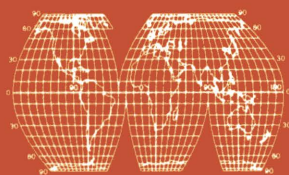


LA COOPÉRATION UE-ACP EN
EU-ACP COOPERATION IN

1994



Commission Européenne
European Commission

[le COURRIER ACP-UE]
[the ACP-EU COURIER]



LA COOPÉRATION UE-ACP EN

1994

EU-ACP COOPERATION IN

PRÉFACE

FOREWORD

EN CES TEMPS DIFFICILES où nous nous battons pour la réussite de la négociation à mi-parcours de la Convention de Lomé IV, j'ai le plaisir de présenter la deuxième édition du Rapport annuel sur la coopération UE-ACP.

C'est ainsi la première occasion qui m'est donnée de toucher un large public et de remettre en perspective les données conjoncturelles dans leur enracinement structurel. N'oublions pas en effet que l'Union Européenne continue à être la plus importante source d'aide au développement et le premier contributeur au sein des institutions financières internationales.

Le traité de Maastricht sur l'Union Politique a abouti à la consécration de trente ans de politique de coopération qui ont vu une augmentation des montants annuels et la mise en place d'instruments d'intervention de plus en plus complets. Mais le monde cloisonné n'existe plus et il faut aider les pays ACP à s'intégrer de plus en plus dans le système économique international, en fonction de leurs propres capacités. Raison pour laquelle le thème du commerce sera particulièrement mis en valeur dans ce document. Le bilan fait effectivement apparaître que non seulement le rôle des politiques internes, mais aussi celui du commerce et du contexte économique international sont essentiels pour la performance différenciée des pays en développement.

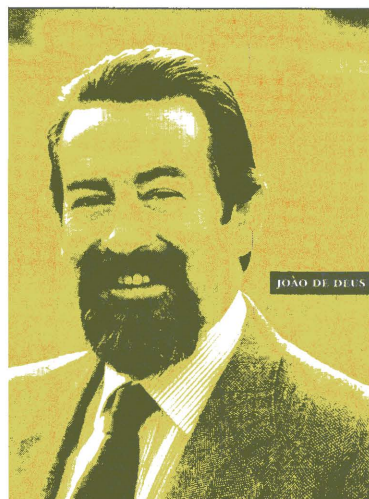
De plus en plus, les parlements et l'opinion publique veulent savoir comment l'argent qu'ils donnent aux autorités publiques, qu'elles soient nationales ou communautaires, est dépensé. Il y a donc une responsabilité majeure de notre part, mais aussi de nos partenaires ACP, pour améliorer chaque fois l'efficacité et, surtout, la qualité et viabilité des projets ou programmes que nous soutenons. D'où l'importance, également soulignée dans cette brochure, des thèmes de l'évaluation et de la méthode de gestion des projets, qui ont été mis en place pour répondre à cette préoccupation.

Dans un contrat de solidarité et de partenariat, il est normal que le souci démocratique valorise les relations décentralisées avec la société civile. Le point sera fait sur les progrès de la coopération décentralisée entre les Européens et les ACP et sur les efforts qu'il reste encore à faire. En effet seule une approche réellement participative permettra à la fois d'assurer l'efficacité de l'aide et la transition démocratique réussie, en favorisant ses conditions d'émergence plutôt que de ne s'intéresser qu'aux recettes formelles.

De telles méthodes permettent d'affirmer que l'objectif fondamental de la Convention de Lomé reste simple : l'amélioration des ressources humaines et la satisfaction prioritaire des besoins des bénéficiaires. Est-il nécessaire de souligner à cet égard l'impérieuse nécessité d'accroître les efforts en matière de santé publique, parmi d'autres. Ce point de vue sera également particulièrement analysé.

Au delà de ces coups de projecteurs sur quatre aspects particuliers, le présent rapport vise, comme son précédent, à permettre à chacun, sur base nationale ou régionale, de disposer d'un état des lieux objectif. Il apparaît en effet que les références globales sont trompeuses et que la réalité est plurielle.

Au cours des prochains mois nous veillerons à garantir la continuité de l'aide, en attendant la programmation du huitième FED, qui sera, pour l'Union Européenne et pour les Etats ACP, l'occasion d'approfondir le dialogue et d'améliorer encore la qualité de leur coopération.



JOÃO DE DEUS PINHEIRO

Membre de la Commission

Membre of the Commission

IN THESE DIFFICULT TIMES, as we strive to achieve success in the Lomé IV Mid-Term Review negotiations, I have the pleasure to present the second annual report on ACP-EU Cooperation.

This is my first opportunity to address a wider public and to view recent developments in the light of their historical background. It is worth reminding ourselves that the European Union remains the largest source of development assistance and the biggest contributor to international financial institutions.

The Maastricht Treaty on European Union saw the consecration of thirty years of development policy - years which saw an increase in the funds provided annually and the establishment of increasingly comprehensive instruments of intervention. But we no longer live in a world that is divided into blocs and there is a need to help the ACP countries to integrate progressively into the international economic system, in accordance with their own capacities. This explains why the trade issue is particularly highlighted in this report. The analysis shows that internal policies are not the only factors responsible for the varied performance of developing countries. Trade, and the international economic context, are equally crucial elements.

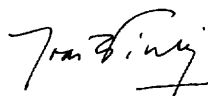
Parliaments and public opinion increasingly want to know how the money they give to public institutions, whether national or Community, is spent. This means that we and our ACP partners have a vital responsibility to improve the efficiency, and above all, the quality and viability of the projects and programmes that we support. Hence the importance, also highlighted here, of evaluation and methods of managing projects that have been set up.

In a contract based on solidarity and partnership, it is right that the concern for democracy should give importance to decentralised relations with civil society. This point is made in the report when we discuss the subject of decentralised cooperation between Europeans and ACPs and consider the efforts that have still to be made. A genuinely participatory approach offers the only way of ensuring both the efficiency of aid and a successful democratic transition. As regards the latter, it will allow for the emergence of the necessary conditions, instead of simply being concerned with formal prescriptions.

Such methods allow us to affirm that the fundamental objective of the Lomé Convention remains simple: improving human resources and meeting the priority needs of the beneficiaries. It is hardly necessary to underline, in this respect, the vital need to increase our efforts in the field of public health, for example. This aspect is considered in detail in the report.

In addition to these four 'snapshots' of specific aspects, the report aims, as previously, to give readers an objective picture of the state of play on both a national and regional basis. It is clear from this that sweeping generalisations are misleading and that the reality is more complex.

In the coming months, we will be seeking to ensure continuity of aid, while we await the programming of the eighth EDF. This will be an occasion for the European Union and the ACP States to strengthen their dialogue and to improve the quality of their cooperation.





SOMMAIRE

CONTENTS

INTRODUCTION

Les relations UE-ACP EU-ACP relations

- 6 La Convention de Lomé The Lomé Convention
- 8 Le Fond Européen de Développement The European Development Fund
- 8 L'aide programmable et non-programmable Programmable and non-programmable aid
- 10 Le Stabex - Le Sysmin Stabex - Sysmin
- 12 La Banque Européenne d'Investissement The European Investment Bank
- 12 L'aide provenant du budget UE Aid from the EU budget

Les opérations du FED en 1994 EDF operations in 1994

Aspects quantitatifs de la coopération UE-ACP Quantitative aspects of EU-ACP cooperation

- 14 Forte reprise des paiements du FED en 1994 Significant increase in EDF payments in 1994
- 16 Evolution des financements par FED Breakdown of aid to the countries by fund
- 16 Aide du FED par étapes de la mise en oeuvre EDF aid at various stages of implementation
- 18 Poids des différents instruments financiers The impact of the different financial instruments
- 20 Aide programmable Programmable aid
- 26 Aide non programmable Non-programmable aid

Aspects qualitatifs et éléments d'analyse Qualitative aspects and factors of analysis

- 30 Répartition sectorielle de l'aide Breakdown of aid by sector
- 30 Orientations thématiques de l'aide Thematic guidelines of aid
- 32 Evolution de la structure des interventions du FED Changes in structure of EDF operations
- 34 Cycle d'exécution des projets The project implementation cycle
- 36 Facteurs d'influence sur le rythme de financement de l'aide
Factors influencing the implementation pace of financing
- 39 Qualité et impact de l'aide Quality and impact of aid

40 *Encadré - La gestion du cycle de projet* Box - Project cycle management

44 *Encadré - Exemple : Les évaluations "Développement Rural" et "Transport"*

Box - Exemple : The "Rural development" and "Transport" evaluation

50 *Annexes*

Domaines et approches Sectors and approaches

- 52 1 - Le régime commercial de Lomé The Lomé trade regime
- 58 2 - La coopération ACP-UE dans le domaine de la santé ACP-UE cooperation in the health sector
- 62 3 - La coopération décentralisée Decentralised cooperation

LA COOPÉRATION PAR PAYS | COOPERATION BY COUNTRY

70	Angola	140	Malawi
72	Antigua and Barbuda	142	Mali
74	Bahamas	144	Mauritanie
76	Barbados	146	Mauritius
78	Belize	148	Moçambique
80	Benin	150	Namibia
82	Botswana	152	Niger
84	Burkina Faso	154	Nigeria
86	Burundi	156	Papua - New Guinea
88	Cabo Verde	158	República Dominicana
90	Cameroon/Cameroun	160	Rwanda
92	Centrafrique	162	Saint Kitts and Nevis
94	Comores	164	Saint-Lucia
96	Congo	166	Saint Vincent and the Grenadines
98	Côte d'Ivoire	168	São Tomé e Príncipe
100	Djibouti	170	Senegal
102	Dominica	172	Seychelles
104	Eritrea	174	Sierra Leone
106	Ethiopia	176	Solomon Islands
108	Fiji	178	Somalia
110	Gabon	180	Sudan
112	Gambia	182	Suriname
114	Ghana	184	Swaziland
116	Grenada	186	Tanzania
118	Guinea Bissau	188	Tchad
120	Guinea Ecuatorial	190	Togo
123	Guinée	192	Tonga
125	Guyana	194	Trinidad and Tobago
126	Haïti	196	Tuvalu
128	Jamaïca	198	Uganda
130	Kenya	200	Vanuatu
132	Kiribati	202	Western Samoa
134	Lesotho	204	Zaire
136	Liberia	206	Zambia
138	Madagascar	208	Zimbabwe

LA COOPÉRATION PAR RÉGION | COOPERATION BY REGION

210	Afrique Australe Southern Africa
212	Afrique Centrale Central Africa
214	Afrique de l'Est et Corne de l'Afrique Eastern Africa and Horn of Africa
216	Afrique Sahélienne et Occidentale Côtière Sahelian and Coastal Western Africa
218	Caraiïbes Caribbean
220	Océan Indien Indian Ocean
222	Pacifique Pacific
224	Les PTOM | The OCT
226	Glossaire Glossary

LES RELATIONS UE-ACP

INTRODUCTION

LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE de développement traduit la volonté de solidarité des européens envers les peuples les plus démunis. L'Union européenne et les États membres constituent en effet la principale source d'Aide Publique au Développement (APD) au bénéfice de l'ensemble des pays du Sud. Ils apportent aujourd'hui un peu moins de la moitié de toute l'aide reçue par les pays en développement. Les quelques 4 milliards (sans compter l'aide alimentaire et l'aide humanitaire d'urgence), d'écus qui sont annuellement mis à la disposition de l'ensemble des pays du Sud par l'Union européenne en tant que telle, donnent ainsi un poids considérable à son action pour le Développement. L'aide financière de l'Union européenne gérée par la Commission européenne représente environ 5 % de l'APD totale et 15 % de celle des Douze.

LA CONVENTION DE LOMÉ

La Convention de Lomé, qui lie 70 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique aux 12 États membres de l'Union européenne demeure le plus vaste accord collectif de coopération dans l'histoire des relations entre pays du Nord et pays du Sud : il est né, à l'aube de la construction européenne, du traité de Rome lui-même (25 mars 1957) dont les signataires entendaient confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer puis, aussitôt après les indépendances des années '60, des deux Conventions de Yaoundé signées en 1963 et 1969 avec 18 États africains.

En 1975, la Communauté signe la première Convention de Lomé (du nom de la capitale du Togo où ont lieu les cérémonies) avec un groupe de 46 États indépendants. Pour la deuxième (Lomé II 1980-1985), ils seront 57, puis 65 pour la troisième (Lomé III 1985-1990). En 1989, 69 États ACP signeront la quatrième génération (Lomé IV, 1990-2000), puis 70 en 1993 avec l'accession de l'Erythrée à l'indépendance. Très vite, la Convention de Lomé devient un modèle en matière de coopération au développement et le volume de l'aide a continué à croître.

L'aide financière est mise en oeuvre à travers le Fonds Européen de Développement (FED) qui est alimenté par une contribution quinquennale et spécifique des États membres. En outre, les États ACP sont éligibles aux ressources propres de la Banque Européenne d'Investissement (BEI).

En ce qui concerne les échanges économiques, les États ACP bénéficient d'un régime commercial très libéral, puisqu'il prévoit le libre accès au marché européen sans réciprocité pour la quasi totalité des exportations ACP.

En ce qui concerne l'origine des produits exportés par les ACP vers l'Union européenne, la Convention de Lomé autorise des exemptions aux règles de base (10 % d'éléments étrangers). Ainsi, les produits exportés d'un pays ACP qui contiennent jusqu'à 45 % d'éléments d'origine UE ou d'un autre pays ACP, sont considérés comme produit ACP et bénéficient d'un accès privilégié au marché unique européen.

Pour quelques produits importants, des dispositions particulières et favorables ont été prises : Protocoles sucre, banane, rhum, et viande bovine. Pour les pays ACP dont les exportations dépendent principalement de ces produits, ces dispositions peuvent représenter des avantages financiers significatifs.

On trouvera plus loin à la page 8 un aperçu plus détaillé du contenu, ainsi que des perspectives, des relations commerciales ACP-UE.

La Convention de Lomé IV a aussi fait de l'exigence du respect des droits de l'Homme, y compris des droits sociaux, économiques et culturels, un objectif fondamental du développement. Les 70 partenaires ACP ont explicitement accepté que le FED finance des actions, initiées par les États ACP, visant à promouvoir ces droits ainsi que l'édification d'une société civile pluraliste.

EU-ACP RELATIONS

EUROPEAN UNION development policy expresses the commitment of Europeans to solidarity with the world's most deprived peoples. The European Union and its Member States together constitute the principal source of Official Development Assistance (ODA) for the benefit of all the countries of the South. Today they account for almost half of all aid received by developing countries. The ECU 4 billion or so made available every year (not counting food aid and humanitarian emergency aid) to the countries of the southern hemisphere thus gives the European Union as such, considerable weight in its Development action. European Union financial aid managed by the European Commission represents around 5 % of the total ODA and 15 % of that of the twelve Member States.

THE LOMÉ CONVENTION

The Lomé Convention, which links 70 countries in Africa, the Caribbean and the Pacific to the 12 European Union Member States, remains the largest collective cooperation agreement in the history of relations between the countries of the North and those of the South. Its foundation was laid in the Treaty of Rome itself (March 25, 1957) whose signatories confirmed the solidarity which links Europe and overseas countries. Then after the 1960s' independences, there followed the two Yaoundé Conventions of 1963 and 1969 between the EC and 18 African States.

In 1975, the European Community signed the first Lomé Convention (Lomé, the capital of Togo, was where the signing ceremony took place) with a group of 46 independent States. 57 States signed the Lomé II Convention (1980-1985), 65 the Lomé III Convention (1985-1990) and 69 ACP countries the fourth Lomé Convention (1990-2000) in 1989. This number was taken to 70 in 1993 with the accession of Eritrea to independence. The Lomé Convention very soon became a model of cooperation for development and the amount of aid provided has continued to grow.

This financial aid is implemented via the European Development Fund (EDF) which receives direct, five-yearly contributions from EU Member States. ACP countries are also eligible for European Investment Bank (EIB) own resources.

As far as trade is concerned, the ACP countries benefit from a very generous regime, since almost all their exports have free access to the European market without the condition of a reciprocal arrangement.

With regard to the origin of products exported by ACP countries to the European Union, the Lomé Convention authorizes exemptions from the basic "10 % foreign components rule": products imported from an ACP country, of which components up to 45 % come from the EU or another ACP country are considered to be ACP products, and benefit from privileged access to the Single European Market.

For some important products –sugar, bananas, rum and beef– special, preferential measures were adopted. For ACP countries whose exports rely heavily on these products, these measures can be particularly significant in financial terms. A more detailed general survey of the contents and prospects of ACP-UE commercial relations can be found on page 9.

The fourth Lomé Convention also urged respect for human rights, including social, economic and cultural rights, the achievement of which is a fundamental development objective. The 70 ACP partners have accepted explicitly that the EDF shall finance activities initiated by ACP countries, which aim to promote these rights in the interests of constructing multi-party, civilian-oriented societies.

The fourth Lomé Convention also resolved to promote decentralized cooperation, calling on local public and private sector partners –companies and associations operating in the communities, Non Governmental Organisation (NGOs) and trade

LA CONVENTION DE LOMÉ

- une coopération entre deux groupes régionaux, fondée sur le respect des options politiques et économiques de chaque partenaire.
- une coopération sûre et durable, fondée sur des arrangements juridiquement contraignants, fixés dans un contrat librement négocié.
- une coopération globale, combinant tout l'éventail des instruments d'aide et de développement des échanges et couvrant l'ensemble des secteurs socio-économiques.
- un dialogue permanent au travers de trois institutions communes, Conseil des Ministres ACP-UE, Comité des Ambassadeurs ACP-UE et Assemblée Paritaire ACP-UE.

MOYENS FINANCIERS millions d'ECU

Lomé I	1976-80	3450
Lomé II	1981-85	5700
Lomé III	1986-90	8500

Pour Lomé IV (1990-2000), le dernier protocole financier (1991-1995) atteint 12 000 millions d'écus et comprend :

Ressources FED	10800
dont :	
Subventions PIN et PIR	6215
Ajustement structurel	1150
Stabex	1500
Sysmin	480
Aide d'urgence	250
Aide aux réfugiés	100
Bonifications d'intérêts	280
Capitaux à risques	825
Ressources propres BEI	1200

Sur ce montant total de 12000 millions d'écus (FED + BEI), 1250 millions d'écus sont réservés à la coopération régionale.

La Convention de Lomé IV s'attache à promouvoir la coopération décentralisée, qui fait appel aux partenaires locaux publics et privés, (organismes et associations locales, Organisations Non-Gouvernementales, syndicats, etc.) pour mettre en oeuvre le "développement participatif" des populations locales.

La protection de l'environnement dans les pays ACP est partie intégrante de la Convention. L'aide au développement durable a ainsi pris une nouvelle dimension en faisant de la préoccupation écologique un domaine de coopération à part entière.

LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT

Le Fonds Européen de Développement (FED), est un outil financier, flexible et adaptable, qui s'est enrichi au fil de ses dotations successives. De sa création en 1958 à 1995 (fin de la dotation FED de la quatrième Convention de Lomé), le FED se décline en sept protocoles financiers de cinq ans chacun, qui totalisent 28,6 milliards d'écus sur 35 ans.

Le 7^{me} FED (1990-1995) de Lomé IV se chiffre à 10.8 milliards d'écus, soit une augmentation de 38 % en valeur nominale (18 % en valeur réelle) par rapport au 6^{me} FED.

Les dons qui représentaient 100 % des financements dans le premier FED (Lomé I), passent à 72 % dans le 5^{me} FED de Lomé II, puis à 75 % sous le 6^{me} FED de Lomé III. Aujourd'hui, la totalité des ressources du 7^{me} FED sont de nouveau non remboursables, à l'exception des capitaux à risques, ce qui représente donc au total 92 % de dons.

L'AIDE PROGRAMMABLE ET NON-PROGRAMMABLE

L'aide programmable concerne en premier lieu, les Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) qui déterminent pour chaque État ACP, les programmes et projets de développement ainsi que l'aide financière disponible pour les mettre en oeuvre. Au niveau Régional, il s'agit de Programmes Indicatifs Régionaux (PIR). La notification aux États bénéficiaires de chaque enveloppe nationale est prévue dans la Convention et sa détermination est donc automatique, tandis que son importance dépend de critères objectifs de nature géographique, démographique et macro-économique (PNB par habitant, croissance économique, dette extérieure, etc.). La programmation concerne également l'appui à l'ajustement structurel, par tirage sur la Facilité d'Ajustement Structurel (FAS). L'ensemble des PIN, PIR et FAS, constituent l'aide programmable.

L'aide non-programmable est consentie au cas par cas aux pays ACP, sous conditions et au vu des besoins, nécessités ou impératifs circonstanciels. Une série de mécanismes ciblés y pourvoit, parmi lesquels :

- le Stabex, qui compense la chute de recettes occasionnée par la baisse des cours mondiaux
- le Sysmin, qui est une garantie semblable en faveur des entreprises en difficulté dans le secteur minier
- les capitaux à risques, qui visent à encourager le développement des PME publiques et privées. Ces prêts remboursables qui connaissent une augmentation substantielle au cours des Conventions, s'adressent de plus en plus au secteur privé
- les aides humanitaires, d'urgence, aux réfugiés et aux rapatriés, dont l'accroissement est une constante des FED

Certains types de financement du FED peuvent prendre la forme de cofinancements avec soit des partenaires ACP eux-mêmes, soit d'autres donateurs nationaux ou internationaux ou encore des ONG.

Le succès remporté par ce mode d'action depuis les années 1980 est une preuve de la capacité "mobilisatrice" du FED, et de ce fait de la crédibilité de la politique de développement de l'Union européenne.

unions, etc.– to bring about the “participatory development” of local populations. Environmental protection in ACP countries is another integral part of the Convention. Long-term development aid has taken on a new dimension in making ecological concerns an area of cooperation in their own right.

THE EUROPEAN DEVELOPMENT FUND

The European Development Fund (EDF) is an adaptable and flexible financial tool that has expanded over the years. From its creation in 1958 to 1995 (end of the first financial protocol of the fourth Lomé Convention), the EDF has spent a total of ECU 28.6 billion over 35 years (in seven five-year financial protocols).

The seventh EDF (1990-1995) of Lomé IV amounts to ECU 10.8 billion, in other words an increase of 38 % in nominal (18 % in real terms) on the sixth EDF.

The grants which made up 100 % of the first EDF financing (Lomé I) had reduced to 72 % by the fifth EDF (Lomé II) and to 75 % by the sixth (Lomé III). Today, all the seventh EDF resources are non-reimbursable, with the exception of risk capital. Thus, 92 % of the EDF is provided in grant form.

PROGRAMMABLE AND NON-PROGRAMMABLE AID

Programmable aid primarily concerns the National Indicative Programmes (NIPs) which determine, for each ACP State, the development programmes and projects to be carried out and the financial aid available for the purpose. At regional level, there are the Regional Indicative Programmes (RIPs).

As laid down in the Convention an individual amount of aid is allocated to each State. Its size of it is determined automatically and depends on objective criteria of a geographic, demographic and macroeconomic nature (GNP per capita, economic growth, external debt, etc.). Programming also earmarks structural adjustment support, drawing on the Structural Adjustment Facility (SAF). NIP, RIP and SAF together constitute programmable aid.

Non-programmable aid, on the other hand, is granted to ACP countries on a case-by-case basis. It is conditional and relates to circumstantial requirements, necessities and imperatives. There is a series of specially designed mechanisms for this purpose, including :

- Stabex, which compensates for collapses in export earnings due to falls in world prices
- Sysmin, a similar safeguard for the benefit of enterprises in difficulty in the mining sector
- Risk Capital, which aims to encourage the development of public and private SMEs. Risk capital loans, which are reimbursable, have increased substantially during the time of the Conventions. They are increasingly being made to the private sector
- Emergency humanitarian aid to refugees and returnees, a constantly growing portion of the EDF

Certain types of EDF financing can take the form of co-financing with either ACP partners themselves, other national or international donors or NGOs.

The success achieved by this type of action since the 1980s is proof of the ability of the EDF to mobilize aid and of the political credibility of the European Union's development policies.

THE LOMÉ CONVENTION

- cooperation between two regional groups based on respect for the political and economic options of each partner.
- secure and lasting cooperation based on binding legal arrangements, fixed in a freely-negotiated contract.
- global cooperation, combining a whole range of instruments for aid and for the development of trade, covering all socio-economic sectors.
- permanent dialogue through three joint institutions : the ACP-EU Council of Ministers, the ACP-EU Committee of Ambassadors and the ACP-EU Joint Assembly.

[FINANCIAL PROVISION] *millions of ecus*

Lomé I	1976-80	3450
Lomé II	1981-85	5700
Lomé III	1986-90	8500

[*For Lomé IV (1990-2000), the first financial protocol (1991-1995) comes to ECU 12 000 million and includes :*

EDF resources	10800
including :	
NIP and RIP subsidies	6215
Structural Adjustment	1150
Stabex	1500
Sysmin	480
Emergency aid	250
Aid to refugees	100
Interest rate subsidies	280
Risk capital	825
EIB's own resources	1200

Out of the total of ECU 12 000 million (EDF + EIB), 1 250 million is earmarked for regional cooperation.

LE STABEX

Le Stabex est le premier système Nord-Sud rompant avec les règles commerciales classiques, telles que les simples accords commerciaux préférentiels.

