moins satisfaisante. La disparité des revenus est en hausse et le contraste entre la capitale et les zones rurales est encore plus frappant que dans d'autres pays. Le luxe et l'abondance des articles de consommation non essentielle laissent rêveur. Selon une étude de 1957 citée par le rapport de la Banque mondiale, (p. 14) 10 % des familles reçoivent 45 % du revenu total des personnes privées. Fréquemment les salaires des ouvriers sont inférieurs au minimum fixé par la législation. Quant aux populations rurales, nous avons vu l'influence sur elles du métayage. Ainsi les dépenses moyennes de consommation varient-elles du simple au triple entre Manille et les zones rurales.

La composition du PNB a elle aussi évolué. La part de l'agriculture a décliné de 41 % en 1950-1952, à 33 % en 1958-1960. Dans le même intervalle, le secteur industriel croissait de 11 à 16 %.

¹ Rapport cité de la Banque mondiale (p. 9).

² *A Proposed Five-Year Integrated Program*, p. 4.

La population active engagée dans l'agriculture a passé de 73 % en 1939 à 60 % en 1948 et à 56 % en mai 1958 ¹. Malgré la progression de l'industrie, les capacités d'absorption en main-d'œuvre sont faibles; jusqu'en 1960, elles correspondaient à 3 % de la population active ². C'est surtout le secteur tertiaire qui a vu grossir ses effectifs.

LA PROGRESSION DE L'AGRICULTURE

L'agriculture, la pêche et les forêts ont crû à un taux brut global d'environ 4 % par an entre 1950 et 1960. Production alimentaire et plantes commerciales ont progressé de la manière suivante ³:

	1952	1957	1958	1959	1961/62
	(Milliers de tonnes)				
Paddy	2830	3350	3200	3690	3852
Maïs	760	890	850	1020	1182
Manioc et autres racines	820	1290	1330	1290	—
Copra	750	1320	1290	1070	1071
Sucre	1020	1100	1250	1380	—

L'image de ce tableau confirme les tendances à la hausse. Les Philippines sont en voie de se libérer des importations alimentaires de base. Pourtant, une analyse plus détaillée tempère notre optimisme: sauf pour la canne à sucre, l'essentiel des progrès est dû à l'extension de la surface cultivée et non pas à l'amélioration des rendements à l'hectare. Ceux du riz sont particulièrement faibles en comparaison de nombreux autres pays asiatiques: ils ne dépassent guère 1150 kg. de paddy (riz non décortiqué) à l'hectare, ce qui représente environ 800 kg. de riz décortiqué.

Pour expliquer ce fait, nous sommes ramenés à nouveau aux structures sociales des campagnes: latifundia, importance du métayage, endettement rural. Il est évident qu'un paysan sera peu enclin à améliorer la culture de son riz; quoi qu'il fasse, le surplus qu'il obtient aboutit pour 50 % ou plus dans les mains du propriétaire qui n'a rien fait.

INDUSTRIE, MINES ET COMMERCE EXTÉRIEUR

Si les Philippines accèdent à l'indépendance politique le 4 juillet 1946, il n'en va pas de même dans le domaine économique. L'union douanière avec les Etats-Unis qui prévalait au temps de la colonisation avait fourni des débouchés avantageux à l'agriculture philippine (le sucre s'y vendait 5,5 cents la livre contre un prix mondial de 3,5), mais elle n'avait guère contribué à l'industrialisation.

La loi Bell ou *Philippine Trade Act* de 1946 maintient entre les deux pays des liens étroits modifiant peu le schéma des échanges coloniaux. Les Philippines restent largement ouvertes aux produits américains, tandis que les Etats-Unis prennent de forts contingents de sucre et de copra philippins.

¹ *Economic Survey of Asia and the Far East* 1961, p. 75. U.N. Publication, 1962.

² Rapport de la Banque mondiale, *op. cit.*, p. 6.

³ *Far Eastern Economic Review*, 25. 8. 60, Hong Kong, et *Economic Survey*, p. 177.

