

Document de stratégie

CE-Philippines

2007-2013

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	4
RÉSUMÉ	6
1. ANALYSE DU PAYS.....	8
1.1. Analyse de la situation politique.....	8
1.2. Analyse de la situation économique	10
1.3. Structure du commerce	12
1.4. Analyse de l'évolution sociale.....	13
1.5. Analyse de la situation environnementale	16
2. PROGRAMME POLITIQUE DES PHILIPPINES.....	16
2.1. Le plan de développement à moyen terme des Philippines	16
2.2. Évaluation du processus de réforme	17
2.3. Questions transversales: les droits de l'homme, l'égalité hommes-femmes et la gouvernance	19
3. APERÇU DE LA COOPÉRATION PASSÉE ET PRÉSENTE AVEC LA CE, COORDINATION ET COHÉRENCE	20
3.1. Aperçu de la coopération passée et présente avec la CE	20
3.2. Les enseignements tirés de la coopération passée avec la CE.....	20
3.3. Les programmes des États membres de l'UE et des autres donateurs.....	23
3.4. Efficacité, coordination et harmonisation de l'aide	24
3.5. Combinaison de mesures	24
4. LA STRATÉGIE DE RÉPONSE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE 2007- 2013.....	26
4.1. Justification du choix des secteurs prioritaires	26
4.2. Questions transversales.....	28
4.3. Risques menaçant la stratégie	28
4.4. Principaux secteurs de concentration.....	29
ANNEXE I Objectifs de coopération UE/CE.....	
ANNEXE II Consultations DSP/PIN	
ANNEXE III Profil environnemental du pays	
ANNEXE IV Matrice des donateurs	
ANNEXE V Évolution chronologique des sommes engagées et payées.....	
ANNEXE VI Analyse – Cohérence de la combinaison de mesures.....	
ANNEXE VII La pauvreté: un pourcentage de la population moins élevé mais des chiffres en hausse.....	
ANNEXE VIII Droits de l'homme	
ANNEXE IX Processus de paix avec les groupes communistes et les insurgés musulmans	
ANNEXE X Populations autochtones.....	
ANNEXE XI Décentralisation et gouvernance locale	
ANNEXE XII Degré de préparation et de prévention des catastrophes aux Philippines	
ANNEXE XIII Analyse des risques et scénario en trois temps pour les Philippines (2007- 2013)	
ANNEXE XIV Les Philippines en quelques mots.....	
ANNEXE XV Éléments principaux du PDMTP	
ANNEXE XVI Évaluations des progrès réalisés en vue des ODM aux Philippines.....	
ANNEXE XVII Carte des Philippines.....	

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACR	Accord commercial régional
AFTA	Zone de libre-échange entre les pays de l'ANASE
ALA	Asie et Amérique latine
ALC	Assistance liée au commerce
ALE	Accord de libre-échange
AMP	Accord sur les marchés publics
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
ANDE	Autorité nationale pour le développement économique
ANE	Acteurs non étatiques
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
APEC	Coopération économique Asie-Pacifique
APRIS	Programme ANASE d'appui à l'intégration régionale
ARCBC	Centre de l'ANASE pour la conservation de la biodiversité
ASE	Asie du Sud-Est
ASEM	Sommet Euro-Asie
AT	Assistance technique
ATLC	Assistance technique liée au commerce
AUSAID	Agence australienne d'aide au développement
BAD	Banque asiatique de développement
BAS	Bureaux d'assistance sociale
BD	Bureau des douanes
BEI	Banque européenne d'investissement
BM	Banque mondiale
CCT	Convention contre la torture
CDHP	Commission des droits de l'homme aux Philippines
CE	Commission européenne
CECAP2	Programme agricole de la Cordillère centrale, phase II
CEE	Communauté économique européenne
CL	Collectivités locales
CNCC	Conseil national pour la coordination des catastrophes
CNLCP	Commission nationale de lutte contre la pauvreté
CPI	Cour pénale internationale
DFID	Ministère britannique du développement international
DS	Document de stratégie
EAFMCM	Étude sur l'alphabétisation fonctionnelle et les moyens de communication de masse
EBC	Évaluation des besoins communs
EDSA	Avenue Epifanio Delos Santos
EICE	Échange d'informations dans le domaine de la culture et de l'environnement
END	Enquête nationale démographique
ENE	Entreprise nationale d'électricité
EP	Estimation des probabilités
ERFCM	Études du revenu familial et de la consommation des ménages
ERP-CASCADE	Programme d'autonomie économique (développement agricole Caraballo et Cordillère du Sud)
ESP	Étude stratégique par pays
ETE	Entraves techniques aux échanges
FDP	Forum de développement des Philippines
FFM	Fonds fiduciaire de Mindanao
FFMDM	Fonds fiduciaire multi-donateurs pour Mindanao
FIMC	Fondation de l'industrie du meuble de Cebu

FLEGT	Plan d'action de l'UE relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux
FLIM	Front de libération islamique Moro
FLNM	Front de libération nationale Moro
FND	Front national démocratique
FNUAP	Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population
GATS	Accord général sur le commerce des services
GC	Gestion des catastrophes
GF	Gestion des frontières
GFC	Gestion forestière participative
GFP	Gestion des finances publiques
GTZ	Société allemande de coopération technique
IAMP	Instrument d'appui aux microprojets
ICCPR	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
ICD	Instrument de coopération au développement
IDH	Indice de développement humain
IEA	Initiative: les écoles d'abord!
IEDDH	Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme
IMAMIS	Master international de mathématiques appliquées et des sciences de l'information
IS	Instrument de stabilité
ISMAT	Investissement dans le commerce aquariophile marin durable
ITCAN	Réseau de renforcement des capacités en matière de technologies de communication et d'information en Asie
JBIC	Banque japonaise de coopération internationale
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
LMI	Lexique multimédia INGRIN
LRIPPEE	Loi sur la réforme de l'industrie de production d'énergie électrique
MA	Ministère de l'agriculture
MAE	Ministère des affaires étrangères
MBG	Ministère du budget et de la gestion
MCI	Ministère du commerce et de l'industrie
MDPS	Ministère du développement de la protection sociale
ME	Ministère de l'éducation
MERN	Ministère de l'environnement et des ressources naturelles
MF	Ministère des finances
MS	Ministère de la santé
NAP	Nouvelle armée du peuple
NIPAP	Système national intégré de zones protégées
NSP	Normes sanitaires et phytosanitaires
ODM	Objectifs de développement du millénaire
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONS	Office nationale des statistiques
ONU	Organisation des Nations unies
OPI	Organisation des pays islamiques
OSC	Organisations de la société civile
PA	Populations autochtones
PCC	Parti communiste des Philippines
PCDCE	Politique de coopération au développement et de coopération économique
PDD	Programme de développement de Doha
PDMTP	Plan de développement à moyen terme des Philippines
PDRM	Programme de développement des régions montagneuses
PGC	Plans de gestion des catastrophes

PHANSUP	Programme d'appui aux ONG et à la lutte contre le VIH/SIDA aux Philippines
PIB	Produit intérieur brut
PID	Personnes intérieurement déplacées
PIP	Programme indicatif pluriannuel
PIPMT	Programme d'investissements publics à moyen terme
PLBA	Projet de lutte contre le blanchiment d'argent
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNP	Police nationale des Philippines
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPA	Parité du pouvoir d'achat
PPFTP	Programme pour la protection des forêts tropicales de Palawan
PPI	Programme pluriannuel indicatif
PRSEB	Programme de réforme de l'enseignement de base
PRSS	Programme de réforme des soins de santé
PSAC	Programme de soutien agricole à Catanduanes
PSAG	Programme Stratégique d'appui à la Gouvernance
PSIPP	Programme stratégique intérimaire par pays
PSRA	Projet de soutien à la réforme agraire
QU4RAD	Réseau de qualité pour la gestion rationnelle des médicaments dans le domaine des soins de santé primaires en Asie et en Europe
RAC	Reste à Contracter
RAL	Reste à Liquider
RAMM	Région autonome du Mindanao musulman
RIR	Répartition internationale des revenus
SDAH	Approche sectorielle du développement dans le domaine de la santé
SEABCIN	Réseau d'informations sur les collections botaniques d'Asie du Sud-Est
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SP	Stratégie par pays
SPC	Secteur public consolidé
SPG	Système de préférences généralisées
SPI	Seuil de pauvreté international
SPS	Schéma de planification des stratégies
SSAM	Système social d'assurance-maladie
STARCM	Soutien aux communautés de Mindanao central concernées par la réforme agraire
SWAp	Approche sectorielle
TCMAC	Taux de croissance annuel moyen composé
TI	Technologies de l'information
TMM	Taux de mortalité maternelle
TREATI	Initiative commerciale transrégionale UE-ANASE
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
WESAMAR	Programme de développement des ressources agricoles dans la province du Samar occidental

RÉSUMÉ

Les Philippines figurent dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire, mais souffrent de **profondes inégalités dans la distribution des richesses**. Bien qu'elles ne soient pas un pays pauvre, elles comptent un grand nombre de défavorisés: environ 30 % de sa population, soit **près de 30 millions de personnes, vivent en dessous du seuil de pauvreté national**. Ces dernières dizaines d'années, les progrès réalisés par le pays dans le domaine économique ont été trop limités pour lui permettre de réduire la pauvreté d'une manière significative. La pauvreté est principalement due à une croissance démographique élevée, à l'absence de création d'emplois, à l'omniprésence de la corruption et aux politiques et insurrections féodales, qu'elles soient d'inspiration communiste ou causées par le séparatisme islamique. Si l'on ajoute à cela l'absence d'une politique nationale destinée à ralentir la croissance démographique annuelle (2,3 %), **il est très peu probable que les Philippines parviennent à atteindre les objectifs de développement du millénaire (ODM)**.

Les Philippines accusent un retard économique par rapport au reste de la région. Elles ont d'ailleurs dû récemment faire face à **une grave crise budgétaire**, durant laquelle le déficit a atteint le niveau le plus élevé de la région, soit 5 % du PIB. En parallèle, le pays doit rembourser une dette qui se monte à 78 % du PIB.

Les Philippines voient **faiblir la confiance que la population accorde au gouvernement élu** et aux institutions politiques. De même, elles pourraient se sentir incapables d'opérer les changements substantiels nécessaires à une répartition plus équitable des richesses. Bien que des mesures aient été prises pour rétablir l'équilibre budgétaire, d'autres réformes économiques sont nécessaires pour maintenir le cap.

Les principaux défis que doivent relever les Philippines sont les suivants:

- **la réduction de la pauvreté** à travers la création d'emplois et un meilleur **accès aux services**, en particulier aux **services sociaux** ainsi qu'aux possibilités d'emploi et de revenus pour les défavorisés;
- une répartition plus équitable des richesses à travers des **réformes économiques, sociales et politiques**.

Dans ce contexte, l'objectif général de l'intervention communautaire aux Philippines est d'aboutir à une diminution durable de la pauvreté. Afin d'atteindre cet objectif, une aide visant à fournir un accès équitable aux services sociaux sera octroyée à travers un soutien budgétaire et des approches sectorielles (basées sur le développement décentralisé, c'est-à-dire via les collectivités locales). Cette aide sera assortie d'un ensemble d'actions financées par différentes lignes budgétaires thématiques et régionales et par d'autres programmes.

Une enveloppe indicative de 130 Mio EUR pour la période 2007-2013 a été attribuée aux Philippines dans le cadre de l'Instrument de coopération au développement (ICD). Ces ressources seront complétées par le financement de projets et de programmes au titre de programmes régionaux pour l'Asie et d'autres programmes thématiques.

La coopération de la CE pour la période 2007-2013 mettra l'accent sur:

- l'aide à accorder aux Philippines afin qu'elles **atteignent leurs ODM**. La CE encouragera un **accès plus équitable à des services sociaux fondamentaux de qualité** à travers un appui budgétaire et des approches sectorielles;
- d'autres actions destinées à soutenir les Philippines dans leurs **processus de réforme** économique, sociale et politique. La CE contribuera à **stimuler le commerce et les flux d'investissements**, à **rétablir la paix et la sécurité**, en particulier à Mindanao, et à renforcer le **dialogue sur la gouvernance** avec et parmi tous les secteurs de la société.

Le PPI 2007-2010 représentera 46 % de l'enveloppe totale des Philippines (soit environ 61 Mio EUR).

Le PPI 2011-2013 représentera 54 % de l'enveloppe totale des Philippines (soit environ 69 Mio EUR).

Secteur prioritaire Aide aux Philippines pour l'organisation de services sociaux fondamentaux

Secteurs non prioritaires Aide destinée à stimuler le commerce et les flux d'investissements

Aide destinée à renforcer la bonne gouvernance et à promouvoir les réformes

Soutien au processus de paix à Mindanao

Vu l'intensité de l'aide prévue, les questions transversales, telles que l'amélioration de la gouvernance, les droits de l'homme, l'égalité hommes-femmes, les droits des enfants et des populations autochtones, la dimension sociale de la mondialisation, les questions culturelles, la protection de l'environnement et la prévention des conflits seront systématiquement intégrées dans tous les efforts de développement visés dans le présent DSP.

Les activités entreprises dans le domaine de l'enseignement supérieur seront financées dans le cadre de la programmation régionale pour l'Asie.

Le document de stratégie (DS) est entièrement conforme aux priorités définies dans le plan de développement à moyen terme des Philippines (PDMTP) (2004-2010). L'intervention communautaire revêtira autant que possible la forme d'une aide aux politiques sectorielles, afin de garantir un dialogue politique efficace ainsi qu'un renforcement de l'appropriation par le gouvernement et de la coordination avec les autres donateurs, tout en maintenant des coûts de transaction peu élevés. Le résultat du processus de paix à Mindanao influera sur la stratégie générale envers le pays et pourra nécessiter un ajustement des priorités définies dans ce document.

1. ANALYSE DU PAYS

Les Philippines forment un archipel tropical d'environ 7 100 îles qui représentent une superficie terrestre de 300 000 km² s'étendant sur 800 000 km². Elles comptent 86 millions d'habitants (dont la moitié vit en zone urbaine) et 110 groupes ethnolinguistiques. C'est le troisième pays anglophone du monde, mais cet avantage concurrentiel commence à faiblir.

1.1. Analyse de la situation politique

La présidente en exercice, Mme Gloria Macapagal-Arroyo, a été élue lors des élections violemment contestées de mai 2004. Bien que les élections soient libres et tenues au suffrage universel, l'achat de voix, la fraude électorale et les actes d'intimidation des électeurs sont monnaie courante. Malgré les plaintes déposées par l'opposition, la Cour suprême a approuvé le mandat de six ans, qui expirera en 2010, de la présidente Arroyo.

Les élections de 2004 ont vu pour la première fois s'imposer une nette majorité de membres favorables au gouvernement tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat ainsi que parmi les gouverneurs et les maires. Les allégations de fraude électorale ont toutefois provoqué de nombreuses protestations de la part de l'opposition et de la société civile, qui ont mené à la démission de dix membres du cabinet en juillet 2005. L'instabilité politique qui en a découlé a réduit les chances de parvenir à la mise en place de réformes économiques et sociales significatives. Même avant cette crise, le gouvernement n'avait procédé qu'à quelques-unes des réformes nécessaires dans le domaine social et budgétaire et en matière de réduction de la pauvreté. Bien que la constitutionnalité des réformes fiscales, en particulier de celle relative à l'extension de la TVA, ait fait l'objet de nombreux recours auprès de la Cour suprême, celle-ci a finalement conclu qu'elles étaient conformes à la Constitution et a donc autorisé leur mise en œuvre dès le 1^{er} novembre 2005, permettant ainsi quelques progrès macroéconomiques.

Un des principaux projets de la présidente consiste en la révision de la Constitution en vue d'instaurer un régime parlementaire. Mme Arroyo a nommé les membres d'une commission constitutionnelle afin qu'ils élaborent des propositions de réforme destinées à cette révision. La Chambre des représentants, le Sénat et la société civile ont réservé un accueil mitigé à ces propositions, et la Cour suprême a rejeté une demande de création d'une initiative populaire autorisée à proposer des amendements constitutionnels. Quoi qu'il en soit, des réformes supplémentaires seront nécessaires pour résoudre efficacement les problèmes structurels tels que l'inégalité socio-économique générale, l'existence de dynasties politiques, l'absence ou le manque de mise en œuvre de programmes thématiques au sein des partis politiques et l'inefficacité du système judiciaire.

Les Philippines risquent de voir faiblir la confiance que la population accorde au gouvernement élu et aux institutions politiques. Dans certains secteurs d'une société civile généralement dynamique, cette perte de confiance susciterait un sentiment d'incapacité à effectuer des réformes substantielles pour davantage d'équité et de transparence.

Les Philippines bénéficient néanmoins d'une longue tradition démocratique, d'une société civile active et de la liberté de la presse.

Le système pénal et les violences à l'égard des groupes vulnérables nourrissent des inquiétudes relatives aux droits de l'homme¹. Les progrès réalisés ces dernières années dans ce domaine, notamment l'abolition de la peine de mort en 2006, ont été éclipsés par le nombre élevé de meurtres de journalistes non élucidés à ce jour (9 rien qu'en 2005). Par conséquent, sur 168 pays, les Philippines figurent en 142^e position au classement mondial de la liberté de la presse².

Le 24 février 2006, le gouvernement a décrété l'«état d'urgence» après une tentative présumée de coup d'État impliquant des membres de l'armée. Malgré la rapide levée de cet état d'urgence, les querelles politiques continuent et de nouvelles procédures de destitution ont été lancées contre la présidente, qui reste néanmoins inébranlable dans sa volonté et sa détermination à aller au bout de son mandat. Depuis l'éviction du président Marcos en 1986, les gouvernements élus démocratiquement qui ont suivi ont souffert d'une instabilité politique due à des tentatives réelles ou imaginaires de coups d'État.

Les Philippines se caractérisent depuis longtemps par de profondes inégalités dans la répartition des richesses et par des conflits armés internes. Le pays doit faire face à la fois aux mouvements structurés des guérillas communistes et séparatistes islamiques et au phénomène du terrorisme transnational. Les attentats terroristes à grande échelle ont diminué depuis l'attentat à la bombe orchestré par Abou Sayyaf contre un ferry dans la baie de Manille en février 2004, qui avait fait une centaine de morts. Les combats et les attentats à la bombe restent cependant monnaie courante, en particulier dans l'île de Mindanao, où se trouvent les provinces les plus défavorisées et où le taux d'alphabétisation et l'espérance de vie sont les plus bas. Les groupes islamistes, comme Abou Sayyaf et Jemaah Islamiyah, qui pourraient être liés au réseau Al-Qaida, profitent de la pauvreté et des mouvements séparatistes musulmans dans le sud des Philippines pour recruter des partisans.

Les pourparlers de paix entre le gouvernement et le Front de libération islamique Moro (FLIM) se poursuivent malgré plusieurs confrontations entre des groupes dissidents du FLIM et les forces armées. Les négociations avec le Front démocratique national (mené par des communistes) sont par contre suspendues depuis août 2004. L'obtention d'une paix durable avec ces mouvements rebelles non seulement profiterait au peuple philippin, qui verrait une diminution de la pauvreté et un réel développement dans les régions touchées par les conflits, mais contribuerait également à la stabilité régionale et à la lutte mondiale contre le terrorisme³.

La politique étrangère des Philippines met l'accent sur le maintien de relations privilégiées avec les États-Unis, sur la promotion des questions migratoires et sur ses voisins régionaux. Les États-Unis

¹ Des projets thématiques de la CE, mis en œuvre par des ONG européennes et philippines, sont actuellement en cours. Ils visent à lutter contre la traite des êtres humains et le déplacement des populations autochtones.

² Cela peut paraître contradictoire par rapport à ce qui a été dit plus haut concernant la liberté de la presse, mais ce n'est pas le cas. Le gouvernement n'exerce aucune censure et les journalistes philippins sont donc libres d'écrire ce qu'ils veulent. Les articles de journaux sont très rarement vérifiés et leur qualité est très rarement contrôlée avant leur publication de sorte que de nombreux articles de presse sont en partie incorrects ou ne font que propager des rumeurs. Certaines personnes qui se sentent visées par des enquêtes de journalistes sur des activités de corruption ou d'autres sujets gênants n'hésitent pas à engager des tueurs pour les éliminer.