Ce mécanisme de soutien a une vocation exclusivement agricole et couvre un total de 49 produits de base provenant de l'agriculture et de la pêche. Sa finalité est simple : compenser, par des aides financières directes, les pertes de recettes subies par les États ACP dans le cadre de leurs exportations.

En pratique, les aides du Stabex se concentrent sur un petit nombre de produits clés. En effet, entre 40 et 60 % des fonds sont déboursés en faveur d'une dizaine de produits, dont le café, le cacao, le coton, le thé, l'arachide, les oléagineux et les bananes. Si ces aides échoient d'abord, en grande partie, à une demi-douzaine de grands pays exportateurs surtout africains, le Stabex bénéficie, de façon globale, à une quarantaine de pays, en majorité PMA (Pays les Moins Avancés), insulaires ou enclavés.

Sous Lomé IV, les conditions d'éligibilité ont été assouplies et le principe du remboursement partiel des versements par les pays bénéficiaires les plus avancés a été abandonné : la totalité des transferts Stabex sont des dons depuis 1990.

LE SYSMIN

Sur l'exemple du Stabex, le 5^{ème} FED de Lomé II a créé le Sysmin pour tenir compte des difficultés propres aux États ACP tributaires de leurs recettes d'exportations minières vers l'Union européenne.

La liste des produits, ou groupes de produits, couverts par ce dispositif était alors limitée à six : bauxite /aluminium, cuivre/cobalt, fer, étain, phosphates, manganèse. Les aides étaient consenties aux États demandeurs, sous forme de prêts spéciaux remboursables, si leur seuil de dépendance financière à l'égard des exportations minières concernées atteint au moins 15 % (10 % pour les PMA). A l'origine, le Sysmin visait seulement à rétablir la "viabilité économique" des entreprises minières, en général publiques, en situation de crise temporaire.

Lomé IV a élargi et assoupli son fonctionnement, (un septième produit –l'uranium– est ajouté à la liste limitative), et les aides sont dorénavant accordées sous forme de dons. Le fonds est également mieux doté : 480 millions d'écus contre 253 millions d'écus dans le 6^{ème} FED. Les subventions accordées aux États ACP peuvent être rétrocédées par eux, sous forme de prêts, à des sociétés d'exploitation minière nécessitant d'être modernisées ou rentabilisées, dans une optique de prévention des crises.

STABEX

Stabex is the first North-South system that breaks with traditional commercial rules such as classic, preferential trade agreements.

This mechanism of support is concerned exclusively with agriculture and covers a total of 49 agricultural and fishing products. Its purpose is simple : to compensate by direct financial aid for losses of earnings by ACP States.

In practice, Stabex aid focuses on a small number of key products. Between 40 % and 60 % of the funds are paid out in favour of a dozen products, including coffee, cocoa, cotton, tea, peanuts, oil-producing plants and bananas. Even though this aid, for the greater part, goes to half-a-dozen African countries exporting on a large scale, Stabex still provides for around 40 beneficiaries in total, the majority of which are Less-Developed Countries (LDC) and countries that are landlocked or islands.

Eligibility conditions were relaxed under Lomé IV and the principle of partial reimbursement of payments to the more advanced beneficiary countries was abandoned. Stabex transfers have consisted entirely of grants since 1990.

SYSMIN

Following the example of Stabex, the fifth EDF (Lomé II) created Sysmin to take account of the difficulties of ACP states dependent on earnings from mineral exports to the EU.

The list of products, or product groups, covered by this mechanism was at that time limited to six : bauxite / aluminium, copper / cobalt, iron, tin, phosphates and manganese. Aid was granted to states requesting it in the form of special reimbursable loans if their financial dependence threshold with regard to the mineral exports concerned reaches at least 15 % (10 % for the LDC). The initial aim of Sysmin was only to re-establish the “economic viability” of mining undertakings, normally in the public sector, in situations of temporary crisis.

Lomé IV has enlarged and simplified its operation (a seventh product –uranium– has been added to the restrictive list) and aid is now accorded in the form of grants. The fund is also better endowed : ECU 480 million compared with ECU 253 million in the sixth EDF.

These subsidies can be on-lent by the ACP countries to mining companies which need to be modernized or made more profitable with a view to preventing future crises.

LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT

L'assistance financière octroyée par la BEI comprend des prêts sur ses ressources propres (provenant principalement d'emprunts sur le marché des capitaux) et des concours sous la forme de capitaux à risques provenant des ressources du FED.

Les financements accordés par la Banque sur ses ressources propres prennent toujours la forme de prêts et sont essentiellement destinés à des projets viables réalisés dans des pays dont la situation économique et financière est telle qu'ils sont en mesure d'assumer la dette correspondante et d'assurer le service régulier de celle-ci. Le remboursement du principal et le paiement des intérêts doivent normalement être couverts par les résultats d'exploitation prévisionnels du projet ou par les ressources générées par celui-ci.

Les capitaux à risques sont un mode de financement particulièrement bien adapté à la situation financière et économique difficile que connaissent bon nombre de pays ACP. S'agissant de fonds d'origine budgétaire, les capitaux à risques permettent à la BEI une plus grande souplesse dans l'établissement de leurs conditions d'octroi.

Les capitaux à risques peuvent être accordés, soit sous forme de prise de participation directe, au nom de la Communauté européenne, soit sous forme de concours en quasi capital, c'est à dire essentiellement sous forme de prêts subordonnés ou de prêts conditionnels.

La BEI instruit notamment les demandes de financement pour des projets ou programmes relevant de l'industrie, des mines, du tourisme et de l'énergie. Par ailleurs, la Banque peut également financer des projets d'infrastructure économique, par exemple dans le domaine des transports, des télécommunications et de l'eau, ainsi que de l'agriculture commerciale.

L'AIDE PROVENANT DU BUDGET UE

En plus des ressources du FED, les pays ACP bénéficient de nombreuses sources de financement provenant du budget annuel de l'Union européenne. Cette participation du budget de l'Union européenne à l'aide au développement permet outre l'aide alimentaire qui en constitue la majeure partie, le financement de nombreux programmes, enrichissant la coopération ACP-UE. Via une trentaine de lignes budgétaires aux vocations très spécifiques, l'Union européenne apporte son aide à des actions spécifiques de développement, concernant notamment :

- l'aide alimentaire "normale" ou structurelle, dépassant annuellement le demi milliard d'écus
- l'aide alimentaire d'urgence
- l'écologie dans les pays en développement
- les forêts tropicales
- la démocratie et les droits de l'homme
- le cofinancement des projets des ONG
- la science et la technologie pour les pays en développement
- l'appui à la lutte contre le SIDA.

THE EUROPEAN INVESTMENT BANK

Financial assistance granted by the EIB consists of loans from its own resources (mainly from borrowing on the capital markets) and aid in the form of risk capital operations from EDF resources.

Financing from the Bank's own resources is always in the form of loans and is principally used for viable projects in countries whose economic and financial situation is such that they can assume the debt involved and ensure that the debt service payments are maintained. The project's forecast operating results and the revenues that it generates should be such as to cover repayment of principal and interest.

Risk capital is a form of aid particularly well-suited to the difficult economic and financial situation prevailing in a large number of ACP States. Drawn from budgetary funds, risk capital permits the EIB greater flexibility in setting terms and conditions.

Risk capital can be provided in the form of direct equity subscriptions, on behalf of the European Union, or quasi-capital assistance, mainly as subordinated or conditional loans.

Financing applications for projects or programmes in industry, mining, tourism and energy production schemes linked to investment in these sectors are appraised by the EIB. The Bank is also empowered to finance infrastructure projects, for instance in the transport, telecommunications and water sectors, as well as those in commercial farming.

AID FROM THE EU BUDGET

On top of EDF funds, ACP countries have access to numerous sources of financing directly out of the European Union annual budget. The contribution from the EU budget mainly concerns food aid, but it also finances many schemes which have the effect of expanding ACP-EU cooperation. Via some 30 budget headings for specific purposes, the EU directs its aid to development operations in the following areas :

- "normal" or structural food aid, which is more than ECU 0.5 billion a year
- emergency aid
- ecology in developing countries
- tropical forestry
- democracy and human rights
- NGO co-financing projects
- science and technology for developing countries
- support programme in the fight against AIDS.

LES OPÉRATIONS DU FED EN 1994

1994

A LA VEILLE de la mise en oeuvre du second protocole financier de Lomé IV, un état des lieux des opérations de 1994 sous l'angle des déboursements effectués, des composantes et des orientations de l'aide, des contraintes rencontrées et des résultats obtenus, paraît particulièrement opportun pour éclairer l'avenir de la coopération UE-ACP des expériences du passé.

LES ASPECTS QUANTITATIFS DE LA COOPERATION UE-ACP

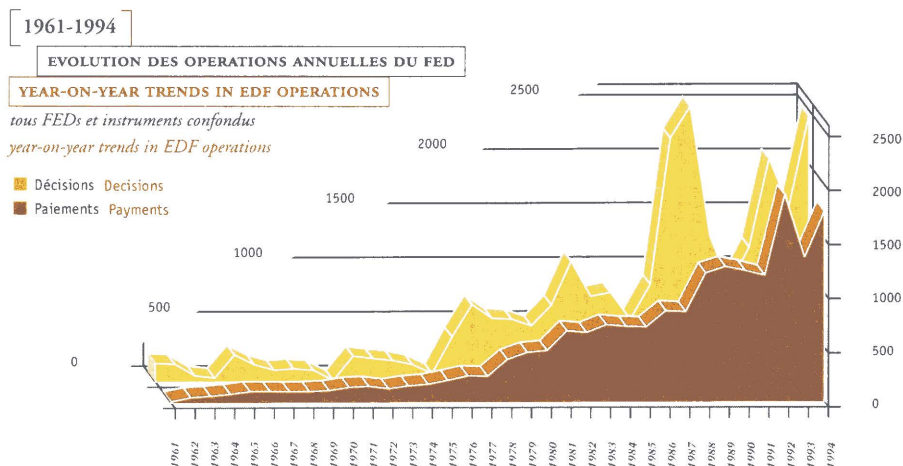
FORTE REPRISE DES PAIEMENTS DU FED EN 1994

Après l'année creuse de 1993, les opérations du FED sont revenues à un niveau très élevé en 1994, en augmentation de 20 % par rapport à la moyenne des trois années précédentes (cfr graph. 1 ci-dessous et tableau en annexe 2 page 51). Avec 1760 millions d'écus de paiements, les déboursements du FED rejoignent pratiquement le résultat exceptionnel enregistré en 1992, grâce notamment à une forte reprise des opérations du Stabex. En termes de décisions nouvelles, le FED a atteint en 1994 le niveau record de 2450 millions d'écus, et le montant des décisions hors Stabex continue de croître (1655 millions d'écus en 1992, 1720 en 1993, 1830 en 1994), ce qui devrait entraîner une accélération des paiements au cours des prochaines années.

Pour des raisons complexes, qui tiennent en partie au cycle quinquennal des conventions de Lomé et au poids important du système Stabex, le volume total des déboursements du FED n'a jamais suivi une croissance régulière, et a fréquemment subi des à-coups. Ces fluctuations accompagnent cependant une tendance de croissance qui apparaît nettement lorsque l'on écarte les transferts dus au Stabex (graphique 2)

Ces résultats ne comprennent pas la part de l'aide de l'UE aux pays ACP inscrite directement au budget de la Commission européenne, qui n'est donc pas comprise dans le FED, et qui s'est élevée, en 1994, à environ 700 millions d'écus. Il s'agit notamment de l'aide alimentaire et de divers instruments thématiques ou sectoriels tels que l'appui à la démocratie et aux Droits de l'Homme, les forêts tropicales, l'écologie dans les PVD, les actions de réhabilitation, le cofinancement des actions ONG, la recherche etc...

(1)



EDF OPERATIONS IN 1994

JUST BEFORE implementation of the Lomé IV convention's second financial protocol, it might be useful to make a survey of the 1994 operations. In so doing, light can be shed on future EU-ACP cooperation from past experiences, by looking more specifically at the disbursements made, the components and orientations of aid, the constraints encountered and the progress made.

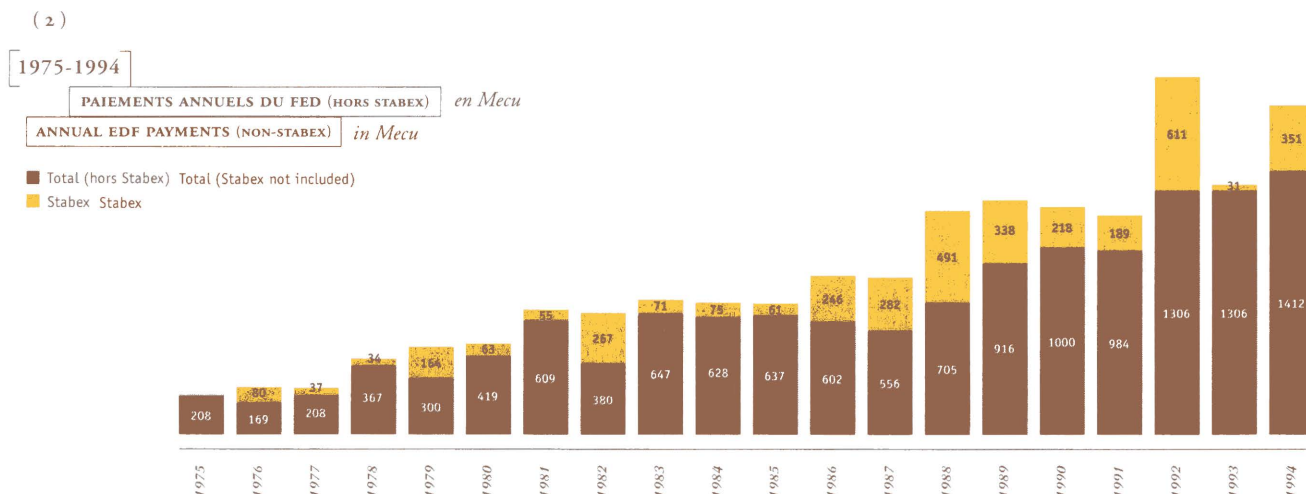
QUANTITATIVE ASPECTS OF EU-ACP COOPERATION

SIGNIFICANT INCREASE IN EDF PAYMENTS IN 1994

After a dip in 1993, EDF operations picked up substantially in 1994 and were up 20 % on the average of the three previous years (see chart 1 below and table in annexe 2 page 51). With payments of ECU 1 760 million, EDF disbursements have practically equalled the record results of 1992, largely thanks to a vigorous resumption of Stabex operations. In terms of new decisions, the EDF chalked up a record score of ECU 2 450 million, and non-Stabex decisions are still growing (from ECU 1 655 million in 1992 to 1 720 million in 1993 and 1 830 million in 1994), which should boost payments in coming years.

For complex reasons, which are partly the result of the five-year cycle of the Lomé Conventions and the weight of the Stabex system, the total volume of EDF operations has never followed a regular growth pattern and, in fact, often fluctuates. Nevertheless, this historical pattern of fluctuation also shows a marked underlying growth trend, especially if Stabex transfers are excluded (see chart 2).

These results do not take into account the part of EU aid to ACP countries coming from the Community budget, which is therefore not included in the EDF, and which stood at about ECU 700 million in 1994. This applies to food aid and to various thematic or sectoral instruments, such as support for democracy and human rights, tropical forests, ecology in developing countries, rehabilitation measures, cofinancing of NGO operations, research, etc.



L'ÉVOLUTION DES FINANCEMENTS PAR FED

Parce que le cycle d'exécution d'un FED dépasse très largement la période quinquennale de la convention correspondante, la Commission gère simultanément plusieurs FED parvenus à des degrés de maturité différents (graph. 3). Ainsi ont été exécutées en 1994 des opérations financées sur le 6^{ème} FED (établi par la 3^{ème} convention de Lomé en 1984) et sur le 7^{ème} FED (Lomé IV, 1989). Pour des raisons de simplification comptable, le cinquième FED avait été clôturé à la fin de 1993 et les reliquats apparus à cette occasion ont été réinscrits dans le 7^{ème} FED.

Le poids relatif des différents FED dans les opérations de l'année évolue naturellement à mesure que chaque convention engendre des nouveaux projets et que ceux-ci entrent en exécution. Depuis 1993, les déboursments du 7^{ème} FED dépassent ceux du FED précédent.

L'arrivée à maturité du 7^{ème} FED, qui est doté de 11.4 milliards d'écus, a permis d'assurer la croissance des engagements et des dépenses depuis 1992, en dépit du fait que les opérations liées au 6^{ème} FED, dont la dotation initiale est déjà consommée à environ 80 %, se réduisent d'année en année. Après l'année 1995, qui sera nourrie principalement par la mise en oeuvre du 7^{ème} FED, le maintien d'un volume élevé d'opérations en 1996 dépendra donc de la dotation retenue pour le 8^{ème} FED et de la longueur du processus de ratification qui sera nécessaire pour qu'il devienne disponible.

En termes d'absorption cumulée, la situation des deux derniers FED se présentait à la fin de 1994 comme dans le tableau figurant à la page 17.

L'AIDE DU FED PAR ÉTAPES DE LA MISE EN OEUVRE

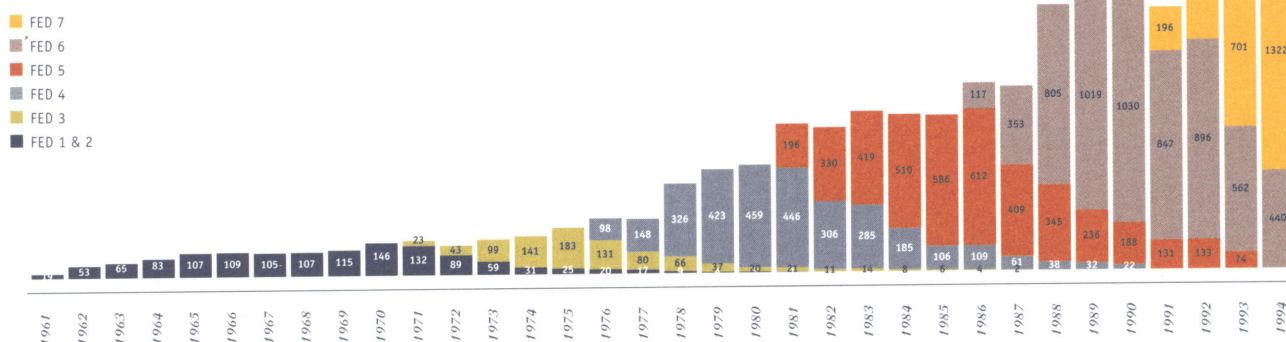
Les financements du FED suivent, à l'exception du Stabex, trois étapes distinctes :

- l'engagement primaire ou décision, qui correspond à un acte interne de la Commission et précède la signature de la convention de financement du projet
- l'engagement secondaire, qui résulte de la signature d'un contrat ou de l'approbation d'un devis
- le paiement, qui suit un échéancier propre à chaque contrat.

Pour apprécier de façon dynamique l'évolution des opérations du FED, il importe donc d'observer simultanément l'évolution des décisions, qui conditionnent les paiements à venir, et celle des décaissements, qui traduisent la bonne exécution des projets approuvés au cours des années précédentes.

Avec l'effet de ciseaux provoqué en 1991-92 par l'entrée en vigueur du 7^{ème} FED, les trois dernières années sont marquées par une croissance des décisions plus rapide que celle des paiements (graph. 4), avec un différentiel annuel de 400 millions d'écus environ.

(3)
1961-1994
EVOLUTION DES PAIEMENTS ANNUELS PAR FED
ANNUAL PAYMENTS BY EDF
Tous instruments confondus (en Mecu)
All instruments together (in Mecu)



BREAKDOWN OF AID TO THE ACP COUNTRIES BY FUND

Because the implementation cycle of an EDF is far longer than the five-year life of the Conventions, the Commission manages several Funds simultaneously, each at different stages of maturity (see chart 3). For instance, in 1994 there were operations financed by the sixth EDF (set up under Lomé III in 1984) and the seventh EDF (Lomé IV, 1989). For accounting reasons, the fifth EDF was closed at the end of 1993 and the outstanding balance transferred to the seventh EDF.

The relative mix of the different EDFs in a year's operations follows a natural evolution as each Convention gives rise to new projects, which are then implemented. Since 1993 payments under the seventh EDF have exceeded those from the previous EDF.

The 7th EDF, with funds of ECU 11.4 billion, is now in full swing, and this has kept commitments and expenditure growing since 1992, despite the fact that over 80 % of 6th EDF resources have now been used and there are fewer 6th EDF operations every year. After 1995, when most operations will be implemented under the 7th EDF, the continuation of a high volume of operations will depend on how much funding is available under the 8th EDF and how long the ratification process takes.

The overall absorption of the last two EDFs at the end of 1993 was as follows :

<i>Dotation INITIALE</i> <i>Initial ALLOCATION</i>		<i>Absorption CUMULÉE</i> <i>Aggregate ABSORPTION</i>				
<i>(millions d'écus - ECU million)</i>		<i>(en % - in %)</i>				
		1991	1992	1993	1994	
LOMÉ III FED 6 EDF 6	7933	Palements Payments	53	64	71	77
		Décisions Decisions	85	92	92	93
LOMÉ IV FED 7 EDF 7	11401	Palements Payments	2	10	16	27
		Décisions Decisions	14	23	42	63

EDF AID AT VARIOUS STAGES OF IMPLEMENTATION

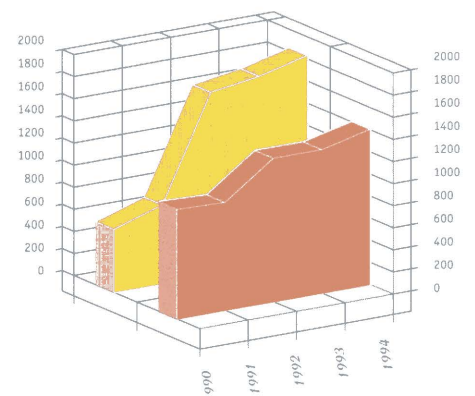
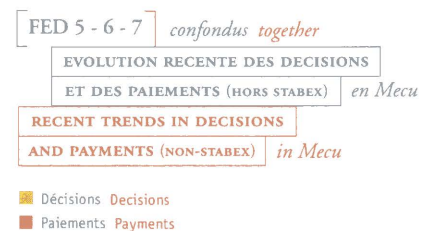
Stabex apart, EDF financing falls into three distinct stages :

- the primary commitment or decision - which corresponds to an internal Commission act and precedes the signing of the project's financing agreement
- the secondary commitment - which is the signing of a contract or acceptance of an estimate
- the payment, which follows a timetable that is specific to each contract.

In order to appreciate the dynamics of EDF operations, it is important to keep track of trends both in decisions - which determine future payments - and in disbursements, which mirror the successful implementation of the projects launched in previous years.

With the scissors effect of the entry into force of the 7th EDF in 1991-92, the last three years have been characterised by a faster growth in decisions than in payments (see Chart 4), the difference each year being in the order of ECU 400 million.

(4)



LE POIDS DES DIFFÉRENTS INSTRUMENTS FINANCIERS

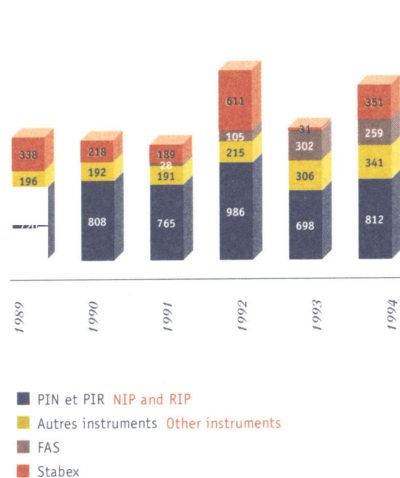
Bien que le poids relatif des différents instruments du FED soit déterminé par les conventions de Lomé, qui prévoient une dotation spéciale pour chacun d'eux, leur importance relative et leur rythme de mise en oeuvre varient fortement d'une année à l'autre, du fait des spécificités de chacun.

L'année 1994 a ainsi été une année forte pour le Stabex, qui a contribué pour plus de 20 % aux décaissements totaux. Elle a aussi été marquée par une forte croissance des aides humanitaires (aides d'urgence et aide aux réfugiés) et une absorption satisfaisante des crédits de la Facilité d'Ajustement Structurel. On relève par contre un tassement des opérations sur capitaux à risques et une forte contraction des paiements du Sysmin.

Dans cet ensemble, c'est l'aide programmée au sens strict (projets et programmes de développement classiques mis en oeuvre avec les pays et les régions ACP) qui continue à alimenter l'essentiel des opérations du FED. Sa part s'est cependant réduite à un peu moins de 45 % du total en 1994, du fait de la forte croissance des aides à déboursement rapide.