L'accord Langley-Laurel de juin 1955 modifie les relations entre les deux pays. Les Philippines font un grand pas sur la voie de l'indépendance économique, en même temps qu'elles obtiennent le droit de restreindre l'importation des produits américains. Simultanément, l'ouverture du marché USA à l'agriculture philippine se resserre.

Ces mesures encouragent l'industrialisation et de nombreuses entreprises s'établissent aux Philippines. Il s'agit surtout d'usines de transformation ou de finissage, voire d'assemblage, donc tributaires de l'étranger. En 1960, les importations directes entrent pour 30 % dans la production industrielle¹.

Le nombre de Philippins qui exercent des fonctions de responsabilité dans l'industrie et le grand commerce augmente et l'esprit d'entreprise, cher à Schumpeter, progresse de manière indubitable. Il s'en faut néanmoins que les principaux canaux relèvent exclusivement des nationaux. Selon des estimations obtenues à Manille en automne 1962, le capital étranger, surtout américain et chinois, domine près de la moitié des industries, et sans doute plus de 50 % du commerce extérieur.

Le gouvernement cherche par différents moyens à redresser la situation. Si dans l'industrie il est encore loin de son but, la politique « Filipino first » appliquée au commerce de détail vise à évincer progressivement l'importante et active minorité chinoise. Cette loi qui ne mentionne pas expressément les Chinois, mais les étrangers en général, suscite des inquiétudes dans les grosses sociétés d'export-import américaines ou européennes.

LA CORDE SE TEND

L'aperçu que nous venons de donner de l'économie philippine nous amène à plusieurs constatations. Jusqu'à maintenant, la production et les services ont distancé la population, mais plusieurs signes montrent que la corde est en train de se tendre.

1. La population est entrée depuis peu dans sa phase galopante, qui va se prolonger au moins pendant dix ou vingt ans.

2. Au moment où le rythme démographique s'accélère, l'économie ralentit sa progression. Le taux actuel des investissements ne suffit plus à assurer la croissance du revenu par tête, pas plus qu'il ne permet de diminuer le nombre des chômeurs.

Ces deux phénomènes montrent qu'il faut trouver des mesures nouvelles. Le laisser-faire, ou plus souvent le manque de cohésion, l'absence d'une politique de développement se font sentir. Simultanément, plus les tâches économiques deviennent difficiles, plus graves sont les répercussions de la corruption, du gaspillage...

Cette situation n'est pas particulière aux Philippines. Avec des variantes, elle est en train de s'implanter dans le reste de l'Asie du Sud-Est. C'est dire que l'exemple envisagé ici contient des enseignements qui débordent largement la zone de l'archipel.

A Manille comme à Bangkok, en Malaisie comme en Indonésie, nous avons senti l'an dernier une prise de conscience. Aux Philippines, par exemple, c'est au début de 1962 l'adoption d'un nouveau programme de développement allant de pair avec la lutte contre la corruption et le gaspillage.

¹ Banque mondiale, *op. cit.*, p. 24.

THE FIVE-YEAR INTEGRATED SOCIO-ECONOMIC PROGRAM FOR THE PHILIPPINES 1963-1967¹

A lui seul, ce titre nous fournit une indication sur les conceptions du développement. Il ne s'agit pas d'un plan indicatif, ou encore moins impératif, mais d'un *programme*. Même si l'Etat entend jouer un rôle coordinateur et catalyseur plus élevé que par le passé, il n'est pas question d'adhérer à des formules fortement dirigistes de planification.

Le schéma de base se décompose comme suit:

Progression du PNB		6 % par an (moyenne)
Investissements par rapport au PNB		16,1 % sur cinq ans
Epargne par rapport au PNB		13 % en 1963, 16 % en 1967
Investissements (1 \$ US = 3 pesos):		
Agriculture	809	6,71
Mines	399	3,31
Industries	3.929	32,57
Travaux publics et habitat	2.429	20,15
Transports et communications	4.000	33,19
Autres secteurs	<u>490</u>	<u>4,07</u>
Total des investissements 1963-1967	12.053 millions de pesos	100 %

La part du secteur public dans ce tableau est de 2,8 milliards de pesos.