³ Voir l'annexe VIII pour de plus amples détails.

restent le principal allié des Philippines en matière de politique, d'économie et de sécurité. Après le 11 septembre 2001, les deux pays ont signé un accord sur la présence des troupes étrangères qui a rendu légitime la coopération militaire, en particulier dans le cadre de la lutte contre le terrorisme à Mindanao. Grâce à cet accord, les États-Unis sont autorisés à maintenir leur présence militaire dans la région. Les efforts récemment accomplis par la Chine afin de s'assurer l'hégémonie régionale ont poussé les Philippines à renforcer leurs relations bilatérales. Les mouvements migratoires sont essentiels pour les Philippines, car quelques 8 millions de travailleurs philippins à l'étranger envoient chez eux des sommes d'argent d'une valeur de près de 10,7 milliards de dollars (soit plus de 10 % du PIB en 2005). Le gouvernement aide ces travailleurs à travers une politique active de migration destinée à leur assurer une garantie d'emplois et de marchés à l'étranger, mais il ne les protège pas efficacement contre les violations des droits de l'homme.

Les Philippines participent activement à différents mécanismes de coopération régionale, tels que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), le Sommet Euro-Asie (ASEM), le Forum régional de l'ANASE et le Sommet de l'Asie de l'Est. Alors qu'elles occupaient la présidence de l'ANASE au cours du second semestre de 2006, elles ont encouragé l'adoption d'une charte pour l'ANASE et ont essayé garantir que l'ANASE reste le moteur du Sommet de l'Asie de l'Est.

1.2. Analyse de la situation économique

Les Philippines se situent dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire (1 300 dollars par habitant en 2005) et affichent un taux de pauvreté élevé. Entre 1999 et 2004, le revenu par habitant en termes nominaux a augmenté en moyenne de 2 % par an. La relative faiblesse de la croissance économique (environ 4 % en moyenne au cours des dix dernières années) associée à la croissance démographique élevée expliquent cette infime amélioration. Le taux de chômage reste proche de 11 % depuis 2000 et encourage de plus en plus de Philippins à rechercher un emploi à l'étranger, ce qui entraîne des coûts sociaux élevés.

Ces vingt dernières années, le gouvernement a procédé à différentes réformes destinées à stimuler la croissance: baisse des tarifs douaniers et levée des obstacles non tarifaires, privatisation des entreprises d'État, dérégulation des industries et leur confrontation à une concurrence accrue et fixation des prix davantage basée sur les marchés. La croissance relativement robuste des services (qui représentent 53 % du PIB) au cours des dernières années reflète les effets positifs des réformes passées. La libéralisation du secteur des télécommunications, par exemple, a dynamisé l'économie d'une manière significative en renforçant entre autres le secteur des technologies de l'information et les secteurs en amont et en aval.

Toutefois, la diminution de la qualité de l'enseignement menace la compétitivité dans le secteur tertiaire. Les problèmes abondent également dans le secteur agricole (15 % du PIB), en raison surtout des chocs climatiques et d'une faible productivité. Il existe aussi des faiblesses au niveau des infrastructures et des politiques (l'accès au crédit, la recherche et le développement, les activités alternatives non agricoles, par exemple). La compétitivité de l'industrie (24 % du PIB) pâtit elle aussi souffert d'un climat d'investissement peu favorable et des contraintes imposées aux PME (qui représentent 99 % des entreprises, 69 % des emplois mais seulement 32 % de la valeur ajoutée) lorsqu'il s'agit d'accéder au financement, à la technologie, aux intrants et aux marchés. L'organisation économique et industrielle se caractérise par de faibles liaisons en amont, une

mauvaise intégration de la chaîne d'approvisionnement et une mauvaise gestion des capitaux, des terres et des autres ressources.

Les fluctuations de la demande extérieure au cours des dernières années ont mis en évidence la vulnérabilité causée par le manque de diversification des exportations philippines (le matériel électrique et l'électronique en représentent 70 %). L'afflux instable d'investissements étrangers⁴, bien que reflétant le climat national en matière de politique et de sécurité, souligne la nécessité de procéder à des réformes supplémentaires afin d'améliorer le climat d'investissement. Mise à part l'instabilité macroéconomique, les incertitudes politiques et réglementaires (telles que l'inviolabilité et l'exécution des contrats), les faiblesses institutionnelles (droits de propriété, corruption), les préoccupations en matière de sécurité, le peu d'instruments d'investissement dans les infrastructures et les coûts élevés des activités économiques représentent des contraintes de taille pour les investisseurs. Les obstacles constitutionnels à la mainmise étrangère (terres, moyens de diffusion de masse) ont aussi découragé l'afflux d'investissements étrangers.

Cependant, le défi immédiat à relever sur la voie de la croissance économique durable consiste à atteindre la stabilité macroéconomique. Cela implique le rétablissement de la santé budgétaire de l'État philippin, en créant des perspectives d'emplois et de revenus pour une population à la croissance rapide. Depuis 1997, la situation du secteur public consolidé s'est très visiblement dégradée, passant de 1 % du PIB en 1997 à plus de 5 % en 2002 et descendant légèrement en dessous de 5 % en 2004. Cette même année, la dette de l'État a atteint le seuil record de 79 % du PIB et la dette du secteur public consolidé a encore dépassé ce niveau, en atteignant 100 % du PIB. Environ un tiers du budget du gouvernement est donc dépensé en paiements d'intérêts seulement. Les raisons principales sont les faibles recettes du gouvernement, la mauvaise gouvernance des entreprises d'État et la mauvaise gestion du passif exigible.

Depuis 2004, le gouvernement a adopté des mesures fiscales pour une valeur proche de 2,5 % du PIB: une augmentation des taux d'accise (les recettes générées sont estimées à 0,3 % du PIB); une loi sur l'usure qui crée un système de primes pour les bureaux des impôts (0,1 % du PIB) et une loi sur l'extension de la TVA (1,4 % du PIB). Les dépenses extérieures au budget ont également été réduites, principalement par le renversement d'une décision populiste prise auparavant par la présidente, qui avait ordonné à l'entreprise publique d'électricité d'absorber les augmentations des coûts énergétiques (0,9 % du PIB). Ces mesures ont permis une forte diminution du déficit budgétaire (de 3,9 % du PIB en 2004 à 2,7 % en 2005) et une amélioration du rapport impôts/PIB. Dans le même temps, selon les estimations, le déficit du secteur public non financier a diminué de 2 points en 2005, pour atteindre 2,7 % du PIB.

Cependant, étant donné la hauteur de la dette publique restante (90 % du PIB fin 2005) et le fait que le pays s'appuie largement sur les emprunts commerciaux extérieurs, son économie reste vulnérable aux changements de perception du marché, à un choc pétrolier de longue durée, à une pandémie de grippe aviaire ou aux bouleversements politiques. Des efforts supplémentaires en matière de recettes budgétaires et l'adoption d'une politique cohérente en matière de fixation économique (et non politique) des prix des biens et des services publics constituent des priorités économiques. Une

⁴ Les investissements étrangers directs sont passés de 2,2 milliards de dollars américains en 2000 à seulement 0,5 milliard en 2003 avant d'augmenter à nouveau en 2005 pour atteindre 1,1 milliard.

meilleure gouvernance des entreprises d'État, y compris la privatisation et la restructuration du secteur énergétique, est également essentielle. À moyen terme, et dans le but d'accroître la flexibilité budgétaire, les Philippines devront aussi procéder à une réforme de la fonction publique (destinée à rationaliser la bureaucratie) et instaurer un meilleur équilibre des responsabilités et des ressources entre le pouvoir central et les autorités locales. Une meilleure gestion du passif exigible du gouvernement (en particulier dans le domaine du système des retraites) représente un autre défi à moyen terme. Des campagnes contre la corruption et l'escroquerie sont également importantes pour renforcer le «contrat social».

En améliorant sa gestion budgétaire, le gouvernement verra baisser le coût du capital pour les investissements nationaux et pourra réaliser les investissements nécessaires à une croissance à long terme dans le domaine des biens et des services fondamentaux. Les dépenses publiques consacrées à l'éducation sont par exemple passées de 3,4 % du PIB en 1999 à seulement 2,7 % en 2004 et les dépenses en matière de soins de santé sont passées de moins de 0,5 % à moins de 0,25 % du PIB. Les dépenses consacrées aux infrastructures représentent quant à elles aujourd'hui à peine 1 % du PIB.

1.3. Structure du commerce

Ces vingt dernières années, une série de réformes commerciales unilatérales⁵ ont engendré des modifications importantes de la structure économique, qui s'est davantage ouverte et intégrée à l'économie mondiale. Grâce à une plus grande compétitivité, la part des produits finis (consistant majoritairement en semi-conducteurs et en composants électroniques) dans l'ensemble des exportations est passée de 25 % en 1981-1985 à 90 % en 1996-2001. Les taux effectifs de protection dans les secteurs de l'agriculture et de l'industrie restent très élevés, se situant aux alentours de 14 à 15 %. Les exportations ont augmenté rapidement à partir des années 90, mais moins vite que les importations. De plus, l'augmentation des importations n'a pas compensé la baisse des tarifs douaniers, ce qui a fait chuter le produit des droits de douane de 5,1 % du PIB en 1995 à 2,5 % en 2004 face à la contrebande et à la fraude en matière d'évaluation en douane.

Après la crise asiatique, la relative déception suscitée par l'expérience post-libéralisation a engendré un revirement de l'attitude du gouvernement envers la mondialisation. Les actuelles règles multilatérales sont de plus en plus perçues comme étant édictées en faveur des pays développés, qui n'hésiteraient pas à en abuser. Les derniers gouvernements ont demandé que ces politiques soient réétudiées mais sont restés prudents sur la question de la facilitation des échanges. Les Philippines peinent également à respecter leurs obligations et à jouir pleinement de leurs droits dans le cadre de l'OMC. Ces difficultés sont surtout liées aux problèmes qui existent dans le domaine des NSP, des normes de produits, de la défense commerciale et de l'évaluation en douane.

En ce qui concerne le commerce régional, les Philippines sont en retard sur leurs voisins quant à leurs engagements auprès de l'AFTA et à sa mise en œuvre. Elles participent néanmoins aux négociations de l'ANASE concernant des accords de partenariat économique et des accords commerciaux régionaux avec le Japon⁶, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Les Philippines se concentrent également sur la zone de croissance de la partie orientale de

⁵ Les taux nominaux moyens des tarifs douaniers sont passés d'un peu plus de 40 % à environ 8 %.

⁶ L'accord bilatéral de partenariat économique entre le Japon et les Philippines a été signé en septembre 2006.

l'ANASE, entre le Brunei, l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines, qui est considérée comme un outil de développement efficace de l'île de Mindanao.

Les Philippines participent à l'initiative commerciale transrégionale UE-ANASE (TREATI), destinée à renforcer le dialogue et la coopération en matière de réglementation dans six domaines clés: les règles sanitaires et phytosanitaires en ce qui concerne les produits de la pêche et l'agroalimentaire, les normes en matière d'électronique et de sylviculture, la coopération horizontale pour les investissements et la facilitation des échanges. Les Philippines ont aussi fait preuve d'intérêt pour l'ALE UE-ANASE, recommandé par le groupe de prospective UE-ANASE.

L'Union européenne constitue le 5^e partenaire commercial et marché d'exportation des Philippines, avec 12 % de l'ensemble des échanges et 16 % des exportations en 2005. Les Philippines sont le 15^e plus gros utilisateur du système SPG de l'UE. Celle-ci est le 5^e fournisseur d'importations philippines avec 8 % en 2005. Depuis la crise asiatique, la balance commerciale UE-Philippines est en faveur de ces dernières (2,9 milliards d'euros, soit 3,6 % du PIB en 2005). Les relations commerciales bilatérales sont généralement bonnes et seuls quelques points épineux subsistent concernant les normes sanitaires et phytosanitaires et autres. On a cependant assisté récemment à une résurgence des pratiques de contournement, qui consistent à donner l'impression que les produits d'un pays tiers proviennent bien des Philippines. La violation des droits de propriété intellectuelle suscite également des inquiétudes. Les problèmes semblent découler de l'incapacité des exportateurs philippins à accéder, comprendre et/ou se conformer aux différents NSP et règlements de l'UE ainsi que de l'inadéquation des systèmes de contrôle réglementaire locaux et des faiblesses de mise en vigueur.

1.4. Analyse de l'évolution sociale⁷

Les Philippines, avec un résultat de 0,758, occupent la 84^e place sur l'indice de développement humain. Elles se trouvent néanmoins en relativement meilleure position (63^e) sur l'indicateur sexo-spécifique du développement. Leurs résultats en matière d'ODM sont mitigés.

La pauvreté

Les Philippines sont parvenues à abaisser légèrement leur taux de pauvreté, qui a diminué de 27,5 % en 2000 à 24,7 % en 2004, avec environ 30 millions de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté.⁸ Cette pauvreté revêt de nombreux visages. Entre autres choses, elle prive la population de l'accès à cinq éléments essentiels: les éléments financier, humain, naturel, physique et social. Il existe toujours de vastes disparités géographiques dans la répartition de la pauvreté à travers et au sein des différentes régions du pays et entre les zones rurales et urbaines. Les taux de pauvreté les plus élevés se trouvent à Mindanao et dans les Cordillères⁹. Des inégalités de revenus subsistent aussi entre les riches et les défavorisés, ce qui confirme que la croissance économique générale n'a ni été axée sur l'amélioration de la situation des défavorisés ni profitable à l'ensemble de la population. Le déficit budgétaire et l'absence d'une politique nationale visant à maîtriser la croissance

⁷ Voir l'annexe XIII pour les indicateurs de développement des Philippines.

⁸ Les pourcentages de l'incidence de la pauvreté et de son évolution dans le temps aux Philippines varient considérablement en fonction de la méthode et du seuil de pauvreté utilisés. D'autres chiffres indiquent un taux de pauvreté de plus de 30 %.

⁹ Voir l'annexe VI pour de plus amples détails sur la pauvreté et sur les questions de méthodologie et de statistiques relatives à son évaluation.

démographique risquent de limiter la capacité du gouvernement à réduire la pauvreté de moitié d'ici 2010, comme il en a l'intention.

Les communautés autochtones comptent parmi les plus pauvres du pays et dépendent des ressources naturelles pour subvenir à leurs besoins fondamentaux. À Mindanao, les conflits violents sont en partie liés aux réclamations portant sur l'accès aux ressources naturelles et sur leur contrôle. Certains investissements (à la fois publics et privés) dans des domaines qui utilisent abondamment les ressources naturelles, tels que l'exploitation minière, la pêche, l'approvisionnement en énergie et la sylviculture, ont entraîné la dégradation et le déclin des ressources disponibles, ont déplacé des pans entiers de la population et ont endommagé le tissu social des communautés autochtones. Ces conséquences ont exacerbé les tensions, en particulier entre clans concurrents, et ont donné à la pauvreté une dimension particulière de conflit lié à l'environnement.

La santé

Les conditions sanitaires ont quelque peu progressé depuis les années 1990, comme le prouvent les statistiques sur les taux de mortalité infantile, juvénile et maternelle, l'espérance de vie, la prévalence de la malnutrition et celle de certaines maladies, telles que la malaria, la tuberculose et le VIH/SIDA. Les taux de mortalité juvénile et infantile sont passés respectivement de 80 % en 1990 à 40 % en 2003 et de 57 % en 1990 à 29 % en 2003. Le taux de mortalité maternelle a lui aussi chuté, passant de 280 décès pour 100 000 naissances vivantes en 1990 à 172 pour 100 000 naissances vivantes en 2000, ce qui représente encore néanmoins un taux plus élevé que celui de certains pays voisins.

L'organisation des soins de santé étant soumise à des réductions budgétaires, l'accès à des soins de santé de qualité demeure un problème de taille dans de nombreuses régions. Selon la dernière enquête démographique nationale, par exemple, le nombre d'enfants non vaccinés a augmenté. Le nombre de femmes mariées ayant recours à des moyens de contraception modernes est passé au taux encore très bas de 33 %, par rapport à seulement 25 % en 1993 (l'enquête du gouvernement ne concerne que les femmes mariées en âge d'avoir des enfants) et près de 24 % des besoins de planning familial restent insatisfaits en raison de l'absence d'une politique active de contrôle démographique.

L'exode croissant des professionnels des soins de santé (les Philippines sont le premier exportateur d'infirmiers et d'infirmières et le deuxième exportateur de médecins du monde) a un effet négatif sur la qualité des services sanitaires.

Le financement des soins de santé et la protection sociale ne sont pas équitables: les ménages, en particulier les défavorisés et les minorités ethniques, ploient sous un lourd fardeau financier. En procédant à l'inscription subventionnée des indigents à son programme d'assurance maladie, le gouvernement répond dans une certaine mesure à cette préoccupation essentielle.

L'éducation

Il y a quelques dizaines d'années, les Philippines jouissaient d'un taux élevé d'alphabétisation des adultes (94 %) et d'un taux élevé de participation à l'enseignement primaire (97 %). Les avantages acquis dans ce secteur n'ont cependant pu être maintenus durablement. Des taux de fréquentation scolaire en chute libre, la détérioration de la qualité de l'enseignement et l'échec des étudiants lors des examens de fin d'année représentent quelques-uns des problèmes actuels du système éducatif philippin, qui doit accueillir un nombre de jeunes toujours plus grand.

Le bilan des Philippines en matière d'éducation est maigre par rapport au reste de l'Asie orientale. De récentes études internationales ont placé le pays en queue de peloton sur la base des résultats de ses étudiants aux tests de sciences et de mathématiques. La pratique et la qualité de l'anglais ont considérablement baissé depuis que le philippin est devenu la langue officielle de l'enseignement. En général, l'accès à l'éducation n'est pas lié au sexe. Les filles ont même tendance à y accéder plus facilement, à abandonner moins souvent leurs études et à obtenir de meilleurs résultats.¹⁰ La société philippine continue néanmoins à percevoir l'homme, de façon biaisée, comme la principale source de revenus. Les communautés autochtones et les minorités ont en principe accès à l'enseignement gratuit également mais, dans la pratique, elles restent parfois à l'écart du système car, souvent, il n'y a pas d'écoles ou d'enseignants dans leur région.

La qualité de l'enseignement primaire et secondaire s'est particulièrement dégradée dans le secteur public. Les réductions budgétaires ont engendré un manque de salles de classe, de livres et d'autres outils didactiques. Le manque de professeurs compétents occasionné par la fuite des cerveaux n'a fait qu'aggraver la situation. Le gouvernement doit agir d'urgence afin de redresser la situation.

L'emploi et le travail décent

L'emploi aux Philippines reste caractérisé par l'incapacité du pays à absorber entièrement le nombre croissant de chômeurs et de personnes sous-employées ou la main-d'œuvre supplémentaire résultant de la forte croissance démographique. Le taux de chômage est en général plus élevé chez les femmes que les hommes, et les premières sont également plus vulnérables aux fluctuations saisonnières du marché du travail. Le chômage des jeunes est dans une certaine mesure compensé par l'émigration croissante. Par ailleurs, moins d'un tiers des travailleurs sont couverts par le système national de sécurité sociale. Le faible degré de conformité au droit du travail et la mise en vigueur limitée des normes de travail suscitent également des inquiétudes.¹¹ Les Philippines n'ont pas ratifié la convention sur le travail forcé.

L'accès aux services sociaux

Bien que la situation se soit légèrement améliorée depuis 1998, les défavorisés continuent à éprouver de grosses difficultés d'accès aux services fondamentaux, tels que le logement, l'eau salubre, les infrastructures sanitaires et l'électricité. Les progrès réalisés n'ont pas été durable pour toutes les infrastructures fondamentales. Selon les résultats de l'enquête annuelle de 2002 sur les indicateurs de pauvreté, le nombre de familles à faibles revenus pouvant accéder à l'eau potable (80 %) et possédant leur propre maison (66,5 %) étaient en diminution, même si l'équipement en infrastructures en sanitaires (86,1 %) et l'approvisionnement en électricité (79 %) a augmenté.

D'après les estimations du gouvernement, les Philippines ont de fortes probabilités d'atteindre 9 des 15 indicateurs couvrant 8 objectifs des ODM. Cette probabilité est moyenne pour cinq indicateurs (tous dans le domaine de la santé et de l'éducation) et faible pour le dernier (le taux d'utilisation de contraceptifs)¹².

¹⁰ Toutefois, dans le cas des Philippins musulmans, l'accès à l'éducation reste dans une certaine mesure lié au sexe en ce qui concerne l'alphabétisation et l'accès aux fonds publics. Il en va de même pour certains groupes autochtones.

¹¹ Le travail des enfants et les emplois dans des conditions dangereuses (voire pires) restent un problème inquiétant.