(5)

1989-1994
PAIEMENTS : EVOLUTION PAR INSTRUMENTS en Mecu
PAYMENTS : EVOLUTION BY INSTRUMENTS in Mecu



	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Aide PROGRAMMABLE <i>Programmable AID</i>	720	808	793	1091	1000	1071
PIN NIP	622	694	625	800	565	655
PIR RIP	98	114	140	186	133	157
FAS SAF	0	0	28	105	302	259

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Autres INSTRUMENTS (hors Stabex) <i>Others INSTRUMENTS (Stabex not incl.)</i>	196	192	191	215	306	341
Sysmin	19	37	26	11	87	25
Capitaux à risques Risk Capital	109	81	86	84	104	77
Bonifications d'intérêts Interest rate subsidies	19	16	12	27	26	18
Aide d'urgence Emergency aid	47	55	51	69	66	221
Autres Others	2	3	16	24	23	0

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Paiements (hors Stabex) <i>Payments (Stabex not incl.)</i>	916	1000	984	1306	1306	1412

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Stabex	338	218	189	611	31	351

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Paiements (totaux) <i>Payments (grand total)</i>	1254	1218	1173	1917	1337	1763

Source : 1989-1994, Bilans et comptes des FED
 (Communications de la Commission à la Cour des Comptes,
 au PE et au Conseil)

Source : 1989-1994, Balance sheets and accounts of EDF
 (Communications from the Commission to the Court of
 Auditors, Parliament and the Council)

THE IMPACT OF THE DIFFERENT FINANCIAL INSTRUMENTS

Although the share of resources for EDF financial instruments is fixed by the Lomé Convention, which allocates a specific sum to each, the relative take-up of funds and pace of implementation for these instruments can vary considerably from one year to the next, depending on the nature of the instrument.

Stabex accounts for a large chunk of total 1994 payments, nearly 20 %. Humanitarian aid payments (emergency aid and aid for refugees) also rose, while absorption of Structural Adjustment Facility funds was satisfactory. The figure for risk-capital operations was down slightly, however, while Sysmin payments shrank markedly.

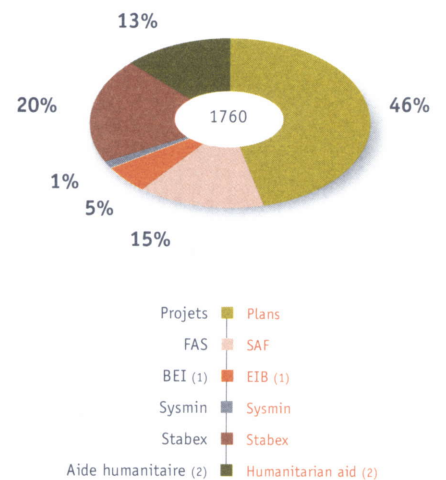
But programmed aid as such (conventional projects and programmes implemented with the ACP countries and regions) continued to make up the bulk of EDF operations. Its share did, however, drop to less than 45 % of the total in 1994, owing to the sharp increase in quick-disbursing aid.

(6)

DEPENSES DU FED PAR INSTRUMENT EN 1994
EN % DU TOTAL DE L'ANNEE
1994 EDF EXPENDITURE BROKEN DOWN BY INSTRUMENT
AS % OF ANNUAL TOTAL

(total : Mecu 1760 Mecu)

- (1) capitaux à risques et bonifications d'intérêt uniquement
risk capital and interest rate subsidies only
- (2) aides d'urgence et aide aux réfugiés
emergency aid and aid to refugees



- Projets Plans
- FAS SAF
- BEI (1) EIB (1)
- Sysmin Sysmin
- Stabex Stabex
- Aide humanitaire (2) Humanitarian aid (2)

L'AIDE PROGRAMMABLE

SOUVENT désignés comme "aide programmée", les Programmes Indicatifs Nationaux et Régionaux, au titre desquels sont financés les projets et programmes classiques de développement, sont un élément central de la coopération ACP-UE en ce qu'ils représentent 65 % de la dotation du 6^{ème} FED, et 57 % de celle du 7^{ème} FED.

Les Programmes Indicatifs Nationaux

DES SITUATIONS NATIONALES CONTRASTÉES

En ce qui concerne les projets et programmes classiques, l'année 1994 a enregistré un redressement des paiements et un accroissement encore plus important du rythme des décisions. Des projets nouveaux ont ainsi été décidés pour 765 millions d'écus (soit + 32 % par rapport à 1993; 580 millions d'écus) et 655 millions d'écus ont été effectivement déboursés l'an dernier (+ 16 % par rapport à 1993; 565 millions d'écus).

Ce redressement peut s'expliquer en partie par une diminution des contraintes qui pèsent sur l'absorption de l'aide. Il correspond aussi à l'arrivée à maturité d'une série de projets Lomé IV décidés en 1991-92 et qui sont entrés en phase d'exécution active.

Plus encore que les années précédentes, les résultats de 1994 font ressortir la diversité des résultats par pays en gommant l'effet initial de la programmation. Les comparaisons faites en 1992 et 1993 opposaient les pays à absorption rapide à ceux qui ne démarraient que lentement. Quatre ans après la signature des PIN FED7, les écarts se sont encore creusés, révélant des pays ACP qui sont prêts pour une nouvelle programmation, alors que d'autres n'ont jamais vraiment pris le départ du 7^{ème} FED.

On trouvera ci-après en annexe 1 (page 50) une présentation des pays ACP établi sur base des pourcentages atteints à la fin 1994, en décisions et en paiements, pour les programmes indicatifs du FED 6 et du FED 7.

S'agissant des PIN de Lomé IV (FED 7), le taux moyen de décision a atteint 60 % à la fin de 1994, un niveau satisfaisant si on le compare aux FED précédents. Trois ans après leur entrée en vigueur, une trentaine de pays ont engagé plus de 75 % de leur PIN. Ce groupe comprend des pays qui sont aussi en ajustement structurel (Zimbabwe, Burkina, Bénin, Zambie), ainsi que dix pays de dimensions modestes n'ayant pas de difficultés macro-économiques spécifiques.

Un second groupe d'une vingtaine de pays ayant engagé entre 50 % et 75 % de leur PIN Lomé IV connaissent par contre des problèmes importants au niveau de l'exécution, soit qu'elle souffre de retards importants, soit qu'elle ne fasse que commencer (Madagascar, Fiji, Congo, Botswana).

Enfin, une vingtaine de pays ont des taux d'engagement inférieurs à 50 %, signe de problèmes internes ou d'un dialogue difficile avec l'Union Européenne. Parce que ce groupe comporte plusieurs grands pays (Ethiopie, Nigeria, Angola, Kenya, Ghana, Soudan, Zaïre), son effet de frein sur la performance d'ensemble est particulièrement sensible.

En ce qui concerne l'absorption finale des PIN de Lomé III (FED 6), conclus en 1986 et 1987, la majorité des pays ACP sont naturellement assez avancés avec des taux de paiements de 75 % ou plus.

Une vingtaine de pays demeurent malgré tout dans une zone de 50 % à 75 %, et disposent donc encore de ressources importantes. On retrouve dans ce groupe plusieurs grands pays comme le Nigeria, l'Ethiopie, le Kenya, le Ghana ou Madagascar.

Enfin un petit groupe de pays, où l'essentiel du PIN Lomé III reste encore à déboursier huit ans après sa signature, témoigne de difficultés connues (Zaïre, Soudan, Liberia) ou d'une possible méconnaissance - au moins dans le passé - des ressources du FED (Trinidad, Fiji, Barbades).

PROGRAMMABLE AID

GENERALLY referred to as "programmable aid", national or regional indicative programmes (NIPs and RIPs) - under which traditional development cooperation projects and programmes are financed - are the cornerstone of EU-ACP cooperation, accounting for 65 % of the sixth EDF and 57 % of the seventh EDF.

National indicative programmes

SHARPLY CONTRASTING SITUATIONS

In 1994, payments in respect of traditional projects and programmes picked up, while decisions grew at an even faster pace. A total of ECU 765 million (up 32 % on 1993; ECU 580 million) was approved for new projects and ECU 655 million was actually paid out last year (up 16 % on 1993; ECU 565 million).

This rise is partly attributable to a lessening of the constraints on the absorption of aid and partly to the maturing of a number of Lomé IV projects decided in 1991-92 and now in the implementation stage.

The 1994 figures show up countries' contrasting performances even more markedly than in previous years, now that the initial effect of programming has worn off. In 1992 and 1993 it was already possible to distinguish between the quick- and the slow-disbursing countries. Four years after the signing of the 7th EDF NIPs the gap has grown, revealing that some countries are ready for a fresh programme while others have barely got going with the 7th EDF.

Annexe 1 (page 50) presents ACP countries on the basis of percentages for decisions and payments under the 6th and 7th EDFs at the end of 1994.

The average decision rate for the Lomé IV NIPs (7th EDF) was 60 % by the end of 1994, a satisfactory level compared with previous Funds. In just three years about thirty countries have committed over 75 % of their programmes. This group is made up of countries that are also undergoing structural adjustment (Zimbabwe, Burkina Faso, Benin and Zambia) and of ten countries of a modest size with no particular macroeconomic difficulties.

The next group of twenty or so countries that have committed between 50 % and 75 % of their Lomé IV NIPs have problems in implementing them, either because they have been slow, or because they have barely started (Madagascar, Fiji, Congo, Botswana).

Then come 20 countries with commitment rates that are below 50 %, which points to domestic problems or difficult dialogue with the Community. This group includes some very large countries (Ethiopia, Nigeria, Angola, Kenya, Ghana, Sudan and Zaire) and so has a marked effect on overall performance.

As for the Lomé III NIPs (6th EDF), which were concluded in 1986-87, most countries are naturally well on the way to final absorption, with payment rates of 75 % or more.

Around 20 countries are nevertheless still in the 50 %-75 % band, which means that sizeable funds still have to be disbursed. This group includes big countries such as Nigeria, Ethiopia, Kenya, Ghana or Madagascar.

Lastly, there is a small group of countries where the bulk of Lomé III funds still have to be spent eight years after the NIP's signing. This is the result either of well-known problems (Zaire, Sudan and Liberia) or of a possible lack of knowledge - going by the past at least - of EDF funding (Trinidad, Fiji and Barbados).

DES ZONES GÉOGRAPHIQUES TYPÉES

Si on les agrège, on constate aussi que les résultats moyens par pays diffèrent fortement selon les grandes régions géographiques. Il faut voir là bien sûr le poids des grands pays (Zaire, Nigeria, Soudan, Mozambique ou Ethiopie) qui, du fait de la masse des ressources qui leur sont allouées, influent de façon déterminante sur la région qui les entoure. Mais on y retrouve aussi dans une certaine mesure, le signe des interdépendances régionales, les problèmes d'instabilité politique, de conflits civils ou ethniques voire de politique économique ayant inévitablement des effets transfrontières.

Intervenant au point de jonction de la Corne de l'Afrique et l'Afrique centrale, l'explosion rwandaise a ainsi révélé une sorte de croissant de crise qui va de Port-Soudan à Benguela et où l'action humanitaire l'emporte le plus souvent sur la coopération au développement, quand elle ne s'y est pas tout simplement substituée. En termes d'opérations, ceci se traduit par une faible absorption des ressources programmables, qui se situe à la moitié seulement de la performance moyenne tous ACP.

A l'opposé, le Sahel et l'Afrique de l'Est, suivis par l'Afrique australe, sont marqués par une très bonne absorption des aides des 6^{ème} et 7^{ème} FED.

Pour plusieurs des régions ou des pays qui accusent du retard, des changements récents permettent d'espérer une remontée rapide des taux d'engagement et de paiement en 1995 : il s'agit d'abord de Haïti, mais aussi du Suriname et de l'Erythrée, trois pays qui n'ont pu conclure leur programme indicatif Lomé IV qu'en 1994. Grâce aux décisions prises à la fin de 1994, une évolution positive devrait aussi s'opérer au Malawi et dans plusieurs pays des Caraïbes.

LA COOPÉRATION RÉGIONALE

La coopération régionale fait l'objet d'une dotation financière spécifique engendrant elle aussi des flux significatifs, mais dont la programmation se trouve cependant décalée dans le temps par rapport aux projets nationaux. Ce retard se double de contraintes au niveau de l'identification et de l'instruction, en raison de la complexité des projets impliquant plusieurs Etats ACP à la fois.

Lors de la programmation régionale d'une convention, les crédits disponibles sont répartis par zones géographiques, en sept dotations sous-régionales.

Au total, l'année 1994 aura permis des progrès très sensibles dans la mise en oeuvre de cet instrument, qu'il s'agisse des paiements, qui se sont élevés à 157 millions d'écus (soit 17 % de plus qu'en 1993; 134 millions d'écus) ou, encore plus, de décisions qui, avec 261 millions d'écus, ont plus que doublé par rapport à l'année précédente (118 millions d'écus).

A noter qu'en 1994, les décisions prises en matière de coopération régionale auront représenté 25 % du total de opérations programmées, et 21 % du total des opérations programmables (c'est à dire ajustement structurel compris).

A la fin de 1994, le montant décidé pour les PIR de Lomé III s'élevait à 915 millions d'écus (y compris les opérations de la BEI), soit l'essentiel de la dotation de 1000 millions d'écus fixée par la Convention. Avec 67 % de paiements cumulés à la fin 1994, les PIR de Lomé III ont commencé à rattraper une partie de leur retard.

Nombre de grands projets régionaux lancés sous Lomé III sont encore dans une phase active d'exécution, particulièrement dans le domaine des infrastructures régionales et des ressources humaines, ce qui explique le volume significatif des décaissements de 1994, qui s'établit à 89 millions d'écus.

Achevée à l'automne 1992, la programmation des PIR de Lomé IV met particulièrement l'accent sur l'intégration économique régionale, reconnue comme prioritaire par la Convention de Lomé IV, tout en prévoyant une poursuite de l'aide communautaire dans les secteurs traditionnels de la coopération régionale que sont les infrastructures, la santé animale et la protection des ressources naturelles.

GEOGRAPHICAL PATTERNS

In addition to varying performances at national level, there are also strongly contrasting regional patterns. Of course, the impact of the large countries (Zaire, Nigeria, Sudan, Mozambique, Ethiopia, etc.) is felt here too, since the sheer amount of resources allocated to them tends to dictate the pattern of the region. But there is also some degree of regional interdependence : political instability, civil war or ethnic violence, and indeed economic policy all have a transnational impact.

The Rwandan meltdown, at the meeting point between the Horn and Central Africa, has completed a crescent-shaped disaster zone stretching from Port Sudan to Benguela where, often as not, humanitarian aid takes priority over development aid, and sometimes eclipsing it totally. In operational terms, this means that the take-up of programmable resources is low - only half of the average ACP score.

Two major regions, the Sahel and East Africa, score well for both the 6th and the 7th EDFs, followed by Southern Africa.

Many of the regions or countries lagging behind have seen changes recently that give reason to hope that commitments and payments will pick up strongly in 1995. This applies to Haiti, and also Surinam and Eritrea, all three of which did not conclude their Lomé IV indicative programmes until 1994. Malawi and a number of Caribbean states are also moving ahead faster thanks to decisions at the end of the year.

REGIONAL COOPERATION

Regional cooperation, for which there is a specific allocation of funds, also generates substantial flows, although they lag behind national projects. They are also subject to constraints at identification and instruction levels, due to the complexity of projects involving several ACP states at the same time.

At the regional programming stage of a Convention, the funds available are divided into seven sub-regional allocations per geographical zone.

Overall, in 1994, clear progress was made in the implementation of this instrument, in terms of disbursements - which reached ECU 157 million (17 % more than in 1993; ECU 134 million) - or decisions in particular. With ECU 261 million, the latter have more than doubled compared to the preceding year (ECU 118 million).

It is notable that in 1994, regional cooperation decisions accounted for 25 % of all programmed operations, and 21 % of all programmable operations (structural adjustment included).

At the end of 1994, the total amount already committed for Lomé III RIPs stood at ECU 915 million (including EIB operations), i.e. most of the total ECU 1 000 million package fixed by the Convention. With total payments at 67 % at year's end, the Lomé III RIPs have begun making up for much lost time.

Several large regional projects launched under Lomé III are still under way, many of them involving regional infrastructure and human resources. This explains the high level of payments in 1994, which stood at ECU 89 million.

Completed in autumn of 1992, the programming of the Lomé IV RIPs put emphasis on regional economic integration - which is given priority in the Convention. The RIPs also provide for continuation of Community aid in the traditional sectors of regional cooperation (infrastructure, animal health, protection of natural resources).

Decisions on Lomé IV regional projects accounted for ECU 640 million at the end of 1994, representing over 50 % of the new allocation of ECU 1250 million. That is a promising start, given the short time that has elapsed since programming was completed. Implementation of seventh EDF regional projects, on the other hand, is only just beginning.

Avec un volume cumulé de 640 millions d'écus fin 1994, le taux de décision global dépassait le seuil des 50 % de la nouvelle enveloppe de 1250 millions d'écus, un début encourageant compte tenu du délai court qui s'est écoulé depuis la fin de la programmation. L'exécution des projets régionaux du 7^{ème} FED n'en est par contre encore qu'à ses débuts.

Allouées au départ en fonction de critères objectifs, les ressources de la coopération régionale ont elles aussi une absorption très différente selon les régions. Le retard pris en Afrique centrale et dans les Caraïbes sera difficile à combler, tandis que la région du Pacifique et l'Afrique australe figurent en tête des régions les plus actives dans ce domaine. Le lancement récent de nouvelles initiatives allant dans le sens d'une plus grande intégration économique (COMESA, UEMOA, CEMAC) devrait permettre une meilleure structuration des interventions du FED, et ouvrir la voie à de nouvelles formes d'appui à la coopération régionale, comme la "cross-border initiative" mise au point pour faciliter le commerce régional, les investissements et les paiements en Afrique Orientale et Australe.

L'APPUI À L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

L'année 1994 confirme l'intérêt de cette nouvelle forme d'aide "à déboursement rapide" appuyant les efforts d'ajustements structurels entrepris par les pays ACP. A la fin de l'année, la Facilité d'Ajustement Structurel (FAS), à laquelle s'ajoutent des fonds prélevés sur les PIN, totalisait 1165 millions d'écus de décisions, et 895 millions d'écus de paiements (dont 744 au titre de la FAS). Quatre cinquièmes des décisions prises ont donc donné lieu à paiement, et 65 % de l'enveloppe de la FAS pour le 7^{ème} FED (1 150 millions d'écus) ont déjà été consommés.

Au cours de la seule année 1994, l'appui à l'ajustement a engendré 222 millions d'écus de décisions nouvelles et 259 millions de paiements, soit près de 25 % de l'aide programmable ou 15 % des dépenses totales du FED, tous instruments confondus.

La consommation rapide des crédits de la FAS est facilitée par l'approche sélective suivie depuis la fin 1992, qui définit les objectifs annuels de déboursement en fonction des besoins de financement des pays concernés. Cette méthode souple réduit le nombre de pays auxquels est notifiée l'éligibilité à la FAS, mais elle permet de confirmer rapidement l'appui communautaire par des décisions de financement et un échéancier précis des versements.

Dix des 16 programmes d'aide à l'ajustement structurel adoptés en 1994 concernent des pays africains de la zone franc et ont été conçus en étroite concertation avec les autres bailleurs de fonds pour répondre à la situation nouvelle née de la dévaluation du Franc CFA en janvier 1994. 160 millions d'écus ont ainsi été engagés, dont 114 sont financés sur la FAS.

Autre innovation introduite en 1994 pour assurer une liaison entre les réformes macro-économiques entreprises au plan national et les efforts de libéralisation des échanges intra-régionaux : un montant de 60 millions d'écus a été réservé pour mieux soutenir les réformes dans les pays d'Afrique Orientale et Australe qui participent à la "cross border initiative" mentionnée plus haut.

The regional cooperation allocations are established on the basis of objective criteria, but absorption varies greatly from one region to another. The late start in Central Africa and the Caribbean will be difficult to make up, while the Pacific and Southern Africa have shot ahead. Recent new initiatives to promote greater regional integration (COMESA, UEMOA and CEMAC) should smooth the way for EDF operations and open up new forms of regional cooperation. One example is the cross-border initiative in Southern and East Africa, developed to facilitate regional trade, investments and payments in Eastern and Southern Africa.

STRUCTURAL ADJUSTMENT SUPPORT

Interest for this new kind of “rapid disbursement aid”, in support of structural adjustment efforts undertaken by ACP states, was confirmed in 1994. By the year’s end, the structural adjustment facility (SAF), which is supplemented by funds drawn from NIPs, had risen to ECU 1165 million in decisions, and ECU 895 million in payments (of which ECU 744 million was drawn from the SAF). Payments have thus been effected for four-fifths of the decisions taken, and 65 % (ECU 1150 million) of the SAF appropriations for the 7th EDF have already been used up.

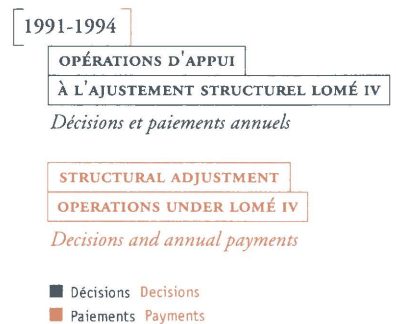
In 1994 alone, new adjustment support decisions amounted to ECU 222 million while payments effected totalled ECU 259 million, i.e. nearly 25% of programmable aid or 15 % of all EDF disbursements, all instruments included.

The speedy take-up of SAF funds is facilitated by a selective approach followed since the end of 1992 : annual disbursement targets are set in relation to the financing requirements of the countries concerned. This flexible system acts as a filter, reducing the number of countries deemed eligible for the SAF, but ensuring rapid confirmation of Community support in the form of financing decisions and a timetable of payments.

Of the 16 structural adjustment programmes adopted in 1994, 10 were in African countries of the franc zone and were drawn up in close consultation with other donors. The programmes were needed to meet the new situation created by the devaluation of the CFA franc in January 1994 and represent commitments of ECU 160 million, of which ECU 114 million from the SAF.

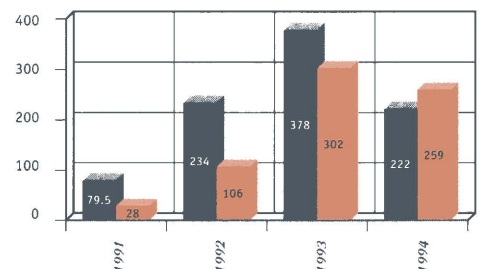
Another innovation in 1994 was designed to establish a link between domestic macroeconomic reforms and intra-regional liberalisation of trade : ECU 60 million was earmarked to support reforms in countries in East and Southern Africa that were taking part in the “cross-border initiative” (CBI) mentioned above.

(7)



Les décisions reprennent à la fois les crédits FAS et les ressources complémentaires provenant des PIN. Les paiements représentés sont ceux de la seule FAS

The decisions include both SAF credits and additional resources from the NIPs. The payments represented are only from SAF



L'AIDE NON PROGRAMMABLE

MÊME s'ils disposent aussi de dotations préfixées, les instruments qui relèvent de cette autre catégorie d'aide ne fonctionnent pas dans la logique du prévisionnel, mais au "cas par cas", au vu des circonstances. Pris globalement, les flux financiers qu'ils engendrent chaque année se situent bien en deçà de l'aide programmable. Ils peuvent malgré tout jouer un rôle non négligeable, voire décisif, pour un Etat ACP, à un moment donné.

LE STABEX

1993 avait été une année sans Stabex, en raison d'un long contentieux sur le financement du système après les lourdes pertes de recettes enregistrées en 1992. 1994 a au contraire été marquée par une forte reprise du Stabex qui, cumulant deux exercices d'application en un an, a engendré 615 millions d'écus de décisions et plus de 350 millions d'écus de paiements. Ce rattrapage (330 millions d'écus en décisions et 210 millions d'écus en paiements), explique pour une part importante le niveau élevé des opérations totales du FED en 1994.

Ayant du faire face à plusieurs années de crise des marchés agricoles, le Stabex FED 7 a épuisé en quatre ans la quasi-totalité de la dotation et des intérêts produits. On s'attend cependant à ce que la reprise observée sur les marchés de produits de base en 1994 réduise enfin les volumes des transferts et rende l'exercice 1995 moins difficile que ceux des années précédentes.

Depuis 1991, la convention de Lomé a introduit un contrôle plus étroit sur l'utilisation des fonds Stabex; elle exige en particulier que l'affectation des montants transférés soit convenue dans un "cadre d'obligations mutuelles" et que les fonds transitent par des comptes en écus à double signature, ouverts au nom du pays bénéficiaire. Couplée à l'insuffisance des ressources, la nouvelle procédure a engendré certains délais, mais, à travers cette nouvelle discipline, le Stabex a gagné en rigueur ce qu'il a perdu en rapidité. Le nouveau système assure une allocation plus efficace des ressources transférées, contribue à la restructuration en profondeur des secteurs productifs et renforce la cohérence entre le Stabex et les autres instruments de Lomé. C'est ainsi que les fonds Stabex jouent un rôle déterminant dans la réorganisation des filières de production et d'exportation, au Cameroun, en Côte d'Ivoire et en Papouasie-Nouvelle-Guinée par exemple, ou dans des stratégies de diversification économique, comme en Ethiopie ou en Ouganda.

LE SYSMIN

Les opérations du Sysmin ont enregistré un repli en 1994 avec 57 millions d'écus de décisions et 25 millions d'écus seulement de paiements (contre 64 et 86 millions d'écus respectivement en 1993). Les nouvelles décisions concernent trois projets en Papouasie-Nouvelle-Guinée, au Gabon et au Niger. La contraction des paiements du Sysmin s'explique surtout par la fin du programme d'appui aux importations financées pour la Zambie en 1992-93, les autres projets continuant de s'exécuter de façon satisfaisante.

