

Macro Dev

Macroéconomie
et développement

FÉVRIER 2024 | N° 54

Philippines –
Préserver la stabilité
économique,
financer l'émergence
et anticiper les
enjeux climatiques

Auteur
Benoît Jonveaux

 **ÉDITIONS
AFD**
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

Philippines – Préserver la stabilité économique, financer l'émergence et anticiper les enjeux climatiques

Benoît Jonveaux – jonveauxb@afd.fr

Date de fin de rédaction : 21/12/2023

Résumé : Qualifiées d'« homme malade de l'Asie » pendant le dernier tiers du XX^e siècle, les Philippines présentent depuis le milieu des années 2000 une croissance économique dynamique et commencent à rattraper leur retard vis-à-vis des économies plus avancées de l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est). Ce rattrapage a notamment été possible grâce à une stabilité macroéconomique, conjuguant discipline budgétaire et consolidation des comptes externes et du système financier. Le maintien de cette stabilité est indispensable à la préservation du modèle économique philippin, en particulier pour limiter les besoins de financement et soutenir la confiance des investisseurs et des consommateurs. Menacée par les perturbations économiques mondiales depuis 2020, en particulier sur le plan budgétaire, cette stabilité reste l'une des priorités du président Marcos Jr. et de son administration, au pouvoir depuis 2022. Elle devra toutefois être conciliée avec les ambitieux programmes nationaux de développement et d'investissement public. La situation macroéconomique préalable favorable, dont un endettement relativement modéré et des réserves de change conséquentes, permettent *a priori* de disposer de filets de sécurité pour y parvenir sans mettre à mal la stabilité chèrement acquise.

Les autorités cherchent en effet à accélérer le rythme de développement économique et humain du pays, pour atteindre le statut de pays à haut revenu d'ici 2040. Cela requiert toutefois un niveau de croissance économique significativement plus élevé que celui observé au cours des dernières années. Or, plusieurs obstacles structurels persistent pour lever les freins à l'activité, notamment en matière d'investissement, de capital humain, de productivité et de climat des affaires. Là encore, les pouvoirs publics se sont emparés de la question, par la voie de réformes et de stratégies nationales, mais les défis sont nombreux et certains d'entre eux touchent aux fondamentaux du modèle économique.

En parallèle, les Philippines devront anticiper au mieux les enjeux climatiques. Le pays est en effet très exposé au risque physique climatique, dont les impacts devraient s'accroître sensiblement avec le changement climatique et pourraient, à terme, ralentir l'objectif de croissance économique accélérée. C'est l'une des raisons qui a conduit les autorités à faire des mesures d'adaptation leur principale politique climatique. Le pays pourrait aussi tirer bénéfice d'une meilleure priorisation de la transition bas-carbone pour se positionner favorablement, en matière de compétitivité et d'attractivité, sur la thématique de la décarbonation. Ce d'autant plus que l'économie philippine est relativement peu carbonée et peu exposée au risque de transition bas-carbone.

Thématique : **Macroéconomie**

Géographie : **Philippines**

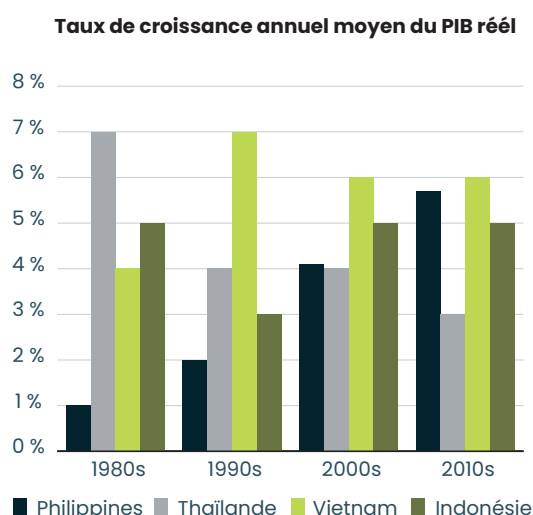
1. Préserver la stabilité macroéconomique, clef de voûte d'un modèle économique dynamique depuis la fin des années 2000

Ancien « homme malade de l'Asie », les Philippines ont renoué depuis la fin des années 2000 avec la stabilité macroéconomique et un régime de croissance dynamique. Au sortir de la seconde guerre mondiale, les Philippines étaient considérées comme l'une des démocraties les plus prometteuses d'Asie, présentant un niveau de capital humain et un degré d'industrialisation relativement élevés pour la région ainsi qu'un PIB par habitant bien supérieur à celui des autres pays de l'ASEAN hors Singapour. La croissance s'est toutefois établie sensiblement sous la moyenne de celle de ses voisins en raison de l'instabilité politique (en particulier sous la présidence de Ferdinand Marcos), d'un climat des affaires moins favorable et moins ouvert qu'ailleurs en Asie ainsi que de déséquilibres macroéconomiques récurrents, vecteurs de crises de balance des paiements. Cinq crises majeures ont ainsi jalonné la trajectoire du pays entre 1960 et 2000, accompagnées par près de 23 programmes du Fonds Monétaire International (FMI). Après la « décennie perdue » consécutive à la crise de la dette de 1983, des politiques

économiques plus saines, une libéralisation progressive de l'économie et une ouverture à la concurrence ont permis un rattrapage en matière de croissance et une consolidation macroéconomique. La croissance du PIB s'est ainsi établie en moyenne à 4,1 % entre 2000 et 2009 et 5,7 % entre 2010 et 2019 – soit l'un des rythmes les plus dynamiques de l'ASEAN (graphique 1).