¹² Pour évaluer les progrès accomplis en vue d'atteindre les ODM, le gouvernement compare le taux annuel des changements nécessaires à la concrétisation des objectifs au taux annuel actuel de progression. Si le coefficient est

1.5. Analyse de la situation environnementale

Les Philippines jouissent de ressources naturelles d'une grande richesse et d'une grande diversité et font partie des cinq régions du monde à la biodiversité la plus importante. Toutefois, leur bilan environnemental est plutôt sombre. Seuls 8 % de la forêt vierge existent encore et de nombreuses espèces sont menacées; 40 % des déchets solides du pays ne sont jamais ramassés; à peine un peu plus de 36 % des réseaux hydrographiques sont classés comme étant des sources potentielles d'eau destinée à la population; la surpêche et les pratiques de pêche destructrices représentent les menaces principales à l'encontre du milieu marin; enfin, 70 % des récifs coralliens sont en mauvais état. L'appauvrissement des ressources naturelles est dû à différents facteurs négatifs qui se renforcent mutuellement: une pression démographique élevée, avec la majorité des défavorisés qui trouvent leurs sources de revenus dans les écosystèmes naturels; une urbanisation rapide et sauvage; des conflits d'intérêt entre les préoccupations environnementales à long terme et les considérations de rendement à court terme relatives en particulier à l'abattage forestier¹³ (illégal) et à l'exploitation minière; l'absence de volonté politique (et donc d'affectation des moyens financiers) de procéder à la réelle mise en œuvre d'un régime réglementaire et juridique relativement complet. Cette absence de volonté est en outre caractérisée par l'absence de mandats et de responsabilités clairement définis entre les différents niveaux du pouvoir central et des autorités locales. À Mindanao et ailleurs, les conflits violents sont en partie liés aux réclamations portant sur l'accès aux ressources naturelles et sur leur contrôle, surtout en ce qui concerne les populations autochtones. L'exploitation minière à faible échelle et l'utilisation de mercure métallique ont des conséquences négatives sur l'environnement et sur la santé de la population locale. La déforestation ne fait souvent qu'augmenter le taux de pauvreté. Les menaces mondiales, telles que le changement climatique concernent également les Philippines. Pour plus d'informations sur l'environnement, voir le profil environnemental du pays, à l'annexe III.

2. PROGRAMME POLITIQUE DES PHILIPPINES

2.1. Le plan de développement à moyen terme des Philippines

En juillet 2004, la présidente Arroyo a annoncé un programme en dix points pour le développement du pays: *la création de 10 millions d'emplois; l'accès à l'enseignement pour tous; l'équilibre du budget; un réseau de transports dans l'ensemble du pays, l'approvisionnement en électricité et en eau dans tout le pays, la décongestion du grand Manille; la transformation de Subic et de Clark en centres logistiques; le vote électronique; la conclusion du processus de paix avec tous les groupes rebelles armés; l'aménagement de l'EDSA¹⁴*. Ce programme en dix points peut être considéré comme les grandes lignes de la stratégie et des priorités du gouvernement actuel. Il est détaillé dans le plan de

inférieur à 1,5, il estime que les probabilités de réussite sont élevées; si ce taux est situé entre 1,5 et 2, les chances de succès sont moyennes et, s'il est supérieur à 2, les probabilités sont faibles. Il semblerait toutefois plus approprié de juger les probabilités de réussite élevées si le coefficient est inférieur à 1, moyennes s'il est inférieur à 1,5 et faibles s'il est supérieur à 1,5. Cette échelle ferait passer 5 ODM d'une probabilité moyenne à une faible probabilité (les indicateurs concernés étant relatifs à la nutrition, à la santé et à l'éducation).

¹³ L'abattage illégal n'est pas considéré comme un délit aux Philippines.

¹⁴ L'EDSA est un grand boulevard de Manille où se sont rassemblés des manifestants en 1986 pour exiger le départ du président de l'époque, le président Marcos. En 2000, l'EDSA a été la scène d'une autre vague de manifestations exigeant, cette fois, le départ du président Estrada.

développement à moyen terme des Philippines 2004-2010 (PDMTP) (voir l'annexe XIV). Le PDMTP a pour objectif principal la lutte contre la pauvreté.

Un outil essentiel de mise en œuvre du PDMTP est le programme d'investissements publics à moyen terme (PIPMT) 2004-2010, qui présente les projets et programmes à déployer en priorité afin de mener à bien le programme en dix points adopté dans le cadre du PDMTP. Un schéma de planification des stratégies a été élaboré afin de servir de mécanisme de mise en œuvre reliant le PDMTP au PIPMT et de déterminer les coûts. Les donateurs se sont engagés à soutenir la concrétisation de ces programmes et projets.

2.2. Évaluation du processus de réforme

Le gouvernement Arroyo s'est lancé dans une vaste série de réformes, qui reflètent les principaux problèmes auxquels les Philippines doivent faire face. Leur mise en œuvre subit cependant des retards considérables, en raison surtout de la longueur des procédures décisionnelles, du manque de volonté politique, des luttes politiques, de la corruption et du manque de professionnalisme de la fonction publique. Elle risque encore d'être entravée par des dissensions politiques continues. Le gouvernement choisira en effet probablement de se concentrer davantage sur sa survie politique que sur l'accélération des réformes.

Le PDMTP a été échafaudé rapidement durant les cent premiers jours du mandat de la présidente Arroyo et est, d'une manière générale, correctement formulé. Ce document important aborde la plupart des sujets de préoccupation relatifs au développement du pays. Il présente des objectifs mesurables et une estimation détaillée des coûts de chaque programme et de chaque projet, et améliore ainsi la transparence et la responsabilité.

Il est toutefois difficile de lier le PDMTP au budget annuel du gouvernement, car celui-ci essaie de satisfaire les nombreuses demandes provenant de divers secteurs et groupes d'intérêt. Le PDMTP et le PIPMT n'identifient pas clairement les priorités des stratégies, des politiques et des programmes qu'ils contiennent en ce qui concerne les moyens nécessaires à leur mise en œuvre. Les réformes économiques ont toujours achoppé sur leur mise en œuvre concrète¹⁵.

Il est crucial et urgent d'instaurer un contrôle budgétaire et de mieux consolider les réformes budgétaires, qui portent sur le régime fiscal, l'administration fiscale, la privatisation et sur la meilleure gestion des entreprises publiques.

La réforme du secteur public implique la décentralisation, la lutte contre la corruption et la rationalisation de la fonction publique. Le Code des administrations régionales de 1991 a délégué toute une série de services à ces administrations (dans les secteurs sociaux, l'environnement, l'agriculture, le tourisme, les télécommunications, les travaux publics et le logement), leur a octroyé certains pouvoirs de réglementation et a augmenté leurs moyens financiers. Malgré quelques progrès en matière de déconcentration, ces moyens restent insuffisants pour permettre l'exécution des compétences déléguées, et les faibles capacités des collectivités locales et leur préparation

¹⁵ Le PDMTP présente d'autres faiblesses: le manque de consultations générales; les faibles liaisons entre la planification locale, régionale et nationale; l'absence de plans d'urgence; l'absence de réflexion sur l'exploitation des aides au secteur privé; la nécessité d'un cadre de dépenses à moyen terme; l'incertitude budgétaire.

insuffisante freinent la décentralisation. Seuls 17 % du budget national sont octroyés aux collectivités locales, ce qui représente en moyenne 64 % de leurs budgets. Certaines collectivités dépendent encore du gouvernement national pour l'organisation des services fondamentaux.

Les Philippines disposent d'un secteur public pléthorique¹⁶, caractérisé par une prolifération d'organismes, des lacunes de gouvernance, des redondances fonctionnelles et des chevauchements parmi les organismes ainsi que dans et entre les ministères. Les efforts de rationalisation de l'administration et de restructuration de la bureaucratie à travers des mesures législatives n'ont été entamés que depuis peu.

La réforme sectorielle adoptée par le ministère de la santé est considérée par beaucoup comme la réponse correcte à la situation difficile de la santé publique. Si l'on veut toutefois obtenir des résultats significatifs et lutter contre les effets négatifs de la réduction du budget de la santé, il est impératif de prendre des mesures de gestion plus draconiennes des finances publiques et d'instaurer des systèmes de soins de santé décentralisés et efficaces. En outre, il faut également s'atteler à réduire les différences d'état de santé entre les zones géographiques et les groupes sociaux. Malgré des progrès visibles sur la voie des objectifs de développement du millénaire, il reste encore plusieurs problèmes de taille à résoudre: le taux élevé de mortalité maternelle, la forte prévalence de la tuberculose, la cherté des médicaments, les carences des soins de santé de base et l'exode continu des professionnels de la santé.

Le gouvernement a explicitement donné la priorité à l'éducation dans son programme politique à moyen terme. Le ministère de l'éducation a présenté son initiative «Les écoles d'abord!», un programme destiné à améliorer les résultats éducatifs, à promouvoir la décentralisation et à stimuler des progrès durables dans la réussite scolaire. Ces objectifs semblent adéquats, mais le gouvernement devra aussi inverser la tendance à la baisse des dépenses annuelles réelles par étudiant et accroître ses investissements dans l'enseignement de base.

Le chômage répandu et persistant et le manque de perspectives d'emplois décents constituent des défis supplémentaires dans le plan de développement à moyen terme. Dans ce contexte, le gouvernement souligne son engagement à «créer des emplois décents et productifs», c'est-à-dire des emplois générateurs de revenus, à protéger les droits des travailleurs sur le lieu de travail, à étendre leur protection sociale et à soutenir le dialogue social tripartite. Il reconnaît l'importance d'adapter le Code du travail à ces engagements afin d'instaurer une plus grande flexibilité sur le lieu de travail et de promouvoir le travail décent et le respect des normes de travail.

Par ailleurs on constate une aggravation de la fracture sociale entre les zones urbaines et les zones rurales. Les minorités ethniques (en particulier les populations autochtones) qui vivent dans les régions périphériques de Mindanao et des Cordillères restent particulièrement touchées par la pauvreté et par le manque d'accès à l'éducation et aux soins de santé. De récentes études sur la pauvreté montrent qu'il existe dans les zones urbaines des poches de pauvreté extrême liées en particulier aux migrants ruraux, ce qui représente une source d'inquiétude croissante. Il sera difficile de réduire le taux de pauvreté, surtout parmi ces communautés davantage marginalisées.

¹⁶ Les fonctionnaires, au nombre de 1,45 million, constituent plus de 4,6 % de la main-d'œuvre totale et absorbent 35 % du budget national.

Afin de répondre aux problèmes des coûts de l'énergie dus à la crise énergétique du début des années 1990, le gouvernement a promulgué la loi de 2001 sur la réforme de l'industrie de production d'énergie électrique (LRIPEE), qui a créé un marché de l'électricité concurrentiel et qui vise à attirer des capitaux étrangers. Le secteur sera divisé en quatre parties: la production, la transmission, la distribution et l'approvisionnement et les actifs de production seront dévolus à des entreprises distinctes. Bien que ces réformes soient adéquates, leur mise en œuvre est retardée (en raison du contexte international défavorable, d'hésitations de la part des investisseurs et de modifications de la réglementation) par la privatisation, toujours en attente, de TransCo et d'au moins 70 % des avoirs de l'entreprise nationale d'électricité.

Plusieurs réformes encourageantes ont été lancées aux niveaux provincial et local par des gouverneurs, des maires et d'autres dirigeants locaux éclairés.

2.3. Questions transversales: les droits de l'homme, l'égalité hommes-femmes et la gouvernance

Des progrès notoires ont été réalisés afin de faire des Philippines un État démocratique libéral. La Constitution de 1987 confirme le respect des droits de l'homme, l'adhésion au droit international et reconnaît la nécessité de remédier à la vulnérabilité des groupes marginalisés. Plusieurs lois-cadres et des organes spéciaux ont été mis en place afin de répondre aux préoccupations des populations autochtones, des enfants et des femmes.

D'énormes déséquilibres subsistent cependant dans l'accès aux services sociaux et à un environnement sain et dans la qualité de ces services. Les taux d'alphabétisation et de scolarisation sont à présent légèrement plus élevés parmi les femmes que parmi les hommes. Cette tendance reste néanmoins liée au stéréotype inchangé selon lequel les hommes doivent se concentrer sur un travail rémunéré et subvenir aux besoins de la famille, même dès leur jeune âge. À Mindanao, en particulier dans la RAMM, les disparités d'alphabétisation entre hommes et femmes restent élevées et le taux d'alphabétisation est le plus bas de tout le pays (50 % chez les femmes; 63 % chez les hommes).

La mauvaise gouvernance et surtout la corruption représentent une menace pour la croissance durable et créent un cercle vicieux de pauvreté et de sous-développement. Dans l'indice de perception de la corruption 2006 de Transparency International, sur 159 pays étudiés, les Philippines occupaient la 117^e place. Afin d'améliorer réellement les caractéristiques principales d'une bonne gouvernance (la transparence, la responsabilité, la participation et la prévision), le gouvernement devra s'engager durablement, et la mise en œuvre de ces engagements devra être soutenue par un secteur privé proactif.

3. APERÇU DE LA COOPÉRATION PASSÉE ET PRÉSENTE AVEC LA CE, COORDINATION ET COHÉRENCE

3.1. Aperçu de la coopération passée et présente avec la CE

Entre 1992 et 2004¹⁷, le flux de l'APD a totalisé en moyenne 1,68 milliard de dollars américains par an. Au cours de cette même période, la CE, la Banque européenne d'investissement et les États membres de l'UE ont accordé tous ensemble 1,9 milliard de dollars, soit 8,8 % de la totalité de l'APD (21,840 milliards de dollars). L'Union européenne est le 4^e contributeur de cette APD, derrière le Japon (46,9 %), la Banque mondiale (17,6 %) et la Banque asiatique de développement (16,6 %), et la 2^e source de subventions après le Japon. L'APD, y compris celle provenant de l'UE, a généralement baissé de manière constante pendant cette période. En 2004, 64 % de l'APD étaient octroyés sous forme de prêts et 36 % sous forme de subventions. La majorité de l'aide est accordée aux secteurs du transport, de l'agriculture et de l'énergie.

Le document stratégique par pays 2002-2006 pour les Philippines, qui bénéficiait d'un budget de 63 millions d'euros, était axé sur deux grands domaines d'intervention: l'aide aux couches les plus pauvres de la société et l'aide accordée au commerce et aux investissements. S'y ajoutait la coopération dans les domaines de la bonne gouvernance, du développement humain, des droits de l'homme et de la stabilité et de la sécurité¹⁸.

Une évaluation à mi-parcours du DSP a été réalisée durant le premier trimestre de 2003. Elle a confirmé la validité des priorités définies dans le DSP mais a conclu à la nécessité de modifier le programme indicatif national 2002-2004 à la suite de l'évolution de la situation, en particulier concernant la sécurité et la lutte contre le terrorisme. Il a donc fallu réviser le PIN afin d'y intégrer des actions à mener contre le terrorisme et le blanchiment d'argent et pour la prévention des conflits, la bonne gouvernance et le commerce. Cette révision rejoignait certaines conclusions de l'évaluation à mi-parcours mais regrettait l'abandon du développement rural.

3.2. Les enseignements tirés de la coopération passée avec la CE

Une évaluation stratégique interne de la coopération de la CE aux Philippines¹⁹ a conclu que les priorités avaient été correctement identifiées. «Les secteurs et les questions transversales correspondent étroitement au programme général de développement du gouvernement et sont conformes aux priorités de la CE.» Cette évaluation concluait également que «la CE avait répondu rapidement à la situation et aux priorités en permanente évolution aux Philippines²⁰». Cependant, elle concluait aussi que la CE devrait rester active dans le domaine du développement rural étant donné qu'il s'agissait «du secteur le plus important de l'économie des Philippines, celui qui subvient aux besoins de la grande majorité de la population».

¹⁷ Source: Agence nationale des Philippines pour le développement économique

¹⁸ Des questions transversales telles que le renforcement des capacités, le développement des ressources humaines, la société civile, l'égalité hommes-femmes et la prévention des conflits étaient également prévues.

¹⁹ Guillaume Serge et al., Évaluation stratégique et mission de préprogrammation aux Philippines, étude menée pour la CE, juin 2005.

²⁰ Notamment l'intégration des questions de sécurité et la réponse aux difficultés survenues dans le cadre d'un projet de développement rural.

Le PIN révisé 2002-2004 et le PIN 2005-2006 reflètent les priorités politiques de la Commission: une plus forte concentration des projets; la recherche d'un soutien budgétaire; des approches sectorielles et une coopération accrue avec les autres donateurs multilatéraux et bilatéraux. Une approche sectorielle a été approuvée dans le domaine de la santé, ce qui améliorera la coordination des donateurs menée par le gouvernement, et une contribution de 33 millions d'euros sera versée afin de soutenir le programme de réforme des soins de santé (PRSS) du gouvernement. Afin de répondre aux préoccupations quant à la sécurité et de lier la réduction de la pauvreté au désarmement, à la démobilisation des belligérants et au développement, le rétablissement de la paix et de la sécurité dans la RAMM a été érigé en priorité politique. C'est pour cette raison que le PIN 2005-2006 soutient le Fonds fiduciaire de Mindanao (FFM), géré par la Banque mondiale, à hauteur d'un montant de 11 à 13 millions d'euros²¹.

Le deuxième secteur prioritaire, l'aide au commerce et à l'investissement, visait à renforcer la capacité des organismes publics responsables des normes de produits, des normes sanitaires et phytosanitaires et des questions relatives aux douanes et à l'OMC. Le programme d'ATLC (3,5 millions d'euros), lancé récemment, fait l'objet de beaucoup d'attention de la part des parties prenantes. Un instrument d'appui aux microprojets (IAMP) (3 millions d'euros) a été lancé en 2004 afin de soutenir de petits projets innovateurs dans le domaine du développement économique, de la gestion des entreprises, de la réforme du secteur public et du dialogue entre les entreprises et la société civile.

Deux projets distincts ont porté sur l'amélioration de la gouvernance: «Accès à la justice pour les défavorisés» et «Prévention de la corruption». Ces projets s'avèrent extrêmement pertinents mais subissent des retards de mise en œuvre dus à la gestion décentralisée (absence d'une assistance technique à plein temps; manque de familiarisation avec les procédures de la CE; obligation de respecter les échéances des contrats). Dans le cadre du soutien de l'UE aux pays tiers concernant la mise en œuvre de la résolution 1373 de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme, une équipe faisant partie du mécanisme d'intervention rapide de l'UE a effectué une évaluation des besoins aux Philippines. Selon ses conclusions, l'aide devrait être axée sur la gestion des frontières et sur la lutte contre le financement du terrorisme. Deux projets ont ensuite été élaborés et sont actuellement en cours d'exécution: le «Projet de gestion des frontières» (4,9 millions d'euros) et le «Projet contre le blanchiment d'argent» (0,9 million d'euros)²².

Des lignes budgétaires horizontales et des programmes régionaux soutiennent de nombreux projets aux Philippines depuis plusieurs années. Il existe huit lignes budgétaires horizontales et thématiques, quatre programmes asiatiques et quatre programmes de l'ANASE qui sont opérationnels parallèlement à l'actuel DSP/PIN. Les lignes budgétaires thématiques chapeautent 40 projets (depuis 2000) pour lesquels les contributions de la CE totalisent environ 46 millions d'euros. Enfin, 19 projets asiatiques et trois projets ANASE bénéficient d'un engagement budgétaire total de plus de 15 millions d'euros. Ces projets étant réactifs à la demande, il est très difficile de garantir leur

²¹ Le PIN 2005-2006 innove en proposant un scénario en deux temps: si le processus de paix ne se concrétise pas, si les progrès sont trop lents ou si le FFM ne se conforme pas complètement aux exigences de la CE sur le plan des objectifs et de la stratégie, le montant total prévu dans le PIN sera réaffecté à l'approche sectorielle dans le domaine de la santé. Ce scénario semble de plus en plus plausible.

²² Il est trop tôt pour se prononcer sur ces projets étant donné que leur mise en œuvre vient seulement d'être entamée.

cohérence générale. À l'avenir, la priorité sera accordée aux projets en concordance avec la stratégie du pays.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, les Philippines bénéficient depuis 2004 du programme général Erasmus Mundus. L'objectif de ce programme consiste à faciliter la participation de diplômés philippins, entre autres, aux programmes européens de l'enseignement supérieur.