Compte tenu du rythme des décisions et du nombre de requêtes encore à l'instruction, les perspectives d'absorption des crédits Sysmin prévus au 7^{me} FED restent bonnes. Les règles en vigueur depuis Lomé IV permettent en effet à cet instrument de répondre de façon plus souple et diversifiée aux besoins des pays miniers dont l'économie reste souvent fragile.

NON-PROGRAMMABLE AID

ALTHOUGH they also consist of fixed grants, the instruments which fall within this category of aid do not operate on the basis of forecasting, but on a case-by-case basis. In general, the financial flows generated each year by non-programmable aid are well short of those generated by programmable aid. However, they can sometimes represent a significant part of total aid to a given ACP state, and in some cases a decisive one.

STABEX

Lengthy wrangling about the financing of the heavy earnings losses recorded in 1992 meant there were no Stabex payments in 1993. The following year was, in contrast, marked by a surge in Stabex transfers as two application years had to be covered in the space of a year : ECU 615 million in decisions and over ECU 350 million in payments. This catching-up exercise (ECU 330 million in decisions and ECU 210 million in payments) is one of the main reasons for the high level of EDF operations in 1994.

After successive years of crisis on agricultural commodity markets, all possibilities for additional financing and early drawing under the 7th EDF Stabex allocation have been almost exhausted. Hopefully, the recovery of commodities markets discernible in 1994 will reduce the number of eligible transfers and make the 1995 financial year less difficult than previous ones.

Since 1991 the Lomé Convention has required tighter controls on the way Stabex funds are used : in particular, the enshrinement of the use of transfers in a "framework of mutual obligations" and the payment of funds into double-signature accounts opened in the name of the recipient country. This new procedure, coupled with the shortfall in resources, engendered some delays, but with this new discipline Stabex has gained in rigour what it has lost in speed. The new system allocates the funds transferred more efficiently, helps overhaul productive sectors and makes for greater consistency with other Lomé instruments. Stabex funds have played a crucial role in the reorganisation of production and export circuits in, for instance, Cameroon, Côte d'Ivoire and Papua New Guinea and economic diversification strategies, as in Ethiopia and Uganda.

SYSMIN

Sysmin operations were down in 1994 with ECU 57 million in decisions and only ECU 25 million in payments (against ECU 64 million and ECU 86 million respectively in 1993). Decisions were taken on three projects, in Papua New Guinea, Gabon and Niger. The contraction in Sysmin payments is attributable to the end of the 1992-93 import support programme for Zambia. Implementation of other projects is proceeding satisfactorily.

In view of the pace of decision-making and the number of requests still under appraisal, there is every reason to believe that 7th EDF Sysmin funds will be exhausted, because the new rules introduced under Lomé IV provide for swifter, more flexible and more varied action in support of mining-dependent countries, the economies of which are often still fragile.

LES AIDES HUMANITAIRES ET L'ASSISTANCE AUX RÉFUGIÉS

En réponse aux crises extrêmement graves qui ont marqué l'année 1994 tout particulièrement en Afrique, les opérations d'aide humanitaire ont connu une croissance considérable. 250 millions d'écus ont été décidés et 200 millions d'écus payés en un an, soit une somme quasi équivalente à la dotation que la convention de Lomé IV avait prévue pour les cinq années du premier protocole financier. Plus des trois quarts des décisions prises en 1994 ont trait à la crise rwandaise et concernent des opérations de secours aux réfugiés et aux personnes déplacées au Rwanda, au Burundi et dans les pays voisins. Les autres opérations importantes ont été menées pour les populations victimes d'autres conflits au Soudan (19 millions d'écus), en Angola (18 millions d'écus), au Liberia et en Sierra Leone.

Les 250 millions d'écus prévus par le 7^{ème} FED pour les aides d'urgence ayant été épuisés très rapidement, il a été nécessaire de mobiliser 150 millions d'écus supplémentaires en juillet à partir de divers reliquats pour faire face au drame rwandais. A la fin de l'année, 80 % de ces ressources étaient déjà engagées, et il paraît inévitable que de nouveaux transferts de ressources soient effectués pour faire face aux besoins d'ici à l'entrée en vigueur du 8^{ème} FED. Plus que les catastrophes naturelles, ce sont les conflits armés et les troubles civils qui sont aujourd'hui à l'origine de l'action humanitaire : la détresse et l'ampleur des dégâts qu'ils engendrent nécessiteront un effort soutenu dans nombre de régions ACP où la situation ne parvient pas à se stabiliser (Somalie, Soudan, Liberia, Sierra Leone par exemple).

Les actions d'aide aux réfugiés, rapatriés et personnes déplacées bénéficient aussi de crédits spécifiques, avec une enveloppe de 100 millions d'écus pour le 7^{ème} FED. 26 millions d'écus de décisions nouvelles et 23 millions d'écus de paiements ont été effectués en 1994, portant le taux d'engagement cumulé à 75 %. Les principaux bénéficiaires de ces crédits en 1994 ont été la Corne de l'Afrique, le Liberia et le Malawi.

L'aide à la réinsertion et au développement économique destinée aux réfugiés réintégrant leur pays, est une prolongation de l'aide humanitaire apportée aux réfugiés dans le pays d'accueil. Depuis 1992, les cas de programmes de réhabilitation post-conflit comprenant une partie d'aide aux réfugiés se multiplient, tels qu'au Mozambique, en Angola, en Erythrée, en Ethiopie, au Zaïre et tout récemment en Haïti et au Rwanda. Les engagements cumulés en faveur des ACP dans ce domaine (FED et budget UE) atteignent aujourd'hui près de 700 millions d'écus.

LES RESSOURCES GÉRÉES PAR LA BEI¹

Malgré un contexte économique souvent difficile, les interventions de la BEI dans le cadre des conventions de Lomé ont connu une forte reprise en 1994.

Sur ses ressources propres², la Banque a conclu de nouveaux prêts assortis de bonifications d'intérêts pour un total de 221 millions d'écus, et déboursé près de 97 millions d'écus. Sur les capitaux à risques qu'elle gère pour le compte de l'Union Européenne, les engagements ont atteint 236 millions d'écus (contre 70 en 1993) et les versements 77 millions d'écus. Les nouveaux prêts de la BEI ont été consentis à 29 Etats ACP (dont 21 en Afrique). Les priorités sectorielles correspondent aux tâches dévolues à la Banque par la Convention elle-même, principalement dans les domaines de l'industrie, de l'agro-industrie et des infrastructures économiques. Une part croissante des opérations de la BEI bénéficie au développement du secteur privé dans les pays ACP, soit sous forme de prêts directs, soit au moyen de prêts globaux rétrocédés pour le financement de petites et moyennes entreprises.

Le contexte des interventions de la BEI en 1994 s'est amélioré dans plusieurs régions importantes : en Afrique australe, grâce aux effets stabilisateurs de la transition en Afrique du sud; dans la Corne de l'Afrique, où un prêt régional bénéficie pour la première fois à l'Erythrée et en Afrique occidentale et centrale, où la remontée des cours des matières premières combinée à la dévaluation du Franc CFA a considérablement amélioré les perspectives d'investissement productif.

1 - Les données contenues dans ce paragraphe proviennent de la Banque européenne. En raison de différences techniques d'imputation, elles ne correspondent pas exactement aux flux enregistrés par la comptabilité du FED.

2 - Le montant des prêts effectués par la BEI sur ses ressources propres s'ajoute aux ressources du FED (10.800 MECU pour Lomé IV), et s'inscrit dans un objectif-plafond de 1200 MECU mentionné dans le protocole financier.

EMERGENCY AID AND AID FOR REFUGEES

As a result of the extremely serious crises, in Africa especially, humanitarian aid operations in 1994 were on a significant scale. Financing decisions were adopted to the tune of over ECU 250 million and ECU 200 million was paid out. This is more than the provision in Lomé IV for all five years of the financial protocol (Article 254 provides for ECU 250 million). Over three-quarters of the decisions in 1994 concerned Rwanda and operations to aid refugees and displaced people in Rwanda, Burundi and neighbouring countries. Other major operations benefited victims of the fighting in Sudan (ECU 19 million), Angola (ECU 18 million), Liberia and Sierra Leone.

Since the ECU 250 million allocated for emergency aid under the 7th EDF was quickly exhausted, an additional ECU 150 million to deal with the Rwandan crisis was found in July from various unexpended allocations. At the end of the year, 80 % of these resources had been committed and it seems clear that other resources will have to be transferred in order to keep covering requirements until the entry into force of the 8th EDF. A majority of humanitarian operations nowadays are necessitated by armed conflict and civil strife rather than natural disasters: the misery and material damage wrought will call for ongoing humanitarian aid in many areas where the situation remains unstable (e.g. Somalia, Sudan, Liberia and Sierra Leone).

There is also a specific allocation for operations for aid to refugees, returnees and displaced persons, which is ECU 100 million under the seventh EDF. ECU 26 million in new decisions and ECU 23 million in payments were effected in 1994, bringing the overall commitment rate to 75 %. The main beneficiaries of these appropriations in 1994 were Malawi, the Horn of Africa and Liberia.

Support for reintegration and economic development to refugees returning home is an extension of direct assistance to refugees in host countries.

Since 1992, post-conflict rehabilitation programmes which include refugee aid have increased in number, for example in Mozambique, Angola, Eritrea, Ethiopia and Zaire, as well as Haiti and Rwanda most recently. Today, cumulated commitments for ACPs in this sector (EDF and EU budget) reach almost ECU 700 million.

EIB-MANAGED RESOURCES¹

Despite the often difficult economic climate, operations with resources managed by the EIB under the Lomé Convention picked up in 1994.

On its own resources², the Bank concluded new loans with EDF interest subsidies for a total of ECU 221 million in 1994 and disbursed over ECU 97 million. From risk capital resources, which it manages on behalf of the Community, commitments last year reached ECU 236 million (against ECU 70 million the previous year) and payments ECU 77 million. New EIB loans were made to 29 ACP countries, 21 of them in Africa. The sectoral focus of Bank operations is laid down in the Convention and projects are typically related to industry, agro-industry and economic infrastructure. An increasing number of EIB operations support private-sector development in the ACP countries, either in the form of direct loans or global loans for on-lending to small and medium-sized enterprises.

The context in which the Bank has to operate has improved in a number of regions: in Southern Africa the transition in South Africa has had a stabilising effect, and in the Horn Eritrea has benefited for the first time from a regional loan alongside countries of West and Central Africa. In the latter two regions the recovery of commodity prices and the devaluation of the CFA franc have greatly improved the outlook for productive investment.

1 - The information given here has been provided by the European Investment Bank. For technical accounting reasons its figures do not always correspond exactly to those recorded in the EDF accounts.

2 - The total amount lent by the EIB from its own resources is supplementary to EDF resources (ECU 10 800 million for Lomé IV) and is subject to a ceiling of ECU 1 200 million, as laid down in the financial protocol.

ASPECTS QUALITATIFS ET ELEMENTS D'ANALYSE

LA RÉPARTITION SECTORIELLE DE L'AIDE

Sous Lomé III, la coopération UE-ACP a nettement privilégié le développement rural (62 % des crédits affectés à des projets et programmes) par rapport au développement industriel et aux secteurs sociaux. Maintenant que plus de la moitié du 7^{ème} FED est engagée, il devient possible de discerner un glissement des priorités dû en grande partie au contexte d'ajustement structurel et de crise financière.

Le développement rural reste en première position, mais il décline nettement au profit de l'appui institutionnel et des secteurs sociaux, en particulier la santé et l'éducation. Ces deux secteurs bénéficient d'ailleurs d'un soutien du FED beaucoup plus important qu'il ne paraît étant donné qu'ils constituent l'affectation privilégiée des fonds de contrepartie générés par l'aide à l'ajustement que finance l'UE.

Ainsi, depuis 1992, l'aide au secteur de la santé a acquis une importance considérable dans les opérations du FED, qui n'avait pas toujours été anticipée dans les programmes indicatifs. La dégradation rapide des systèmes de soins liée à l'urbanisation et à la crise des budgets publics, les menaces graves associées à l'extension de certaines pathologies dont les MST et le SIDA, et surtout le développement de véritables politiques sectorielles dans nombre de pays ACP ont conduit la Communauté à multiplier les interventions dans ce secteur, comme l'illustre le graphique 9 (cf également pages 56 à 61).

Le glissement qui s'est produit entre Lomé III et Lomé IV ne correspond pas à un changement des groupes-cibles, les populations rurales se taillant toujours la part du lion, mais plutôt à un changement de moyens d'intervention du FED. Les crédits d'infrastructures et d'équipement cèdent progressivement le pas aux fournitures d'intrants et au financement temporaire de coûts récurrents, pour mieux atteindre les objectifs de politique sectorielle convenus avec les Etats ACP. Cette recomposition de l'aide-projets accompagne de façon cohérente le processus d'ajustement et les réformes sectorielles en cours dans les pays ACP, mais elle remet aussi en question la notion même de projet.

LES ORIENTATIONS THÉMATIQUES DE L'AIDE

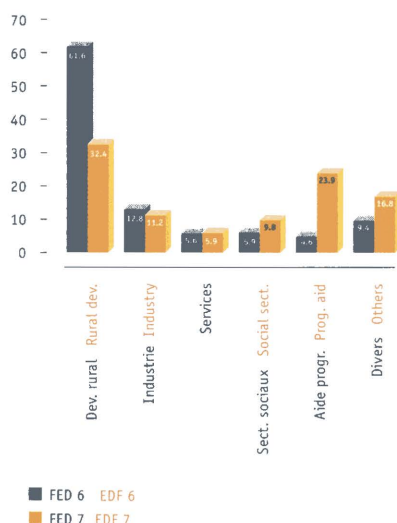
Indépendamment des secteurs d'intervention, les thèmes horizontaux qui avaient été mis en exergue dans la convention de Lomé IV et les priorités communautaires énoncées dans le Traité de l'Union Européenne apparaissent de plus en plus fréquemment dans la conception des projets du FED. Il s'agit surtout de la lutte contre la pauvreté, de la gestion durable des ressources naturelles, de l'encouragement au secteur privé et de la coopération décentralisée. Parce que ces thèmes sont de nature horizontale et qu'ils coexistent souvent dans un même projet, il serait cependant illusoire dans la phase actuelle de prétendre mesurer le montant des ressources qui leur sont consacrées par le FED.

En raison des multiples sorties de crises auxquelles la coopération UE-ACP devait répondre, la réhabilitation post-conflit, qui a émergé depuis 1992/93 comme un moyen d'assurer une transition progressive entre l'aide humanitaire et la reprise du développement à long terme (voir page 28), apparaît comme un mode de faire nouveau, mais de plus en plus confirmé dans la panoplie des interventions (près de 700 millions d'écus d'engagements annuels à la fin 1994). Conjuguant une grande variété d'instruments, ces programmes de reconstruction sont limités dans le temps, décentralisés dans leur exécution et souples dans leur gestion, comme le demandait la résolution du Conseil de l'UE de décembre 1993.

(8)

VENTILATIONS DES DÉCISIONS DU FED
PAR SECTEURS ÉCONOMIQUES
PROJETS ET PROGRAMMES NATIONAUX
en % du montant total décidé

BREAKDOWN OF EDF DECISIONS
BY ECONOMIC SECTOR
NATIONAL PROJECTS AND PROGRAMMES
as % of the total allocated amount



QUALITATIVE ASPECTS AND FACTORS OF ANALYSIS

BREAKDOWN OF AID BY SECTOR

Under Lomé III, ACP-EU cooperation clearly privileged rural development (62 % of project/programme financing), compared to industrial development and social sectors.

Now that more than half of the 7th EDF has been committed, it is possible to discern a shift in priorities, which reflects a situation of structural adjustment and financial crisis. Though it remains the leading sector, there has been a clear decline in rural development to the benefit of social sectors, above all health and education. These two sectors even get much more EDF aid than is apparent, because they are among the main beneficiaries of counterpart funds in local currency generated by EU-financed adjustment programmes.

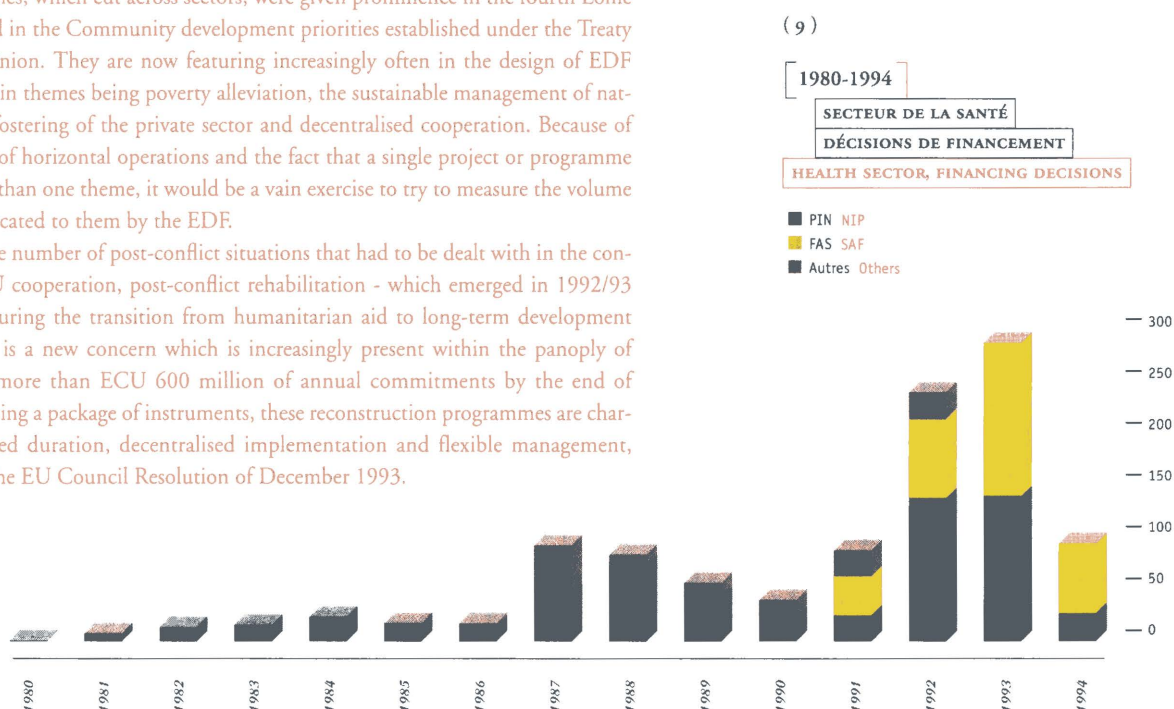
Since 1992, aid for health services has assumed a much greater importance in EDF operations than was sometimes anticipated in the indicative programmes. The rapid deterioration of services as a result of urbanisation and public spending curbs, the threats posed by the spread of pathologies such as sexually transmitted diseases and AIDS, and, above all, the development of true sectoral policies in a good number of ACP countries have all led the Community to step up its efforts in this sector, as chart 9 below illustrates (see also pages 56 to 61).

The change in emphasis between Lomé III and Lomé IV is not really at the level of target sectors - rural development still gets the lion's share. It concerns rather the technical means employed : funding for infrastructure and equipment is gradually giving way to the supply of inputs and temporary financing of recurrent costs as a way of best achieving the sectoral objectives agreed with the ACP State. This revamping of project aid is the logical consequence of the process of adjustment and sectoral reform under way in ACP countries, but it also calls into question the very concept of "project".

THEMATIC GUIDELINES OF AID

Horizontal themes, which cut across sectors, were given prominence in the fourth Lomé Convention and in the Community development priorities established under the Treaty on European Union. They are now featuring increasingly often in the design of EDF projects, the main themes being poverty alleviation, the sustainable management of natural resources, fostering of the private sector and decentralised cooperation. Because of the very nature of horizontal operations and the fact that a single project or programme can cover more than one theme, it would be a vain exercise to try to measure the volume of resources allocated to them by the EDF.

Given the number of post-conflict situations that had to be dealt with in the context of ACP-EU cooperation, post-conflict rehabilitation - which emerged in 1992/93 as a way of ensuring the transition from humanitarian aid to long-term development (see page 29) - is a new concern which is increasingly present within the panoply of interventions (more than ECU 600 million of annual commitments by the end of 1994). Comprising a package of instruments, these reconstruction programmes are characterised by fixed duration, decentralised implementation and flexible management, as required by the EU Council Resolution of December 1993.



EVOLUTION DE LA STRUCTURE DES INTERVENTIONS DU FED

L'exercice 1994 a aussi confirmé et amplifié un phénomène qui différencie fortement le 7^{me} FED des FED précédents : l'accroissement des aides à déboursement rapide et le déclin relatif des aides traditionnelles sous forme de projets.

Les projets de développement classiques, qui représentaient les deux tiers des opérations du FED au début des années 80, n'interviennent que pour 42 % des déboursements totaux en 1994. Encore ce chiffre est-il quelque peu surestimé, puisqu'il recouvre des opérations d'urgence et des aides à la balance des paiements effectuées sur les ressources des PIN, ainsi que la prise en charge des frais récurrents des institutions prévues par la Convention (CDI, CTA, Assemblée paritaire par exemple), financée à partir des fonds régionaux. Ce chiffre ne rend pas non plus compte de la nature des projets financés par le FED, de plus en plus fréquemment destinés à des opérations d'appui budgétaire ou de "remise en état" d'infrastructures existantes, plutôt qu'à la réalisation d'investissements nouveaux.

L'**aide-programme** est devenue une composante importante des opérations du FED dont elle représente quelque 25 % à 30 % des déboursements, soit les 3/4 environ des montants consacrés à l'aide-projet stricto sensu. Développée afin de mieux répondre aux besoins des pays ACP en situation de crise financière, la première génération des programmes sectoriels d'importation (PSI), née en 1987-88, a cédé le pas depuis Lomé IV à une série de programmes généraux d'importation (PGI) uniquement accessibles aux pays ACP qui ont entrepris un programme de réforme macro-économique et qui sont jugés éligibles à la FAS.

Pour les pays ACP qui ne sont pas éligibles à la FAS, d'autres formes d'aide-programme peuvent au besoin être consacrées à des importations essentielles, telles que des fonds prévus pour le développement (PIN), des crédits STABEX, ou des sommes mobilisées sur le budget de la Commission (aide alimentaire notamment).

La forte croissance des **aides d'urgence** et des **programmes de réhabilitation post-conflit** qui s'observe depuis 1992 (cf supra pages 28 et 30) est également un trait distinctif de Lomé IV qui devrait se confirmer dans les années à venir. Si elle contribue à accélérer l'absorption globale du FED, cette forme d'aide engendre aussi des contraintes de gestion tout à fait particulières et diminue d'autant les ressources disponibles pour appuyer les opérations de développement à long terme qui sont la vraie finalité du FED.

CHANGES IN STRUCTURE OF EDF OPERATIONS

In 1994, a trend in EDF operations also became much more obvious, and marks a major difference between the 7th EDF and previous Funds : quick-disbursing aid is assuming much greater importance at the expense of traditional project-type aid.

Traditional-style development projects, which accounted for two-thirds of EDF operations in the 1980s, were responsible for only 42 % of all payments in 1994. Even this figure is a slight overestimate since it covers emergency operations and balance-of-payments aid financed under the NIP resources, as well as financing of recurrent costs of institutions set up under the Convention (the CDI, the CTA and the Joint Assembly, for example) financed with regional funds. This figure also does not indicate the gradual change in the nature of EDF-financed projects, which increasingly consist of budgetary aid or rehabilitation operations of existing infrastructure rather than new investments.

Programme aid has become a major feature of EDF operations, accounting for 25 % to 30 % of disbursements and three-quarters of the sums devoted to project aid in the narrow sense. Created to meet the needs of ACP States in financial crisis, the first generation of sectoral import programmes (SIPs) in 1987-88 has given way to general import programmes (GIPs), since the entry into force of Lomé IV.

For ACP countries which are not eligible for the SAF, other forms of programme aid can, if necessary, be used to purchase essential imports. Such is the case with NIP development resources, Stabex funds, or additional sums from the EU budget (food aid, as often as not).

The expansion of **emergency aid** and **post-conflict rehabilitation programmes** since 1992 (see pages 28 and 31) is a feature of Lomé IV and is likely to be confirmed in the years to come. While they help speed up the absorption of EDF funds, these kinds of aid also create their own particular management problems and reduce the resources available for operations that promote long-term development, which should remain the EDF's ultimate objective.

LE CYCLE D'EXÉCUTION DES PROJETS

Le rythme de consommation des crédits du FED dépend étroitement de la nature des opérations financées, dont chacune suit son cycle propre.