La stabilité macroéconomique constitue désormais l'une des principales forces du modèle philippin, grâce à des politiques budgétaire et monétaire adéquates. Priorité des gouvernements successifs depuis le début des années 2000 et jusqu'en 2016, l'assainissement budgétaire a été significatif, aussi bien sur le plan des recettes que des dépenses. Le déficit budgétaire^[1] s'est ainsi établi à 0,7 % du PIB en moyenne entre 2005 et 2019 et n'a jamais dépassé 2,5 % du PIB (niveau atteint lors de la crise financière mondiale en 2009-2010). Cette discipline budgétaire, conjuguée à la croissance élevée, a en outre permis une réduction du taux d'endettement public de 65 % du PIB en 2005 à 37 % du PIB fin 2019. Ces efforts ont été relevés par les principales agences de notation internationale, qui ont octroyé le statut *investment grade* aux Philippines en 2013. De la même façon, l'environnement monétaire et financier s'est stabilisé depuis la crise asiatique de 1997 : l'inflation annuelle est restée contenue à 3,8 % en moyenne entre 2001 et 2021 et le taux de change, flottant, n'a pas enregistré de variation trop brusque à la hausse ou à la baisse sur la période, grâce à une politique réactive de la Banque centrale (BSP) lors d'épisodes de tensions. Enfin, l'équilibre des comptes externes jusqu'en 2015, combiné à des flux de financement externes, a contribué à une forte accumulation de réserves de change permettant d'absorber les chocs exogènes. Celles-ci sont ainsi passées d'un peu moins de 20 Mds USD au milieu des années 2000 à un niveau avoisinant 100 Mds USD au cours des dernières années, représentant un niveau adéquat selon les métriques habituelles (7,5 mois d'importations de biens et services fin 2023).

Graphique 1 - Un rattrapage du rythme de croissance



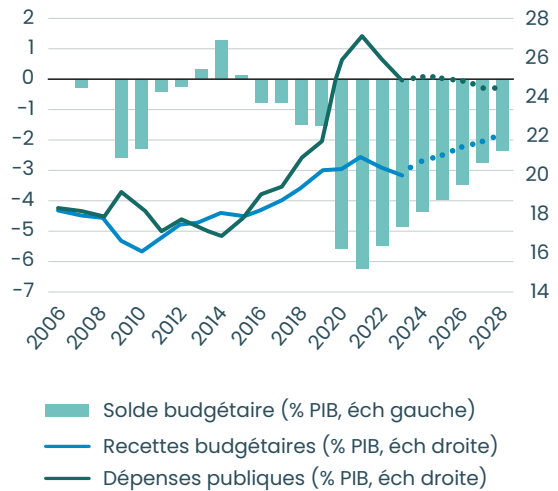
Source : Banque mondiale
(WDI - World Development Indicators)

[1] Périmètre gouvernement général, comprenant le gouvernement central, les institutions de sécurité sociale et les collectivités locales (Local Government Units, LGU).

L'environnement macroéconomique connaît cependant des nouveaux défis depuis la pandémie de 2020-2021.

La crise de Covid-19 a en effet conduit le pays à enregistrer une récession historique (-9,5 % en 2020) en raison des mesures de restrictions très importantes mises en place par les autorités. En réaction, le gouvernement a lancé un vaste plan de soutien aux ménages et entreprises, conduisant à une hausse de 4,2 points de PIB des dépenses publiques et un creusement du déficit public, passé de 1,5 % du PIB en 2019 à 6,2 % du PIB en 2021 (graphique 2). L'extinction progressive des mesures de soutien et la reprise de la croissance économique (rebond à 7,6 % en 2022) ont permis d'amorcer une amélioration des finances publiques (déficit public estimé à 4,8 % du PIB en 2023 par le FMI). En parallèle, les tensions financières internationales et la hausse des prix des matières premières depuis fin 2021 ont mis sous pression les comptes externes, les Philippines enregistrant leur déficit du compte courant le plus important depuis la crise de 1997 et une diminution marquée de leurs réserves de change. En parallèle, le peso s'est déprécié de 10 % face au dollar américain en 2022, l'une des évolutions les plus négatives de l'ensemble de l'ASEAN. L'inflation, déjà en augmentation en 2021 avec le rebond économique post-Covid, a connu une accélération marquée à partir de février 2022, s'établissant en moyenne à 5,8 % sur l'année avant d'atteindre un pic à 8,3 % (en glissement annuel) en mars 2023. Depuis mi-2023, les pressions se sont légèrement apaisées : le taux de change, bien que volatil, est resté globalement stable (-0,7 % face au dollar sur les onze premiers mois de l'année) en 2023 tandis que l'inflation recule. Fin novembre 2023, elle atteignait ainsi 4,1 % en glissement annuel, son niveau le plus bas depuis mars 2022. L'inflation sous-jacente décélère également (4,7 % en novembre 2023 contre 8 % huit mois plus tôt).