Les principaux thèmes transversaux abordés par les projets et pertinents pour la coopération CE-Philippines sont les suivants:

- l'égalité des sexes, les droits de l'homme et le renforcement des capacités pour les acteurs non étatiques ont été intégrés avec un relatif succès dans les actions entreprises dans le cadre du cofinancement des ONG, de la santé génésique, de l'IEDDH et des lignes budgétaires de coopération décentralisée;
- le thème de la prévention des conflits et la continuité entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement pour les personnes intérieurement déplacées ont été abordés à travers la ligne budgétaire pour l'aide aux populations déracinées et par les projets ECHO dans les régions de Mindanao touchées par les conflits;
- l'accent a été mis sur la gouvernance écologique, la promotion des énergies renouvelables, la conservation de la biodiversité et les droits des populations autochtones dans les projets pour l'environnement et les forêts, que ce soit des projets spécifiques aux Philippines ou des projets régionaux (Asie du Sud-Est).

En ce qui concerne les appels thématiques à propositions et les programmes régionaux, les priorités sont actuellement établies au niveau central ou régional et ne concordent donc peut-être pas nécessairement avec les priorités nationales. Il serait utile de définir des domaines prioritaires pour le pays qui correspondent à la fois au DSP général et aux objectifs spécifiques de ces programmes afin de consacrer une plus grande attention à ces projets et d'obtenir de meilleurs résultats.²³

Grâce à une série de grands projets, la CE a contribué d'une manière substantielle au développement des régions rurales (où vivent la majorité des défavorisés et des groupes autochtones) et à l'utilisation durable des ressources naturelles. Ce constat a été confirmé par différentes évaluations. La viabilité générale de ces projets a été assurée par un haut degré d'appropriation locale et par l'engagement des partenaires, comme les collectivités et les ONG locales. Néanmoins, le manque de résultats et d'effet multiplicateur ont nécessité un réexamen du secteur et ont démontré les limites de l'approche par projet. Depuis peu, les efforts se concentrent davantage sur l'aspect politique des projets de développement rural. Deux d'entre eux se situent à Mindanao, devenue de fait la priorité géographique de l'aide accordée par la CE aux Philippines.

La mise en œuvre des projets a subi quelques retards de décaissement, mais leur approbation s'est révélée globalement satisfaisante. Ils ont pâti de la lourdeur des procédures bureaucratiques et de l'absence d'un processus de décision décentralisé, tant au niveau de la CE que du gouvernement

²³ L'évaluation stratégique suggère en outre de «limiter le nombre de projets. Elle évaluera ensuite ces domaines et ces limites et les modifiera si nécessaire».

philippin. D'après les évaluations effectuées dans différents secteurs, les projets ont en général été jugés pertinents et les recommandations énoncées se sont concentrées sur des améliorations techniques, sur une meilleure gestion et sur une plus grande implication des parties prenantes. Le financement de contrepartie représente cependant un problème. Des études préparatoires aux aides sectorielles ont révélé des faiblesses institutionnelles aux niveaux central et local. La gestion décentralisée des projets financés par la CE pratiquée par le gouvernement philippin n'est pas très encourageante²⁴ et prouve qu'il est nécessaire d'imposer des conditions strictes à l'utilisation du soutien budgétaire comme instrument financier. Il importe également de fournir des efforts substantiels en matière de renforcement des capacités. Il est essentiel, et d'autres donateurs partagent cet avis, que la délégation de la CE maintienne une surveillance intensive afin de garantir des résultats dans les projets bilatéraux.

3.3. Les programmes des États membres de l'UE et des autres donateurs

Entre 1992 et 2004, l'APD représentait environ 15 % du budget national des Philippines. Elle est en nette diminution depuis quatre ans. En 2004, elle équivalait à 722 millions d'euros, soit environ la moitié de la moyenne annuelle de la période 1992-2003. Elle était essentiellement destinée au secteur des transports (307,05 millions d'euros), suivi de l'agriculture (117,4 millions d'euros), des projets multisectoriels (65,63 millions d'euros), de l'énergie (64,02 millions d'euros) et du gouvernement et de la société civile (43,06 millions d'euros). La même année, l'Union européenne dans son ensemble (CE, BEI et États membres) était le 2^e donateur aux Philippines et a versé 191,72 millions d'euros (soit 29 % de l'APD). Les autres principaux donateurs sont le Japon, la BM, la BAD, l'AusAid, l'USAid et la plupart des États membres présents à Manille, en particulier l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique et les Pays-Bas. Ces deux derniers ont commencé à réduire leur assistance, car les Philippines ne constituent plus un pays prioritaire pour eux (voir l'annexe IV, matrice des donateurs)²⁵.

En raison du manque de fonds de contrepartie, les organismes gouvernementaux ralentissent depuis quelques années l'engagement et l'utilisation des nouveaux prêts de l'APD afin d'essayer de maîtriser le déficit budgétaire croissant. Ce ralentissement a incité les principaux fournisseurs de prêts de l'APD, tels que la BM, la BAD, la JBIC et l'Allemagne, à rationaliser leur portefeuille de projets en cours. Avant que la situation budgétaire du gouvernement national ne commence à s'améliorer visiblement, la programmation de fonds destinés à de nouveaux projets était, dans certains cas, maintenue à un niveau inférieur aux niveaux habituels.

Le forum de développement des Philippines (FDP) a remplacé le groupe consultatif (GC) en 2005 et est devenu un forum participatif au sein duquel les donateurs, le gouvernement et les autres partenaires du développement expriment leurs opinions sur les enjeux et les stratégies. Le FDP 2005

²⁴ Les homologues connaissent souvent mal les procédures de la CE et les considèrent comme étant lourdes et compliquées; ce sentiment est renforcé par la pression qu'ils ressentent face aux échéances strictes pour la passation des contrats et leur mise en œuvre. L'évaluation stratégique estime aussi que «(...) le nouveau règlement financier (...) rend difficile, voire impossible, de confier la mise en œuvre des projets à des institutions comme la Banque mondiale (...) et aux UGP».

²⁵ La Chine devient un donateur de plus en plus important aux Philippines, principalement dans les projets d'infrastructures. Elle pose un défi aux autres donateurs dans ce secteur, car sa procédure d'approbation est plus rapide que celle des donateurs traditionnels et est soumise à moins de conditions. Son importance croissante constitue également un défi pour la coordination des donateurs, car la Chine ne participe généralement pas aux efforts de coordination.

a souligné l'urgence de procéder à de vastes réformes macroéconomiques et du secteur public afin de sortir les Philippines de leur vulnérabilité budgétaire. Il a également contribué à la mise en œuvre de certaines de ces réformes. En 2006, il a encouragé le gouvernement à poursuivre les réformes budgétaires et à garantir que les défavorisés en profitent également.

Dans le secteur des soins de santé, le ministère de la santé a demandé à devenir le partenaire initial de la CE pour développer une approche sectorielle (SWAp). Celle-ci, qui bénéficie de la coopération des donateurs, est maintenant pleinement opérationnelle.

3.4. Efficacité, coordination et harmonisation de l'aide

Des réunions de coordination de l'UE entre les États membres et la CE ont lieu chaque mois lors des réunions des chefs de mission, des conseillers en développement et des conseillers commerciaux. Plusieurs mécanismes de coordination thématiques ont été rodés dans le cadre de la préparation du FDP²⁶. Selon l'évaluation stratégique, «le dialogue (de la CE) avec le gouvernement philippin est sain et fonctionne bien» et la «délégation a renforcé le dialogue avec les États membres au sujet de la coopération au développement» tandis que «le dialogue bilatéral avec les institutions multilatérales a atteint un niveau opérationnel».

À la suite du premier forum de haut niveau qui s'est tenu à Paris en 2003, la Commission, s'associant aux efforts destinés à accroître l'efficacité de l'aide, s'est engagée à respecter la déclaration de Paris concernant l'alignement et la coordination des politiques ainsi que l'harmonisation des procédures. Les conclusions du Conseil de novembre 2003 envisagent l'élaboration de feuilles de routes européennes sur l'harmonisation dans tous les pays. En tant que pays participant aux travaux préalables à la déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide, les Philippines ont lancé un processus d'harmonisation avec les donateurs. Ce processus bénéficie du soutien de la BAD, qui a organisé une conférence sur ce thème aux Philippines à la fin 2006, en collaboration avec le DFID, le Japon et la Banque mondiale. Le gouvernement philippin, à travers le PDMTP, a fait preuve d'un esprit tout relatif d'initiative et d'appropriation dans son engagement à élaborer un ensemble d'indicateurs de progression conformément à la déclaration de Paris. La BAD fournit aujourd'hui une assistance technique substantielle afin d'essayer de faire progresser le programme d'harmonisation national. Elle doit toutefois aussi faire face aux retards occasionnés par l'apathie inhérente à la fonction publique (le fossé omniprésent entre les concepts et leur mise en œuvre). Sur la base de son expérience au Viêt Nam, la CE prend à présent des mesures actives destinées à accroître davantage encore l'efficacité de l'aide et l'harmonisation des donateurs. Il est donc utile qu'elle aligne sa stratégie sur le PDMTP.

3.5. Combinaison de mesures

²⁶ Les groupes de travail comprennent la réunion trimestrielle de la Banque mondiale pour la coordination des donateurs, la Commission nationale de lutte contre la pauvreté (CNLCP), le groupe de donateurs pour la réforme agraire, le fonds mondial pour le mécanisme de coordination des pays, l'APD, le réseau pour l'égalité des sexes et le développement (GAD) et le groupe de donateurs de petites subventions. Des groupes de travail sur la gouvernance, la décentralisation, l'énergie, le climat d'investissement, l'ATLC et la lutte contre le blanchiment d'argent ont été récemment mis sur pied ou réactivés. Certains de ces groupes de travail sont liés au gouvernement, d'autres sont composés uniquement de donateurs.

La stratégie pour les Philippines est cohérente avec les principales politiques de l'Union européenne, notamment en matière de commerce et de développement (voir l'annexe V pour de plus amples détails).

L'accord de coopération CE-ANASE et les réunions entre les hauts fonctionnaires des Philippines et de la CE ont fixé le cadre de la coopération CE-Philippines tout en garantissant la cohérence de toutes les politiques communautaires. Au moment de la mise en œuvre de la stratégie, afin de garantir la cohérence, une attention particulière sera accordée aux évolutions d'autres domaines de la politique européenne, tels que le commerce, les investissements, l'aspect social de la mondialisation, l'emploi et le travail décent, l'éducation et la culture, la recherche et le développement, l'environnement et la justice et les affaires intérieures.

L'aide accordée par la CE aux Philippines est en harmonie avec toute une série de politiques communautaires et avec les agendas internationaux en dehors du cadre direct du programme. La coopération de la CE est conforme aux priorités énoncées lors du sommet de Johannesburg sur le développement durable et aux conclusions du sommet mondial de l'ONU en 2005.

La nature transversale de la gestion durable des ressources naturelles constitue une préoccupation clé dans le cadre du développement rural et de l'assouplissement des conséquences sociales des réformes.

Dans le contexte de l'aide liée au commerce prévue dans ce DSP, l'évolution de la politique commerciale fera l'objet d'un suivi attentif, en particulier en ce qui concerne les négociations de l'OMC, le processus de dialogue réglementaire TREATI et la mise en œuvre des recommandations du groupe de prospective de haut niveau UE-ANASE concernant un ALE UE-ANASE. Les aspects du commerce bilatéral sont abordés à travers l'ATLC en cours et continueront à être pris en considération dans le futur programme.

La CE garantira également la cohérence de l'aide accordée aux Philippines avec les actions entreprises au niveau régional dans le cadre de l'accord de coopération CE-ANASE 1980 et de la communication de 2003 sur un «nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est».

Certains aspects relatifs à la justice et aux affaires intérieures sont abordés à travers la coopération régionale de l'ANASE et de l'ASEM (concernant par exemple les mouvements migratoires et la lutte contre le terrorisme). En outre, la Commission a introduit ces thèmes dans le dialogue politique avec les Philippines lors de la quatrième réunion des hauts fonctionnaires de 2005. Avec le gouvernement philippin, elle a convenu de lancer d'autres concertations afin d'explorer les possibilités d'un dialogue plus ouvert et d'une coopération plus étroite. Les Philippines étant une source importante de migration légale, il faudra aussi prévoir des programmes d'information sur les droits et les devoirs des migrants et promouvoir une utilisation optimale des envois de fonds des travailleurs.

Dans le cadre de l'Instrument de coopération au développement, volet coopération dans les domaines de la gouvernance, de la démocratie, des droits de l'homme et du soutien aux réformes institutionnelles, en particulier coopération liée à la sécurité et à la justice, la Communauté mettra en œuvre des mesures qui respectent entièrement les lignes directrices du CAD-OCDE ainsi que les conclusions pertinentes des Conseils européens.

En ce qui concerne la gouvernance et les droits de l'homme, plusieurs projets (appui au renforcement des institutions, IEDDH, instrument d'appui aux microprojets) sous-tendent le dialogue UE-Philippines dans ce domaine.

La Commission a présenté le plan d'action de l'UE relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT) lors de la réunion des partenaires de l'ANASE en 2005 où chacune des parties a accepté de poursuivre le dialogue sur le FLEGT dans le cadre du programme de soutien au secteur forestier. Le FLEGT fait aujourd'hui partie intégrante du programme de soutien de la CE au secteur forestier.

Le transport aérien et le transport maritime sont des éléments concrets des relations extérieures de la Communauté. L'accent est mis en particulier sur les questions de sûreté et de sécurité. Les Philippines sont un des principaux fournisseurs de main-d'œuvre aux navires européens. La CE négocie actuellement des accords de services aériens avec tous les pays tiers et, dans le cadre d'un programme régional, accorde son soutien aux Philippines dans le domaine de la sécurité de l'aviation civile.

Depuis 2004, l'UE poursuit un dialogue informel avec le gouvernement philippin dans les domaines de la politique, de l'économie et du développement. La CE a joué un rôle moteur dans plusieurs de ces discussions.

4. LA STRATÉGIE DE RÉPONSE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE 2007-2013

Une enveloppe indicative de 130 Mio EUR a été réservée à la coopération communautaire dans le cadre du document de stratégie 2007-2013 pour les Philippines.

4.1. Justification du choix des secteurs prioritaires

La stratégie de réponse de la CE reflète son engagement envers les objectifs de développement du millénaire, les conclusions de la conférence de Monterrey sur le financement du développement, de la déclaration de Marrakech sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, du cycle de Doha sur le commerce, du sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable, envers les objectifs de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, envers la récente déclaration commune de la Commission et du Conseil sur la politique de développement de l'UE et envers les conclusions du sommet mondial de l'ONU sur le développement humain et social. La CE soutient l'engagement à réaliser une plus grande harmonisation des procédures et une meilleure coordination politique parmi les donateurs de l'UE conformément aux conclusions du sommet de Barcelone de mars 2002 et au Conseil Affaires générales et relations extérieures de novembre 2004.

La stratégie de réponse de la CE aux Philippines met en œuvre une politique de gradation axée sur la réduction de la pauvreté et sur la promotion des réformes économiques et de gouvernance. Elle reflète les priorités politiques du gouvernement philippin, les objectifs de coopération de l'UE et les avantages concurrentiels de la CE. *L'objectif général* de la coopération de la CE pour la période

2007-2013 est de *soutenir le développement durable aux Philippines*, en mettant à profit l'engagement du pays et de la CE à atteindre les ODM. L'aide sera accordée en coopération avec les autres donateurs à travers un appui budgétaire et des approches sectorielles là où ce sera possible.

La coopération sera principalement axée sur l'aide à accorder au gouvernement dans l'organisation des *services sociaux fondamentaux*. L'accent sera surtout mis sur un accès de plus en plus équitable à des soins de santé de qualité dans le premier programme indicatif national (2007-2010).

Cet effort concorde avec le PDMTP, qui reconnaît l'importance de services sociaux tels que les soins de santé et l'éducation, et reflète l'engagement de la CE à vis-à-vis des ODM. Il garantit également la continuité stratégique des interventions communautaires.

La réponse proposée par la CE se concentre sur les domaines dans lesquels elle bénéficie d'un avantage comparatif par rapport aux autres donateurs. Elle jouit en effet d'une grande expérience des programmes destinés au secteur de la santé et est également le principal donateur d'ATLC dans le monde. Elle se concentre aussi sur les activités qui se prêtent bien à des financements via des subventions.

L'amélioration de l'organisation des services sociaux fondamentaux, un domaine où la CE est devenue un des principaux acteurs aux Philippines et dans le monde, devrait permettre de relever efficacement le défi de la pauvreté. En raison du volume limité de moyens disponibles pour le pays et afin d'obtenir des résultats, il importe de se concentrer sur un seul secteur. Dans le domaine de la santé, la CE s'est déjà associée à d'autres donateurs et a prouvé qu'elle était à même d'entamer un dialogue politique significatif avec le ministère de la santé. Les synergies sont renforcées grâce aux programmes d'autres acteurs de taille, tels que la Banque mondiale et la BAD, qui fonctionnent davantage selon un système de prêts. Les conclusions de l'évaluation à mi-parcours du DSP/PIN détermineront si oui ou non le soutien apporté par la CE aux «services sociaux fondamentaux» durant le deuxième PIN (2011-2013) continuera à aller au secteur de la santé ou s'il faudra plutôt le rediriger vers d'autres domaines essentiels des ODM, comme l'enseignement de base. En ce qui concerne l'aide au commerce et aux investissements, la CE, en s'appuyant sur ses nombreuses capacités internes et sur son expérience de plus grand donateur du monde dans ce domaine, honore la promesse faite par le président de la Commission, José Manuel Barroso, de fournir une ATLC à tous les pays en voie de développement.

La CE contribuera donc à *stimuler les flux commerciaux et les flux d'investissements*, sans négliger pour autant l'aspect social de la mondialisation. Cette aide concrétisera l'engagement de la CE à renforcer le lien entre le commerce et le développement dans les pays en voie de développement et à faire profiter les défavorisés de la mondialisation.

L'instrument d'appui aux microprojets, rebaptisé programme stratégique d'appui à la gouvernance (PSAG) sera un outil guidé par la demande destiné à renforcer le dialogue général sur la gouvernance avec les acteurs non étatiques et le gouvernement. Il visera à encourager la bonne gouvernance et les réformes socio-économiques.

En accordant de l'aide à travers une contribution au fonds fiduciaire multidonateurs, la CE prouve son engagement politique en faveur du processus de paix à Mindanao et contribue ainsi à la stabilité

dans la région tout en établissant les fondements nécessaires au développement durable, en créant des liens entre le développement, la réhabilitation et l'assistance.

4.2. Questions transversales

Vu l'intensité de l'aide prévue, les questions transversales, telles que l'amélioration de la gouvernance, les droits de l'homme, l'égalité hommes-femmes, les droits des enfants et des populations autochtones, l'aspect social de la mondialisation, les questions culturelles, la protection de l'environnement et la prévention des conflits seront systématiquement intégrées dans tous les efforts de développement visés dans ce DSP.

Étant donné les défis énormes que posent la pauvreté et les exigences financières nécessaires à l'obtention de résultats dans le ou les secteurs choisis au moyen d'approches sectorielles, les allocations budgétaires pour la période 2007-2013 devraient être substantiellement augmentées par rapport aux dotations actuelles.

4.3. Risques menaçant la stratégie

En raison de la longue durée de la stratégie, il est important de formuler quelques hypothèses concernant l'évolution future des Philippines. Ces hypothèses sont au nombre de trois: un scénario «optimiste» (I), un scénario «mitigé» (II) et un scénario de «crise et instabilité» (III). Ces scénarios sont décrits en détail à l'annexe XI. La stratégie proposée par la CE sera adaptée aux différentes voies de développement des Philippines en intégrant des mécanismes de flexibilité (approche sectorielle et instruments guidés par la demande). Il est toutefois possible que les adaptations prévues dans les secteurs proposés ne soient pas suffisants, surtout dans l'hypothèse du scénario de crise (III). Il ne faut donc pas exclure la possibilité d'une révision de la stratégie. La mise en place d'un suivi de ces risques et hypothèses stratégiques et de leurs indicateurs, et compte tenu de l'existence d'un secteur stratégique de réserve (l'éducation), il devrait être possible, si nécessaire, d'effectuer des adaptations stratégiques en temps opportun.

Les principaux risques de la stratégie se situent à deux niveaux: au niveau macro, dans l'instabilité économique, politique et sociale et dans l'absence de progrès du processus de paix; à un autre niveau, dans l'absence de coopération des donateurs face aux approches sectorielles et dans le manque d'initiative de la part du gouvernement, d'appui aux réformes et de financement de contrepartie. La stratégie de réponse réduit directement certains risques grâce aux mesures proposées. Le dialogue politique avec le gouvernement et le maintien de bonnes relations avec les autres donateurs permettront de limiter les autres risques.