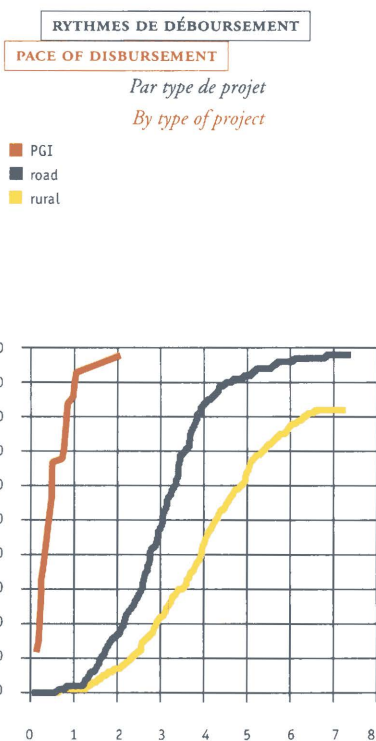
Les **aides programme** du type PGI ou PSI s'exécutent sur une durée très courte : un an après la décision de financement, 90 % des montants alloués sont décaissés, la deuxième année permettant de dépasser la barre des 95 %. Le nombre de paiements à effectuer au cours de la vie du projet est limité (entre 3 et 5 en moyenne), et leur montant unitaire très élevé. Pour un volume de financement important, la charge administrative de gestion de ce type de programme est donc minime. En revanche, ces opérations exigent un travail considérable pour la négociation du cadrage macro-économique et financier des pays concernés, la mise en place de politiques sectorielles cohérentes, le suivi des conditionnalités attachées au versement des différentes tranches et la coordination de l'appui communautaire avec celui des autres intervenants.

Les **projets d'infrastructure**, dont les routes constituent ici l'exemple-type, ont une durée longue, de 6 à 7 ans en moyenne, et un démarrage lent. Ce n'est que 3 ans après la décision de financement que les déboursements atteignent 50 % du montant engagé, et il faut deux années supplémentaires pour parvenir à 90 % de paiements. Avec en moyenne 300 paiements par projet qui se concentrent sur les années 3 et 4, les tâches de gestion et de contrôle sont beaucoup plus lourdes pour la Commission comme pour l'ordonnateur national. En pratique, le recours systématique aux appels d'offres pour les travaux interdit que des paiements significatifs se manifestent avant la deuxième année de vie du projet.

Les programmes de **développement rural**, qui sont au coeur de la coopération UE-ACP depuis 1986-87, ont un cycle encore plus long. Ce n'est que huit ans après leur lancement que les paiements atteignent 80 % du montant engagé. La lenteur de l'absorption s'explique par la nature des dépenses, qui comportent une large part d'appui institutionnel, de vulgarisation technique et de petits travaux, et par leur morcellement en plus de 500 opérations par projet en moyenne. Elle traduit aussi une logique différente de l'aide qui vise plus dans ce cas à accompagner un changement des modes de production qu'à créer des investissements physiques.

Si on y inclut les périodes d'instruction et d'évaluation, les projets atteignent couramment des cycles de 10 ans qui sont donc sans lien avec le rythme quinquennal de reconstitution du FED. Sans doute ces projets à longue durée, qui ne sont en rien une particularité du FED, engendrent-ils des contraintes difficiles à satisfaire des deux côtés : stabilité de l'environnement et des ressources humaines, continuité dans la politique sectorielle suivie, prévisibilité de l'aide, capacité à remettre en cause périodiquement les objectifs poursuivis et les moyens déployés. Mais ils sont indispensables pour que les préoccupations de long terme, la formation, la diffusion des techniques et la lutte contre la pauvreté, puissent trouver leur place dans la conception même des interventions du FED.

(10)



THE PROJECT IMPLEMENTATION CYCLE

The pace at which EDF funds is taken up is closely related to the nature of the operation financed, each type having its own cycle.

Programme aid such as GLPs or SIPs is implemented very quickly. Within a year of the financing decision 90 % of the funds allocated have been disbursed, and in the second year the 95 % threshold is passed, whereby the project can be closed. Only a small number of payments have to be made during the project's life (three to five on average), usually for sizeable sums. Thus the administrative burden involved for large sums with this type of aid is minimal. However, a good deal of work goes into the negotiation of a country's macroeconomic and financial targets, the formulation of coherent sectoral policies, the monitoring of the country's adherence to the conditions attached to the release of aid instalments and the coordination of the Community's aid with that of other donors.

Infrastructure projects - roads are a typical example - take a long time, six to seven years on average, and are slow to start up. It takes three years after the financing decision for 50 % of the amount committed to be paid out, and another two to reach the 90 % mark. With an average of 300 payments per project, with a bulge coming in the third and fourth years, both the Commission and the NAO have to shoulder heavy administrative and monitoring burdens. Since works are always put out to tender, it is practically impossible to make any substantial payments before the second year of the project's life.

Rural development programmes, which have been at the heart of ACP-EU cooperation since 1986-87, have an even longer cycle. Not until eight years after the project's start-up do payments reach 80 % of the commitment. The reason for this slow absorption is the nature of the expenditure, a large part of which goes on institutional support, extension services and small-scale works, and the fragmentation of the average project into 500 operations. A different logic is also at work here, the aim being to bring about and support changes in the mode of production rather than make a physical investment.

If appraisal and evaluation phases are included, projects often run for a period of ten years - a length of time which is not therefore linked to the five-year cycle of EDF replenishments. The existence of long projects, something not peculiar to EDF projects, obviously entails problems for the partners in a range of areas : stability of the environment and human resources, continuity in the sectoral policy concerned, predictability of aid, possibility to review at intervals the objectives pursued and means deployed. But such projects are needed if long-haul objectives such as training, dissemination of know-how and poverty-alleviation are to be catered for by the EDF.

LES FACTEURS D'INFLUENCE SUR LE RYTHME

DE FINANCEMENT DE L'AIDE

POUR APPRÉCIER les résultats d'ensemble enregistrés par le FED en 1994, on doit tenir compte de l'ensemble des contraintes qui affectent la préparation et la mise en oeuvre de la coopération avec les pays ACP. Celles-ci ont trait à la situation politique des pays concernés, au contexte économique des projets, aux partenaires choisis pour leur exécution et à la disponibilité de ressources humaines adéquates.

LES FACTEURS POLITIQUES A la fin de 1994, 8 pays ACP étaient encore concernés par des mesures de suspension ou de modulation de l'aide prises par la Communauté en raison de l'insécurité, du manque de progrès démocratique ou d'atteintes caractérisées aux Droits de l'Homme. De ce fait, plus d'un milliard d'écus de ressources programmables prévus pour ces pays se trouvaient gelées, de même que 100 millions d'écus au titre du Stabex. Là où les délégations de la Commission ont dû être fermées et l'assistance technique évacuée, la sauvegarde des projets en cours est elle-même incertaine.

Dans le même temps, d'autres pays ACP ont connu des progrès décisifs en 1994, qui améliorent les perspectives de coopération. L'ensemble de ces progrès devraient se traduire à court terme par une accélération des engagements, au profit surtout d'opérations à déboursement rapide et d'actions de réhabilitation.

La relation entre situations politiques et rythme de la coopération n'est cependant pas mécanique : dans les pays où le dialogue s'avère impossible, l'aide humanitaire continue de mobiliser des ressources considérables et certaines formes de coopération restent possibles au profit des populations, à condition de privilégier des partenaires non-gouvernementaux. Dans d'autres pays ACP où la situation politique paraît stable et le respect des libertés assuré, d'autres facteurs peuvent rendre la coopération difficile, comme par exemple un niveau élevé de corruption, la désorganisation des administrations ou une situation de blocage du processus de décision.

LES FACTEURS ÉCONOMIQUES Le contexte économique prévalant dans chaque pays ACP a aussi un impact sur le rythme des activités du FED en raison des liens établis, au moment de la programmation, entre la mise en oeuvre de mesures gouvernementales et l'octroi d'aides communautaires.

Sur le plan macro-économique, les paiements au titre de la FAS sont liés à la bonne exécution des réformes économiques convenues avec les bailleurs de fonds, et c'est ainsi qu'une quinzaine de pays ayant été jugés éligibles aux crédits de la FAS en 1991 n'ont jamais pu en bénéficier faute d'avoir adopté un programme de réforme satisfaisant. Compte tenu de l'expérience, les allocations de la FAS en 1993 et 1994 ont été beaucoup plus sélectives, et la plupart des pays retenus ont maintenu le cours des réformes qu'ils avaient annoncé.

Au plan sectoriel cette fois, le respect de mesures de politique est lui aussi souvent indispensable pour assurer la viabilité et la bonne exécution de programmes et de projets classiques. Dans de nombreux cas, l'instruction de nouveaux programmes ou leur approbation ont dû être retardées dans l'attente de mesures importantes (cohérence d'une politique sectorielle, réforme foncière, ajustement fiscal, libéralisation de prix-clés) ou d'une clarification de l'environnement institutionnel et réglementaire du projet.

FACTORS INFLUENCING THE IMPLEMENTATION PACE OF FINANCING

FOR A PROPER understanding of the 1994 EDF figures, account has to be taken of a variety of constraints affecting the preparation and implementation of operations in the ACP countries. Such constraints stem from the political situation in the countries concerned, the economic context, the partners chosen to implement them and the availability of the right human resources.

THE POLITICAL FACTORS At the end of 1994, Community aid to eight ACP States was suspended or restricted to some degree because of the security situation, the failure to move towards democracy or observe human rights. As a result, about ECU 1000 million in programmable aid for these countries was frozen, as was ECU 100 million in Stabex transfers. In places where the Commission delegations have been shut and technical assistance personnel evacuated, the future of projects already under way is very uncertain.

In other ACP countries, however, significant progress was made last year, improving the prospects for cooperation. These encouraging signs should shortly be reflected in an upturn in commitments, mainly to finance quick-disbursing or rehabilitation operations.

The relationship between political situation and the pace at which cooperation is implemented is not a mechanical one. In countries where dialogue is unavailing, a considerable amount of resources is channelled into humanitarian aid, while NGO-implemented projects that benefit local people also remain possible. In other ACP countries without political or human rights problems, other factors can make cooperation difficult, such as a high degree of corruption, administrative disarray or a deadlocked decision-making process.

THE ECONOMIC FACTORS The economic context prevailing in each ACP country also has an impact on the pace of EDF activities, because of the linkage established during programming between the implementation of government measures and the granting of Community aid.

On the macroeconomic level, the release of SAF aid is directly linked to the proper implementation of the economic reforms agreed on with donors. Thus, 15 countries deemed eligible for SAF aid in 1991 have not received any financing because of failure to adopt a satisfactory reform programme. Following this experience, SAF allocations in 1993 and 1994 were much more selective and most of the countries chosen have stayed the course.

On the sectoral level, adherence to the economic policies is also often required to ensure the viability and the satisfactory implementation of traditional programmes and projects. There are many cases where appraisal of new programmes or their approval has been held back pending major policy measures (concerning, for example, compatibility of a sectoral policy, land reform, fiscal adjustments or liberalisation of key prices) or a clarification of the institutional or regulatory set-up.

Although changes in economic policy have frequently acted as a brake on EDF operations, the positive developments that are taking place should not be overlooked. The commitment with which some 30 ACP countries are pursuing structural adjustment policies, the radical monetary measures taken by nearly half the ACP group over the past two years (and in 1994 in the case of the countries of the franc zone) and the progress made in sectoral strategies thanks to public expenditure reviews are all improving the climate for investment in many countries and increasing their capacity to absorb EDF funds.

Enfin, si l'inadaptation des politiques économiques a souvent joué un rôle de frein, encore faut-il souligner les progrès qui semblent agir en sens inverse. C'est ainsi qu'il convient de relever le sérieux avec lequel une trentaine de pays ACP poursuivent des politiques d'ajustement structurel, les mesures rigoureuses qui ont été prises sur le plan monétaire par près de la moitié des pays ACP depuis deux ans (et en 1994 par l'ensemble des pays de la zone franc), et les progrès faits en matière de politiques sectorielles et à travers la révision des dépenses publiques. Le climat d'investissement s'en trouve souvent amélioré, qui se traduit rapidement par une augmentation de la capacité d'absorption des crédits du FED.

PARTENAIRES ET GESTION DE L'AIDE Au cours de l'évolution des Conventions, les tâches de gestion du FED sont devenues plus lourdes et compliquées par l'accroissement du portefeuille des projets en cours, l'introduction de nouveaux instruments comme l'appui à l'ajustement, la réforme du Stabex, et la variété croissante des partenaires non gouvernementaux intervenant dans l'exécution des projets.

Pour éviter que le poids de ces nouvelles charges se traduise par un ralentissement des opérations d'aide ou un contrôle insuffisant de leur qualité, il est fait de plus en plus fréquemment recours à l'assistance technique et à la création de cellules de gestion financées sur les fonds du programme. La durée de vie de ces cellules est néanmoins limitée, et le transfert de leurs fonctions vers l'administration nationale en fin de programme s'avère parfois difficile.

Quant aux partenaires non gouvernementaux, ils sont de plus en plus sollicités pour la mise en oeuvre des projets, notamment dans le cadre de la coopération décentralisée et de la participation du secteur privé. Se posent alors dans des termes nouveaux les problèmes du choix de ces partenaires, du type de contrat à conclure et du suivi à exercer sur leurs activités.

QUALITÉ ET IMPACT DE L'AIDE

TANDIS que le volume des opérations du FED s'accroît d'année en année, les efforts se concentrent de plus en plus sur la qualité de l'aide et son impact pour les populations des pays ACP. Des progrès dans cette perspective ont été réalisés dans trois domaines : la gestion du cycle du projet, l'évaluation des opérations et la coordination des aides.

LA GESTION DU CYCLE DE PROJET Le gonflement du portefeuille des projets en cours d'exécution a incité la Commission à introduire, depuis 1993, une nouvelle "approche intégrée" du cycle de projets afin de rationaliser les méthodes de gestion appliquées par les fonctionnaires de la Commission et des Etats ACP (voir encadré).

Après deux ans d'application, on constate d'ores et déjà une nette amélioration du suivi des nouveaux projets, les données comptables cédant progressivement le pas à d'autres indices de résultat plus pertinents. Au cours de l'année 1994, l'approche intégrée a été étendue à l'ensemble du cycle de projet. Pour les actions en cours d'exécution, la Commission a introduit au plan interne un système de suivi d'impact semestriel qui facilite le repérage des projets en difficulté et permet d'intervenir plus rapidement par des mesures correctrices.

IMPLEMENTATION PARTNERS AND AID MANAGEMENT During the development of the Conventions, the burden of EDF management has become heavier and more complicated with the swelling of the portfolio of current operations, the introduction of new instruments such as structural adjustment aid, the Stabex reform, and the growing number of non-governmental partners involved in implementation.

To avoid this new workload slowing down aid operations, or leading to an inadequate monitoring of their quality, greater recourse to technical assistance personnel and the setting up of management units financed under the programme in question have become more frequent. But these units have a limited life span and transferring their tasks to the national authorities when the programme is completed is not always easy.

Non-governmental partners are given a growing importance in project implementations, especially through decentralised cooperation and the involvement of the private sector. This in turn poses new problems regarding the choice of partner, the type of contract to conclude and the way their work should be monitored.

QUALITY AND IMPACT OF AID

WHILE the volume of EDF operations is larger every year, the Commission is increasingly anxious not to lose sight of the most important aspect, namely the quality of aid and its impact on people in ACP countries. In this context, a lot of work has been done in three areas : project cycle management, evaluation and coordination of different forms of aid.

PROJECT CYCLE MANAGEMENT The ballooning portfolio of current projects has stimulated the Commission to introduce, in 1993, a new "integrated approach" to the project cycle, so as to rationalise the project management systems practised by officials in the Commission and in the ACP States (see box).

The first two years of practice have already improved the monitoring of new projects, as mere accounting figures are giving way to more pertinent performance indicators.

In the course of 1994, the integrated approach was extended to the whole project cycle. For projects under way, the Commission has brought in a system of half-yearly impact monitoring that makes it easier to spot projects that are heading for problems and to take quick preventive action.

La gestion du cycle de projet

La gestion du cycle de projet (GCP) est née de la prise de conscience de la nécessité de tirer profit de l'expérience du passé et de s'attaquer aux causes de difficultés et d'erreurs les plus fréquentes et les plus importantes mises en évidence par les travaux d'évaluation, à savoir :

- sous-estimation, lors de la préparation et/ou de l'exécution, d'un ou plusieurs des facteurs indispensables à la réussite des interventions prévues;
- absence de suivi systématique tout au long de la vie du projet et difficulté, voire manque, de prise de décisions aux moments voulus.

La gestion du cycle de projet utilise les techniques de l'Approche Intégrée et du Cadre Logique.

L'approche intégrée est une méthode destinée à améliorer la gestion des différentes phases de cycles de projet. Elle analyse les éléments les plus importants à observer au cours de chacune des différentes phases du cycle de projet, et les critères de cohérence et de viabilité à appliquer tout au long de ce cycle. Elle décrit les documents type à produire à chaque phase afin de prendre les décisions nécessaires. Ces documents utilisent un format de base unique.

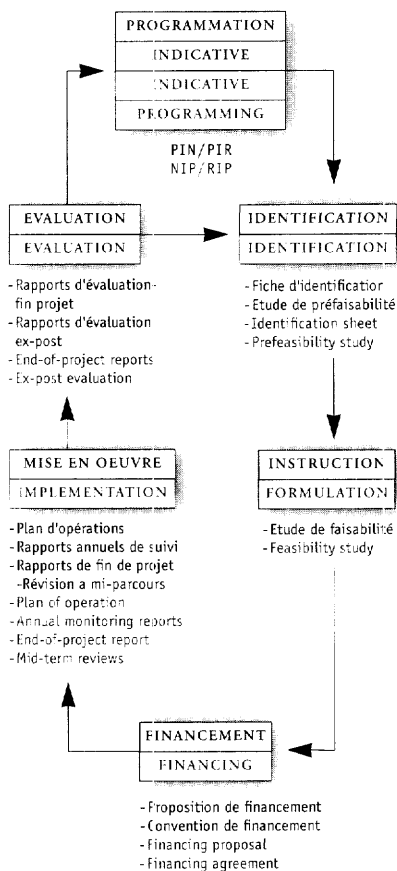
Cette approche est facilitée par l'utilisation du **Cadre Logique**, qui regroupe l'ensemble des objectifs et des activités d'un projet en même temps que leurs liens avec le contexte externe au projet.

Outil développé dans les années 70 et utilisé depuis lors par différents organismes, le cadre logique constitue à la fois une méthode d'analyse et un moyen, normalisé, de mise en forme des résultats de cette analyse. Il a pour but de permettre de présenter, de façon systématique et logique, les différents niveaux d'objectifs et de moyens des projets/programmes et leurs liens de causalité, d'indiquer comment on peut vérifier si les objectifs ont été réalisés et de définir quelles sont les hypothèses, extérieures aux projets/programmes, qui pourront influencer sa réussite.

Les résultats principaux de ce processus sont résumés dans une matrice qui décrit, d'une façon logique, les aspects les plus importants d'un projet. Le cadre logique sert de base à la gestion de chacune des phases du cycle du projet. Lors de la phase de préparation, (l'identification), il est développé sans que l'on puisse prétendre pouvoir l'achever entièrement, pour être ensuite progressivement complété lors des étapes qui suivent (instruction, financement, mise en oeuvre, évaluation).

Le cadre logique comprend avant tout une **logique d'intervention**, qui indique la stratégie de base de l'intervention en regroupant les différentes étapes (activités, résultats, objectifs spécifiques), qui doivent être réalisées pour contribuer aux objectifs globaux.

Les six phases du cycle de projet
The six phases of the project cycle



Project cycle management

The project cycle management stemmed from the awareness of the necessity to learn from past experiences and to tackle the causes of the main problems or errors identified in the evaluation studies. These are :

- the underestimation, during preparation and/or implementation, of one or more essential factors for success of foreseen interventions
- the absence of systematic monitoring during the whole project cycle, and difficulties, or even lack of decisions taken at the right time.

The project cycle management uses the integrated approach and the logical framework techniques.

The integrated approach is a method to improve the management of the different project cycle phases. It analyses the main elements in each phase of the project cycle, and the criteria of cohesion and sustainability applicable throughout the cycle. It describes the documents for each phase applying the same standard format, which will provide the basis for decisions.

This approach is made easier by the use of a **logical framework**, which brings together the overall objectives and activities of a project, as well as their links with the external context of the project.

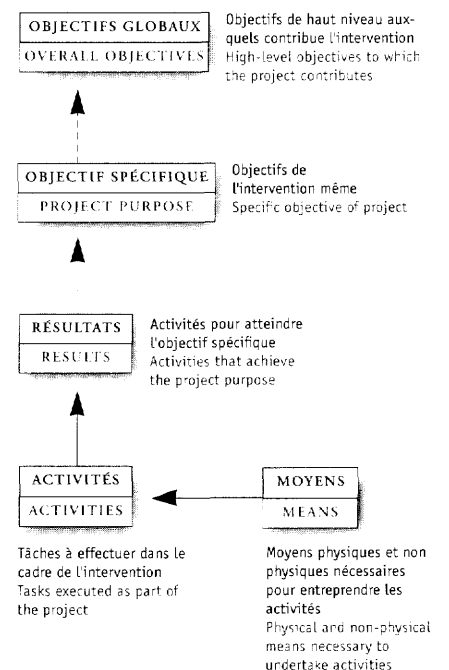
Developed in the 1970s, and used by a variety of organisations, the logical framework consists of an analytical process and a standardised way of presenting the results of this process. It aims to set out systematically and logically the project/programme's different levels of objectives, and of means, and the causal relationship between them, to indicate how to check whether these objectives have been achieved and to establish what assumptions outside the scope of the project/programme may influence its success.

The main results of this process are summarised in a matrix which shows the most important aspects of a project in a logical format. The logical framework plays a role in the management of each phase of the project cycle. During preparation (identification) it is drawn up but cannot yet be completed. That will happen gradually in the ensuing phases (appraisal, financing, implementation and evaluation).

The logical framework consists first of all of an intervention logic, which is the basic strategy underlying the project and grouping all the steps to be taken (activities, results, project purpose), in order to contribute to overall objective(s).

Logique d'intervention

The intervention logic



Sont ensuite décrites les **hypothèses**, entendues comme étant les conditions importantes pour la réussite de l'intervention, mais que celle-ci ne peut pas maîtriser, les **facteurs de viabilité**, déterminant la mesure dans laquelle le projet procure au groupe cible des avantages durant une longue période, lorsque l'essentiel de l'aide extérieure fournie par les donateurs a pris fin, les **indicateurs objectivement vérifiables**, qui sont des descriptions opérationnelles des objectifs et résultats de l'intervention pouvant être mesurés d'une façon fiable et pour un coût acceptable, et enfin les **moyens** (ressources humaines, physiques et financières) nécessaires ainsi que leurs **coûts**.

Ce processus mène finalement à l'établissement d'une **matrice** concise, facilement applicable et utilisable, qui décrit d'une façon logique les aspects les plus importants d'un projet, permet de vérifier si l'intervention a été correctement instruite, facilite le suivi et procure une évaluation plus satisfaisante.

EXEMPLE DE MATRICE : Province nord de Bogo

	LOGIQUE D'INTERVENTION	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VÉRIFIABLES	SOURCES DE VÉRIFICATION	HYPOTHÈSES
OBJECTIF GLOBAL	Situation alimentaire améliorée	...	...	...
OBJECTIF SPÉCIFIQUE	Production rizières améliorée	...	...	...
RÉSULTATS	1. Système d'irrigation remis en état	...	...	...
	2. Arrivée plus régulière d'intrants	...	...	...
	3. Paysans appliquent nouvelles connaissances agricoles	...	...	...
ACTIVITÉS	1.1 Organiser paysans autochtones	...	...	...
	1.2 Creuser les canaux colmatés	... (Moyens)	... (Coûts)	...
	1.3 Rehausser digues	...	...	...
	1.4 ...	...	...	...
	2.1 ..	...	...	...
	2.2 ..	... (Moyens)	... (Coûts)	...

	3.1 ...	...	...	...
	3.2 ...	... (Moyens)	... (Coûts)	...

Conditions préalables

The next steps describe the **assumptions**, which concern factors that are important for the project, but lie outside its scope; the **factors ensuring sustainability**, which determine the way in which the project delivers benefits to the target group for an extended period of time after the main assistance from a donor is at an end; the **objectively verifiable indicators**, which describe overall objectives, project purposes, and results into operationally measurable terms at an acceptable cost; and, lastly, the necessary means (human, material and financial resources) and their **cost**.

This process finally leads to the drawing up of a concise **matrix**, which is easy to use and apply in reports, which describes in a logical way the most important aspects of an operation, provides a way of checking whether the operation has been well designed, facilitates the monitoring and improves the evaluation process.

MATRIX EXAMPLE : Northern province, Bogo

INTERVENTION LOGIC	OBJECTIVELY VERIFIABLE INDICATORS	SOURCES OF VERIFICATION	HYPOTHESES	
Improved food situation	...	...	...	OVERALL OBJECTIVES
Increased production of rice	...	...	...	PROJECT PURPOSE
1. Functioning irrigation network	...	...	...	RESULTS
2. More regular supply of inputs	...	...	...
3. Farmers using new farming skills	...	...	...
1.1 Organise farmers 1.2 Clear blocked channels 1.3 Raise dams ...	... ... (Means) ... ...	... ... (Costs) ... ...	... ... ... ...	ACTIVITIES
2.1 ... 2.2 ... ...	... ... (Means) ...	... ... (Costs) ...	... ... ...
3.1 ... 3.2 ... ...	... ... (Means) ...	... ... (Costs) ...	... ... ...
			Prerequisites	

EVALUATION ET RÉTROACTION Pour mieux apprécier l'impact des projets du FED, les moyens consacrés à l'évaluation des opérations ont été fortement renforcés depuis 1992. En plus de son programme habituel, la Commission a mené à bien en 1994 deux grandes évaluations sectorielles concernant les programmes de développement rural et le secteur des transports (voir encadré).