Graphique 2 – Un glissement du déficit public mais un objectif ambitieux de consolidation



Source : FMI (World Economic Outlook)

Cette stabilisation provient notamment de la réponse de la BSP, avec des hausses cumulées de son taux directeur de 450 points de base entre janvier 2022 et novembre 2023, la plus importante depuis le début des années 2000. Il s'établissait ainsi à 6,5 % en décembre 2023, son plus haut niveau depuis 2007.

Ces chocs exogènes conjoncturels viennent accentuer un changement de paradigme amorcé de fait en 2016 par le président Rodrigo Duterte. Face au constat d'un déficit d'infrastructures dans le pays, la priorité a été donnée à partir de cette date à l'investissement public (sous le programme BBB, « Build, Build, Build ! »), contribuant à creuser dès 2016-2017 à la fois le déficit public et le déficit du compte courant. Ferdinand Marcos Jr. ayant repris à son compte ce programme de développement du pays (sous l'acronyme BBM, « Build, Better, More »), les politiques économiques des prochaines années seront, en toute vraisemblance, plus expansionnistes qu'elles ne l'avaient été jusqu'en 2016.

Préserver la stabilité macroéconomique reste indispensable pour le modèle philippin et constitue, en tout état de cause, une priorité pour les autorités.

Ce creusement tendanciel des déficits jumeaux implique des besoins de financement plus élevés pour l'ensemble de l'économie. Leur couverture, qu'elle soit assurée par des acteurs externes ou domestiques, nécessite donc de garantir la stabilité macroéconomique sur le moyen et long terme pour éviter tout épisode de tension. Elle est d'autant plus importante que le régime de croissance soutenue observé depuis une quinzaine d'année est essentiellement tiré par la demande domestique, notamment l'investissement et la consommation des ménages. Ce modèle de croissance, dans un contexte où l'activité est relativement peu productive et compétitive, nécessite également de se prémunir de chocs de confiance. C'est la raison pour laquelle à la fois le Plan de Développement des Philippines

(PDP 2023-2028) et le *Medium Term Fiscal Framework* (MTFF) mettent l'accent sur la stabilité économique. Le MTFF couvre l'ensemble du mandat de l'administration (2022-2028) et affiche des objectifs en matière de cible de solde budgétaire (pour repasser sous le seuil de 3 % du PIB d'ici 2028), de trajectoire d'endettement (à moins de 50 % du PIB) et de maintien des dépenses d'investissement. Ces deux programmes constituent les engagements principaux de l'administration de Marcos Jr. en matière économique et structureront les politiques économiques dans les prochaines années. À court terme, la structure favorable de la dette philippine, le niveau élevé des réserves de change et l'accès à des sources de financement diversifiés et peu coûteuses constituent des filets de sécurité qui permettent aux autorités de disposer d'un horizon temporel suffisamment long pour mettre en place ces programmes.

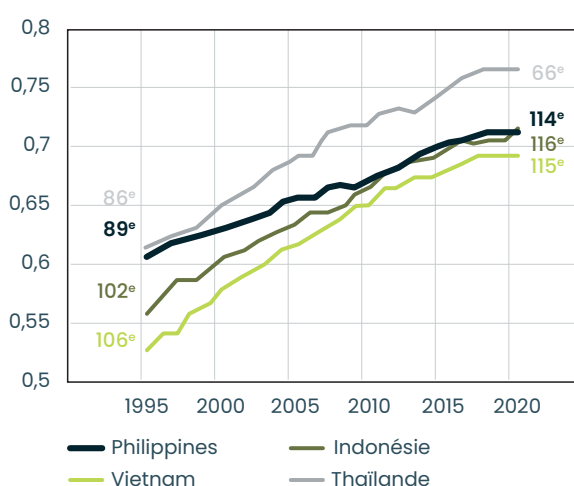
2. Lever les freins structurels à la croissance, financer l'émergence économique et le développement humain

Les décennies de croissance plus faible que dans le reste de l'ASEAN se sont traduites par un retard relatif de développement que les progrès récents n'ont pas encore réussi à compenser.

En effet, en raison de la croissance relativement moins importante depuis le milieu des années 1960, le décrochage des Philippines par rapport à ses voisins de l'ASEAN est significatif. Parmi les plus élevés de la région en 1965, le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat (PPA) aux Philippines était, en 2022, inférieur de 50 % à celui de l'Indonésie, de 30 % à celui du Vietnam et près de deux fois moins élevé que celui de la Thaïlande. De la même manière, la trajectoire de réduction de la pauvreté (même si celle-ci a nettement reculé) et de développement humain s'établit légèrement en-deçà de celles des pays voisins. La croissance relativement élevée des dix dernières années a contribué à accélérer le rythme de réduction de la pauvreté, passée de 26,3 % de la population en 2010 à 16,7 % en 2019 selon les seuils nationaux et de 35,3 % à 18,3 % selon le seuil de la Banque mondiale pour les PRITI (Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, 3,65\$ par jour).