Le secteur des soins de santé et celui de l'éducation ont tous les deux subi les conséquences de la réduction du financement public. Celle-ci a provoqué une baisse de la qualité de ces services, qui laisse le pays démuné pour faire face aux défis de la concurrence mondiale dans une région où elle est particulièrement vive. La réalisation de progrès dans les secteurs de la santé et de l'éducation permettrait de réduire efficacement le taux de pauvreté et d'accroître la compétitivité à moyen terme. Le programme de la CE pour le secteur des soins de santé dans le cadre du PIN 2005-2006 a démarré de façon encourageante et a enregistré des progrès dans son soutien aux travaux du gouvernement et de la communauté des donateurs. Un autre programme sectoriel dans le domaine de la santé, qui s'inspirera du programme susmentionné tout en le consolidant, suivra et intensifiera le programme actuel. Les approches sectorielles conviennent bien à ce domaine, car elles renforcent

l'appropriation et la viabilité des projets, améliorent leurs résultats, fonctionnent aux niveaux local et provincial et réduisent les coûts de transaction.

L'amélioration de l'accès des défavorisés à l'enseignement et de la qualité de celui-ci dans le cadre du programme d'aide au secteur des soins de santé et éventuellement dans le cadre de la gouvernance éducative au titre de l'IAMP encourageront les complémentarités dans l'ensemble du secteur social grâce à l'approche convergente et renforceront les résultats en matière de réduction de la pauvreté.

De plus, les efforts de renforcement des capacités déployés par le gouvernement afin d'améliorer la gestion des finances publiques et de soutenir la décentralisation seront adéquatement intégrés à l'aide sectorielle. L'égalité des sexes et les intérêts des groupes vulnérables, tels que les populations autochtones et les enfants, feront l'objet d'une attention particulière. L'intégration des questions de bonne gouvernance sera effectuée si nécessaire. Les enjeux environnementaux seront intégrés dans le programme des soins de santé afin de réduire les risques sanitaires.

4.4. Principaux secteurs de concentration

Secteur prioritaire: aide à l'octroi des services sociaux fondamentaux

Le secteur prioritaire de l'aide à l'octroi des services sociaux fondamentaux est constitué de deux sous-secteurs: l'accès aux services fondamentaux dans le domaine des soins de santé et l'accès aux services fondamentaux dans le domaine de l'éducation. Vu les moyens limités dont la CE dispose pour les Philippines et vu la nécessité de garantir la continuité du programme pour les soins de santé, le premier PPI (2007-2010) sera axé sur l'aide à l'octroi de services sanitaires fondamentaux. L'évaluation à mi-parcours du DS/PPI dressera le bilan des progrès réalisés dans ce domaine et dans d'autres secteurs des ODM et déterminera l'ampleur de l'aide sectorielle à accorder. Les conclusions de cette évaluation détermineront si oui ou non le soutien apporté par la CE aux «services sociaux fondamentaux» durant le deuxième PPI (2011-2013) continuera à aller au secteur de la santé et/ou à d'autres domaines essentiels des ODM, comme l'enseignement de base.

Depuis les années 1990, les maigres progrès réalisés dans le domaine de la santé ont placé le pays loin derrière ses voisins du sud-est asiatique. Il subsiste des problèmes majeurs, tels que le taux de mortalité maternelle (172 décès pour 100 000 naissances vivantes), la malnutrition (30 % des enfants n'ont pas un poids suffisant) et l'incidence élevée de la tuberculose (316 cas pour 100 000 personnes). Les maladies transmissibles liées à la pauvreté se doublent de la prévalence croissante de maladies non transmissibles.

La déconcentration des responsabilités en matière de prestation des services de santé vers les autorités locales a entraîné, depuis 1991, une segmentation inefficace du système des soins de santé. Les municipalités sont responsables des soins de santé primaires, tandis que les autorités provinciales et le ministère de la santé sont responsables des soins hospitaliers. Le ministère, outre ses fonctions de réglementation, de surveillance et d'élaboration de politiques, joue également un rôle important dans l'organisation des programmes nationaux. Les ménages, en particulier les plus pauvres, ploient sous le fardeau des dépenses de santé (plus de la moitié des dépenses de santé générales).

Le gouvernement, conscient de la situation, a lancé une vaste stratégie de réforme en 1999, le «programme de réforme des soins de santé» (PRSS), dont l'objectif est de renforcer la cohérence et l'équité du système de santé. Cependant, ses progrès n'ont commencé à se faire sentir que récemment. Cette situation est due à la mise en œuvre tardive du PRSS (qui a seulement débuté en 2001), à l'absence de coordination des projets financés par les donateurs et à la capacité limitée (mais néanmoins croissante) du ministère à diriger le processus de réforme.

La CE a récemment lancé un vaste programme de soutien au PRSS (une subvention de 33 millions d'euro répartie sur trois ans et demi). Conformément à l'approche sectorielle, ce soutien est coordonné avec celui d'autres donateurs dans le cadre d'un nouveau programme national de réforme. Il a pour objectif la mise en œuvre des réformes au niveau central et dans toute une série de provinces (programme de mise en œuvre «Phase 1» du gouvernement). Ce programme bénéficiera du soutien conjugué de différents donateurs (la coopération allemande au développement, la BAD, la Banque mondiale, la CE et éventuellement quelques autres). L'aide accordée par la CE est destinée à permettre aux défavorisés d'avoir de plus en plus recours à des services de santé et à des programmes démographiques abordables, financièrement viables et de qualité. Elle donne la priorité aux interventions en faveur des défavorisés et a pour cible les services de soins de santé primaires dans les municipalités les plus pauvres ainsi que le développement du système et le renforcement des capacités au niveau local et au niveau du ministère. Les efforts fournis par le gouvernement en vue d'améliorer les dépenses publiques et la gestion financière seront aussi soutenus.

Le ministère progresse sensiblement dans l'élaboration de l'approche sectorielle du développement dans le domaine de la santé (SDAH). Cette approche vise à intégrer les questions transversales qui n'ont pas encore été abordées explicitement, telles que la gestion interne du ministère, la gestion des finances publiques et la passation de marchés, qui sont d'une importance critique pour le développement effectif d'une approche sectorielle, et la révision de la politique nationale des soins de santé actuellement en cours.

Cette évolution sera propice à une mise en œuvre plus uniforme et plus efficace du PRSS et à une approche sectorielle à part entière. Le processus de réforme demande néanmoins du temps; le programme de mise en œuvre «Phase 1» du gouvernement devra être davantage développé et étendu si l'on veut propager les bénéfices des réformes et les maintenir dans l'ensemble du pays. Le ministère de la santé devra consolider et développer davantage les résultats des réformes dans les provinces visées par le programme de mise en œuvre «Phase 1» et devra également répéter les stratégies de réforme dans d'autres provinces et renforcer encore, entre autres, les fonctions réglementaires principales.

La CE apportera son soutien en contribuant au programme du secteur des soins de santé aux Philippines dirigé par le gouvernement. Les indicateurs comprendront les habituels ODM liés à la santé et les indicateurs relatifs au PRSS et à la GFP. Ils tiendront compte des aspects liés à l'égalité des sexes et à l'appartenance ethnique. La maximisation des synergies entre l'aide accordée par la CE à la santé et celle destinée à la distribution d'autres services sociaux, comme l'éducation et la protection sociale (pour tous dans la limite des faisabilités), sera également prise en considération.

Secteurs non prioritaires

La stratégie de réponse de la CE pour les Philippines dans le cadre des secteurs non prioritaires est axée sur plusieurs contraintes auxquelles est soumis le pays dans les domaines du commerce international et du développement et sur ses lacunes générales en matière de gouvernance. La CE souhaite encourager le dialogue avec et entre le gouvernement et la société civile. Enfin, par son soutien au FFM, elle prouve son engagement en faveur de la paix et de la sécurité, notamment en prenant des mesures contre les principales causes du terrorisme.

Le gouvernement philippin indique dans le PDMTP son intention d'exploiter le potentiel commercial afin de créer de l'emploi et de développer les PME, notamment en ce qui concerne les produits et les services agricoles et marins. En mettant à profit le programme en cours, la CE accentuera son **assistance liée au commerce** (ALC). Les activités reposeront sur une vaste analyse, notamment sur une évaluation des besoins commerciaux. Le programme comprendra le soutien à l'intégration commerciale multilatérale et la mise en œuvre des engagements de l'OMC et aidera les Philippines à participer pleinement à l'intégration économique régionale et aux négociations éventuelles sur un ALE UE-ANASE. Il mettra aussi un terme aux contraintes pesant sur les relations commerciales avec l'UE, notamment les ETE, les NSP, la diversification des exportations, etc. Une attention toute particulière sera accordée à la promotion des exportations agricoles en raison de leur potentiel de réduction de la pauvreté.

Le **dialogue sur la gouvernance** sera soutenu à travers l'**instrument d'appui aux projets stratégiques**. Cette aide sera axée sur les efforts de réforme et sur les progrès de la bonne gouvernance, ainsi que sur le renforcement des capacités et de la participation des acteurs non étatiques aux réformes en question. Cet instrument servira également de vecteur de promotion du dialogue avec les autorités et la société civile philippines, notamment les partenaires sociaux, en matière de droits de l'homme et de normes de travail. Il donnera lieu aussi à des actions ciblées, ce qui contribuera à améliorer la visibilité de la CE. Au vu de l'efficacité du premier instrument dans la poursuite de ces objectifs, sa dotation sera augmentée.

Le rétablissement de la paix et de la sécurité au Mindanao musulman, lié à la nécessité de trouver la clé des problèmes de sécurité locale et régionale et de lutter contre le terrorisme, tout en mettant la réduction de la pauvreté en parallèle avec le désarmement, la démobilisation, la réhabilitation, la reconstruction et le développement, reste une priorité. Il est donc prévu (en fonction de la conclusion ou non d'un accord de paix ou de la réalisation de progrès cruciaux dans ce sens) de **soutenir le processus de paix à Mindanao** en contribuant au fonds fiduciaire multidonateurs géré par la Banque mondiale. La CE a participé à l'évaluation des besoins communs, lors de laquelle les différentes activités et les différents thèmes d'intérêt pour le FFM ont été présentés, et continue de participer à toutes les activités de préparation. De nombreux donateurs ont annoncé leur intention de contribuer au FFM et certains d'entre eux ont déjà contribué à la phase initiale. Si le processus de paix à Mindanao devait avorter, les fonds affectés dans le cadre de ce DSP au fonds fiduciaire de Mindanao seraient redirigés vers le secteur prioritaire.

Programmes régionaux et thématiques

Dans le cadre de la coopération avec les Philippines, la Commission compte également procéder à un certain nombre d'interventions thématiques. Les thèmes probables de l'aide de la CE sont la

démocratie et les droits de l'homme, les mouvements migratoires et le droit d'asile, le développement humain et social et l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles.

Ces activités thématiques compléteront et correspondront aux objectifs stratégiques poursuivis par la Commission dans le cadre du SP et feront partie du dialogue politique avec les Philippines. Elles sont censées être menées pour la plupart par des acteurs non étatiques. Leur financement s'ajoutera aux moyens financiers prévus dans le cadre des PPI. Les Philippines bénéficieront également d'activités financées dans le cadre du programme asiatique (Asia Invest, par exemple) et d'activités financées dans le contexte de l'instrument pour la stabilité.

Sur le plan de l'enseignement supérieur, le principal objectif en Asie est de renforcer la capacité des universités à coopérer au niveau international en facilitant le transfert de savoir-faire et de bonnes pratiques en matière de mobilité des étudiants et des professeurs. La Commission européenne contribuera au financement d'un programme de mobilité entre des universités européennes qui ont signé la Charte Erasmus et des universités de pays tiers qui compléteront les programmes existants dans le domaine de l'enseignement supérieur. Le financement est prévu pour la maîtrise, le doctorat et le post-doctorat pour les étudiants et pour des échanges à des fins d'enseignement, de formation pratique et de recherche pour les professeurs. Des activités de coopération supérieure seront financées dans le cadre de la programmation régionale pour l'Asie

ANNEX I EU/EC Co-operation Objectives

1. The EU Treaty Objectives for External Co-operation

In accordance with **Article 177 of the Treaty Establishing the European Community**³¹, community policy in development co-operation shall foster:

- 1 Sustainable economic and social development of developing countries;
- 2 Smooth and gradual integration of developing countries into the world economy;
- 3 The fight against poverty in developing countries.

The Community's development policy shall contribute to the **general objective** of developing and consolidating democracy and the rule of law, and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms. Development co-operation is a multidimensional process covering broad-based equitable growth, capacity and institution building, private sector development, social services, environment, good governance and human rights.

On the basis of Article 179 of the same Treaty, a new Development Cooperation Instrument (DCI) was adopted in December 2006. The Philippines is eligible to participate in cooperation programmes financed under the DCI (European Parliament and Council Regulation (EC) N° 1905/2006 of 18 December 2006 establishing a financial instrument for development cooperation.

2. Objectives of the EU as laid down in other applicable documents

Commission Communication COM(2001)469 "Europe and Asia: A Strategic Framework for enhanced partnerships" with the following 6 objectives: (i) contribute to peace and security in the region and globally, through a broadening of our engagement with the region; (ii) further strengthen our mutual trade and investment flows with the region; (iii) promote the development of the less prosperous countries of the region, addressing the root causes of poverty; (iv) contribute to the

protection of human rights and to the spreading of democracy, good governance and the rule of law; (v) build global partnerships and alliances with Asian countries, in appropriate international fora, to help address both the challenges and the opportunities offered by globalisation and to strengthen our joint efforts on global environmental and security issues; (vi) and help strengthen the awareness of Europe in Asia (and vice versa).

On 9 July 2003, the European Commission adopted a Communication on a "New Partnership with South East Asia", setting out a comprehensive strategy for future EU relations with the region. The strategic priorities identified in the Communication include (1) Supporting regional stability and the fight against terrorism, (2) Human Rights, democratic principles and good governance, (3) Mainstreaming Justice and Home Affairs issues (4) new dynamism into regional trade and investment relations (5) development of less prosperous countries, and finally (6) intensifying dialogue and co-operation in specific policy areas, such as economic and trade issues, justice and home affairs matters, science and technology, higher education and culture, transport, energy, environment, and information society.

The Philippines is signatory to the 1980 Co-operation Agreement between the European Community and the ASEAN countries. The Agreement covers trade, economic co-operation and development as a basis for institutionalised dialogue. The EU and Philippines have manifested officially their interest for the negotiations for a Bilateral Co-operation and Partnership Agreement. This agreement aims at establishing a relationship based upon a modern policy agenda, with an appropriate institutional framework and enabling a policy dialogue on a wider range of issues, including political issues such as human rights and counter-terrorism.

European Parliament and Council Regulation (EEC) 1905 /06, of 18 December 2006 (DCI Regulation;) applies to the Philippines. This Regulation underlines the importance that the Community attaches to the promotion of human rights, support for the process of democratisation, good governance, environmental protection, trade liberalisation and strengthening the cultural dimension, by means of an increasing dialogue on political, economic and social issues conducted in mutual interest.

3. The EU's Development Policy

On 20 December 2005 the Presidents of the European Commission, the European Parliament and the EU Council signed the joint Development Policy Statement (DPS). This "European consensus" will provide the Union with a common vision of values, objectives, principles and means for development. The revised statement is intended to take account of changes both within the EU and internationally since the first statement on the European Community's development policy was adopted by the Council and Commission in November 2000. The new joint statement is structured in two parts, which set out:

- in the first part, "the EU vision of development", the objectives, principles and methods by which the EU at Community and member state levels implement their development policies;
- in the second, "the European Community's development policy", guidance for implementation at Community level.

4. Aid Effectiveness. Harmonisation and co-ordination

The aid effectiveness, harmonisation and co-ordination in the Philippines reflects the conclusions of the EU GAERC of November 2004, and builds on previous achievements on EU development activities, the EU local cost norms, joint EU statements and pledging at Consultative Group meetings. It takes a practical approach and includes commitments such as alignment to the Philippines socio-economic development plan for 2004 to 2010, joint analysis of this plan, definition in this framework of priorities and areas of concern, and delivery of EU support to the Philippines in a co-ordinated and harmonised way, *inter alia* trying to provide pooled financing in different sectors and budgetary support. Moreover, it acknowledges the value added of EU coordination meetings with EU MS and others donors, in order to improve policy coherence, streamline operations, and strengthen partnership within the EU and the larger community, in pilot areas including health sector, (and subsequently governance).

In the light of the first OECD/DAC High Level Forum (HLF) in Rome in February 2003, the Government of the Philippines established a co-ordination with all the donors and donor groups with a view to accelerating progress of harmonisation. Following the HLF II in Paris in March 2005 donors and government committed themselves during the last PDF in March 2005 to specific achievements in the areas of ownership, alignment, harmonisation and simplification, managing for results, and mutual accountability.

5. UN Summit conclusions 2005

The importance of strengthening the social dimension of globalisation and of promoting productive employment and decent work opportunities was highlighted in §47 of the **UN Summit conclusions of September 2005** regarding human and social development. UN member states committed themselves in particular to “*strongly support fair globalisation and resolve to make the goals of full and productive employment and decent work for all, including for women and young people, a central objective of our national and international policies as well as our national development strategies, including poverty reduction strategies, as part of our efforts to achieve the MDGs.*”

ANNEX II SP/MIP Consultations

Based on the RELEX concept paper, which originally allowed for two focal sectors, the Delegation had identified health and education as focal sectors. All consultations were based on this premise and followed the same pattern. However, it was subsequently decided to concentrate aid on support to the delivery of basic social services (including both health and education) and to focus in the first MIP(2007-2010) on health in order to try and boost impact and sustainability.

The EC Delegation conducted four consultation meetings in Manila during the preparation of the SP. All meetings followed the same pattern. They were structured into two parts consisting each of a slideshow presentation by the EC and a subsequent discussion. The first section pertained to the EC country assessment, the second presented the SP and MIP in broad strokes. All consultations were guided by a facilitator³⁴.

1. Consultation with Non-State Actors –18 April 2005

A total of 34 organisations were invited out of which 17 attended³⁵.

Representatives from civil society generally felt that the EC's analysis of problems and response strategy was appropriate. NSA representatives highlighted that alleviating poverty should remain the central purpose of the EC's intervention.

From this perspective, **health and education are valid priority sectors for EC intervention.** Beyond their immediate relevance to alleviating poverty, these two sectors would allow to address cross-cutting issues such as governance, preventing brain drain, and in the case of education, building a culture of peace, social responsibility, community-building, especially through a mixed intervention in both basic and non-formal education. Slowing down of progress in these areas was pointed out as indicator of low priority given to these sectors by the government. Harnessing market forces, through partnerships with the private sector, was pointed out as an avenue to be explored.

Mixed opinions were expressed on the **adequacy of local government units as implementation partners.** Although they may display higher efficiency in managing health and education services, and be more accountable than central agencies, misuse of power in LGUs was noted as a significant blockage. Participants were critical of both Departments of Education and Health and cautioned about doing business as usual with the Government.

Some participants expressed **doubts on the positive impact of trade and development programs on poverty alleviation,** pointing out the negative impact of globalisation on small/poor producers. Support to non-formal sectors of the economy was suggested. The EC was asked to ensure oversight of European transnational corporations in mining and other investment sectors, to ensure compliance to environmental and social safeguards. However, private sector representatives welcomed an increasingly environmentally-conscious European investment in the mining sector. The positive impact of other promising sectors such as IT and health care on slowing brain drain was pointed out. The EC responded that it could focus on sectors such as agriculture where increased exports would have a positive impact on poverty reduction.

Support to the following sectors was noted to be lacking, and deplored: Disaster preparedness, support to the judicial system; human rights; biodiversity and environment, water. It was also noted

that UN conventions should be mainstreamed into the EC's strategy. The EC pointed to ongoing projects and to the need for concentration to achieve impact.

Most participants expressed doubts on the **effectiveness of conditioning the contribution to the Mindanao Trust Fund** to the signature of a peace agreement. Support to areas where mutual trust has been built was considered more appropriate. Participants expressed the opinion that the worst case scenario was more than ever not just a theoretical option but a real possibility.

2. Consultation with EU Member States - 19 April 2005

Representatives present from A, B, CZ, E, F, FI, G, I, NI, UK.

On the presentation of possible causes for the current problems of the Philippines, one participant felt that clarification on the doubt about political will of the Government to implement far-reaching reforms was needed, because of the serious consequences of this statement. The EC emphasised that the doubt about political will was not related to co-operation with the donor community, but that it relates to the unwillingness to solve structural problems of the country. A participant suggested that religious conflict and intolerance shouldn't be mentioned as a main cause, since the roots of Muslim insurgency were much more related to poverty and inequality, and in comparison to other countries the Philippines was a tolerant society. Attendants commented on the status of the Ph. as a lower middle-income country. Even if there is availability of a reasonable amount of resources at national level, the EU strategy should focus on the prevalence of vast pockets of poverty as a main reason for its intervention.