Les résultats de ces premières évaluations sectorielles, couplés au programme habituel d'évaluations par projets et à la relance des évaluations globales de l'aide par pays, confirment le rôle décisif du cadre de politique sectorielle pour la réussite et la durabilité des projets, ainsi que l'importance des aspects institutionnels pour la bonne conduite des projets et pour leur reprise en fin de cycle par des structures locales viables. Ils montrent aussi l'intérêt d'un recentrage des nouveaux projets sur des objectifs plus limités.

Pour assurer de façon plus systématique la rétroaction des résultats des évaluations vers la conception des nouveaux projets, les évaluations existantes sont complétées, des lignes directrices par secteur sont rédigées, et pour chaque évaluation importante, un groupe de pilotage rassemble les compétences des services opérationnels concernés.

Au-delà de leurs conclusions opérationnelles, les travaux d'évaluation soulèvent des questions plus fondamentales sur la coopération au développement elle-même. Des réflexions sont engagées sur des sujets tels que la difficulté d'atteindre les objectifs de viabilité et de durabilité des opérations de développement, quand elles ont lieu dans un contexte de restrictions économiques sévères; le rôle de l'Etat dans la gestion des opérations de développement; les contradictions qui peuvent naître du passage d'une approche centrée sur la réalisation de projets à une approche davantage centrée sur le soutien à des politiques sectorielles; etc.

EVALUATION ET RETROACTION

Exemple : Les évaluations "Développement Rural" et "Transport"

L'évaluation "Développement Rural" analyse les acquis et les limites des approches de Lomé I, II et III dans ce domaine qui représente respectivement 35 %, 37,5 % et 42,5 % des décisions du FED.

Les recommandations de cette étude, qui concernent à la fois le contexte général de l'aide au développement et le développement rural en tant que tel, sont principalement les suivantes :

- La situation économique et politique des pays ACP ayant plutôt tendance à se dégrader depuis l'année 75, les bailleurs de fonds ne peuvent plus se contenter de financer des projets sans tenir compte du contexte dans lequel ils s'inscrivent. Tout en approfondissant le "dialogue sur les politiques" avec les pays ACP, la Commission doit donc veiller à ce que les mesures économiques, institutionnelles et juridiques nécessaires soient mises en oeuvre, avec son appui éventuel, avant même la définition d'un projet ou d'un programme. L'existence de ce "dialogue sur les politiques" implique aussi que la Commission puisse davantage développer ses capacités d'analyse et d'orientation en matière de politiques.
- Les critères et la durée des interventions doivent être modulés selon qu'il s'agit de missions de service public visant à créer ou soutenir un environnement sectoriel favorable, ou d'actions de nature clairement productives.

EVALUATION AND FEEDBACK To obtain a better understanding of the impact of EDF projects, the Commission has since 1992 substantially increased the resources devoted to evaluating operations. In 1994, the Commission completed evaluation of work in two key sectors, rural development and transport (see box).

The findings of these first evaluation reports - combined with the traditional evaluation programme by project and the stimulation of global aid evaluations by country - bear out the key role of the sectoral policy framework in the success and sustainability of projects, the importance of institutional factors for the success of projects and their takeover at the end of their cycle by viable local structures. They also argue in favour of more modest objectives for new projects.

So as to ensure a more systematic incorporation of evaluation feedback into new projects, evaluation reports are compiled, sectoral guidelines are drafted, and for each major evaluation exercise, a steering group of officials from the operational units is set up.

Apart from its operational lessons, evaluation raises more fundamental questions about the very nature of development cooperation. Thought is being given to subjects such as the difficulty of achieving viability and sustainability objectives in development operations, when they occur in economies choked by financial constraints; the role of government in the management of development operations; the contradiction that may arise out of the transition from an approach centred on project aid to an approach based more on the backing of policies; etc...

QUALITY AND IMPACT OF AID

Example : The "Rural development" and "Transport" evaluations

The "rural development" evaluation analyses the experiences and the limits of the Lomé I, II and III approaches in this sector, which amounts to respectively 35 %, 37.5 % and 42.5 % of the EDF decisions.

The main recommendations of this study, which concern both the general context of development aid and rural development as such, are the following :

- The economic and political situations of ACPs have tended to deteriorate since 1975, and the aid donors can therefore no longer just finance projects without taking into account the context in which they happen. While deepening its "policy dialogue" with ACP countries, the Commission must therefore make sure that the necessary economic, institutional and legal measures are taken, possibly with its help, before a project or a programme is even defined. The existence of this "policy dialogue" also implies that the Commission should further develop its political analysis and orientations capacities.
- The criteria and the length of interventions have to be adapted, according to whether they are public services, aimed at creating or supporting a favourable sectoral environment, or activities of an obviously productive nature.

- Pour les actions remplissant des missions de service public, destinées à être reprises par l'État ou par des structures de développement décentralisées ou privées sur financement public, la notion de viabilité, entendue en termes de possibilité de reprise en charge après l'interruption de l'aide extérieure, perd beaucoup de sa pertinence, compte tenu des difficultés structurelles propres aux pays concernés. Il est dès lors moins important pour l'appréciation de l'opération de savoir si le projet va pouvoir être financé sur fonds nationaux que de savoir dans quelle mesure les fonctions qu'il assure sont utiles et si elles pourront être exécutées avec un maximum d'efficacité.
- La notion de viabilité n'a donc de véritable sens que pour les actions de nature productive susceptibles d'être reprises par des opérateurs privés. Elle dépend pour sa part de leur rentabilité financière à terme, de la qualité des opérateurs privés, qui doivent être impliqués dès le début du projet, et de la diminution des risques que ceux-ci auront à prendre, entre autres par l'amélioration du cadre légal et institutionnel.
- Enfin les projets doivent être jugés sur leur contribution à réaliser les objectifs qui leur ont été assignés. Plus ces objectifs sont nombreux, plus les activités à mettre en oeuvre sont nombreuses et diversifiées, plus le projet se transforme en un ensemble de tâches disparates dont l'objectif final devient de plus en plus flou. Ce constat devrait inciter l'UE à réaliser des projets plus simples, avec un seul objectif, dont la gestion serait moins lourde et l'impact plus facile à analyser.
- D'autres recommandations de l'évaluation portent sur l'amélioration des procédures pour la préparation des projets, ainsi que le suivi de leur mise en oeuvre. Elles suggèrent que l'approche suivie au titre de la gestion du cycle du projet (cf encadré) fournisse un cadre pour la définition des outils méthodologiques adaptés à ces besoins.

Quant à l'évaluation du secteur des transports, elle vise à dégager une vue d'ensemble des projets réalisés ou en cours d'exécution ces dix dernières années, afin d'améliorer la durabilité des projets futurs. Le secteur des transports représente environ 20 % de l'aide programmable de l'UE aux pays ACP et se place en deuxième position derrière l'agriculture et le développement rural.

Concernant le type d'approches à adopter lors de la conception de tels projets, les principales observations et recommandations de cette étude sont les suivantes :

- Les projets sont trop fréquemment considérés comme étant une fin en soi, et de ce fait, malgré de bons résultats en termes quantitatifs et qualitatifs, ils n'ont eu que peu d'impact sur l'économie des pays concernés. Les projets devraient par conséquent être systématiquement intégrés dans des plans de développement intersectoriels au niveau national et régional, et ce en étroite concertation avec les pays bénéficiaires et les autres bailleurs de fonds.
- Faute de moyens, les pays bénéficiaires prennent difficilement en charge l'entretien des infrastructures existantes. Plutôt que de se lancer dans la construction de nouvelles voies de communication, il apparaît donc plus important d'assurer l'entretien de celles qui existent déjà, par des mécanismes financiers et institutionnels fiables et avec la participation active des utilisateurs et du secteur privé.
- Enfin les projets révèlent fréquemment une analyse trop sommaire au niveau de leur identification et de leur formulation. Les études qui servent de base à la sélection des projets, devraient donc prendre davantage en compte l'ensemble des facteurs de viabilité, qu'il s'agisse d'aspects techniques ou économiques, mais aussi géopolitiques, environnementaux, socioculturels, ainsi que de la complémentarité ou de la compétitivité entre les différents modes de transports existants et/ou potentiels.

- For actions fulfilling public service missions, intended to be taken over by the state or by public-funded decentralised or private development structures, the concept of sustainability - understood as the possibility of taking charge when external aid has ceased - is no longer so relevant, because of the structural difficulties specific to the concerned countries. In order to assess an operation, it is therefore less important to know if public funds will be sufficient to finance the project than to know how useful the functions it fulfils are, and if they will be implemented with a maximum of efficiency.
- The concept of sustainability thus only has a real meaning for activities of a productive kind, which are bound to be taken over by private operators. It then relies on their final profitability, the aptness of private operators - who have to be involved at early stages of the project - and on the reduction of the risks taken by the latter, amongst other things by improving the legal and institutional context.
- Lastly, the projects have to be judged on how much they contribute to the implementation of the objectives that they have been assigned. The more numerous these objectives are, the more numerous and diversified are the activities to be implemented, transforming the project into tasks of all kinds, and making the final objectives all the more vague.
- The evaluation also recommends improvements of the project preparation procedures, as well as of the monitoring of their implementation. They suggest that the approach followed through the project cycle management (see box) should provide a framework to define methodological tools adapted to those needs.

The evaluation of the transport sector provides a general overview of the projects implemented, or that are still under way, over the past ten years. This sector accounts for some 20 % of programmable Community aid to these countries, a proportion exceeded only by agriculture and rural development.

This study's main conclusions and recommendations concerning the kind of approaches to adopt when conceiving such projects are as follows :

- Projects are too often regarded as an end in themselves and because of this, in spite of good results in quantitative and qualitative terms, they have not achieved many economic benefits in the concerned countries. Projects should therefore be integrated systematically, at a national or regional level, in inter-sectoral development policies which are defined in close consultation with the benefiting countries and the other aid donors.
- Due to a lack of means, benefiting countries face difficulties when they have to carry out the maintenance of existing roads. Thus, rather than financing new communication infrastructures, it seems more important to make sure those already in existence are being maintained, through reliable financial and institutional infrastructures, and with the active participation of the users and the private sector.
- Lastly, projects often reveal that too little time is spent on identification and design stages. Hence the studies used as a basis for project selections should integrate all the sustainability factors : these may be of a technical or economic kind, or geopolitical, environmental, and socio-political. Such studies should also take into account the complementarity and competitiveness between the various existing and/or potential transport modes.

COORDINATION ET COHÉRENCE A partir du moment où l'aide communautaire s'articule avec les politiques des pays ACP, il devient essentiel d'assurer une coordination plus étroite entre les différentes sources d'aide, et un maximum de cohérence entre les approches et les instruments utilisés par chacun.

L'importance de la **coordination intra-communautaire**, déjà codifiée dans les accords internes des FED successifs, a été confirmée par le Traité de l'UE qui définit les thèmes prioritaires de la politique de coopération au développement et pose les principes de complémentarité et de coordination entre les interventions communautaires et les aides bilatérales. A cette base s'est ajoutée, en décembre 1993, une résolution du Conseil UE qui prévoit de renforcer à la fois la coordination des politiques et celle des opérations. Enfin la coordination intra-communautaire s'appuie également sur les résolutions sectorielles et thématiques du Conseil UE qui énoncent, pour une large gamme de sujets, les principes directeurs et les approches à suivre (environnement, aide et sécurité alimentaires, droits de l'homme, santé, éducation, appui à l'ajustement structurel, etc.). Cette concertation est d'abord pratiquée dans les pays ACP, entre la Délégation et les représentations des Etats membres, pour être ensuite relayée à Bruxelles au sein du Comité du FED, par des échanges d'information sur les diverses aides en cours ou envisagées.

La **coordination externe** avec les autres bailleurs de fonds joue aussi un rôle croissant, notamment en matière d'aide à l'ajustement structurel et de réhabilitation. La pratique de plus en plus suivie des groupes consultatifs et conférences de donateurs facilite ce processus. Dans ces rencontres, la Commission et les Etats membres ont l'occasion de promouvoir ensemble les approches décidées par le Conseil UE, et ils s'y préparent d'ailleurs de plus en plus souvent par une réunion de "coordination communautaire" préalable. Depuis deux ans, la coordination externe s'est également intensifiée en particulier avec les Institutions de Bretton Woods, à travers la révision des dépenses publiques et les réunions du Programme Spécial pour l'Afrique, et avec les agences des Nations Unies qui jouent un rôle-clé dans les périodes de transition politique et de reconstruction.

L'efficacité de l'aide peut aussi être accrue par une plus grande **cohérence entre les différents instruments**. La Commission veille en particulier à ce que les instruments non programmables du FED s'inscrivent dans les stratégies définies par le PIN et les programmes d'ajustement structurel, qui bénéficient ainsi de ressources beaucoup plus importantes. La même logique s'applique lorsque sont mobilisés des ressources du budget de l'UE, et tout particulièrement l'aide alimentaire dont les actions se rattachent de plus en plus à des stratégies sectorielles. Les cas les plus achevés de synergie entre instruments différents s'observent dans les grands programmes de réhabilitation et de reconstruction (Mozambique, Ethiopie, Angola) qui mobilisent, autour d'un même objectif, une large gamme d'instruments du FED et du budget de l'UE, allant de l'humanitaire au développement structurel. Au delà des limites nationales, la poursuite de l'intégration régionale voulue par Lomé IV exige aussi des efforts particuliers pour articuler la mise en oeuvre des fonds régionaux avec les PIN des pays concernés et avec les moyens budgétaires disponibles. Cette interaction entre le national et le régional est particulièrement importante en Afrique Australe, où la transition démocratique Sud Africaine a très largement modifié l'ancien contexte dans lequel s'inscrivait la coopération régionale.

Dans la gestion des opérations en cours comme dans la programmation de leur coopération à l'horizon 2000, les partenaires de Lomé chercheront à améliorer d'avantage encore le rythme d'utilisation des ressources et l'impact de leur coopération sur les populations les plus pauvres, en sachant que la recherche d'une meilleure "performance" d'ensemble doit d'avantage se mesurer aux résultats atteints qu'au volume de crédits déboursés.

COORDINATION AND CONSISTENCY Once Community aid is hinged on the ACP partner's policies, it becomes essential to make sure that there is good coordination and that all forms of aid, from whatever source, are pulling in the same direction.

The importance of **intra-Community coordination**, enshrined in the successive EDF Internal Agreements, has been further underpinned by the Treaty on European Union, which lays down the priorities for development cooperation policy and establishes the principles of complementarity and coordination between Community aid and bilateral aid. Furthermore, the Council resolution of December 1993 provides for both policy and operational coordination. Lastly, other Council resolutions set out guidelines for a number of sectors and horizontal themes (environment, food aid and food security, human rights, health, education and structural adjustment support, etc.). This consultation first takes place in ACP countries between the Delegation and Member-State representatives. The next tier is Brussels, when the EDF Committee meets and information is exchanged on current operations of future plans.

External coordination with other aid donors is also playing a bigger role, especially in structural adjustment and rehabilitation programmes. The increasingly common practice of holding consultation meetings and donor conferences also facilitates this process. In these meetings the Commission and the Member States all promote the approaches adopted by the EU Council. Very often, a preparatory Community coordination meeting is called before such occasions. Coordination with the IMF and World Bank - in the form of public expenditure reviews and SPA meetings - and with UN agencies (which play key roles in periods of political transition and reconstruction) has been particularly intensive in the last two years.

Aid can also be made more efficient by ensuring **consistency between various aid instruments**. The Commission is particularly vigilant to ensure that non-programmable EDF aid (Stabex, Sysmin, EIB operations, Article 255, etc.) is used in support of the strategies established in the NIPs and structural adjustment programmes, which thus get a financial top-up. The same logic applies to the mobilisation of EU budget resources, especially food aid operations, which are increasingly part of sectoral strategies. The best results in terms of synergy between different forms of aid have been achieved with major rehabilitation and reconstruction programmes (Mozambique, Ethiopia and Angola), where a whole gamut of EDF and budget instruments, ranging from humanitarian aid to structural development, have been deployed in pursuit of the same objective. Beyond national limits, the goal of regional integration set under Lomé IV calls for careful linkage of RIP funds, the NIP funds of the countries concerned and any budgetary aid available. This interaction between the national and regional levels is now being tried in Southern Africa, where a democratic South Africa has created a new regional context.

Both in the management of current operations and the programming of future cooperation to the year 2000, the Lomé signatories will strive to improve both the rate at which funds are utilised and their impact on the poorest sections of the population - in the knowledge that global performance must be judged on what is achieved rather than the amount of money spent.

(annexe 1)

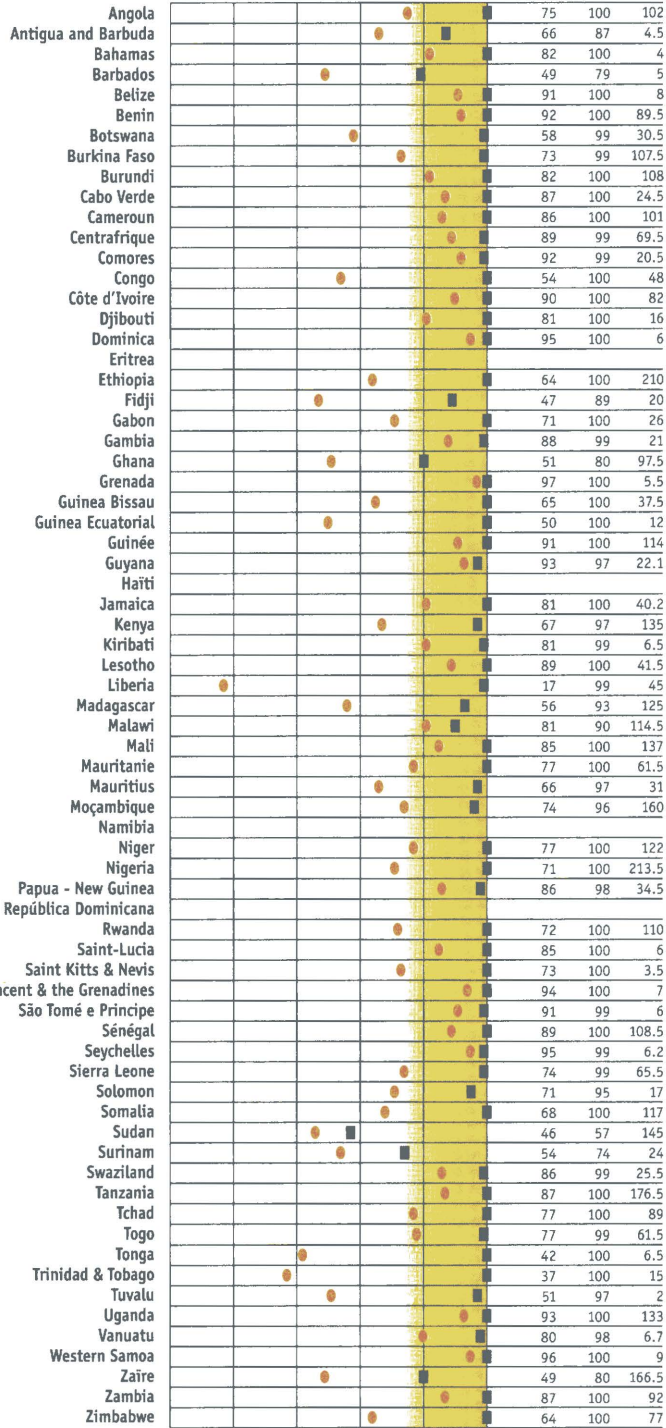
ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROGRAMMES INDICATIFS NATIONAUX ET REGIONAUX en % (au 31.12.94)

PROGRESS IN IMPLEMENTING NATIONAL AND REGIONAL INDICATIVE PROGRAMMES in % (as of 31.12.94)

● Paiements / Payments
■ Décisions / Decision

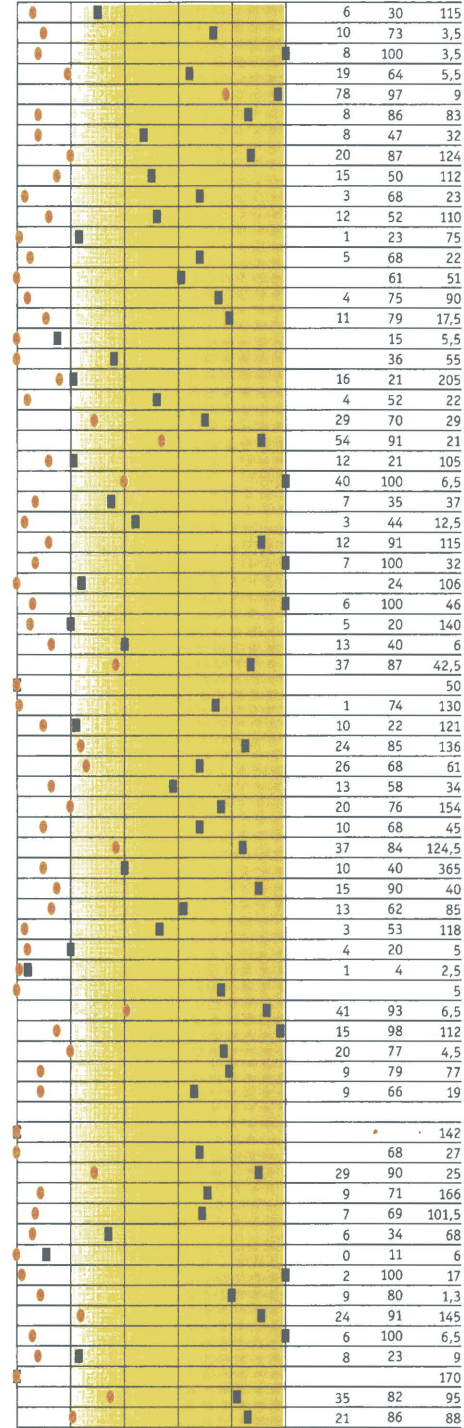
[FED 6 / EDF 6]

PAIEMENTS (%)
PAYMENTS
DÉCISIONS (%)
DECISION
PIN / NIP (MREC)
PIR / RIP (MREC)



[FED 7 / EDF 7]

PAIEMENTS (%)
PAYMENTS
DÉCISIONS (%)
DECISION
PIN / NIP (MREC)
PIR / RIP (MREC)



Afrique Australe/Southern Africa
 Afrique Centrale/Central Africa
 Afrique Occidentale/Western Africa
 Afrique Orientale/Eastern Africa
 Caraïbes/Caribbean
 Océan Indien/Indian ocean
 Pacifique/Pacific

Tous pays et régions (FEDs antérieurs)
 All countries and regions (previous FEDs)

0% 20% 40% 60% 80% 100%

0% 20% 40% 60% 80% 100%

(annexe 2)

1986-1994

EVOLUTION DES OPERATIONS DU FED *en millions d'écus*
EVOLUTION OF EDF OPERATIONS *in ECU million*

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
<i>Décisions | Decisions</i>										
5 ^{ème} FED 5 th EDF	491.3	296.5	132.8	36.1	14.8	-64.0	-21.2	-361.7	0	
6 ^{ème} FED 6 th EDF	313.1	1952.8	2378.7	1305.3	855.8	440.6	118.6	15.5	47.9	
7 ^{ème} FED 7 th EDF	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	857.8	1954.9	1950.7	2401.1	
TOTAL	804.3	2249.3	2511.5	1341.4	870.6	1234.4	2052.2	1604.5	2249.0	
<i>Engagements | Commitments</i>										
5 ^{ème} FED 5 th EDF	588.3	334.9	225.4	126.8	118.3	115.2	28.0	-135.0	0	
6 ^{ème} FED 6 th EDF	175.6	493.8	1356.2	1383.4	1297.3	869.4	654.5	299.7	169.5	
7 ^{ème} FED 7 th EDF	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	397.9	1048.2	1289.2	1750.9	
TOTAL	763.8	828.7	1581.6	1510.2	1415.6	1382.5	1730.6	1453.9	1920.4	
<i>Paiements | Payments</i>										
5 ^{ème} FED 5 th EDF	611.9	409.4	345.1	235.7	187.5	130.7	133.0	74.0	0	
6 ^{ème} FED 6 th EDF	116.7	352.5	805.3	1018.5	1030.3	847.3	896.1	561.8	439.6	
7 ^{ème} FED 7 th EDF	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	195.5	887.6	701.1	1321.9	
TOTAL	728.6	761.9	1150.5	1254.3	1217.8	1173.5	1916.7	1337.0	1761.5	

DOMAINES ET APPROCHES

[1] LE REGIME COMMERCIAL DE LOME

LES ORIGINES ET LE CONTENU DES RELATIONS COMMERCIALES UE-ACP

3 EXEMPLES

Le régime commercial instauré sous Lomé I entre l'UE et les pays ACP est sans aucun doute le régime le plus libéral qu'applique l'Union aux pays tiers. Depuis, et malgré son application à un nombre croissant de pays dû aux élargissements successifs de la Communauté Européenne et du groupe ACP, l'essentiel de ses caractéristiques d'origine ont été maintenues.