Les apports de capitaux extérieurs (non compris le réinvestissement des maisons étrangères établies sur place) devraient être de 1408 millions de pesos, soit 11 % des investissements bruts totaux, les 89 % restants étant couverts par les ressources locales.

Nous écrivons ces données sur le programme quinquennal avec une certaine hésitation, car il est présenté d'une manière parfois peu claire. Par exemple, le montant indiqué pour l'agriculture n'inclut pas les investissements dans l'irrigation prévus dans le secteur public. Celui-ci consacre 1,3 milliard sur les 2,8 milliards indiqués plus haut aux routes et à l'irrigation, dont 174 millions pour ce dernier poste et 471 millions à la prévention des inondations et à l'eau potable. Ces montants figurent sous la rubrique travaux publics.

Il est donc parfois malaisé de dégager de manière assez précise les investissements totaux affectés à tel ou tel secteur, si ce n'est l'importance de l'industrie par rapport à l'ensemble.

Un autre objectif important du programme est de résorber le chômage. Ici aussi le texte manque de précision, ne distinguant pas toujours nettement sous-emploi et chômage. Nous lisons: « La plus grande expansion devrait avoir lieu dans l'industrie et les services. » (p. 19.)

¹ Les chiffres qui suivent sont extraits, sauf mention contraire, de ce document.

AGRICULTURE

Voici les prévisions retenues :

	1963	1967
	(Milliers de tonnes)	
Riz (paddy)	4.158	4.840
Maïs	1.316	1.585
Manioc, yam	1.590	1.857
Légumes secs et verts	605	1.044
Noix de coco	596	823
Copra	1.160	1.380
Canne à sucre	13.991	16.675

Pour le riz, les progrès envisagés sont de 5 % par an, ce qui devrait libérer le pays des importations. Le principal effort porte sur les rendements qui devraient passer de 1144 à 1364 kg. de paddy à l'hectare (on notera combien ces chiffres sont modestes même pour l'Asie).

Les produits destinés à l'exportation devraient croître de 25 %: copra et sucre jouant un rôle déterminant dans la balance commerciale.

INDUSTRIE ET INFRASTRUCTURE

Des 3,9 milliards de pesos du secteur industriel, 1,7 milliard est destiné à l'industrie métallurgique. Deux aciéries d'une capacité totale de 360.000 tonnes occupent une place de choix. Elles sont suivies par une entreprise traitant le cuivre.

Vient ensuite l'industrie chimique (452 millions de pesos) et plusieurs industries légères: textiles, chaussures, produits alimentaires.

La prospection et l'exploitation du sous-sol portent sur le pétrole, le charbon, l'or et l'argent notamment.

La puissance électrique installée devrait augmenter de 590.000 kW.

Le programme prévoit également l'amélioration des transports et voies de communication: création de 40 nouveaux aéroports, installations portuaires, routes, 475 km. de voies ferrées nouvelles.

INVESTISSEMENTS SOCIAUX

A côté du programme de développement économique, l'Etat se fixe des tâches importantes dans le domaine de l'éducation et de l'hygiène. Il prévoit un budget de 656 millions de pesos (p. 65) réparti sur les cinq ans pour l'instruction publique.

La somme de 470 millions de pesos est dévolue à l'hygiène, lutte contre la malaria, la tuberculose, création de dispensaires, d'hôpitaux...

PERSPECTIVES DE RÉALISATION

On nous disait à Manille (octobre 1962): « Pour la première fois, un plan de développement a été officiellement contresigné par le Président de la république. C'est là un signe de notre volonté d'agir. »

Il est exact que l'administration Macapagal a pris un bon départ. La politique de «décontrôle» en matière de change a été la bienvenue, même si temporairement elle crée quelques difficultés d'adaptation. C'est en fait une dévaluation du peso.