Participants requested clarification on the concept of Sector Wide Approach (SWAP), thereafter provided by the EC. One attendee commented on the difficulties of working with SWAP and concluded that this tool would not be suitable for the Philippines, mainly because there was no level of influence on the Government, and the problem of aid fungibility. **Many participants requested the EC to intervene in governance, seen as the key problem of the Philippines.** Support in improving the tax collection system and the decentralisation process were suggested as much needed intervention areas. Attendees acknowledged that governance had a low aid absorption capacity and that there was no tool available to guarantee success. **They welcomed and encouraged the proposed integration of governance aspects in the SWAP for the health and education sector.**

After the presentation of the three-case scenario, one participant suggested to change the probability percentages in order to give a higher probability to the crisis and instability scenario. Feedback from civil society showed that there is a widespread pessimistic view of the country's development in the future. Participants agreed on the serious risks posed by the deteriorating environmental situation. One attendee suggested to put more emphasis on the environment, but it was acknowledged that there was a lack of commitment of the Government to prioritise environmental issues, and that this would complicate co-operation with donors. It was suggested to include projects related to environment in the Small Projects Facility.

The majority of participants felt that by working in health and education, money could be most effectively spent to address poverty in the Philippines.

3. Consultation with Government Representatives - 19 April 2005

Present: DA, DepED, DENR, DFA, DOH, DTI, NEDA, Ombudsman, Supreme Court.

On the EC country assessment it was suggested that the strengths, problems, causes and response strategies from the Government (GoP) and the EC should be linked together and presented in a matrix for a better overview. One attendee noted that the logic of the analysis was flawed because the issues raised were of different categories and dimensions; some being very broad and others very specific. This would make it difficult to relate the strengths, problems and causes to each other and come up with a response strategy. Participants asked for the clarification of the concept of miseducation presented as a cause of current problems, hereafter provided by the EC.

After the SP/MIP presentation, one participant asked for the possibility of including environment as a focal sector, even though acknowledging that the EC is already providing support through regional cooperation mechanisms. The EC replied that as a donor it is building on the GoP's concerns. Since the environment is not a GoP priority, the EC could not choose it as focal sector, but would mainstream it in its intervention in the health and education sector, as well as through the Small Projects Facility.

More questions on EC policies and procedures were raised, than actual comments and suggestions on the SP. Participants wanted to know whether there would be attached conditionalities for budgetary support in the health sector SWAP. Questions were raised on procedural issues of the implementation, financing and possible continuation of current projects. A participant asked how the EC would define the amount of ODA the Philippines would receive and requested to be informed about the criteria defining such amount. Participants also asked for clarification on the contribution to the Mindanao Trust Fund and the consequences for the MIP 2007-2010, in case a peace agreement would or would not be signed before December 2006. All the questions were duly answered by the EC. However, on criteria for allocation only a holding reply could be given by EC.

One participant concluded that the proposed EC strategy was not a big departure from the current one. **In general there was support for the SP/MIP with its focus on health and education, since participants agreed that this could help the GoP to achieve its own goals. Further assistance for trade and investment was seen as a priority.**

4. Consultation with the Donor Community - Manila, 3 May 2005

Attended by representatives from AusAid, IOM, JBIC, JICA, Korean Embassy, UNESCO, USAID, WHO and World Bank.

After the EC country assessment presentation, **participants commented extensively on the problems and causes presented.** One attendee asked if the EC was going to make a special case for Muslim Mindanao in its SP, given its particular situation. The EC replied that it would make special mention of Mindanao, but it would not go as far as to make a special case for it, since it did not intend to treat the area in isolation to the rest of the country. It was suggested to mention the problems of lack of sustainability in the Philippines. Furthermore, it was suggested to highlight the lack of social contract between the Philippine society and the state, as a crucial problem leading for instance to low tax collection. One participant commented that in comparison with similar countries,

the local delivery of public services and the decentralisation process in the Ph. were not that deficient. Another participant suggested adding the problem of weak rule of law, currently replaced by a rule of powerful people, and the problem of not being able to effectively use ODA. **Donors agreed that the general policies and institutional framework in the Philippines are not a problem per se, but their implementation and functioning.** They confirmed EC's lessons learnt from past cooperation in the Philippines.

On the 3-case scenario and diagram analysis, **various participants requested clarification on the link between the scenario analysis and the EC response strategy**, thereafter provided by the EC. One attendee commented that the scenario analysis was confusing and shifting attention away from the following strategy diagram analysis tools, which was more relevant. Participants wanted to know more details on the set-up and outcomes of the consultation with non-state actors, especially regarding their assessment of the country's situation. Moreover, participants asked how the EC had assessed the relevance for the Philippines, when setting the different intervention areas in the diagram analysis, and how the EC would monitor and adapt its strategy to different scenarios. The EC replied that the diagram analysis was mainly based on its own assessment and that although it is less flexible than some other donors, it would provide ranges for project allocations to allow for some flexibility.

On the SP/MIP, participants agreed on the importance of mainstreaming public finance management in the SWAP in health and education. One attendee asked whether the EC, would not engage anymore in projects in the future, but in budgetary support only. Another participant remarked that donors engaged in the PDF working groups, had identified the same priorities and issues that the EC had presented. **Overall, there was no disagreement with the EC strategy and donors expressed interest in enhancing their cooperation, especially in the areas of education, health, strategic projects facility and the Mindanao Trust Fund.**

Since May 2005 government-led donor coordination has indeed been significantly strengthened in particular in the areas of education, health and the MTF. For education and health, there are two very active PDF sub-working groups, both of which the EC is a member of (and even co-chairs the one on health jointly with the German Development Cooperation). There is a Joint Appraisal Committee also in the health sector. On the MTF, coordination is done at the following levels: PDF working group on Mindanao and Project Steering Committee on the MTF (the EC is in the process of becoming a member). In addition, there is coordination of EC projects (and of other donors) working on the ground with the MTF.

ANNEX III Country Environmental Profile

The Philippines has rich and diverse natural resources. However, these resources are being rapidly depleted due a variety of mutually reinforcing negative factors: high population pressure with the majority of the poor deriving their income from natural ecosystems; advancing industrialization, conflicts of interest between long term environmental concerns and short term profit motives in particular regarding logging and mining; absence of political will (and therefore of allocation of resources) to enforce effective implementation of a relatively comprehensive legal and regulatory regimes marked by a lack of clearly defined mandates and responsibility between the various layers of central and local authorities. Illegal (international) timber trade leads to corruption and money laundering activities.

The state of the environment

- High population growth rate, severe rural poverty and inequity and lack of security of tenure in the agriculture areas put pressure on the forest, forcing poor people to move to the uplands marked by fragile eco-systems. Only 8% of the original primary forest remains and many species are under threat. Deforestation has made many poor communities more vulnerable to natural calamities such as landslides and floodings. Soil erosion has accelerated dramatically and is estimated at 50% of the fertile top layer in the last 10 years. The country has been identified as one of the five hotspots (i.e. most threatened areas on earth, ADB 2005).
- Over-fishing and destructive fishing practices are main threats to the marine environment; average catch per day is less than 3 kg down from 10 kg 20 years ago. 70% of the coral reefs are in poor to fair condition and degradation is unabated.
- Just over 36 percent of the country's river systems are classified as sources of public water supply.
- Generation of waste is increasing rapidly as consumption rises, while collection efficiencies are dropping as service levels deteriorate. 40% of the country's solid waste remains uncollected.
- Metro Manila (currently 16th on the global top 20 of Mega cities with 10.9 million inhabitants) has been ranked by WHO as one of the five most polluted cities in the world. The largest contributors to this problem are fossil fuel combustion from small and medium industrial and commercial installations.

Environmental policy, legislative and institutional framework

Government addresses environmental and natural resource management through a rather comprehensive legal and regulatory regime for the sector with some sophisticated approaches. Neither illegal logging nor timber trade is designated a predicate offence under the anti-money laundering legislation.

The Philippines has ratified the Biodiversity Convention, the Kyoto Protocol, the Ozone Depletion Multilateral Agreements, and the International Tropical Timber Agreement among other key international instruments on environment protection.

The Department of Environment and Natural Resources (DENR) is the primary government agency responsible for the conservation and proper use of the natural resources. DENR is prone to outside pressure and suffers from internal conflicts of interest between having to protect certain areas and granting mining or logging permits. Many other public institutions have unclear and overlapping mandates on environmental protection, and coordination among them is inadequate. However, recently, DENR has taken steps to strengthen its institutional capacity.

Environmental and natural resource management in the Philippines receives a small share of the national budget. In 2004, it was only 0.8%. DENR and the LGUs are able to only cover their basic expenses, mainly salaries, and no investments at all, making it impossible to fulfil the mandatory tasks.

The Philippines has one of the most active and developed civil society at large and specific environmental NGO communities in particular in the Asia-Pacific region. NGOs play a major role in bringing environmental benefits into the community.

Sectoral integration

Community-Based Forest Management (CBFM) is the primary strategy for managing the country's forest resources. CBFM gives extensive rights and responsibilities to local people in managing forests. In practice, an array of legal problems and complications exist in most of the cases. Many communities do not know or fully understand their legal rights and options. Besides social and community forestry, reforestation activities have also included large scale government and industrial plantations and private tree farming, with limited success.

In some municipalities, appropriate land use management systems and soil conservation techniques have been developed to minimize land degradation, indiscriminate conversion, and consequent deterioration of land productivity. Private firms are increasingly adopting voluntary environmental guidelines. Nevertheless, these initiatives have a very limited impact at the national scale. Although beach-based tourism remains the mainstream in the Philippines, for the past few years, eco-tourism has slowly been gaining attention. Some cities and municipalities have started or are planning to convert their open dumps into controlled dumpsites and sanitary landfills. LGUs have intensified their efforts to make collection more efficient. Alternative economic yet sustainable uses of forest resources remain under utilised.

Philippines have long maintained an industrial pollution regulatory system. There has been little progress on sustainable production and consumption issues (recycling, eco-labelling, green procurement, etc.).

EC and other international development assistance

EC supports natural resource management issues either by integrating environmental components in economic and social development projects, or through specific environmental protection projects.

By 2004, overall EC commitment to environmental actions in the Philippines totalled almost €15 million (composed of bilateral environment projects proper, major environmental components of other projects and Philippine-based share of regional projects³⁶). The Philippines also benefit from the ASEAN Centre for Biodiversity, hosting its headquarters (as well as that of ACB's predecessor, the ARCBC); ARCB and ACB play a key role in the environmental protection and biodiversity conservation both at the level of each specific member country as at the regional level at large.

There are now less international cooperation projects in the environment sector than in the past. Confronted with GOP's own lack of commitment and even more so of its weakness in effective implementation of environmental laws and programmes, various donors have been reducing their funding allocations to the environment sector. Most of the aid to the environmental sector is bypassing the DENR and going directly to NGOs and LGUs. Major donors are ADB, WB, US, Japan, EC, Germany and Sweden.

Recommended priority actions

The EC commitment to environmental protection in the Philippines will continue to use a mix of policies and instruments to enhance the sustainable use of natural resources and ease pressure on them.

In addition to projects funded from thematic budget lines and/or the Asia-wide or ASEAN-wide programmes, directly or indirectly related to the environment, emphasis will be on mainstreaming environmental focus and concerns in projects and programmes funded from current and future NIPs. Major ongoing rural development programmes will actively pursue replication of proven environmental best practices. Forthcoming sector-wide approaches in health and education could incorporate environmental concerns and be used as vectors to effectively encourage environmental awareness and combat the linkages between poverty and a deteriorating environment. The Small Project Facility will continue to include the environment (linked to the MDGs) among its priority areas for funding. Last but not least, the EC will continue to collaborate with civil society to encourage GOP and the private sector to take a more pro-active environmental stance and to effectively tackle the key issues of enforcement of and respect for environmental legislations and international commitments.

ANNEX IV

Donor Matrix

Annex IV Donor matrix

Estimated figures

Amount committed in 2004 (million euros)

DAC Code	110	120	140	150	160	210	230	310	320	330	410	420	430	700	TOTAL	%
Sector	Edu- cation	Health	Water & Sanit	Gov't. & civil society	Other soc. infrast.& services	Trans- port	Energy	Agricul- ture	Industry	Trade	Environ- ment	Women in dev't	Other multi sector	Emer- gency &recon.		
Overall	17.78	3.583	1.9205	43.2847	38.021	307.0597	64.0248	117.425	0.02	3.9029	3.4862	0.3706	64.738	4.4505	670.0669	100%
Multilaterals	0	0.15	0	0.74	1.4	0.75	19.63	47.63	0	0	0	0	2.7	0	73	11%
WB		0.15		0.55	1.4		18.5	47.44							68.04	10%
ADB				0.19		0.75	1.13	0.19							2.26	0%
UNDP													2.7		2.7	0%
EU	3.72	3.41	1.17	9.92	25.98	6.3	44.39	29.02	0.02	3.9	3.26	0	50.72	4.45	186.26	28%
EC	1.71			5.86			1.11			3.9	2.37			3.45	18.4	3%
EIB													40		40	6%
Austria					25.9										25.9	4%
Belgium	0.3			2.5		6.3		1.8						0.03	10.93	2%
Czech rep.			0.14				0.36								0.5	0%
Finland		0.2		0.2											0.4	0%
France							22.9								22.9	3%
Germany															0	0%
Italy			1					26.2						0.1	27.3	4%
Netherlands													4.81		4.81	1%
Portugal	0.05														0.05	0%
Spain	0.75	3.21	0.03	0.1	0.08		20.02	1.02	0.02				2.02	0.3	27.55	4%
Sweden	0.13			1.08							0.64		1.08		2.93	0%
UK	0.78			0.18							0.25		2.81	0.57	4.59	1%
Others	14.06	0.023	0.7505	32.6247	10.641	300.0097	0.0048	40.775	0	0.0029	0.2262	0.3706	11.318	0.0005	410.8069	61%
Australia	10.12		0.75	18.75	9.82			1.5					11.31		52.25	8%
Canada				13.87								0.37			14.24	2%
China						300									300	45%
Japan	3.93							1.44							5.37	1%
New Zealand					0.82						0.22				1.04	0%
S.Korea								37.81							37.81	6%
United States	0.01	0.023	0.0005	0.0047	0.001	0.0097	0.0048	0.025	0	0.0029	0.0062	0.0006	0.008	0.0005	0.0969	0%

ANNEX V

Chronological Evolution of Amounts Contracted and Paid

€/ Philippines										
Budget Line / Domain	2002		2003		2004		2005		2002-2005	
	Contracts	Payments	Contracts	Payments	Contracts	Payments	Contracts	Payments	Contracts	Payments
Total	94,243,733.41	84,564,153.06	64,293,094.66	67,793,174.84	7,243,649.78	6,552,652.68	29,658,403.90	34,842,311.25	195,438,881.75	193,752,291.83
19.100 - Asia	0.00	0.00	0.00	0.00	700,000.00	0.00	6,810,830.00	3,261,700.00	7,510,830.00	3,261,700.00
B73000 - Asia	0.00	0.00	0.00	0.00	261,995.00	0.00	16,338,691.69	15,587,070.69	16,600,686.69	15,587,070.69
B73020 - Refugee Rehabilitation	0.00	0.00	5,615,952.00	4,248,052.00	3,000,000.00	2,217,040.00	-3,000.00	825,570.05	8,612,952.00	7,290,662.05
B76200 - Environment	0.00	0.00	652,811.00	261,823.00	0.00	0.00	0.00	197,004.00	652,811.00	458,827.00
B76201 - Tropical Forests	0.00	0.00	1,268,014.00	1,141,212.20	0.00	0.00	0.00	126,801.80	1,268,014.00	1,268,014.00
B77010 - Human Rights	300,000.00	0.00	0.00	82,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	300,000.00	82,000.00
Multi	93,943,733.41	84,564,153.06	56,756,317.66	62,060,087.64	3,281,654.78	4,335,612.68	6,511,882.21	14,844,164.71	160,493,588.06	165,804,018.09
1: This table was created manually on the basis of the information generated by the CRIS reporting module "Chronological Evolution" of Measures/Projects on 1/8/2006										

ANNEX VI Policy mix analysis - coherence

The relations with the Philippines are governed by various policies, the strategic priorities of which are mutually reinforcing. Thus, the essential elements of EU development policy are covered including the principles within which the EU is founded and are common to the Member States.

A new partnership with South East Asia: In line with the core objectives of the Asia wide strategy, this strategy proposed revitalising the EU's relations with ASEAN and the countries of South East Asia. The Commission recognised several reasons for enhanced relations between the two regions, including important political and economic interests; common features and values including diversity and regional integration; and increased interdependence particularly in addressing global challenges such as environmental degradation, new health challenges, terrorism and transnational criminality.

Trade: The European Union is committed to supporting developing countries' efforts to integrate into the trading system to help them reap the benefits of market opening. In recent years, the EU's approach to trade policy has evolved in terms of the scope and the level of ambition sought for both trade and investment liberalisation and rule-making.

ASEAN and the EU share a vital interest in the development of a rules-based multilateral trading system. While their trade with each other is important, trade with third countries continue to outweigh their bilateral trade and needs the legal certainty and the liberalisation that will come with the successful conclusion of the DDA. Co-operation with each other on WTO should therefore be the first priority on the trade agendas of ASEAN and the EU. The 2003 partnership strategy above also covers trade initiatives and initial thinking on a possible future trade agreement with ASEAN.

The DCI Regulation: Another basis for cooperation is European Parliament and Council Regulation (EEC) No.1905/06.. of 18 December 2006 on financial, technical and economic cooperation with the developing countries in Asia and Latin America (DCI). This regulation specifies that the aim of Community development and cooperation policies is human development. The Community attaches utmost importance to the promotion of human rights; support for the process of democratization; good governance, environmental protection, trade liberalization, and strengthening the cultural dimension, by means of an increasing dialogue on political, economic and social issues conducted in mutual interest.

/-The objectives of cooperation are defined in a broad way, to make it possible to intervene in all areas of cooperation covered by the agreements between the Community and the partner countries and under the policy and cooperation guidelines adopted in the relevant fora. The Regulation refers in particular to the following: sustainable development, poverty reduction, the integration of the partner countries in the world economy, trade and investment, regional integration and strengthening the links between the partner regions and the European Union. Similarly, the modernisation and improvement of institutional capacities is included as an essential principle of

cooperation. This will contribute, in particular, to the development and consolidation of democracy and to the respect for respecting human rights and fundamental freedoms.

Development policy: The principal aim of the Community's development policy is to reduce poverty with a view to its eventual eradication. This is grounded on the principle of sustainable, equitable and participatory human and social development. Promotion of human rights, democracy, the rule of law and good governance are an integral part of it. This objective entails support for sustainable economic and social and environmental development, promotion of the gradual integration of the developing countries into the world economy, the creation of productive and decent employment opportunities and a determination to combat inequality.

Coherence for Development: On 12 April 2005, the Commission adopted a Communication on “Policy Coherence for Development – Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals”. In this Communication, the EU reconfirms and strengthens its engagement to effectively deliver and monitor delivery within the given MDG timeframe between now and 2015.

The Commission has identified 11 priority areas where the challenge of attaining synergies with development policy objectives is considered particularly relevant, namely: trade, environment, security, agriculture, fisheries, social dimension of globalisation, employment and decent work, migration, research and innovation, information society, transport and energy.

Food safety - Sanitary and Phyto-sanitary (SPS) legislation: The EU integrated approach to food safety aims to assure a high level of food safety, animal health, animal welfare and plant health within the European Union through coherent farm-to-table measures and adequate monitoring, while ensuring the effective functioning of the internal market. EU SPS legislation has become more complex as the amount of new legislation increases. On the other hand, the EU has made big efforts over the past years to recast part of its SPS legislation dealing with hygiene standards and food and feed controls making it simpler. Moreover the Commission is providing training in 2006 on this new legislation to the Philippines both on fruits and vegetables as well as on fish and fishery products.

The bulk of the import conditions is harmonised EU-wide, however, some are not yet harmonised at EU level, which may lead to confusion and allegations of differential and discriminatory treatment by the Third Country. However, most of these concerns will be overruled by the coming into force of the EC Regulation on food and feed controls (882/2004).

There are many problems in the fishery sector, including the products intended for export. A Commission FVO inspection mission has had a negative outcome and there was need to improve the competence of the competent authorities in addition to more technical problems. Nevertheless the country has yet been able to continue export to the EC. In 2005, a team of two Member States experts has visited the country to provide technical assistance and advice. More technical assistance has been provided under the EC/ITC Asia Trust Fund but it is not yet clear if this will be sufficient.