Graphique 3 – Un décrochage du rythme de développement humain

Score et classement de l'indice de développement humain



Source : PNUD (Programme des Nations unies pour le développement – Human Development Report)

Il reste cependant supérieur à celui du Vietnam (5,3 %) et de la Thaïlande (1 %) mais inférieur à l'Indonésie (25 %) bien que le rythme de réduction de la pauvreté y ait été plus rapide (de 58 % en 2010 à 25 % en 2019). En tout état de cause, le taux de pauvreté au seuil défini pour les PRITS (Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, statut que le pays devrait atteindre entre 2025 et 2027) s'établit encore à 52 % de la population en 2022. Les progrès relatifs aux autres indicateurs socio-économiques sont également soit légèrement inférieurs aux pays comparables de l'ASEAN, soit ont connu une amélioration moins rapide. Cela explique un progrès en matière d'indice de développement humain (IDH) relativement moins rapide : entre 1995 et 2020, le score d'IDH a progressé de 17 % aux Philippines contre 31 % au Vietnam, 28 % en Indonésie et 25 % en Thaïlande (alors que les deux pays avaient le même niveau d'IDH en 1995 – graphique 3).

Pour compenser ce retard, un rythme de croissance plus soutenu est nécessaire mais celui-ci est obéré par des obstacles structurels.

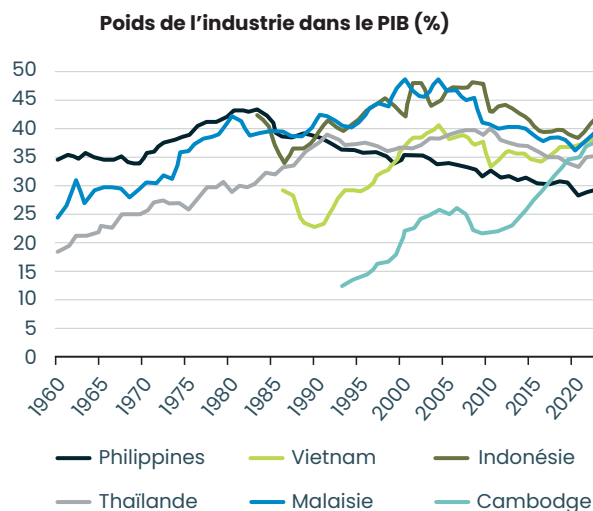
Les goulets d'étranglement structurels sont identifiés de longue date par les investisseurs privés et les institutions internationales. Ils concernent, en premier lieu, l'informalité, l'accès aux financements, la relative faible productivité des travailleurs (concentrés sur des secteurs à faible valeur ajoutée), le coût de l'électricité (le prix au kWh étant le plus élevé de l'ASEAN après Singapour), la qualité des infrastructures, la connectivité entre les îles de l'archipel et enfin, le niveau de capital humain. Les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale relatifs à l'État de droit, à la corruption, à l'efficacité du gouvernement sont également en recul depuis 2016 et se situent dans la seconde moitié du classement mondial de l'institution. Ceux du Forum économique mondial sur la compétitivité montrent une position en retrait des Philippines par rapport aux pays comparables de l'ASEAN, en particulier sur les volets de la qualité institutionnelle, des infrastructures et de l'environnement concurrentiel.

Ce dernier est en effet caractérisé par un poids particulièrement important des conglomerats multisectoriels dans l'économie (leur chiffre d'affaire était évalué à 20 % du PIB en 2018). Certaines études estiment que la concentration de leur activité dans les secteurs des biens et services non-échangeables, sur des marchés à structure oligopolistique, a contribué à la désindustrialisation précoce du pays, à limiter la concurrence et à un sous-investissement. Ils représentent néanmoins, par leur force de frappe économique et financière, un relai de croissance nécessaire à l'économie.

Par ailleurs, le modèle productif philippin souffre d'un déficit de productivité et de compétitivité.

Les crises successives entre 1960 et 1997 ont freiné le développement industriel du pays : alors que le secteur représentait au début des années 1980 plus de 40 % du PIB (l'un des niveaux les plus élevés d'Asie du Sud-Est), il n'a cessé de diminuer depuis pour ne représenter qu'un peu moins de 30 % du PIB en 2022, le niveau le plus faible des économies comparables de l'ASEAN (graphique 4).