Des relations commerciales privilégiées entre l'Union et les anciennes colonies de certains de ses Etats membres existaient déjà avec les conventions de Yaoundé (1963 et 1969), et d'Arusha (1969), de même qu'elles ont hérité des préférences du Commonwealth et des arrangements avec les colonies néerlandaises des Caraïbes.

Le régime actuel vise principalement à promouvoir et à diversifier le commerce entre les Etats ACP et l'UE d'une part, entre les Etats ACP d'autre part via la promotion de leurs efforts de coopération régionale, et à encourager la production de produits transformés et manufacturés dans les pays ACP afin de réduire leur dépendance aux matières premières et aux produits de base.

Ce régime est basé sur le libre accès des marchandises originaires des Etats ACP au marché de l'Union, à l'exception de certains produits agricoles, généralement couverts par la politique agricole commune. Pour ces produits, les importations originaires des ACP reçoivent un traitement préférentiel. On a estimé que, selon les années, entre 94 % et 97 % des exportations ACP vers l'Union y entrent en franchise.

Les Etats ACP ne sont pas tenus d'octroyer à l'Union des concessions commerciales réciproques. Ils ne doivent pas discriminer entre des Etats membres de l'Union, et vice versa, et doivent accorder à cette dernière un traitement commercial non moins favorable que le régime du GATT (en vertu de la clause de la nation la plus favorisée). Dans la Convention, les Etats ACP ne sont pas tenus d'accorder ni le régime du GATT ni un traitement préférentiel à d'autres Etats ACP bien que la plupart d'entre eux (50 sur 70 à l'heure actuelle) soient parties contractantes au GATT et que, par ailleurs, certains d'entre eux participent à des groupements régionaux qui prévoient des préférences entre leurs membres.

Un système d'information et de consultation entre les parties, de même que des mesures de promotion commerciale complètent le dispositif de ce régime.

LA DIMINUTION DE LA PART DES ACP DANS LE COMMERCE MONDIAL, ET DANS LE COMMERCE AVEC L'UE

Les Etats ACP n'ont jamais eu une position importante dans le commerce mondial, et on constate aujourd'hui qu'ils sont même en perte de vitesse. En 1970, ils comptaient pour 2,98 % des exportations mondiales, avec une amélioration qui leur a permis d'atteindre 3,16 % en 1975, mais depuis lors leur participation est en recul et est descendue à 1,32 % en 1992.

Ils n'ont cessé en outre de perdre de l'importance par rapport à l'ensemble des pays en développement, pour passer de 16,24 % de parts dans les exportations totales des PED en 1970 à 5,84 % en 1992. Cette diminution s'est produite dans le même temps que l'ensemble des PED gagnait des parts dans les exportations mondiales en passant de 18,38 % en 1970 à 22,67 % en 1992.

En ce qui concerne les échanges entre les ACP et l'UE, l'évolution générale est semblable. Les importations originaires des ACP, qui représentaient 8,9 % des

[1] THE LOME TRADE REGIME

THE ORIGINS AND CONTENT OF EU-ACP COMMERCIAL RELATIONS

The trade regime instituted under Lomé I between the EU and the ACP countries is certainly the most liberal system applied by the Union to third countries. Since then, it has been applied to a growing number of countries as a result of the successive enlargements of the European Community and of the ACP group. In spite of this, its main original characteristics have been maintained.

Privileged trade relations between the Union and the former colonies of some of its member states already existed within the Yaoundé (1963 and 1969) and Arusha (1969) Conventions. They also inherited preferences from the Commonwealth and from the regime with the Dutch colonies of the Caribbean.

Today's regime aims mainly to promote and diversify trade between the ACP states and the EU on one hand, and between the ACP states on the other, through the promotion of their regional cooperation efforts. It also encourages the production of processed and manufactured products in the ACP countries, so as to reduce the latter's dependency on raw materials and commodities.

This regime is based on the free access to the Union that is granted to products originating from ACP countries, with the exception of some agricultural goods - mainly those covered by the Common Agricultural Policy. For the latter, imports from ACP countries receive a preferential treatment. Depending on the year, it is estimated that between 94 % and 97 % of ACP exports enter the Union duty-free.

The ACP states are not required to apply reciprocal trade concessions. They must not discriminate between the Union's member states, and vice versa, and have to grant the latter trade provisions that are no less favourable than the GATT regime (in accordance with the Most Favoured Nation treatment).

Under the Convention, ACP states are neither obliged to grant the GATT provisions nor a preferential treatment to other ACP states, although most of them (50 of the current 70) are contracting parties to GATT, and some of them participate in regional groupings that allow for preferences between their members.

This regime is being completed by an information and consulting system between the parties, as well as provisions for trade promotion.

THE DECREASE IN THE ACP STATES' SHARE OF WORLD TRADE, AND IN TRADE WITH THE EU

ACP states have never played a major role in world trade, and today they are even losing momentum. In 1970, they accounted for 2.98 % of world exports, a figure which improved to 3.16 % in 1975. Since then, however, their participation has been falling, with 1.32 % in 1992.

Moreover, they have also been losing ground compared with all of the developing countries, dropping from a 16.24 % share of the total exports from developing countries in 1970 to 5.84 % in 1992. This decrease happened at a time when the whole of the developing world was gaining shares in world exports, rising from 18.38 % in 1970 to 22.67 % in 1992.

As far as exchanges between the ACP and EU are concerned, the general trend is similar. Imports from ACP countries, which represented 8.9 % of the Union's global imports from outside the Community in 1970, fell to just over 3 % in 1993; this happened in spite of the enlargements of the Union and of the ACP group, which took place over the same period. As for the ACPs' share of European Union imports coming from all

importations totales extra-communautaires de l'Union en 1970, sont tombées à un peu plus de 3 % en 1993, et ce malgré les élargissements de l'Union et du groupe ACP qui ont eu lieu entre-temps. Quant à la part des ACP dans les importations de l'UE en provenance de l'ensemble des PED, elle est passée de 23,8 % en 1970 à 10,31 % en 1993, alors que dans la même période, la part de l'ensemble des PED dans les importations communautaires a aussi diminué, mais à un rythme inférieur (37,4 % et presque 30 % respectivement). Si l'on se réfère aux différents groupes de PED, on constate que en 1970, seuls les pays Méditerranéens et les pays de l'OPEP avaient des parts supérieures aux ACP dans les importations communautaires, alors qu'en 1993 les autres groupes de PED, l'Amérique Latine et l'Asie, avaient aussi des parts plus importantes que les ACP dans les importations de l'Union Européenne.

La proportion de produits transformés et manufacturés dans les importations originaires des ACP, un indice important pour juger du degré de diversification, connaît quant à elle une tendance à la hausse, bien que celle-ci soit modérée et subisse des à-coups. Ainsi, en 1976, 20 % des exportations des ACP vers l'Union étaient de cette catégorie, pour descendre à 16 % en 1980, à 15 % en 1985, et finalement remonter à 27 % en 1992. Maurice est le seul pays ACP à avoir réussi une diversification substantielle en faisant passer ses exportations vers l'UE de produits manufacturés et transformés de 16,4 % en 1976 à 65,1 % en 1992.

LES RAISONS EXTERNES ET INTERNES DE CETTE ÉVOLUTION.

La tendance à la baisse des exportations des ACP vers l'UE, malgré les avantages octroyés, a plusieurs origines. Les unes sont externes aux pays ACP, et les autres de nature interne.

Les faibles niveaux de développement économique de la plupart des pays ACP et la dimension modeste de leurs marchés nationaux ont résulté en une grande dépendance de leurs économies de l'exportation de matières premières et de produits de base. Or, ces produits se caractérisent par leur lente croissance et, dans les vingt dernières années, par l'instabilité de leurs prix mondiaux. Peut être le cas le plus frappant est celui du pétrole, produit exporté par un nombre relativement réduit de pays ACP mais qui a un poids énorme en valeur dans l'ensemble des exportations ACP vers l'UE. Deux "chocs" pétroliers ont fait augmenter rapidement les prix à des niveaux sans précédent mais, quelques années plus tard, les cours se sont effondrés. Il y a encore bien d'autres cas tels que le café, le cacao, les principaux minéraux, etc. dont les ACP sont d'importants exportateurs.

D'autre part, les marges préférentielles des pays ACP ont connu une diminution certaine, aussi bien comme conséquence des concessions octroyées dans le cadre de la politique extérieure de l'Union (système de préférences généralisées en faveur de tous les pays en développement à partir de 1971; accords bilatéraux établis avec un certain nombre de pays, tels que les méditerranéens et les pays de l'Europe Centrale et de l'Est, préférences spéciales à l'Amérique Centrale et aux pays andins pour la lutte contre la drogue), que comme conséquence de sa participation à la libéralisation dans le cadre des différentes négociations commerciales multilatérales sous les auspices du GATT. A la fin de cette période, le marché de l'Union est beaucoup plus accessible à tout le monde qu'il y a vingt ans.

Mais indépendamment de cette évolution dont ils ne sont pas maîtres, bon nombre d'Etats ACP n'ont pas réellement tiré profit de leur accès préférentiel au marché européen. Les préférences commerciales constituent sans doute une condition nécessaire, elles ne sont cependant jamais suffisantes. Elles ne peuvent en effet accroître les capacités d'exportation d'un pays que si elles sont accompagnées de politiques internes adéquates visant à développer les investissements et l'esprit d'entreprise.

of the developing countries, this fell from 23.8 % in 1970 to 10.31 % in 1993. During the same period, with regard to imports from the Community, the share of all the developing countries also decreased, but at a slower pace (respectively 37.4 % and nearly 30 %).

If we take different groups of developing countries, it is notable that in 1970, only Mediterranean countries and the OPEC countries had bigger shares of the Community's imports than the ACPs. In 1993, however, the other groups of developing countries, Asia and Latin America, also had bigger shares than the ACPs of the European Union's imports.

The proportion of processed and manufactured goods in imports originating from ACPs, which is an important indicator to judge the degree of diversification, has generally been rising, although in a moderate and irregular way. Thus, in 1976, 20 % of the exports from ACPs to the Union could be classified in this category, falling to 16 % in 1980, and 15 % in 1985, and finally rising again to 27 % in 1992. Mauritius is the only country to have achieved a substantial diversification, by increasing its exports of processed and manufactured goods to the EU from 16.4 % in 1976 to 65.1 % in 1992.

EXTERNAL AND INTERNAL CAUSES OF THIS EVOLUTION

The downward trend in exports from the ACPs to the Union, in spite of the advantages granted, has a number of origins. Some of them are external to ACP countries, others are of an internal nature.

Due to the low level of economic development in most ACP countries, and the modest size of their national markets, their economies rely greatly on the exporting of raw materials and commodities. Yet these products are characterised by their slow growth, as well as the instability of their world prices over the past 20 years. The most striking example is probably that of oil, a product exported by a relatively small number of ACP countries, but one which has an enormous weight in terms of value among the global ACP exports to the EU. Two oil "crises" led to a rapid rise in prices to unprecedented levels, only to collapse a few years later. There are many other examples, such as coffee, cocoa, the main minerals, etc., of which ACPs are major exporters.

On the other hand, the ACP countries' preferential margins have undoubtedly fallen; this is as much a consequence of the concessions granted in the context of the Union's external policy (Generalised System of Preferences for all developing countries by 1971; bilateral agreements established with a number of countries, such as the Mediterranean and those in Central and Eastern Europe; special preferences for Central America and Andean countries for the fight against drugs), as the Union's participation in liberalisation, in the framework of the different multilateral trade negotiations under the auspices of the GATT. Since then, the Union's market has been far more accessible to everyone than it was twenty years ago.

But regardless of this evolution, over which they have no control, many ACP states have not really benefited from their preferential access to the European market. Trade preferences are undoubtedly a necessary condition, yet they are never sufficient. Indeed they can only increase a country's export capacities if they are accompanied by adequate internal policies aimed at developing investments and an entrepreneurial spirit. Yet most ACP countries have not been able to adopt monetary and fiscal policies, which could create a favourable economic environment in which, for example, the real exchange rates are maintained at levels that allow for competitiveness on the international markets.

Trade preferences have nonetheless allowed a few ACP states to develop new export products for the European market, such as processed rubber from the Côte d'Ivoire and Nigeria, cut flowers from Kenya, Mauritius, Zimbabwe, Ethiopia and Zambia, clothes from Kenya, Ethiopia, Zimbabwe and Mauritius, cotton thread from Kenya, Zambia, and Zimbabwe, canned tuna from the Côte d'Ivoire, Mauritius and the Seychelles, and wood products from the Ivory Coast and Nigeria.

Or la plupart des pays ACP n'ont pas pu adopter les politiques monétaires et fiscales susceptibles de créer cet environnement économique favorable dans lequel, par exemple, les taux de change réels sont maintenus à des niveaux permettant la compétitivité sur les marchés internationaux.

Les préférences commerciales de Lomé ont cela dit permis à quelques Etats ACP de développer de nouveaux produits d'exportation pour le marché européen, tels que le caoutchouc transformé de Côte d'Ivoire et du Nigeria, les fleurs coupées du Kenya, de Maurice, du Zimbabwe, de l'Ethiopie et de la Zambie, les vêtements du Kenya, de l'Ethiopie, du Zimbabwe et de Maurice, le fil de coton du Kenya, de la Zambie et du Zimbabwe, les conserves de thon de la Côte d'Ivoire, de Maurice et des Seychelles, et les produits du bois de la Côte d'Ivoire et du Nigeria.

PERSPECTIVES D'AVENIR : DES PRÉFÉRENCES À LA COMPÉTITIVITÉ

Les résultats des négociations de l'Uruguay Round ainsi que le nouveau schéma communautaire de préférences généralisées (SPG), mis en oeuvre à partir de 1995, ont encore relativisé les préférences ACP et indiquent clairement la tendance future des échanges internationaux. Ceux-ci seront de plus en plus réglés par des normes multilatérales, et la libéralisation aidant, les problèmes d'accès aux différents marchés perdront de leur acuité. De ce fait, ce sont avant tout les différences de compétitivité entre concurrents qui détermineront l'accès au marché européen.

LES PERSPECTIVES DE LA RÉVISION DE LOMÉ IV...

Le régime commercial de la convention de Lomé se doit de faire face à ces nouveaux défis, et c'est à cet effet que la nouvelle convention de Lomé IV bis devrait s'enrichir d'une série de nouvelles dispositions visant l'amélioration de la compétitivité des Etats ACP. Dans le but de créer des capacités d'exportation et tirer profit des préférences commerciales, ces nouveaux éléments devraient porter non seulement sur des réformes dans les politiques commerciales des pays ACP, mais aussi sur d'autres politiques économiques faisant partie de programmes d'ajustement structurel bien conçus. En même temps, la révision de Lomé IV devrait permettre de compléter les préférences commerciales dans les secteurs agricoles qui n'ont pas de libre accès au marché européen, par le biais de réductions de droits de douane pour un certain nombre de nouveaux produits, ainsi que par l'élargissement de l'accès préférentiel des produits contingentés, à l'intérieur ou non de certains calendriers.

... DANS UN CONTEXTE MULTILATÉRAL RENFORCÉ

Le renforcement du système multilatéral des échanges résultant de la conclusion des négociations de l'Uruguay Round a eu d'autres répercussions sur le système commercial de Lomé, qui a dû s'adapter à cette nouvelle situation.

Les négociations ont en particulier relancé le problème de la compatibilité du régime commercial préférentiel non-réciproque de Lomé avec les règles du GATT, une question aussi vieille que les conventions elles mêmes, sur laquelle les parties contractantes du GATT n'avaient jamais pu exprimer de conclusions unanimes.

La perspective de l'entrée en vigueur de l'Organisation Mondiale de Commerce (OMC) en 1995, avec le renforcement des règles concernant le traitement des différends ont conduit les ACP et l'UE, qui voulaient assurer l'avenir du régime commercial prévu dans Lomé, à demander une dérogation aux règles du GATT en faveur de la Convention.

A la fin 1994, l'Union Européenne a ainsi obtenu l'autorisation d'accorder un traitement préférentiel aux produits originaires des Etats ACP, sans qu'elle ne soit tenue d'étendre le même traitement préférentiel aux produits similaires originaires de toutes les autres parties contractantes au GATT.

FUTURE PROSPECTS : FROM PREFERENCES TO COMPETITIVENESS

The outcomes of the Uruguay Round negotiations, as well as the new Generalised System of Preferences (GSP) implemented by the Community since 1995, have further relativised the ACP preferences, and clearly indicate the future trend for international exchanges. The latter will increasingly be regulated by multilateral rules, and with the help of liberalisation, the problems of access to the different markets will become less acute. Therefore, access to the European market will mainly be determined by the differences in competitiveness between competitors.

THE PROSPECTS FOR THE LOMÉ IV REVISION...

The Lomé Convention's trade regime has to face these new challenges, and for that reason the new Lomé IV Convention should be enriched with a series of new arrangements aimed at improving the competitiveness of ACP states. In order to create export capacities and take advantage of the trade preferences, these new elements should not only focus on reforming the trade policies of ACP countries, but also on other economic policies within carefully conceived structural adjustment programmes. At the same time, the Lomé IV revision should help complete trade preferences in the agricultural sectors, which have no free access to the European market. This should be achieved through the reduction of custom duties for a number of new products, and by the broadening of preferential access for fixed quota products, within or outside of some timetables.

... IN A STRENGTHENED MULTILATERAL CONTEXT

The strengthening of the multilateral trade system, following the conclusion of the Uruguay Round negotiations, has had other repercussions on the Lomé trade regime, which has had to adapt to this new situation. In particular, the negotiations have again raised the question of compatibility between the Lomé non-reciprocal trade regime and the GATT rules - a problem that is as old as the conventions themselves, and on which the contracting parties to GATT had never been able to reach unanimous conclusions.

As a result of the World Trade Organisation (WTO) coming into force in 1995, and a reinforcement of the rules concerning the way controversies are dealt with, the ACPs and the EU - who wanted to ensure the future of the Lomé trade regime - have been obliged to ask for a derogation from the GATT rules, in favour of the Convention.

At the end of 1994, the European Union thus obtained the authorisation to give preferential treatment to products originating from ACP countries, without having to extend the same preferential treatment to similar products originating from the other contracting parties to GATT.

[2] LA COOPÉRATION ACP-UE DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ

Comme l'affirme la Résolution du Conseil de l'Union Européenne du 6 mai 1994, l'amélioration de l'état de santé des populations constitue l'un des principaux buts et l'une des premières priorités de l'aide au développement.

La mise en place d'appuis techniques et financiers communautaires dans ce secteur entend être avant tout une expression de solidarité vis à vis de populations de pays moins favorisés et moins développés. Au delà de raisons et arguments humanitaires, ces appuis apparaissent d'autant plus nécessaires que l'amélioration de la santé est un facteur essentiel pour la valorisation des ressources humaines. L'action dans le secteur de la santé constitue donc une composante incontournable de toute coopération au développement et notamment de toute politique de lutte contre la pauvreté. D'autre part, ces aides sont de nature à réduire les risques et les coûts que font courir la persistance ou l'extension de par le monde de pathologies qui ne connaissent pas encore de frontières.

Aujourd'hui, le développement d'appuis extérieurs dans le domaine de la santé prend également une dimension plus politique. Il constitue un moyen d'aider les gouvernements à assurer un développement des systèmes de santé et de soins allant dans le sens d'une meilleure équité et justice sociale, ce qui représente certainement un moyen efficace de renforcer la cohésion sociale et de prévenir les conflits sociaux. De plus, il permet de mettre en oeuvre, de façon pratique et directement perceptible par les populations, les principes et valeurs attachés aux droits de l'homme ou touchant au respect de la dignité humaine

LES PRINCIPAUX AXES DES INTERVENTIONS COMMUNAUTAIRES

Pendant longtemps, les interventions de l'UE dans ce secteur ont été limitées en volume et centrées sur le développement des infrastructures sanitaires, d'abord hospitalières puis plus périphériques, ainsi que sur la fourniture d'équipements et/ou de produits pharmaceutiques, et ce dans le cadre de projets ponctuels, isolés ou dispersés. Ces interventions ont été utiles, ont contribué à la constitution rapide des réseaux d'infrastructures et à l'amélioration de la couverture sanitaire.

Au cours des années 80, la crise des systèmes de soins et l'apparition du "syndrome des coûts récurrents" ont cependant permis de prendre conscience des limites d'une telle approche, la multiplication de projets d'investissement ne constituant plus une stratégie viable et efficace d'appui au développement sanitaire. A cela s'est ajoutée l'extension de l'épidémie du VIH/SIDA qui a également obligé la Commission européenne à reconsidérer les objectifs et modalités de l'aide dans le domaine de la santé et à envisager son action dans le cadre plus large des politiques sociales.

En 1987, la Commission a mis en place un programme visant à développer les interventions en matière de VIH/SIDA et à partir de 1990, elle a entamé un processus de réorientation des interventions dans le domaine de la santé sur plusieurs grands axes :

- Assister les gouvernements dans la définition et la mise en oeuvre de politiques de santé améliorant l'accès des populations à des services de qualité. Dans ce cadre, les appuis visent essentiellement à corriger les déséquilibres structurels et à allouer des ressources en vue de promouvoir les soins de santé primaires, à renforcer les services de base dans l'esprit de la politique de districts sanitaires, à développer une politique du médicament essentiel, et enfin à renforcer les capacités institutionnelles dans les domaines de la planification, de la coordination, et de la gestion des ressources humaines et financières allouées à la santé.
- Financer et soutenir des programmes de réhabilitation des systèmes de santé dans des pays confrontés à des situations "pré ou post" conflits.

[2] ACP-UE COOPERATION IN THE HEALTH SECTOR

As asserted by the European Union's Council Resolution of 6 May 1994, one of the main aims and priorities of development aid is to improve people's state of health.

The setting up of Community technical and financial supports in this sector is primarily intended as an expression of solidarity towards the people of less favoured and less developed countries. Besides humanitarian reasons and arguments, these supports seem all the more necessary because health improvement is an essential factor for capacity building. Action in the health sector is therefore an unavoidable component of all development cooperation, and notably of all poverty alleviation policies. Furthermore, these actions can reduce the risks and costs incurred by the persistence or global spread of diseases which know no boundaries.

Today, the extension of external support to the health sector also has a more political dimension. Not only does it help governments to develop health and care services which provide for greater fairness and social justice, but it is also an efficient way of strengthening social cohesion and preventing social conflicts. Moreover, this support facilitates a practical and directly tangible implementation of the principles and values associated with human rights or concerning the respect of human dignity.

THE COMMUNITY'S MAIN LINES OF INTERVENTION

For years, the EU's interventions in this sector were restricted in volume. They focused on infrastructure development, beginning with hospitals and then outlying facilities, as well as on the supply of equipment and/or pharmaceutical products in one-off, isolated and scattered projects. These were useful schemes, helping the rapid set-up of infrastructure networks and the extension of health coverage.

In the 1980s, however, the crisis in care systems and the emergence of the 'recurring costs syndrome' pointed out the limitations of this sort of approach, in which the multiplication of investment projects no longer represented a viable strategy or efficient support for health development. On top of this came the spread of HIV-AIDS. This epidemic also forced the European Commission to reconsider the aims and methods of providing aid to the health sector, and to look again at its action in the broader context of social policies.

In 1987, the Commission set up a programme to develop interventions in the field of HIV-AIDS. In 1990, it began to reorient its health interventions, on the basis of several guiding principles :

- Assist governments in the definition and implementation of health policies by improving people's access to quality services. In this context, the main aims of support are : to tackle structural imbalances and to allocate resources with a view to promoting basic health care; to strengthen basic facilities by matching health district policies; to develop an essential drug policy; and, lastly, to strengthen institutional capacities in the planning, coordination and management of human and financial resources allocated to health.
- Finance and support health system rehabilitation programmes in countries facing 'pre or post' conflict situations.

- Développer, par le biais de programmes régionaux, les capacités régionales de formation de personnel de santé et de recherche, et de coordination des actions concernant les principaux problèmes de santé (SIDA, cécité ou autres).
- Aider les pays ACP à définir et à mettre en oeuvre une réponse structurelle et multiseCTORielle au problème du VIH/SIDA, afin de minimiser autant que possible l'expansion de l'épidémie à travers la prévention, la protection des droits des séropositifs et des personnes atteintes, les soins, la limitation des conséquences sociales de l'épidémie et le développement de la recherche.
- Enfin, développer des activités dans le domaine de la planification familiale.

UNE NETTE AUGMENTATION DES ACTIONS,

UN BILAN TRÈS ENCOURAGEANT

Les nouvelles orientations ont été particulièrement bien accueillies par les pays ACP qui sont de plus en plus nombreux à vouloir coopérer avec l'UE dans le domaine de la santé. Dans ces pays, la mise en oeuvre des interventions s'est effectuée en mobilisant, de façon cohérente, plusieurs instruments financiers : aide budgétaire à travers la facilité à l'ajustement structurel, projets inscrits aux Programmes Indicatifs Nationaux, projets dans le cadre des programmes régionaux, lignes budgétaires, actions de cofinancement des ONG, programme "réhabilitation" et autres.