Assessment: The strategy for the Philippines is consistent with the priorities set out in the above Community policies. These policies also provide dialogue and cooperation mechanisms either at the bilateral and/or regional levels. In particular, the 2003 partnership strategy with South East Asia indicates that the application of which approach depends on the nature of the issues that are being addressed – regional approaches are preferred when economies of scale are evident or when the chances of success are greater within a regional or sub-regional frame. This flexibility however may not always be seen as favourable on the part of the Philippine authorities (in the sense that the activities may not always address their own national priorities, difficulties encountered in tapping regional programmes, etc.)

ANNEX VII Poverty: smaller % of the population but growing numbers

In its recently published Philippine country poverty analysis³⁷, the ADB adopts a multidimensional approach to poverty analysis, based on income and asset deprivation³⁸, which builds on the results of various studies and constitutes the basis for this annex.

Evolution of income poverty in the Philippines

Measurement method

Poverty is measured in the Family Income and Expenditure Surveys (FIES)³⁹, which are undertaken every 3 years by the Philippine National Statistics Office (NSO) since 1985. These surveys measure poverty using two nationally-determined poverty lines i.e. the *food threshold* which is a measure of food needs and the *poverty threshold* which is a measure of food needs and nonfood basic needs⁴⁰. Philippine poverty thresholds differ from the international poverty lines (IPLs) of 1 US\$ or 2 US\$ per day, which are for international comparisons and are to be understood at 1993 purchasing power parity (PPP) prices⁴¹.

Methodological issues

The analysis of the evolution of the poverty incidence over time raises methodological issues, because significant methodological changes were made in the determination of the Philippine poverty threshold (in 1992⁴² and in 2003⁴³). For example, the latter included a new pricing method for the expenditure items which form the basis for determining the poverty line (substitution of ordinary rice to special rice in the minimum food basket). The new methodologies result in significantly lower poverty incidence ratios⁴⁴. Other methodological issues point to a possible underestimation of poverty headcounts. For example urban poverty is measured through a sampling method that excludes families without a permanent and official residence⁴⁵.

Evolution of income poverty

Percentage of Filipino families below the poverty threshold according to different methodologies

	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003
1985 Method	59.0	-	-	-	-	-	-
1992 Method	44.2	40.2	39.9	35.5	31.8	33.7	-
2003 Initially approved method	-	-	-	-	28.1	28.4	-
2003 re-visited method	-	-	-	-	-	27.5*	24.7*

*Preliminary estimates, National Statistical Coordination Board website, 25 January 2005

The above table shows that except for the period 1997-2000, poverty incidence expressed as a percentage of families living under the poverty threshold decreases in the Philippines. Families living under the food threshold declined from 12.3% in 2000 to 10.4% in 2003⁴⁶. The same trend can be observed using IPLs.

Poverty incidence is significantly higher when expressed as a percentage of the population living below the poverty threshold (33% and 30.4% in 2000 and 2003 respectively), because families are significantly larger in the poorest segments of the population. Rapid population growth (2.36% per annum) pushes the actual number of poor upwards (from 26.6 million in 1985 to 30.8 million in 2000). In other words, poverty decreases in relative terms but there are more and more poor Filipinos.

Average national figures hide extremely high geographical disparities:

- 1 In 2003, population poverty incidence exceeds the national average in 11 of the country's 17 regions and is over 40% in 7 regions⁴⁷.

322 population poverty incidence has increased in 5 regions between 2000 and 2003.

- 2 Poverty incidence is much higher in rural areas (47% of families in 1985 and 2000) than in urban areas (19.9%).

Finally, poverty is a condition subjectively perceived by the poor themselves. Surveys conducted by Social Welfare Stations (SWS) in 2003 reveal that 62% of families rate themselves as poor⁴⁸.

Causes of poverty

Lack of access to essential capital assets are a major issue in the Philippines:

- 1 *Human capital*. Only 67% of children who enter first grades complete elementary school. Geographical and financial access to health care services is poor.

- 2 *Financial capital*. The poor increasingly spend more than they earn. Access to microfinance is limited.

- 3 *Natural capital*. Environmental indicators are poor in the Philippines. Environment degradation particularly affects the poor. Access to land remains limited⁴⁹.

- 4 *Physical capital*. Many families in the lower 40% income group do not have access to electricity, and access to drinking water, sanitary toilets and house ownership has declined between 1999 and 2002.

However, access to *social capital* is high: 26% of families have at least one member involved in a people's organisation or a NGO.

Overarching causes of poverty include:

- 1 Weak macro-economic management an unattractive investment climate and a loss of international competitiveness.

- 2 Lack of productive and decent employment and income opportunities; low income, the lack of labour rights for certain categories of workers and illegal migration.

- 3 Excessive population growth.

- 4 Governance and security issues.

ANNEX VIII Human Rights

1. Context: The 1987 Philippine Constitution recognises respect for human rights, due process of law and international laws as part of the fundamental law of the land (Declaration of State Policies and Bill of Rights). The same Constitution created a Philippine Commission on Human Rights (PCHR); its Members are appointed by the President for a fixed 7 year term; thus, not totally independent. Budgets are automatically assured by Congress by virtue of the Paris Principle. The PCHR is tasked to provide services to Filipinos (including those residing abroad) through: investigation of all forms of human rights violations involving civil and political rights; the monitor of compliance with international treaty on human rights; visitorial powers over detention facilities. The PCHR recommends measures to Congress re human rights promotion and compensation of victims of HR violations. However, it is hampered by the lack of prosecution powers and poor financial and human resources.

2. UN Treaty Ratification: Most UN human rights conventions have been ratified by the GoP and incorporated into domestic law. Implementation of treaty obligations remains a problem. Even its reporting obligations (to Treaty Monitoring bodies) are delayed. Due to political dynamics, some international conventions have not been ratified by the GoP, such as: Second Optional Protocol to the International Convention on Civil and Political Rights (ICCPR, abolition of death penalty), Optional Protocol to the Convention Against Torture (CAT), the International Criminal Court (ICC).

3. Human Rights Violations: The various Treaty Bodies are mainly concerned by the following human rights violations:

- 1 The lack of appropriate measures to investigate crimes allegedly committed by State security forces and agents, in particular those committed against human rights defenders, journalists (in 2004 and 2005, second only to Iraq for journalists killed) and leaders of indigenous peoples, and the lack of measures taken to prosecute the perpetrators; this situation is conducive to a culture of impunity to flourish.
- 2 Death penalty is imposed on 52 crimes. 19 minors (below 18 years of age) have been sentenced to death and are part of the thousand plus “death row inmates”;
- 3 Indigenous peoples (IPs) displaced by counter-insurgency and mining operations;
- 4 Numerous instances of trafficking of women and children. While a new law was passed, measures are still insufficient to prevent trafficking and provide assistance to the victims;
- 5 The promotion of overseas work whilst lacking a national focal point to provide information and support services for migrating and needy Filipinos, especially women;
- 6 Persistent reports of ill-treatment and abuse (due to lack of a law prohibiting torture), including sexual abuse, in situations of detention and children being detained together with adults a vaguely worded anti-vagrancy law is used to arrest persons without warrant, especially women and children in prostitution, and street children; jail congestion; Child soldiers recruited by insurgent groups; child labour, especially in domestic services.
- 7 For the past years, rape, battering and abuse of women and children (including incest - no specific law) topped the reported cases to the PNP and the DSWD;
- 8 State restriction of availability, access to, and delivery of, the full-range of sexual and reproductive health information and services, including contraception and post-abortion care; 300,000-500,000 women undergo clandestine abortions despite legal sanctions, women undergoing abortion are often denied proper/timely medical services

- 9 Automatic appropriation for debt payments substantially cuts down the national budget for education and other social services (including public health);
- 10 Access for disabled persons not observed even by government agencies/ infrastructures

4. Human Rights Defenders: Various human rights defenders (including advocates for rights of children, women, IPs) have been submitting alternative reports to the various Treaty bodies and providing interim services to vulnerable groups.

ANNEX IX Peace Processes with Communist Groups and Muslim Insurgency

Communist Party of the Philippines (CPP) / New People's Army (NPA)

The CPP/NPA, result of the first split of the Left movement, emerged as a revolutionary guerrilla group during the worldwide surge of communist armed groups in the late 1960s. China provided material support from 1969 to 1976, the period where the communist insurgency gained momentum. With the initial aim to overthrow the government to implement a communist system, it maintained its struggle to fight “US imperialism” and the domestic political and business elite.

Currently the NPA derives its funding mainly through extortion of local businesses and foreign companies. Having been active for 36 years, the CPP/NPA has established itself, not only as an armed group, but as a social movement, recruiting its members mainly from the impoverished rural population, pushing for land reform and engaging with their base communities. Even though the government rightly accuses the NPA of pursuing criminal and terrorist activities, the feudal structure of Philippine society with its protracted inequality, and the bleak future for most of the rural Filipino youth can be seen as the underlying cause for the existence and persistence of the communist insurgency.

In early 2005, the NPA comprised around 8200 combatants, with presence in 70 out of 79 provinces and strongholds in Mindoro, Mindanao, Luzon, Bicol, Quezon Province and Isabella. It appears to be somewhat fragmented, with three assassinations of communist breakaway movement leaders undertaken by NPA in the period of 2000-2004.

Peace talks between the Government (GoP) and the National Democratic Front (NDF), the political arm of the movement comprising both CPP and NPA, started in 1992 and led to an agreement to open negotiations on human rights, socio-economic reforms, poverty, political and constitutional reform, and cessation of hostilities. Peace talks were terminated by NDF during the Estrada Administration and reconstituted under auspice of the Norwegian government in Oslo in April and June, 2001. Yet, the talks were suspended by the Government, due to congratulatory statements issued by the NDF to the NPA on the political assassination of outgoing congressman Rodolfo Aguinaldo.

In August and September 2002, the CPP, NPA and self-exiled leader Jose Maria Sison were placed on the US and EU terrorist lists. After 2½ years of recess, the two sides resumed formal talks in Oslo in February 2004. A Joint Statement was signed, where the two parties agreed that effective measures should be undertaken to resolve the outstanding issue of the terrorist listing. A second and third round of talks was conducted in March-April and June, 2004. During the latter, the NDF demanded the US and the EU to remove the CPP/NPA from their terrorist lists, in order for the negotiations to proceed satisfactorily. Dialogue was thereafter unilaterally suspended by NDF in August 2004, claiming that the Government was not committed to push for the delisting of the communist groups from the US and EU terrorist lists. The Joint Secretariat stopped operating but was not dissolved.

The GoP released 113 out of 121 political prisoners after the disruption of the talks in 2004, but has not openly called for the delisting of CPP/NPA. 6 CPP members were elected into Congress in May 2004. A Committee on Peace, Reconciliation and Unity, chaired by NDF leader Satur Ocampo and comprising a representative from the MNLF, was created, but negotiating positions seem too far apart for imminent progress on peace negotiations to occur.

Moro National Liberation Front (MNLF) / Moro Islamic Liberation Front (MILF)

The conflict in Mindanao has historical roots dating back to the arrival of the Spanish in the 16th century. In the early 1970s, resistance to Marcos rule and massacres of Muslims to justify a “State of Emergency”, to increasing Christian settlement and to large-scale logging and mining activities, was channelled through the creation of the MNLF, who fought for an independent Muslim state in Mindanao.

A first peace agreement with the MNLF was signed in 1976 in Tripoli, entailing a measure of self-rule for areas of Mindanao where Moros predominantly lived, but was never properly implemented in the eyes of the Moro group, which refused to disarm. In 1977, the MILF emerged as a dissident group of MNLF and continued the armed struggle after the latter signed a final peace agreement with the GoP in 1996. The structural causes for Muslim insurgency should not only be seen in religion, but more so in the constant neglect of the Mindanao region by central government since independence and uneven access to land. This translates into protracted poverty and lack of opportunities for the Moro population, which feed into animosities against the government and Catholicism as a symbol of century old oppression.

By the end of 2004, the MILF comprised around 11,000 members operating mainly in Central Mindanao. By entering into peace talks with the Government since 2001, the MILF implicitly abandoned its struggle for an independent state, but agreed to find a solution entailing increased autonomy for the Bangsamoro people. The MILF is not classified as a terrorist group, neither nationally nor internationally. It appears to suffer from fragmentation, as breakaway groups – from which the MILF leadership officially distances itself - have sporadically clashed with Government troops throughout the past years. Informed sources confirm that 2 MILF leaders with approximately 2,200 combatants were operating separately from MILF chairman Murad, as of February 2005.

The GoP–MNLF peace agreement was signed in Jakarta in August 1996, establishing a Special Zone of Peace and Development in the Southern Philippines under chairmanship of the MNLF, composed of 14 provinces representing around 23% of the total land area and 14% of the total population in the Philippines. Less than a year later, the MILF agreed on a ceasefire with the GoP that ended when President Estrada declared an “all-out war policy” towards MILF in April 2000. In August 2001, peace talks resumed under President Arroyo and both sides agreed to implement the 1976 Tripoli Peace Agreement. The Agreement comprises security, rehabilitation and ancestral domain issues (mainly rights on land and natural resources). Both parties signed the Agreement’s implementing guidelines on security in 2001. In May 2002, the implementing guidelines on humanitarian rehabilitation and development were signed. Talks were brought to a halt in February 2003 when the military launched an assault on MILF-controlled territories in

pursuit of terrorist elements. After MILF issued a statement rejecting terrorism, the military withdrew from MILF headquarters, and a new formal ceasefire agreement was signed in August 2003. Exploratory talks were held under the auspices of the Malaysian Government, and a Joint Ceasefire Coordinating Committee was tasked to monitor the agreement.

Resumption of formal peace talks was deferred throughout the years 2003 and 2004. In October 2004, a 60-member International Monitoring Team (with members from Brunei, Malaysia and Libya) was deployed to Mindanao with a mandate to monitor the effective implementation of the GoP-MILF ceasefire for the duration of one year. Sporadic skirmishes between the military and MILF elements occurred in 2004 and 2005, with a serious clash in Maguindanao in January 2005. Yet, these events did not hamper the official GoP position to continue peace negotiations, as the MILF leadership formally distanced itself from the incidents.

Exploratory informal peace talks have been held in April 2005 and February 2006 in Malaysia, which dwelled on the issue of ancestral domain, the final agenda topic of the 2001 Tripoli Peace Agreement. Both GoP and MILF expressed deep satisfaction over the results of the meeting. However, both parties also agree that more technical level discussions on this crucial matter will be required to exhaust all possible consensus points before the start of formal negotiations. Despite stated interest from both sides to resume formal peace talks, it remains unclear if and when a final consensus on ancestral domain will be reached.

ANNEX X Indigenous Peoples

Legal Framework: The rights of indigenous peoples in the Philippines as defined in Republic Act 8371 or the IPRA Law of 1997⁵⁰ is anchored on the recognition and respect of five (5) basic rights, namely: (a) rights to ancestral lands and domains; (b) the right to self-governance; (c) social justice and human rights; (d) right to protection and preservation of indigenous culture, traditions and institutions; and (e) right to basic services. A National Commission on IP – composed of tribal members – awards “ancestral domain lands” to IP on the basis of communal rather than individual ownership, impeding the sale of the lands by tribal leaders. Legislation is not fully implemented because of opposition from particular mining and agri-business interests.

Challenges: IPs account for approximately 16% of total population and live primarily in the mountainous areas of northern and central Luzon and in Mindanao. No specific laws discriminate against IPs, but the remoteness of the areas that many inhabit and cultural bias hamper their full integration into society. Specific concerns include:

-On Ancestral Domain and Lands: conceptual and physical overlaps with agrarian reform, community forest management, protected biodiversity, mineral and other special “areas” defined by the government. The issue of land rights and ancestral domain remain a contentious issue in the peace negotiation between the GOP and MILF. This underscores that the greatest potential threat to the peace and order situation in Mindanao is conflict over land and land-related exploration and exploitation rights.

-On Basic Services: There is a need to ensure that government approach to service delivery is sensitive to indigenous peoples’ culture, tradition and institutions. National and local governments should also be enabled to understand the indigenous concepts of development, resource-use and management and appropriateness of established structures and processes. IP children suffer from lack of basic services, health and education. A report by the Department of Education revealed that IP children were falling behind in the quality of education.

-On Social Justice and Human Rights: The UN Special Rapporteur mentions that various forms of harassment and intimidation committed against the IPs are directly related to conflicts in land and suppression of their ancestral domain and rights. It is important therefore to promote peace in the IP communities by ensuring that they are able to avail of the same rights and protection and privileges that all other Filipinos in general are able to enjoy.

-On self- governance: IPs in general, resist projects and programs that are externally determined and threaten their ancestral domain and land rights and cultural heritage. There is a need to strengthen mechanisms for meaningful participation of the IPs including their capacity for self-governance.

-On conflict: IP suffer excessively from armed conflict since they often live in mountain areas where different guerrillas operate.

ANNEX XI Decentralisation and Local Governance

Situation Analysis: The enactment of the Local Government Code in 1991 devolved the responsibility for the delivery of many basic and infrastructure services to the Local Government Units (LGUs). This devolution came with some form of fund transfers from the national government to the LGUs called the Internal Revenue Allotment (IRA), although not always with the required amount or know-how transfer to ensure effective decentralisation of services. In the past 13 years of implementation of the Local Government Code, there have been significant changes in the way LGUs manage their local affairs and in the way national government relates with LGUs and in the way people, through civil society organisations (CSOs) participate in local governance. Many LGUs have also developed innovative practices in development planning in consideration of economic, environmental, social and cultural factors. However, such gains are not enough to achieve widespread progress and genuine decentralisation. Many parts of the country remain poor and the population deprived of basic social services. This may be attributed primarily to the limited IRA received by the LGUs. The IRA was low (40% of the internal taxes collected by the national government) and was not automatically given to the LGUs. In addition, there is an uneven level of capacity and capability of both civil society organisations and LGUs in good governance (e.g., management functions, technical skills in fiscal management, land use planning, resource valuation, policy development, etc.). The MTPDP acknowledges the key role LGUs should play in achieving the national priority agenda and recognizes the importance of good governance in addressing poverty. However, most of the MTPDP measures are focused on developing infrastructures rather than on capacity-building of LGUs. In the march 2005 Philippines Development Forum (PDF), Decentralisation and Local Governance was identified as a key area of concern to foster the partnership between national government and LGUs towards national socio-economic development.

Challenges: Some of the key issues identified in the PDF were:

a.) Local Governance Framework

- Need to harmonise capacity-building efforts for LGUs, including setting up a sustainable mechanism for rationalization of capacity building activities;
- Need to institutionalise performance benchmarking systems; Need to clarify roles between national line agencies and LGUs for the effective delivery of services (e.g., in health, social services, etc.).

b.) Local Finance

- Need to consider well-targeted performance grants without creating moral hazards (i.e., dependency on grants);
- Need to explore untapped LGU revenue base (e.g, centralised land valuation, privatisation of assets);
- Need to harmonise central government financial institutions on-lending terms of funds sourced from Official Development Assistance (ODA);
- Need to promote anti-corruption practices at the local level.

c.) Legal Framework:

Need to conduct a broad review of the implementation of the Local Government Code particularly the review of the IRA formula to enable the LGUs to cover the cost of devolved functions

ANNEX XII

Disaster Preparedness and Prevention in the Philippines

The Philippines is considered one of the most disaster prone countries in the world. It ranks 4th in the world listing of high risk countries in terms of natural disasters, such as typhoons, earthquakes, volcanic eruptions, floods, tsunamis, landslides and drought. Annually, the country is swept by an average of 25 typhoons that causes flooding & landslides. It is surrounded by six major trenches and thousands of kilometres of fault lines. It also lies along the “Pacific Ring of Fire” with 200 volcanoes distributed along five volcanic belts, 21 are considered active. Man-made disasters also place the Philippines among the high risk countries resulting from armed conflict/militarization/terrorist incidents, deforestation, mining, fire, pollution, development aggression.

Under the law (PD1566), each LGU is mandated to have its own Disaster Management Plans (DMP) with the National Disaster Coordinating Council being the lead agency. Although the Philippines has built up a systematic method of responding to disasters down from the national to the local level and has built a network of disaster response organizations with linkages to various international and private funding sources, disaster management in the Philippine context is basically just response and relief and very little on reducing risk, mitigation and preparedness (i.e. appropriate land-use planning, construction, other preventive measures to avoid disaster prone conditions). Many poor are located in rural areas and heavily dependent on agriculture, a potentially highly hazard-vulnerable occupation.