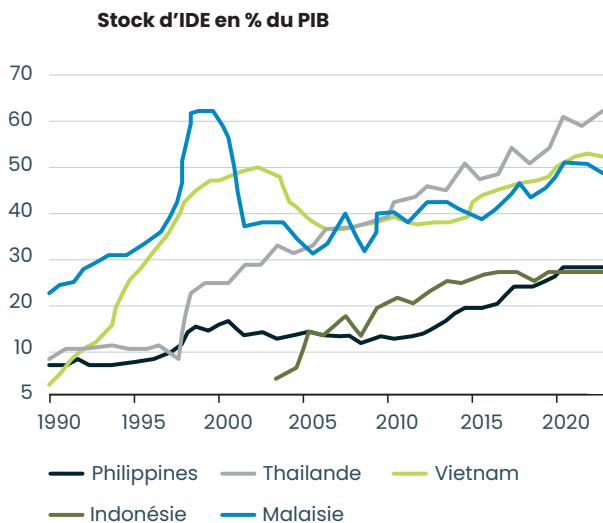
Graphique 4 – Une désindustrialisation précoce en Asie du Sud-Est



Source : Banque mondiale (WDI)

Cette perte de vitesse du secteur industriel a contribué à réduire la capacité de l'économie à progresser en termes de gains technologiques et de productivité. En outre, le sous-investissement et les restrictions en matière d'investissement direct étranger (IDE), qui ont persisté jusqu'au début des années 2010, ont entraîné un retard qui se mesure

Graphique 5 - Une moindre attractivité pour les investissements étrangers



Source : CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement)

notamment par le recul des exportations de biens du pays, de 38 % du PIB en 2000 à 16 % en 2022. Alors que le pays avait bénéficié d'un positionnement favorable dans les chaînes de valeur mondiales jusqu'au milieu des années 1990, la concurrence de nouveaux entrants en Asie et la diminution de la compétitivité a contribué à une perte de terrain des exportations de produits manufacturés. Ce recul de l'industrie s'est opéré au profit des services, mais de manière prématurée, sans que le secteur industriel ni celui des services n'aient eu le temps de monter en gamme, et les autorités d'adapter les politiques publiques, notamment en termes d'éducation et de formation. L'un des moteurs de l'émer-

gence des services (en particulier à l'exportation) a été le développement de la sous-traitance (BPO, *Business Process Outsourcing*). Ils ont pu voir le jour en raison de leur faible intensité capitalis-tique, à un moment où le niveau d'investissement était faible, et d'une main d'œuvre bon marché et anglophone. Toutefois, les gains de productivité dans les services restent très inférieurs à ceux du secteur manufacturier, tandis qu'ils peinent à monter en gamme et que la majorité de l'emploi du secteur reste concentrée sur des postes à faible valeur ajoutée. Enfin, l'agriculture (qui représente 10 % du PIB) n'est pas un moteur fort de croissance en raison d'une productivité relativement faible. La productivité totale des facteurs dans le secteur a cru de 32 % sur les vingt dernières années contre 73 % au Vietnam, 50 % en Indonésie et 67 % en Thaïlande (liée, entre autres, à la concentration de l'investissement dans la culture du riz à faible valeur-ajoutée).

Enfin, le niveau d'investissement domestique comme étranger reste en retrait par rapport aux pays voisins de l'ASEAN. Si le programme BBB a permis de faire passer l'investissement domestique de 20 % du PIB en 2010 à 25 % du PIB en 2022, il reste en-deçà du niveau moyen de l'ASEAN (33 % au Vietnam, 30 % en Indonésie, 28 % en Thaïlande par exemple). De la même façon, si les flux d'IDE entrants ont sensiblement augmenté à partir de 2010 et plus encore à partir de 2016, ils n'ont jamais dépassé 3 % du PIB. Le stock total d'IDE s'établit ainsi sensiblement sous le niveau des autres pays de l'ASEAN (graphique 5), conséquence des déséquilibres macroéconomiques passés, de la fermeture de l'économie aux investisseurs, d'un climat des affaires moins favorable et d'une industrie en déclin relatif. Sous l'effet d'une concurrence limitée et d'une relative fermeture de l'économie, l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) classait en 2020 les Philippines parmi les trois pays (sur 84) les plus restrictifs en matière de réglementations sur les IDE.

Pour répondre à ces enjeux qui obèrent la croissance potentielle, les autorités se sont dotées de plusieurs documents programmatiques visant à faire des Philippines un pays à haut revenu d'ici 2040. Cet objectif requiert un rythme de croissance économique évalué à 7,5-8,5 % par an selon le FMI, supérieur à la croissance potentielle estimée à 6 % aujourd'hui. La stratégie du gouvernement pour y parvenir est déclinée essentiellement dans le PDP dont les objectifs sont d'encourager la croissance, de renforcer la stabilité macroéconomique, de promouvoir le commerce et l'investissement et d'améliorer les infrastructures. Il vise ainsi à répondre à l'objectif du programme *AmBisyon Natin 2040* dont la cible est « *Matatag, Maginhawa at Panatag na Buhay* » : i) un ancrage social fort (familial, associatif et professionnel) ; ii) une qualité de vie renforcée (fin de l'extrême pauvreté, accès à la propriété, société de loisirs, infrastructures de qualité) et iii) une sécurité économique présente et future. D'un autre côté, le Programme d'Investissement Public (PIP, 2023-2028) vise à répondre au déficit en investissement. Le document identifie ainsi 5 329 projets pour un montant de 20 000 Mds PHP sur la période (soit un effort d'environ 10 à 15 % du PIB chaque année). 85 % du PIP est consacré aux infrastructures (3 770 projets) : 96 % seront mis en œuvre par le secteur public financé sur ressources