L'effort pour améliorer la moralité publique et assainir la vie des affaires n'est pas moins méritoire.

Face à ces symptômes encourageants, il faut cependant faire un certain nombre d'observations.

Les Philippines comme leurs voisins ont peine à éviter la contradiction suivante: d'une part le besoin d'accélérer de manière très élevée le rythme de l'économie pour devancer la population, d'autre par un milieu psycho-sociologique se prêtant mal à de brusques changements dans la production.

Le programme quinquennal parviendra-t-il à résoudre, ou à commencer à résoudre cette contradiction ?

En matière financière, il faut reconnaître que la fiscalité paraît légère. Dans les cinq dernières années, les impôts ne représentaient que 10 % du PNB, contre 20 en Birmanie, à Ceylan, à Taiwan, constate la Banque mondiale dans son rapport (p. 9). Le gouvernement ne prévoit que 500 millions de pesos de taxes additionnelles.

Particulièrement défectueuse est la fiscalité dans les campagnes qui, selon la Banque, « constituent un port pour l'évasion ». En 1960, seuls les 6 % de l'impôt direct provenaient de la terre, et encore une grande partie venait de propriétés en ville. A peine plus de 3 % des impôts versés par les personnes privées tiraient leur origine de la production agricole.

Cette politique fiscale serait moins ouverte à la critique si l'économie privée mettait tout en œuvre pour stimuler la formation du capital. Or, malgré les progrès de l'esprit d'entreprise dans les villes, les dépenses de luxe se taillent une place élevée.

Dans l'agriculture, l'insuffisance de réformes agraires est préoccupante. Le programme n'y fait que des références passagères, alors que le rapport de la Banque mondiale laisse percer quelques inquiétudes. Comme nous l'avons vu, le métayage dans sa forme actuelle ne stimulera pas la hausse de la production.

Par ailleurs, le programme ne cède-t-il pas, comme tant d'autres plans asiatiques des années 50, à la tentation industrielle ? Trop d'expériences ont montré qu'à moins d'une forte consolidation de l'agriculture, l'industrialisation et l'ensemble de l'économie continueront à reposer sur une base fragile.

En fait, ce programme industriel serait plus solide, si l'agriculture stimulait la formation de capital grâce à l'usage plus intensif du facteur travail. Par ce moyen, sans beaucoup augmenter les charges financières, la production pourrait être relevée dans de fortes proportions.

Grâce à des améliorations élémentaires des techniques agricoles, les rendements à l'hectare sont susceptibles d'augmenter de 20 à 50, voire 100 %: petite irrigation, drainage, semences, engrais naturels... Pour cela, il faut que le paysan trouve un intérêt à cet effort supplémentaire, il faut qu'il soit encadré (sans nécessairement adopter des méthodes collectivistes). Or, pour l'instant, le milieu des campagnes philippines semble assez peu propice à des objectifs de ce genre.

Une autre raison nous incite à insister sur ce moyen de stimuler la formation du capital. Du même coup il contribuerait à résorber chômage et sous-emploi, tâches urgentes où le programme des Philippines est peut-être optimiste.

Le nombre des travailleurs dans l'industrie devrait augmenter de près d'un million, celui des agriculteurs restant presque stationnaire. Un autre million trouverait à s'occuper dans les services. Un tel schéma paraît mal réalisable, même si, par industrie, les auteurs

du programme parlent aussi bien des usines modernes que des diverses formes d'artisanat plus ou moins évolué. Fortement développer ce dernier en augmentant ses besoins en main-d'œuvre sera délicat. Quant au secteur organisé de la production, il n'a crû que de 50.000 paires de bras entre 1955 et 1960. La Banque mondiale n'envisage guère plus de 100.000 nouvelles occasions de travail entre 1960 et 1966 (Banque, p. 31).

PROGRÈS ET ALÉAS

Les conclusions à tirer du cas philippin intéressent d'autres pays du Tiers-Monde.