The NDCC is the highest policy making, coordinating & supervising body at the national level. It recommends the declaration of state of calamity and the release of national calamity fund. Under the Local Government Code, 5% of the internal revenue allotment shall be set aside for relief, rehabilitation, reconstruction during the budget year. The impact of these disasters costs the government an average of PHP15 billion per year in direct damages, or more than 0.5% of the national GDP. The existing financing strategy and funding priorities combined with very limited flexibility in the national budget (due to high levels of non-discretionary spending) leave the government highly exposed to major catastrophe. It is important that a national framework for comprehensive disaster risk management be prepared and implemented that would provide for political leadership and policy support at the highest levels, while facilitating the active engagement and implementation of all stakeholders at the national, local and household levels. The Philippine system tends to be more of a centralized top-down administrative system than a community-based system and there are few incentives for local level initiatives.

In July 2001, House Bill 221 – ‘Streamlining/Strengthening the Phil. DPP Capability’ was filed which however, offered little provisions for preparedness. In Sept. 2003, House Bill 6376 was sponsored to strengthen the capacity of communities to develop disaster resiliency and propose the creation of a separate government body to handle the country’s disaster management work. With the two House Bills filed in Congress, the Phil. Mgmt. Disaster Forum, NGOs, DM practitioners, the academe and health organizations have been lobbying to push for a comprehensive and pro-people disaster management system in the country and the need to institute legislative changes in the present disaster management system. Institutionalizing and mainstreaming DPP into development is likewise deemed essential.

ANNEX XIII Risk analysis and Three-Case Scenario for the Philippines (2007-2013)

The time horizon of the CSP is nearly 8 years from the present situation which makes a forecast of the future difficult, if not impossible and a relevant analysis of the risks a challenging task. Use of a three case scenario model is the suggested response to this situation (optimistic, muddling through and pessimistic scenario). The proposed strategy tries to cater for all three scenarios through a robust approach but it is however not risk-free. The major risks for the country are:

- 1 Macroeconomic instability
- 2 Terrorist threats and lack of progress in the peace process in Mindanao
- 3 Lack of reform efforts in government
- 4 Continued population growth
- 5 Anti migration moves from countries currently receiving Philippines overseas workers

More on these risks can be found in the relevant chapters and in the CSP. The EC will in consultation with other donors try through continuous dialogue with the Filipino authorities make them aware of the risks and encourage them to take appropriate measures to minimize these risks. This should be facilitated by the EC leading role in sector policy approaches.

The Delegation will also need to monitor permanently risk and crisis indicators as well as critical assumptions of the country strategy and if necessary adjust the focus of its programmes or even its response strategy.

The various scenarios envisaged are described hereafter.

1. Optimistic scenario -> 10% likelihood

ASSUMPTIONS

Successful political and economic reforms

Medium term fiscal stability

Continued high economic growth on per capita basis

More equitable income distribution

Significant reduction of poverty

Stable supply of reasonably priced energy and fuel
Increased trade and investment flows

Increased competitiveness

Improved governance

Substantial reduction of population growth

Reduced brain drain

Improved health and education indicators

Sustainable peace with rebel groups

Integration of environmental concerns into all policies

INDICATORS

Automation of the electoral process, party system strengthened, effective bureaucratic streamlining, successful implementation of agrarian reform programme, unemployment rate decreased from 12% in 2004 to 8.9% by 2010, clear separation of State and Religion issues.

A balanced budget is reached and public debt to GDP is lowered to 90% by 2010.

GDP growth is increased to a sustainable 7%.

Gini coefficient going back to 0.40, minimum wage increase

MDG on poverty reduction is met, the poverty incidence is decreased to 17% (2010), proportion of families below subsistence threshold is decreased to 8.9% by 2010, focused and increased development assistance to Mindanao.

Energy supply covers 100% of families, stable prices avoid social unrest and increase political stability.

Investment rate increased to at least 28% of GDP, increased exports to US\$50 billion, savings to GDP achieve 30%.

2 million hectares of agri-business land developed, 3 million entrepreneurs supported by government mechanisms, implementation of the National SME Development Agenda.

Capacity and participation of LGUs in providing public services is increased, problem of court delays is tackled, Barangay Justice System is strengthened, high government and military officials are sentenced for corruption charges, journalists killing cease

Reduction of population growth rate to 2.00% in 2010, 60% of couples practising responsible parenthood, accessibility of contraceptives at the local level.

Enabling the creation of 10 million jobs, reforms in the health sector induce high skilled medical practitioners to stay in the country.

Provision of electricity and water to all Barangays in the country, the problem of teacher/education quality is addressed, 3000 school buildings are constructed, tuberculosis incidence is significantly reduced, successful implementation of the government's Health Sector Reform Agenda.

Peace agreement with MILF in place, peace negotiations resumed with NDF, marginalisation of Abu Sayyaf, rehabilitation and development of conflict areas.

Successful implementation of logging ban, decongestion of Metro Manila, land area covered by forests increases to 1990 level of 21-25%, responsible mining and logging practices imposed.

2. Muddling-through

-> 60% likelihood

ASSUMPTIONS

Some political and economic reforms

Medium term fiscal instability

Low economic growth on per capita basis
Unchanged income distribution

Slight reduction of poverty

Relative stable supply of more expensive energy and fuel

Stable trade and investment flows

Stable competitiveness

Slightly improved governance

Small reduction of population growth

Continuous brain drain

Stable health and education indicators

Peace with some rebel groups

Reactive environmental policies

INDICATORS

Half of the tax bills proposed by the government are belatedly passed by Congress, privatisation of the National Power Corporation to lower public sector deficit pushes through, ODA assistance does not avail of its full potential due to slow pace and low quality of reforms.

Fiscal deficit remains larger than -3% of GDP, government revenues increase by 4% per year and not by the needed 15%, tax collection remains low, major economic instability avoided mainly thanks to constant OFW remittances.

GNP per capita growing by 1% every year.

Gini coefficient remaining high at 0.46 with possible negative effects on economic growth, conflict reduction and political stability

Poverty among families drops from 24.7% in 2003 to 18% in 2010, on-going implementation of the Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services programme, no substantial increase in development assistance to Mindanao due to prolonged peace negotiations between the government and MILF.

Energy supply covers 80% of families. Despite of rising oil prices and financial stress of the power sector, the government finds alternative measures to prevent major economic instability and to avoid that consumers pay for the whole price increase.

Investment to GDP growth continues to be an average of 19%, exports remain around US\$38 billion, savings rate remains at 19% of GDP.

Expansion of micro-finance initiatives for SMEs, use of comparative advantage in the electronics business and in business process outsourcing (call centres), new investments in mining.

Improved mechanisms to fight tax evasion, graft and smuggling in place, conviction rate in corruption cases increases slightly from the 14% registered in 2005, lack of reform in the criminal justice system.

Population growth rate from 2.34% in 2000 declines to 2.24%, 50% of couples practice responsible parenthood.

Steady migration flow of 800,000 deployments per year, increased training and deployment of high skilled workers.

AIDS prevalence is contained to 1% of population, access to safe water supply remains 80%, advancement in decentralisation of the health system, government's Schools First Initiative is implemented to improve basic education.

Resumption of formal peace talks and eventual peace agreement with MILF, low intensity conflict with NPA, continued military struggle against terrorist groups.

Continuing slash-and-burn agriculture and illegal logging, risk of landslides and flooding in relation with typhoons remains high.

3. Crisis and instability

-> 30% likelihood

ASSUMPTIONS

Absence of significant political and economic reforms

Fiscal crisis

Negative economic growth on per capita basis

Worsening income distribution

Poverty increase

Unstable supply of highly expensive energy and fuel

Declining trade and investment flows

Declining competitiveness

Worsening governance

Continuous population growth

Accelerated brain drain

Worsening health and education indicators

Intensification of armed conflict

Reduced environmental policies

INDICATORS

Paralysis within the state decision-making structures due to lacking party discipline, pork barrel legislation, perpetuation of political and business dynasties, and corruption.

Outstanding public debt surpasses 150% of GDP, excessive losses in government-owned or controlled corporations widen the public sector deficit. In worst case, the government stops servicing its foreign debt, thereby generating major economic instability.

Triggered by economic stagnation, high inequality and high population growth. Tax payers reduced.

Leads to deeper ethnic rifts in Mindanao and more social and political unrest among the impoverished groups throughout the country.

Official poverty incidence of 34% in 2004 increases to 40%, an intensified armed conflict in Mindanao leads to increased displacement and thus higher poverty, marginalisation of indigenous groups by economic encroachment.

Regular blackouts, rising inflation due to high international oil prices.

Increased armed conflict, political instability and poor economic performance lead to further downgrading by global credit rating agencies and thus to reduced investment flows.

Declining level of English language hampers advantage in the service outsourcing market, low investments in education lead to a lower skilled workforce, heavy regulatory system increases the burden of conducting business in the country.

No effective civil service reform to address bloated bureaucracy. Public perception of endemic corruption leads to fewer investments and to apathy among the populace. Organised crime activities rise.

Growth rate of 2.36%, reaching more than 100 million Filipinos in 2015. Negative effect on GDP per capita, on the environment, unemployment, migration, poverty and political instability.

Destabilising migration flows due to population growth. Brain drain also from rural to urban areas.

Net enrolment rate in primary education decreases due to less access to schools. Reduction in the number of fully immunised children due to government's fiscal problem. Persistently high maternal mortality rate, breakout of HIV/AIDS epidemic.

Peace talks with MILF and NPA remain stalled, MNLF and MILF splinter groups gain importance and create strong alliances with Abu Sayyaf and Jemaah Islamiyah, terrorist attacks in large cities intensify, probability of a military coup increases.

Continuing decrease of land area covered by forest to 15% by 2010, decreasing access to freshwater resources leads to conflicts between communities, erosion and destruction of cropland mainly due to higher population densities.

ANNEX XIV Philippines at a glance

The status of the country as to the likely achievement of the Millennium Development Goals at a glance

In October 2006, *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific UNESCAP*, the *United Nations Development Programme UNDP* and the *Asian Development Bank ADP* have issued a report “Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2006”. This report is the latest update on the progress towards MDGs in Asia and the Pacific. It highlights the region's achievements and exposes issues on which much work remains to be done. The report looks in a more holistic way at overall country progress by assessing absolute MDG indicators in addition to MDG targets.

The report classifies the progress made by each country into 4 categories

- *Early achiever* — Has already met the target
- ▲ *On track* — Expected to hit the target by 2015
- *Off track – Slow* — Expected to hit the target, but after 2015
- ▼ *Off track – Regressing* — Slipping backwards, or stagnating

Goal	1	2	3	4	6	7																
	\$1/day poverty	Underweight children	Primary enrollment	Reaching grade 5	Primary completion rate	Gender primary	Gender secondary	Gender tertiary	Under-5 mortality	Infant mortality	HIV prevalence	TBC prevalence	TBC death rate	Forest cover	Protected area	CO ₂ emissions	ODP/CFC consumption	Water urban	Water rural	Sanitation urban	Sanitation rural	
Philippines	▲	▼	▲	▼	●	●	●	●	●	●	▲	●	●	●	▼	●	▼	●	▼	■	▲	■

<i>General Data</i>	
<i>Population</i> ¹	86 Million (by sex, 42.7M females, 43.3 M males; by region, 56% Luzon, 24% Mindanao, 20% Visayas)
<i>Indigenous Peoples/Ethno-linguistic Communities</i> ¹	15-20% of population (about 140 groups); 53% in Mindanao
<i>Religion</i>	Roman Catholic 83%, Protestant 9%, Muslim 5%, Buddhist and others 3%
<i>Land area</i>	300,000 sq. km.
<i>Population density</i>	287 per sq. km.
<i>Annual Population growth rate</i>	2.36% per year (or 5,000 babies are born every day)
<i>Contraceptive Prevalence Rate (CPR, % of married women only)</i> ³	48.9 % (33.4% modern methods, 15.5% traditional methods)
<i>Life expectancy at birth</i>	69.8 years (70.1 females, 64.1 males)
<i>Non-literacy rate (% of population age 15+)</i> ⁴	7% (3.2 M females, 3.1 M Males)
<i>Human Development Index (ranking of 175)</i> ⁵	84
<i>Gender Development Index (GDI)</i> ⁴	63
<i>Corruption Perception Index</i> ⁶	111 th out of 146
<i>GNI/capita (US\$, Atlas method)</i> ⁷	1,080
<i>GDP (current US\$)</i> ⁸	80.6 billion
<i>FDI, net inflows (current US\$)</i> ⁸	1.1 billion
<i>FDI/capita</i> ⁸	13.8
<i>Geopolitical Divisions</i>	17 Regions, 79 Provinces, 117 Cities, 1,500 Municipalities, 41,975 Barangays
<i>MDG Indicators</i>	
<i>Proportion of population living below US\$1/day</i> ¹⁰	15.5%
<i>Prevalence of underweight children (under 5)</i>	28.1% females, 27.2% males
<i>Net enrolment ratio in primary education</i>	93 %
<i>Primary completion rate</i>	90 %
<i>Ratio of girls to boys in primary, secondary, tertiary education</i> ¹	Primary %:39.2 females, 42.3 males Secondary %:34.3 females, 33.5 males Tertiary%:12.3 females, 11.7 males (level of completion)
<i>Under 5 mortality rate(per 1000 live births)</i>	37.0 (my data say 40)-GoP 2002-2004) – from WB 2003 data
<i>Proportion of 1 year old children immunised against measles%</i>	81.7
<i>Proportion of births attended by skilled health personnel%</i>	58.0
<i>HIV prevalence among 15-24 year old pregnant women %</i>	0.06
<i>Proportion of population with sustainable access to improved water %</i> ⁷	86
<i>Macroeconomic & Public Expenditure Indicators in 2003</i>	
<i>GDP Growth (annual) %</i>	4.5
<i>Investment/GDP %</i>	19.3
<i>Exports/GDP %</i>	48.9
<i>Imports/GDP %</i>	49.4
<i>FDI/GDP %</i>	1.4
<i>Debt service/GDP</i>	10
<i>Inflation rate %</i>	3.1
<i>Unemployment %</i>	10.2
<i>People living on less than US\$2/day %</i>	47
<i>Public expenditure indicators</i>	
<i>Govt expenditure/GDP %</i>	19.3
<i>Health expenditure/Total Govt expenditure %</i>	2
<i>Education expenditure/Total govt expenditure %</i>	17
<i>Debt service/ Total govt expenditure %</i>	51
<i>Gini coefficient</i>	0.46

ANNEX XV Key components of the MTPDP

Part 1: Economic growth and job creation. The MTPDP identifies nine areas that will spur economic growth and create jobs, namely: a) trade and investment, b) agribusiness, c) environment and natural resources, d) housing construction, e) tourism, f) infrastructure, g) fiscal strength, h) financial strength, and i) labour. Special emphasis was given to the promotion of SMEs, which will contribute to the realisation of the job targets as well as contribute to economic growth and poverty reduction. The Plan aims to create three million micro-enterprises and provide them with credit, technology and marketing support. Another key strategy for job generation is the development of two million hectares of new lands for agri-business that is expected to generate two million new jobs and at the same time enhance the productivity and incomes of Filipino farmers. According to the Plan, labour policies should further be guided by the principles of providing decent and productive employment, i.e. adequate income is generated, rights at work are protected, social protection is provided for, and participation in the democratic process is guaranteed through tripartism and social dialogue.

Part 2: Energy Independence and Power Sector Reforms. The Plan aims to pursue greater energy independence through increased oil and gas exploration, development of renewable energy and expanded use of natural gas. Power sector reforms shall include reduction of electricity rates, resolving the problem of the losses of the National Power Corporation and encourage private sector participation in power generation.

Part 3: Social Justice and Basic Needs. This section is divided into two main areas: a) addressing basic needs, and b) responding to the issues related to achieving national harmony (i.e. automated elections, the peace process, healing the wounds of EDSA, peace and order and the rule of law). Addressing the basic needs refers to the anti-poverty measures outlined in the Plan, which revolve around five goals: a) enhanced livelihood activities through credit support and capacity building, b) asset reform that includes agrarian reform and ancestral domain issues, c) improved accessibility and affordability of essential services including clean water and health care and reducing by half the cost of medicines, d) protection of the vulnerable (i.e. children, youth with special needs, women in difficult circumstances, persons with disabilities and the elderly), and e) empowerment of the poor through the government pro-poor programs.

Part 4: Education and Youth Opportunity. The Plan addresses three areas, namely education, science and technology and culture. On education, the Plan sets seven goals namely, a) provide standardized early childhood education, b) close the classroom gap, c) install distance learning in 500 (initial) conflict areas in cooperation with LGUs and NGOs, d) revise education curriculum to upgrade mathematics, science and English learning, e) provide computers in every public high school through inter-agency collaborations, f) promote school-based management by empowering LGUs, communities, parents and teachers, and g) rationalize the basic education budget.

Part 5: Anti-corruption and Good Governance. The Plan focuses on a) anti-corruption, b) bureaucratic reforms, c) defence reforms, d) foreign policy, and e) constitutional reforms.

ANNEX XVI The Philippines' MDG Progress Report

The Philippines' MDG progress report published in June 2005 showed that the country has made several strides towards the attainment of the MDGs. The report indicated that the Philippines will likely achieve the targets on reducing extreme poverty, child mortality and incidence of tuberculosis, malaria and HIV/AIDS as well as improving dietary requirement, gender equality in education, and access to safe drinking water. However, the country will still be faced with the challenge of closing the gaps in meeting the targets for maternal health, access to reproductive health services, nutrition and primary education. The depletion of the country's natural resource base continues to be a significant threat.

Several cross-cutting issues and concerns were identified that hampered the attainment of the MDGs, which are the i) wide disparities across regions, ii) need to increase resource allocation for MDG-related programs and projects, iii) full/stricter implementation of laws and ensure passage of MDG-supportive bills, iv) need to strengthen monitoring and implementation, v) need to scale-up campaign for localization, vi) need to develop an advocacy plan, and vii) need to intensify multi-sectoral partnership and collaboration.

Cognizant of the country's commitment to the MDGs, the government has mainstreamed the MDGs in its Medium Term Philippine Development Plan (MTPDP) 2004-2010. The MDGs are also mirrored in the President's ten-point pro-poor agenda which aim to shore up the economy, uplift the lives of the Filipinos, strengthen democracy and foster peace and security.

The following table from the Second Philippines Progress Report on the Millennium Development Goals, June 2005, summarizes the rate of progress of the Philippine MDGs.

MDG	Baseline (1990 or year closest to 1990)	Current Level (2002/2004)	Target by 2015 1/	Probability of Attaining the Targets 2/
Eradicate extreme poverty and hunger				
Proportion of population below the				
Subsistence threshold	24.3 a	13.8 d	12.15	High
Poverty threshold	45.3 a	30.4 d	22.65	High
Proportion of families below the:				
Subsistence threshold	20.4 a	10.4 d	10.2	High
Poverty threshold	39.9 a	24.7 d	19.95	High
Proportion of households with per capita	69.4 b	56.9	34.7	High
Intake below 100% dietary energy				
Promote gender equality and empower women				
Ratio of girls to 100 boys				

Elementary Education	95.8 ^c	101.8 ^e	100	High
Secondary Education	104.5 ^c	115.9 ^e	100	High
Reduce child mortality				
Under 5-mortality rate (per 1,000 children)	80	40	26.7	High
Infant mortality rate (per 1,000 live births)	57	29	19	High
Halt and begin to reverse the incidence of malaria & other diseases				
HIV prevalence	< 1%	< 1%	< 1%	High
Malaria morbidity rate (per 100,000 pop)	123	48	24.2	High
Ensure environmental sustainability				
Proportion of families with access to safe drinking water	73.7	80	86.8	High
Eradicate extreme poverty and hunger				
% underweight among 0-5 years old children	34.5	27.6	17.25	Medium
Achieve universal primary education				
Elementary participation rate ³	85.1 ^a	90.05	100	Medium
Improve maternal health				
Maternal mortality rate	209	172 ^c	52.2	Medium
Increase access to RH services				
Contraceptive prevalence rate	40 ^b	48.9	70	Medium
Achieve universal primary education				
Elementary cohort survival rate	68.4 ^a	69.8	83.3	Low

Notes:

1. 2015 target is based on 1990 estimate or the closest year when the data is available.

2. Target by 2010 is based on the MTPDP 2004-2010.

3. Based on Education for all – DepEd targets.

a/ 1991: Uses the old methodology considering special rice in the menu and using regional prices; family size is six.

b/ 1993

c/ 1996

d/ 1998

e/ Based on preliminary estimates of DepEd.