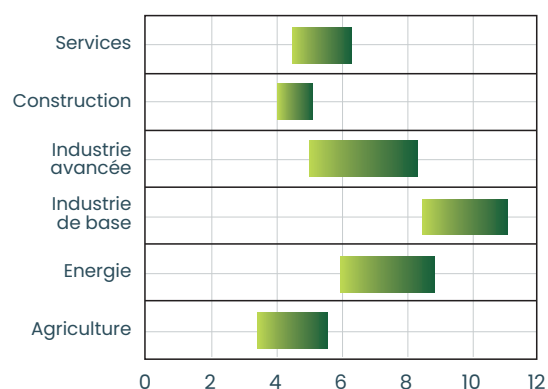
propres, 3 % sur financement des bailleurs et 1 % sous forme de partenariats public-privé (PPP). Le PIP identifie toutefois 194 projets « flagships » où les PPP jouent un rôle plus important. En parallèle, plusieurs réformes ont été engagées afin de favoriser l'investissement privé et étranger. Les plus importantes, engagées depuis 2020, concernent le *Public Service Act*, le *Foreign Investment Act* et le *Retail Trade Liberalization Act*. Ces réformes législatives posent les bases d'un cadre pour l'ouverture à la concurrence et aux investissements étrangers dans un certain nombre de secteurs de l'économie auparavant protégés. La levée de l'incertitude quant au cadre réglementaire permettrait de favoriser l'investissement étranger, notamment dans le cadre du PIP et des PPP envisagés, favorisant l'activité, soutenant les comptes externes et venant accompagner le développement du secteur privé philippin. En effet, les IDE restent un instrument sous-mobilisé pour accompagner la montée en gamme de l'économie philippine en favorisant les transferts de technologie et les gains de productivité ainsi que l'insertion dans les chaînes de valeur régionales et mondiales. Enfin, la création d'un fonds souverain, *Maharlika*, vise également à catalyser les actifs financiers publics et accompagner le PDP et le PIP.

3. Anticiper les enjeux climatiques pour limiter les vulnérabilités inhérentes et tirer bénéfice des opportunités potentielles

Les Philippines sont l'un des pays les plus exposés au monde en matière de risque physique climatique, que ce soit des événements sévères (typhons et inondations) ou des tendances de long terme (hausse des températures et montée du niveau des mers). Selon la Banque mondiale, les dégâts économiques représentent en moyenne 1,2 % du PIB par an et jusqu'à 4,6 % du PIB lors d'épisodes extrêmes. Les typhons (20 par an en moyenne au cours des 10 dernières années) constituent le principal risque météorologique et climatique et affectent directement tout à la fois les infrastructures physiques, le capital humain et le secteur agricole. Ils accentuent les inégalités à la fois sur le plan régional – toutes les provinces n'étant pas affectées de la même façon – et sur le plan social, l'impact sur les plus pauvres étant proportionnellement beaucoup plus élevé. La Banque mondiale estime que les événements climatiques appauvrissent un million de Philippins par an et qu'un tiers de la population des provinces de la façade orientale du pays est menacée de basculer sous le seuil de pauvreté en raison de l'impact des typhons. Enfin les dépenses publiques (de l'État et des collectivités locales) pour la reconstruction et la réhabilitation post-catastrophe naturelle ont représenté en moyenne 0,63 % du PIB par an depuis 2013, ressources qui auraient pu être utilisées pour d'autres dépenses de développement et dont le financement a pesé sur la dette publique. La Banque mondiale estime ainsi que le pays a été, en 2020 et 2021, le huitième pays au monde le plus exposé aux événements climatiques sévères. De la même façon, l'indice ND-GAIN place les Philippines au 121^e (sur 185) rang en matière de vulnérabilité climatique et *Germanwatch* au 4^e rang en matière de risque climatique (historique du coût moyen humain et économique des événements climatiques entre 2000 et 2019, relativement à la population et au PIB).

Les conséquences du changement climatique aux Philippines sont nombreuses et devraient intensifier le risque physique climatique sur l'ensemble des secteurs économiques. Selon le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), les principales conséquences du changement climatique aux Philippines sont i) une augmentation générale des températures; ii) une variabilité et une intensité accrues des précipitations; iii) une occurrence et une intensité démultipliées des événements météorologiques extrêmes, en particulier les typhons et iv) une hausse du niveau des mers. Les impacts sont multiples: diminution du capital humain (pauvreté, éducation et santé) et de la productivité du travail, réduction du rendement agricole moyen (jusqu'à 5,5 % d'ici 2040, avec un impact sur la sécurité alimentaire et la substitution par des importations de biens alimentaires), destruction d'infrastructures et conséquences de la montée du niveau des eaux (36 millions de personnes occupant des sols à moins de 10 mètres des côtes).