Ce pays a été bien préparé à l'indépendance. Formation de cadres, taux élevé de scolarité, longue période d'apprentissage politique. Le divorce colonial s'est opéré dans une cordiale harmonie. Le pays a connu une période relativement calme sur le plan intérieur. Ces avantages sont loin de se retrouver partout ailleurs.

Or, que voyons-nous? Malgré une certaine vitalité de l'économie, la réussite n'est pas si spectaculaire. Corruption, gaspillage, lenteurs à mettre sur pied un programme de développement ne semblent guère avoir été limités par le niveau pourtant élevé de l'éducation. Il vaut la peine de souligner ce point, au moment où l'on tend à voir dans l'instruction le facteur-clé du développement. (On nous objectera peut-être que le système d'éducation n'était pas adéquat malgré son ampleur. Ce n'est pas exclu, mais il paraît impossible d'éviter des faiblesses même si l'on voue à ce secteur tout le soin et tous les capitaux voulus.)

Malgré ses lacunes et ses défauts, le plan 1963-1967 constitue un progrès important dans la volonté de mieux stimuler le développement, mais cette prise de conscience devra surmonter de sérieux obstacles pour passer dans les faits.

Si l'importance des facteurs politiques et économiques n'est plus à souligner, il nous reste à évoquer les impondérables d'ordre psycho-sociologique. Les dirigeants et les masses sont-ils prêts à se lancer dans la course sévère et décisive vers le développement?

A voir l'évolution du Tiers-Monde d'aujourd'hui, à juger de celle, antérieure, de l'Europe, du Japon ou de l'URSS, il ressort que l'opération est douloureuse. Elle impose des sacrifices extrêmement durs, peu importe la voie choisie. L'accumulation du capital au Japon s'est faite dans les premières phases, au prix d'un labeur impitoyable de la part des masses paysannes et ouvrières. L'URSS commence seulement, depuis peu, à desserrer l'étau qui oppressait son peuple. L'Europe libérale du XIX^e siècle, on l'oublie un peu trop aujourd'hui, s'est forgée dans des conditions rigoureuses pour le prolétariat. C'est seulement au début de ce siècle que les lois sociales ont commencé à limiter les heures de travail à dix par jour.

Les Philippines sont-elles prêtes à un effort aussi rude? Les populations ont, pendant des générations, vécu en économie de subsistance, dans une atmosphère souvent souriante et détendue. Les conditions économiques ne nécessitaient pas le sens du travail des sociétés industrielles dans leurs premières phases de démarrage. Une telle attitude ne saurait en aucune manière être assimilée à ce que les Occidentaux appellent paresse. A milieu ambiant différent, méthode de travail différente.

L'état d'esprit traditionnel devrait changer pour répondre à la pression démographique, mais il n'y est pas prêt. Il paraît douteux que, même dans l'hypothèse d'un régime autoritaire ou totalitaire, il puisse évoluer aussi vite que le voudraient les raisonnements de l'économiste.

Cette contradiction est rendue plus aiguë par le rôle extrêmement perturbateur de la démographie, phénomène nouveau par son ampleur dans l'histoire du monde. L'Europe du XIX^e siècle a opéré son décollage (le take off de Rostow) avec un taux d'accroissement

démographique de 0,7 à 0,8 % par an, le Japon avec un taux de 1,3 %. Les Philippines doivent compter sur un taux de 3,2 à 3,5 % (Indonésie environ 2,5 %, Thaïlande plus de 2,5 %, Malaisie 3,4 %). Les ressources non exploitées et les espaces ne manquent certes pas dans l'archipel. Le poids des masses est singulièrement plus léger qu'en Chine ou en Inde, en même temps que leur niveau de vie est plus élevé, mais il n'en reste pas moins que le taux démographique complique singulièrement la tâche.

En conclusion, c'est peut-être aujourd'hui, et non pas il y a dix ans, que les Philippines sont entrées dans la phase la plus difficile du développement. Arriveront-elles à combler l'écart entre l'essor économique possible dans l'abstrait et celui qui peut être réalisé compte tenu des divers facteurs que nous venons d'indiquer ?