Dès la mise en oeuvre du 7^{me} FED, l'intérêt accru des pays ACP pour ce type d'aides a eu un impact sur le volume financier mobilisé pour la santé, qui a sensiblement augmenté. Ainsi, les ressources allouées à la santé sont passées d'un montant de 160 millions d'écus sous Lomé II à 260 millions sous Lomé III et à quelques 690 millions sous Lomé IV (alors que le 7^{me} FED n'est engagé qu'à 65 %). Pour Lomé IV, ce montant recouvre 300 millions d'écus en termes de projets et quelques 390 millions sous forme d'appuis budgétaires. A ces montants s'ajoutent les ressources mobilisées au titre des lignes budgétaires (cofinancement ONG, réhabilitation, VIH/SIDA, Afrique du Sud).

En termes géographiques, les appuis de l'UE à travers des projets "classiques" concernent trente-cinq pays ACP et l'Afrique du Sud, et s'étend à plus de quarante pays si on y inclut l'appui budgétaire au titre de l'ajustement structurel. S'agissant du VIH/SIDA, les interventions de l'UE couvrent plus de quatre-vingt pays en développement.

Il n'y a pas eu encore d'évaluation d'ensemble des actions engagées dans le domaine de la santé, en l'absence desquelles il est difficile d'apprécier l'impact de l'effort communautaire dans le secteur de la santé. L'image de l'UE en ressort toutefois très certainement grandie, et les efforts de ces dernières années lui ont permis d'apparaître comme un intervenant majeur et bien positionné dans le concert international.

PERSPECTIVES

Cette évolution positive n'empêche pas qu'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les interventions dans le domaine de la santé. Dans les années à venir les efforts viseront tout d'abord à assurer une meilleure intégration des questions concernant la santé dans les politiques et interventions de développement, à mieux prendre en compte la dimension politique que doivent comporter les actions santé et à rationaliser l'utilisation des instruments de l'aide dans ce secteur.

L'un des principaux axes de travail restera toutefois la recherche d'une meilleure coordination et d'une plus grande complémentarité entre les interventions communautaires et celles conduites, au niveau bilatéral, par les Etats membres de l'Union. En effet, les Etats membres consacrent près de 1,5 milliard d'écus par an à la coopération avec les PVD dans le domaine de la santé, assumant plus de 40 % du total de l'aide internationale à ce secteur.

- Develop, by means of regional programmes, regional capacities in training health and research staff, and the coordination of actions concerning the main health problems (AIDS, blindness or others).
- Help ACP countries to define and implement a structural and multisectoral response to the HIV-AIDS problem. The aim is to minimise as much as possible the spread of the epidemic through prevention, protection of the rights of seropositive and affected people, care, limitation of the epidemic's social consequences, and through research development.
- Lastly, to develop actions in the field of family planning.

A CLEAR RISE IN THE NUMBER OF ACTIONS, WITH ENCOURAGING RESULTS

These new guidelines have been particularly well received by ACPs, leading to a very noticeable increase in the number of countries in health cooperation with the EU. In these countries, interventions were implemented through the coherent use of a number of financial instruments : budget aid through the structural adjustment facility, projects coming under the National Indicative Programmes, regional projects, budget lines, cofinancing with NGOs, 'rehabilitation' programmes and others.

Since the implementation of the 7th EDF, the increased interest of ACP countries for this type of aid has resulted in a conspicuous increase in the volume of health commitments. Thus, funds allocated to the health sector have increased from ECU 160 million under Lomé II to 260 million under Lomé III and 690 million under Lomé IV (although only 65 % of the 7th EDF is committed). For Lomé IV, this amount comprises ECU 300 million in the form of projects and around ECU 390 million as budget support. In addition to these sums, there are funds from different budget lines (NGO cofinancing, rehabilitation, HIV-AIDS, South Africa).

In geographical terms, the EU support through 'classical projects' concerns 35 ACP countries and South Africa, and affects over forty countries if budget aid under structural adjustment is included. As far as HIV-AIDS is concerned, the EU's interventions cover more than eighty developing countries.

No global evaluation of health schemes has yet been made. This makes it difficult to appreciate the impact of the Community's efforts in this sector. Nevertheless, the EU's image has certainly been enhanced and efforts made over recent years underline that it is a major contributor and is well positioned in the international context.

PROSPECTS

In spite of this positive trend, many improvements still have to be made to the health schemes. In future, efforts will firstly aim to ensure that health questions are better integrated in development policies and interventions. They will also try to take better account of the necessary political dimensions of health schemes, and to rationalise the use of aid instruments in this sector.

Yet one of the most important objectives for the coming years will remain the drive for tighter coordination and greater complementarity of schemes run by the European Union as such and on a bilateral basis by the individual Member States. Indeed, the Member States spend almost ECU 1.5 billion annually on health cooperation with the developing countries, which is 40 % of all international aid to the sector. Half of this aid goes through international organisations and development banks, and half through bilateral aid channels.

Une moitié de cette aide est acheminée par le canal des organisations internationales et des banques de développement. L'autre moitié au travers de l'aide bilatérale.

L'Union Européenne est ainsi le premier partenaire des pays en développement dans le domaine de la santé, mais cette aide, dont la part la plus importante va vers les pays ACP, souffre encore d'une insuffisance de coordination.

C'est pourquoi des efforts importants ont été engagés pour améliorer, au niveau européen, à la fois la concertation sur les politiques et la coordination opérationnelle. La concertation se poursuit actuellement avec pour objectifs de d'harmoniser les approches vis-à-vis de certains ensembles ou sous-ensembles géographiques et d'approfondir la réflexion sur certains thèmes spécifiques, tels que les médicaments, l'appui à la décentralisation, le développement des ressources humaines, les stratégies et perspectives dans le domaine du VIH/SIDA...

Sur le terrain, les efforts visent à améliorer la cohérence des actions, à créer des synergies, des complémentarités. Déjà, les échanges d'informations entre partenaires européens se multiplient, au delà desquels il est envisagé de réaliser conjointement certaines revues sectorielles ou études ainsi que de développer en commun des analyses et des réflexions sur les objectifs et les modalités d'intervention.

[3] LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

La coopération décentralisée est introduite pour la première fois dans Lomé IV. L'objectif est de faire davantage participer les acteurs de la société civile des ACP au processus de développement, en accroissant leurs capacités de concevoir et mener des actions de développement, et en leur donnant l'occasion de devenir des partenaires à part entière de la coopération ACP-UE. Dans cet esprit, elle a aussi pour objet d'encourager les relations de solidarité entre collectivités locales, entre groupements et associations, entre secteurs productifs des pays de l'Union et des pays en développement.

La coopération décentralisée s'inscrit par ailleurs dans les orientations de l'UE en matière de d'appui à la démocratisation et à la promotion des droits de l'homme, par la reconnaissance du droit à l'expression aux groupements de base et le renforcement du tissu de la société civile qu'elle induit. Cette volonté de responsabiliser la société civile est aussi inhérente au contexte général que connaissent de nombreux pays ACP en proie à d'importantes restrictions économiques, et aux processus de décentralisation étatique engagés dans les pays désireux de rapprocher la prise de décision de la société civile.

DE L'APPROCHE PARTICIPATIVE À LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Depuis Lomé I, plusieurs formes d'approches participatives sont pratiquées afin de s'assurer de l'implication des populations dans les actions de développement dont elles bénéficient. Elles consistent principalement en des projets d'ONG, de programmes de micro-réalisations, ou même de programmes plus classiques faisant une large place aux ONG dans leur mise en oeuvre. Cette forme de collaboration avec les acteurs décentralisés ne s'exerce cependant que très rarement en amont, le choix des orientations et de la conception des programmes étant plutôt du ressort des administrations, européenne d'une part et ACP d'autre part. C'est pour pallier cette lacune que la coopération décentralisée vise à encourager les initiatives de toute une gamme d'acteurs locaux tels que les pouvoirs publics décentralisés, les groupements ruraux ou villageois, les coopératives, les syndicats, les ONG ou autres, à augmenter leurs aptitudes à présenter un projet de développement et à leur permettre de concourir directement aux aides communautaires.

The European Union is therefore the developing countries' biggest partner in the health field. However, this aid - of which the ACPs get the bulk - still suffers from poor coordination.

As a result, a major effort is being made at Union level to improve policy consultation and operational coordination. Consultation is currently continuing, with a view to discussing approaches to various geographical units and sub-units and investigating specific themes, such as medicines, support for decentralisation, capacity building, strategies and prospects in the field of HIV-AIDS, and so on.

In the field, the aim is to make schemes more consistent and create synergy and complementarity. European partners are already exchanging much more information and, going one step further, planning to produce sector journals and studies together and to undertake joint analyses and discussions of the aims and methods of intervention.

[3] DECENTRALISED COOPERATION

Decentralised cooperation is one of the innovations of the Lomé IV convention. Its goal is to expand the participation of civil society's actors in the development process, by increasing their ability to conceive and run development schemes, and by giving them the opportunity to become full partners in ACP-EU cooperation. With that in mind, its purpose is also to encourage solidarity relations between local communities, between groups and associations, and between the productive sectors of European Union member states and those in developing countries.

Moreover, decentralised cooperation follows the EU's aims regarding support for democratisation and the promotion of human rights, by recognising the right of expression of all major protagonists and groups, and through the consequent strengthening of civil society's fabric. This desire to give responsibility to civil society is also a result of the general situation, whereby many ACP countries are prey to serious economic restrictions, as well as the process of state decentralisation begun in countries which intend to bring the decision-making process closer to the people.

FROM PARTICIPATION TO DECENTRALISATION

Since Lomé I, different kinds of participatory approach have been tried, to ensure people are involved in the development schemes from which they benefit. These actions consist mainly of NGO projects, of microproject programmes, as well as official programmes which make considerable use of NGOs for their implementation. Yet this kind of collaboration with decentralised actors only rarely takes place upstream, since the administrations themselves - European or ACP - are more responsible for the decisions on programme planning and conception. In order to fill that gap, decentralised cooperation aims to encourage initiatives from a wide range of local operators, such as decentralised public authorities, rural and village groups, cooperatives, trade unions, NGOs and others. A further aim is to improve the ability of these groups to put forward a development project, and to give them direct access to Community aid.

En pratique, la coopération décentralisée implique une prise en compte des potentialités et des capacités d'initiative des acteurs décentralisés dans la définition des priorités du développement, par le biais de systèmes de concertation ou de consultation appropriés. Ces acteurs doivent aussi être responsabilisés au niveau du pilotage des programmes et de la mise en oeuvre des projets, jusqu'à en assurer eux-mêmes la supervision.

L'application de la coopération décentralisée requiert en outre une adaptation des méthodes habituelles de financement et de gestion de l'aide européenne, pour aller vers une meilleure écoute et une plus grande souplesse de façon à accompagner efficacement le "rythme" de l'initiative locale.

L'utilisation d'"interfaces" auxquelles sont délégués certains aspects de la gestion et de l'exécution des programmes peut par exemple faciliter le contact entre la base et les autorités officielles. Ce sont le plus souvent des antennes locales de la délégation de l'UE ou des ONG européennes, plus proches du terrain, dont la mission est d'aider à la préparation des projets portés par les acteurs de base, de renforcer les capacités de ces acteurs si nécessaire, et de veiller ensuite à la bonne réalisation des projets.

De plus, quel que soit le degré de responsabilité octroyé aux acteurs décentralisés ou aux interfaces, la contractualisation des relations avec les partenaires institutionnels de Lomé est systématiquement pratiquée afin de clarifier les rôles et de responsabiliser tous les acteurs, à tous les niveaux.

Il reste que pour être crédibles et mériter la délégation de pouvoirs, les organismes décentralisés, européens et ACP, doivent pouvoir présenter des programmes d'action cohérents et fournir des efforts propres, financiers et autres, à apprécier selon la capacité de chacun. La puissance publique apporte alors ses propres ressources sous forme de cofinancement, en ayant une garantie de l'engagement et du sérieux des partenaires décentralisés.

Bien plus qu'un simple instrument s'ajoutant à la panoplie du FED, la coopération décentralisée se caractérise donc par une approche différente de la coopération au développement, les modalités et les degrés de mise en oeuvre variant d'ailleurs fortement en fonction des orientations et des méthodes de développement définies par les Etats ACP qui décident librement d'y consacrer une partie de leur PIN.

In practice, decentralised cooperation means taking into account the potential capacity of decentralised actors to take initiatives, when defining development priorities, through appropriate dialogue and consulting systems. These actors must also be allowed to take responsibility for the programmes' management and the project implementation, until they are able to supervise them by themselves.

Putting decentralised cooperation into practice also means adapting traditional ways of financing and managing European aid. The goal is to improve the listening ability and achieve a more flexible management, thus keeping pace effectively with local initiatives.

"Interfaces", to whom some aspects of the management and realisation of programmes are delegated, can act as a kind of mediator between grassroots organisations and the authorities. These are usually local antennas of the EU delegation, or European NGOs, which are closer to the field and whose task it is to help prepare the projects proposed by the actors at grassroots levels, to increase the ability of these actors if need be, and to ensure the smooth implementation of projects.

Moreover, however much responsibility is delegated to the decentralised actors or interfaces, their relationships with Lomé's institutional partners are systematically turned into contracts, so as to clarify the roles and give responsibilities to all the actors, at all levels.

To prove their credibility and obtain this delegation of power, organisations in the field - both European and ACP - are expected to propose coherent programmes of activities and to make their own efforts, whether financial or otherwise. These should be adapted according to their capacities. The authorities then add their own resources in the form of co-financing, with a guarantee that the decentralised partners are both serious and committed.

Decentralised cooperation is therefore not so much a new instrument of the EDF as a different approach to development cooperation. Its details and degrees of implementation vary strongly, according to the guidelines and development methods adopted by the ACP states, who are free to decide whether to use part of their NIP for these purposes.

DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE

Par expérimentations successives, toute une série de programmes entrepris sous Lomé IV s'engagent à un titre ou à un autre sur cette nouvelle voie de coopération décentralisée.

Pour appuyer des initiatives locales limitées, le choix peut être de mettre sur pied des "programmes de coopération décentralisée" (PCD) identifiés comme tels dès la programmation indicative, ouverts à une large gamme d'activités, et dont les dispositifs et modalités de pilotage et de mise en oeuvre sont inspirés par les principes de la coopération décentralisée. Des programmes de micro-réalisations peuvent aussi être ajustés en fonction de ces principes, non sans avoir revu au préalable les mécanismes de ces programmes traditionnellement centralisés, ainsi que leurs activités en général axées sur quelque secteurs prédéterminés.

Au Bénin par exemple, un PCD a été mis sur pied à Cotonou et dans le département de Zou, avec pour objectif de renforcer les moyens d'action et l'organisation de municipalités et d'associations de femmes, de jeunes, de parents d'élèves et autres, identifiés par un inventaire préalable. Ce programme est organisé autour de cinq intermédiaires (trois ONG et deux agences de développement semi-publiques) responsables de sous-programmes qu'ils identifient et formulent avec les associations bénéficiaires, et dont ils assurent l'animation et le suivi.

Plus largement, on peut recourir à la coopération décentralisée dans des programmes classiques de développement rural, de développement urbain, d'appui au secteur privé, voire même de santé.

Dans ce cas, il peut s'agir de programmes "classiques", intégrés ou sectoriels, dont un ou plusieurs volets s'appuient sur une démarche de coopération décentralisée, le plus souvent des volets de micro-réalisations ajustés en conséquence. Les démarches participatives, les formations de base telles que l'alphabétisation, l'organisation et la structuration des acteurs locaux, les formations de représentants villageois, ou le renforcement des administrations locales sont alors des éléments de soutien aux acteurs décentralisés. Ceux-ci, généralement des ONG intermédiaires ou des communautés, peuvent également se voir confier des responsabilités techniques et/ou financières.

Il peut s'agir d'autre part de programmes dont l'orientation générale est inspirée par les principes de la coopération décentralisée et dans lesquels, de l'initiative à la mise en oeuvre, une plus grande liberté de proposition est laissée aux acteurs locaux.

Ces programmes peuvent en particulier mettre l'accent sur le développement local, celui-ci étant entendu sous l'angle d'une action cohérente et structurante sur des territoires, des acteurs et institutions locales, et portant à la fois sur le champ économique, social et institutionnel.

Ainsi le programme de développement provincial de Puerto Plata en République Dominicaine est un exemple d'action coordonnée visant au développement local décentralisé, dont les actions portent à la fois sur le domaine social, économique, et sur le développement des ressources humaines. Il est placé sous l'égide d'un forum auquel sont associés l'ensemble des forces vives de la province, qu'il s'agisse d'institutions locales, du secteur privé, d'ONG ou autres.

BILAN ET PERSPECTIVES

On estime, en 1994, que 54 programmes s'inspirent des principes de la coopération décentralisée, représentant un engagement total de 574 millions d'écus pour 29 pays ACP. A cela devraient prochainement s'ajouter 26 autres programmes prévus mais non encore mis en oeuvre. En ce qui concerne les partenariats Nord-Sud, autre dimension importante de la coopération décentralisée, ils font encore figure d'exception dans la coopération UE-ACP.

PUTTING THEORY INTO PRACTICE

After various trials, a series of programmes under Lomé IV are now committed, in one way or another, to this new form of decentralised cooperation.

To support limited local initiatives, a decision may be made to set up "Decentralised Cooperation Programmes". DCPs are identified as such at an early stage of the indicative programming and they cover a wide range of activities. The management and implementation mechanisms and methods of these programmes are based on the principles of decentralised cooperation. Traditional microprojects can also be restructured according to these principles. However, this cannot be done without first examining the mechanisms of these traditionally centralised programmes, as well as their activities - which are generally focused on a few predetermined sectors.

In Benin, for example, a DCP has been set up in Cotonou and in the department of Zou; they aim to strengthen the means of action as well as the organisation of municipalities and associations for women, young people, pupils' parents and others (all identified beforehand in surveys). This programme is organised around five intermediaries (three NGOs and two semi-public development agencies), which are responsible for the sub-programmes they identify and draw up with the beneficiary associations, and also for their running and follow-up.

In a broader context, decentralised cooperation may be used in traditional rural or urban development programmes, in those which support the private sector, or even in health programmes.

In that case, these may be "traditional" programmes, either integrated or sectorial, in which one or more parts are based on a decentralised cooperation approach - usually micro-projects that have been adjusted as a result. There are many different ways of supporting the actors in the field: participative approaches, basic training such as literacy campaigns, the organisation and structuring of local actors, training for village representatives, and strengthening local administrations. Such actors, who are generally intermediary NGOs or communities, can also be given technical and/or financial responsibilities.

Other programmes may also be concerned. They include those whose general aims follow decentralised cooperation principles and programmes where the local actors have more freedom to make proposals, from the initiative through to implementation. Such programmes can focus on aspects of local development, meaning a coherent and structured action over certain areas, with local protagonists and institutions, and covering all three economic, social and institutional fields at the same time.

An example of such a coordinated action is the provincial development programme of Puerto Plata, in the Dominican Republic: its objective is decentralised local development, and its actions cover the social and economic fields, as well as human resources development. This programme is supervised by a forum that brings together participants from all the province's main influential groups, such as local institutions, NGOs, and so on.

RESULTS AND PROSPECTS

In 1994, an estimated 54 programmes were inspired by the principles of decentralised cooperation. They represent a total commitment of ECU 574 million for 29 ACP countries. Another 26 programmes, which have been foreseen but not yet implemented, should soon be added to this total. North-South partnerships, which are an important aspect of decentralised cooperation, are still exceptions within EU-ACP cooperation. Interesting progress has been made in the field of cooperation between municipalities,

En matière de coopération entre municipalités, on note toutefois des avancées intéressantes, comme dans un programme officiel d'appui aux communes côtières de Côte d'Ivoire, auxquelles des municipalités européennes apportent conseil et appui technique pour la gestion urbaine.

Ce bilan, caractérisée par la disparité des programmes et/ou des méthodes appliquées, ne permet pas encore d'étude systématique de la coopération décentralisée. Du reste, ces disparités sont l'essence même de la coopération décentralisée qui, si elle était enfermée dans un système de principes et de procédures trop rigide, n'aurait plus cette capacité essentielle de s'ajuster et saisir dans leurs formes les plus souples les potentialités locales porteuses.

L'expérience révèle par ailleurs les principaux obstacles qui empêchent cet instrument de se développer dans toute sa mesure :

Il y a d'abord le fait que l'on trouve encore, dans certains pays ACP, un fort degré de centralisation, ainsi qu'une défiance de l'Etat vis à vis des acteurs décentralisés, qui peuvent aller à l'encontre d'un tel processus. Ceci peut notamment se produire lors de la programmation et de l'attribution des crédits des Programmes Indicatifs Nationaux que le gouvernement concerné décide de consacrer, (voire de ne pas consacrer) à cet instrument.

Ensuite, et bien que l'objectif fondamental de la coopération décentralisée soit de structurer les groupements de base, la société civile doit avoir, au départ, un minimum d'organisation et d'autonomie pour pouvoir proposer et prendre en main des projets de développement local.

Enfin, ces programmes exigent de connaître et de suivre un monde extrêmement hétérogène et divers, en tenant compte de critères de compétence et d'efficacité, mais aussi de légitimité et de représentativité.

Dans les pays où ces obstacles sont au moins en partie surmontés et où la disponibilité de fonds du PIN permet un effort d'information, de mobilisation et de suivi pour la promotion de la coopération décentralisée, on peut d'ores et déjà voir poindre des stratégies locales de développement de la coopération décentralisée et les bases d'un trilogue constructif entre Etats ACP, acteurs décentralisés et délégations de la CE. S'ensuivent des contacts plus directs avec les bénéficiaires, une meilleure appréciation des besoins réels à la base, et une mobilisation de communautés locales. Ainsi au Zimbabwe, l'Union, en accord avec le gouvernement, appuie-t-elle une initiative des ONG et acteurs locaux de se regrouper en une plate-forme de concertation en vue de financements au titre de la coopération décentralisée dans le cadre du PIN.

Mais pour être complète, cette ébauche de coopération décentralisée doit davantage mettre l'accent sur les accords, associations ou jumelages entre pouvoirs décentralisés européens et ACP, prévus dans la convention de Lomé et jusqu'à présent rarement mis en pratique. En tant qu'élément à part entière de la coopération décentralisée, ces pratiques peuvent en effet apporter un appui significatif au renforcement institutionnel du partenaire Sud, de même qu'elles sont souvent à la base de transferts de compétences, en termes de connaissances techniques ou de formations, tout en apportant une aide financière de solidarité.

En outre, cette coopération polycentrée, impliquant tout à la fois les administrations, les intermédiaires et les organismes de base européens autant qu'ACP, sort la coopération de son statut de politique spécialisée en y faisant participer, à des niveaux divers de responsabilité, un maximum d'acteurs locaux et européens. Les contacts directs entre ces derniers, ainsi que la pratique effective de la coopération, amènent les acteurs européens à mieux comprendre les enjeux du développement et à en défendre les intérêts dans les arbitrages sur les priorités budgétaires en Europe.

These results, which are characterised by the disparity among the programmes and/or the methods applied, do not yet allow for a systematic study of decentralised cooperation. Moreover, these disparities are the very essence of decentralised cooperation which - if it was enclosed in an overly-rigid system of principles and procedures - would no longer have this vital capacity to adjust to and make use (in the most flexible way) of strong local potential.

Experience has also underlined the main obstacles preventing this instrument from developing to its full capacity.

- Firstly, in some ACP states, there is still a great deal of centralisation, as well as a distrust of the actors in the field by the state : both can hamper a process of this kind. This may happen in particular during the programming and attribution of National Indicative Programmes' credits, which the government in question may (or may not) decide to devote to this instrument.
- Secondly, even though the main objective of decentralised cooperation is to structure major groups, civil society must from the start have a minimum of organisation and autonomy, in order to propose and take charge of local development projects.
- Lastly, these programmes require knowledge and close monitoring of a highly diverse and heterogeneous world. Other criteria to be considered are ability and efficiency, as well as legitimacy and representativeness.

In countries where such obstacles have at least been partly overcome, and where the availability of funds from the NIP allows for information, mobilisation and follow-up efforts to promote decentralised cooperation, local strategies for the development of decentralised cooperation are already beginning to appear, as well as a constructive three-way conversation between ACP states, actors in the field and EC delegations. This leads to more direct contacts with the beneficiaries, a better appreciation of the real grassroots needs, and helps mobilise the local communities. In Zimbabwe, for instance, with the government's agreement, the Union supports an initiative to join together in a dialogue platform. It was conceived by NGOs and local protagonists, with a view to receiving decentralised cooperation funding from the NIP.

However, to give a full picture, this outline of decentralised cooperation should give more weight to the agreements, associations or twinning arrangements between European and ACP decentralised authorities; these were foreseen in the Lomé Convention but have rarely been put into practice to date. As separate elements of decentralised cooperation, these practices can provide a significant support to the institutional strengthening of Southern partners, just as they can often pave the way for transfers of know-how, in terms of technical knowledge or training, while providing financial solidarity aid.

Moreover, this multicentred cooperation - which involves public services, intermediaries and grassroots bodies from both European and ACP states - removes cooperation from its specialised policy status by introducing as many local and European protagonists as possible, with different levels of responsibility. Direct contact between the latter, in addition to their practical implementation of cooperation, gives European actors a better understanding of the challenges of development; it also encourages them to defend its interests when deciding budget priorities in Europe.