Graphique 6 – Un impact élevé du changement climatique sur tous les secteurs



Pertes potentielles de valeur ajoutée par secteur, à horizon 2040 (% par rapport au scénario de base)

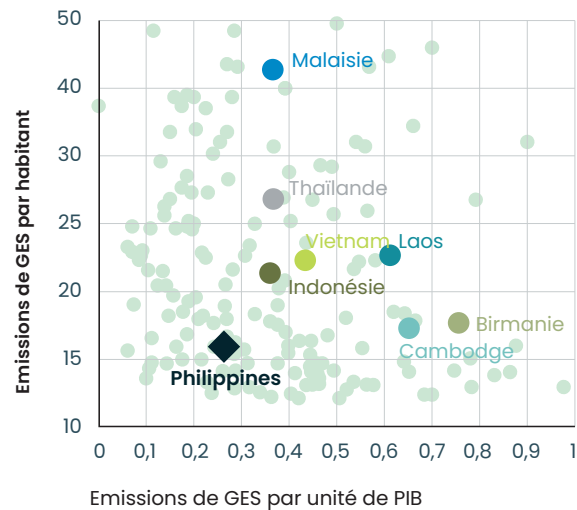
Source : Banque mondiale

La Banque mondiale estime que ces conséquences seront les plus importantes sur les secteurs intensifs en capital (graphique 6), en particulier l'industrie et l'énergie. Le coût total du changement climatique pourrait ainsi s'établir à une fourchette médiane comprise entre 7,6 % et 11 % du PIB en 2050 (jusqu'à 15 % en cas de scénario extrême de typhons réguliers, plus intenses et avec la survenue d'épisodes extrêmes).

Pour ces raisons, les autorités ont fait des mesures d'adaptation leur principale politique climatique. La Banque mondiale estime que les mesures d'adaptation (essentiellement dans le secteur de l'agriculture et de la montée en résilience des infrastructures) emporteraient un coût moyen de 0,7 % du PIB par an, mais permettraient de réduire les impacts du changement climatique de deux tiers par rapport au scénario de base, avec un effet net très largement positif sur le plan purement financier (et sans tenir compte des externalités positives en matière de santé, de capital humain et d'inégalités). Le cadre légal et institutionnel existe et est déjà largement opérationnel (amorcé dès 2009 avec le *Climate Change Act* et la *Philippine Strategy on Climate Change Adaptation*). Selon la Banque mondiale, la dilution des responsabilités (entre 22 agences aux capacités limitées de mise en œuvre, sous l'égide de la *Climate Change Commission*) constitue toutefois un frein à une politique holistique plus ambitieuse pour structurer l'approche sur les effets à long terme du changement climatique et sortir du seul prisme de la gestion des catastrophes naturelles.

Les Philippines sont relativement peu exposées au risque de transition bas-carbone en raison d'une économie relativement peu carbonée. Les Philippines émettent en effet relativement peu de gaz à effet de serre (GES). Les émissions de GES du pays représentent 0,3 % des émissions mondiales ; mesurées par habitant, elles ne dépassent pas 2,2 tCO₂eq contre 3,7 en Indonésie ou 4,7 au Vietnam. L'activité est également relativement peu émissive, l'intensité carbone par unité

Graphique 7 – Une économie relativement peu émissive en GES



Source : Banque mondiale, Climate Watch

de PIB étant bien plus faible qu'un certain nombre de pays pairs d'Asie (graphique 7). Cela provient notamment d'un secteur industriel moins développé que dans les pays voisins, ainsi que d'une contribution nette positive du secteur UTCAF (Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie) grâce aux programmes de préservation forestière (*National Greening Program*) mis en place en 2011 et étendus jusqu'en 2028. Les émissions de GES des Philippines proviennent essentiellement du secteur énergétique (54 % des émissions) puis de l'agriculture (riziculture et élevage) et des transports. Le mix électrique est de plus en plus carboné depuis une dizaine d'années, en raison de l'intensification du recours au charbon (de 34 % de la production électrique en 2010 à 60 % en 2022). La demande d'hydrocarbures est également en hausse avec l'accroissement du transport (la flotte de véhicules ayant augmenté de 6 % par an entre 2010 et 2020 et pourrait quintupler d'ici 2050). La part des énergies fossiles dans les sources d'énergie primaire reste cependant encore inférieure à celle des économies comparables de l'ASEAN.

Les ambitions en matière de réduction des GES sont toutefois limitées. L'objectif figurant dans la CDN (Contribution déterminée au niveau national) du pays porte la réduction d'émissions à 75 % d'ici 2030 par rapport au scénario de base (BaU) – mais celui-ci est quasi-exclusivement conditionné à des financements externes. L'effort propre inconditionnel des Philippines n'est que de 2,71 %, l'une des cibles les moins élevées de l'ensemble des pays signataires de l'Accord de Paris (le pays n'ayant pas non plus pris d'engagements de neutralité carbone). Par ailleurs, les réformes de libéralisation du secteur énergétique entreprises au cours des trente dernières années ont conduit à une privatisation du secteur, ce qui peut constituer un frein à la mise en œuvre d'une politique de transition coordonnée et efficace. Les autorités ont toutefois pris plusieurs mesures en ce sens, dont l'annonce, en 2020, d'un moratoire sur les nouvelles centrales à charbon, et mis en place plusieurs plans de transition énergétique d'ici 2040 – se basant notamment sur les énergies renouvelables dont le potentiel reste sous-développé à ce stade.

Des investissements importants sont nécessaires pour permettre d'anticiper au plus tôt la transition énergétique et en tirer avantage.

En raison de la faible intensivité émissive du PIB et de l'activité, le pays est relativement peu exposé au risque de transition bas-carbone, même si le poids

croissant des hydrocarbures dans la production énergétique constitue une fragilité (85 % du charbon et presque 100 % du pétrole sont importés). La Banque mondiale a réalisé une étude de ce que serait un scénario de décarbonation accélérée (réduction des GES de l'ordre de 80 % d'ici 2040 par rapport au scénario de base en vue de l'atteinte de la neutralité carbone). Ce scénario maximaliste emporterait des conséquences très positives en matière d'opportunités d'investissement pour le verdissement de l'économie et de l'emploi, mais aussi de santé publique, notamment en matière de pollution. Il représenterait un besoin d'investissement de plus de 70 Mds USD sur la période 2022-2040 par rapport aux objectifs actuels du gouvernement qui correspondent déjà à une augmentation des investissements énergétiques de 57 Mds USD. Cela pose donc la question du financement de la transition. Selon la SFI (Société financière mondiale), les investissements étrangers dans « l'économie verte » n'ont représenté que 600 m USD entre 2017 et 2021, soit une part minime des opportunités existantes et des besoins. La constitution au plus tôt d'un cadre institutionnel global favorisant les investissements verts est donc nécessaire. Certaines mesures incitatives ont été mises en œuvre (aussi bien par certains ministères techniques que par la BSP) mais demeurent pour l'instant limitées. Une approche plus proactive du sujet permettrait de positionner favorablement les Philippines sur cette thématique et de renforcer l'attractivité et la compétitivité du pays.

Références bibliographiques

Arenas A. et Coulibaly S. (2022), « A New Dawn for Global Value Chain Participation in the Philippines », *International Development in Focus*, Banque mondiale

Banque mondiale (2022), « Overcoming Poverty and Inequalities in the Philippines »

Banque mondiale (2022), « Philippines Country Climate and Development Report »

Banque mondiale (2023), « Philippine Jobs Report: Shaping a Better Future for the Filipino Workforce »

Belghith N. B. H., Fernandez F. C. et Jandoc K. R. L. (2022), « Structural Transformation, Job Polarization and Inequality in the Philippines », groupe Banque mondiale

BSP (2022), « A Future-Ready Philippines: Digital, Sustainable, Inclusive », *BSP Annual Report 2022*

Department of Finance (2022), « Building Blocks of a Resilient Economy », *DoF Annual Report*, Gouvernement des Philippines

FMI (2023), « Article IV Consultation and Selected Issues », *IMF Country Report n°SM/23/231-233*

Mercado R., Park C-Y. et Zhuang J. (2023), « Trends and Drivers of Income Inequality in the Philippines, Thailand and Vietnam », *ADB Economics Working Paper n° 692*

National Economic and Development Authority – NEDA (2023), « Philippine Development Plan 2023–2028 »

Ravago M-L., (2023), « The Cost Structure of Electricity in the Philippines and other Asian Countries », *Ateneo Center for Economic Research and Development*

Torio P., Feliciano P., Manalo M. et Jaminola III L. (2021), « Philippine Conglomerates: Their Role in Promoting Inclusive Development », *Ateneo School of Government Working Paper series 21-025*

Liste des graphiques

Graphique 1 – Un rattrapage du rythme de croissance

Graphique 2 – Un glissement du déficit public mais un objectif ambitieux de consolidation

Graphique 3 – Un décrochage du rythme de développement humain

Graphique 4 – Une désindustrialisation précoce en Asie du Sud-Est

Graphique 5 – Une moindre attractivité pour les investissements étrangers

Graphique 6 – Un impact élevé du changement climatique sur tous les secteurs

Graphique 7 – Une économie relativement peu émissives en GES

Liste des acronymes et abréviations

ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est	MTFF	<i>Medium Term Fiscal Framework</i>
BBB	<i>Build, build, build!</i>	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
BPO	<i>Business Process Outsourcing</i>	PDP	Plan de développement des Philippines
BSP	<i>Bangko Sentral ng Pilipinas</i> (Banque centrale des Philippines)	PIP	Programme d'investissement public
CDN	Contribution déterminée au niveau national	PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
FMI	Fonds monétaire international	PPP	Partenariat public privé
GES	Gaz à effet de serre	SFI	Société financière Internationale
IDE	Investissement direct à l'étranger	UTCAF	Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie
IDH	Indice de développement humain	WDI	<i>World Development Indicators</i>

Agence française
de développement
5, rue Roland Barthes
75012 Paris | France
www.afd.fr

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1000 titres et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Pour un monde en commun.

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leur(s) auteur(s). Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Directeur de publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Thomas Mélonio
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation Bathyscaphe

Date de fin de rédaction : 21/12/23

Crédits et autorisations

License Creative Commons

Attribution – Pas de commercialisation – Pas de modification
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Dépôt légal 1^{er} trimestre 2024

ISSN 2116-4363

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications des Éditions
Agence française de développement :
editions.afd.fr