

la Coopération UE-ACP

EU - ACP Cooperation

1993

European Commission Européenne

Le Courier ACP-UE - the ACP-EU Courier

la Coopération UE-ACP

EU - ACP Cooperation



European Commission Européenne

Commission européenne
Direction Générale du Développement
Tiré à part du Courier ACP-UE

Manuscrit achevé en avril 1994

Conception
Médiascience International (Bruxelles)

Graphisme
Signé Lazer (Bruxelles)
Imprimé en Belgique

Reproduction autorisée sous réserve
d'indication de la source.

Les indicateurs socio-économiques,
sauf le taux d'accroissement de
la population (PNUD),
ont été fournis par Eurostat.

Les cartes reproduites n'impliquent
la reconnaissance d'aucune frontière
particulière, ni ne préjugent le statut
d'aucun Etat ou territoire.

European Commission
Directorate General for Development
Special issue of The Courier ACP-EU

Manuscript completed in April 1994

Concept
Médiascience International (Brussels)

Graphic design
Signé Lazer (Brussels)
Printed in Belgium

Reproduction authorized,
subject to indication of origin.

Socio-economics indicators, except
population growth rate (PNUD),
from Eurostat.

The maps reproduced here do not imply
recognition of any particular border,
nor do they prejudice the status of
any State or territory.

PRÉFACE FOREWORD

Notre objectif fondamental dans le cadre de la Convention de Lomé est bien simple: l'amélioration des ressources humaines et la satisfaction prioritaire des besoins des bénéficiaires, en tenant compte tout autant de l'efficacité de l'aide que de l'impérieuse nécessité d'une répartition équitable.

La politique de coopération dans le cadre de la Convention de Lomé, certes perfectible, continue de se développer à partir d'une base de responsabilité partagée, donnant lieu à un contrat collectif entre deux groupes de pays, afin de promouvoir une approche globale gérée par des institutions communes.

Pour que cette politique puisse exister, elle a besoin de montrer son efficacité non seulement quantitative mais aussi qualitative à tous ceux qui sont concernés, à commencer par les sociétés civiles en Europe et dans les pays ACP. Cela est d'autant plus vrai que les dispositions du Traité de l'Union européenne permettront à tous (ACP, États Membres, Commission) d'éviter la dispersion des efforts et de combler les déficits de coordination et d'articulation.

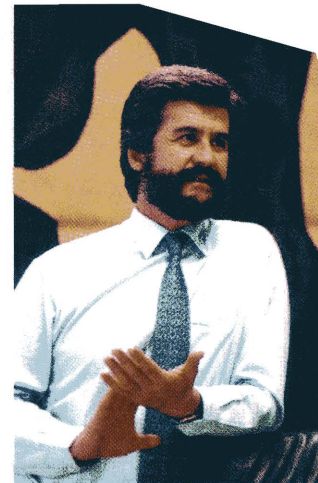
Ce document constitue un compte rendu bref mais objectif et précis de la coopération entre l'Union européenne et les ACP. Par ailleurs, au-delà de considérations générales et actualisées – le bilan de notre coopération en 1993 – le texte met en relief quatre thèmes particuliers: la lutte contre le SIDA; la spécificité de notre conception de l'ajustement structurel;

Our basic aim, within the framework of the Lomé Convention, is quite simple: the improvement of human resources and the priority satisfaction of beneficiaries' basic needs, while also taking into account the effectiveness of aid and the urgent need for equitable distribution.

Under the Lomé Convention, cooperation policy – which is undoubtedly open to improvement – continues to develop on the basis of shared responsibility. This gives rise to a collective contract between two groups of countries, in order to promote a global approach managed by joint institutions.

If this policy is to continue, it has to prove its effectiveness, not only quantitatively but also in qualitative terms, to all those concerned, beginning with the general public in Europe and in ACP countries. That is especially in view of provisions in the European Union Treaty which will enable everyone (ACP, Member States, Commission) to avoid dissipation of effort and to compensate for coordination and structuring problems.

This document is a brief but objective and accurate overview of cooperation between the European Union and ACP countries. Moreover, besides providing general and updated information – the assessment of our cooperation in 1993 – this text highlights four particular topics: the fight against AIDS, the specifically European approach to structural adjustment, the support we provide for regional integration



M. Manuel MARIN

*Vice-Président de la
Commission européenne*

*Vice-President of the
European Commission*



l'appui à l'intégration régionale et les programmes d'aide à la réhabilitation. Il rend aussi compte de la situation pays par pays, sans oublier la coopération régionale et les PTOM. Ainsi pouvons-nous marier le quantitatif et le qualitatif.

Pourquoi un tel document maintenant ?

Pour situer les enjeux dans le cadre de la nouvelle donne internationale caractérisée en particulier dans le document de la Commission européenne intitulé "La politique de coopération au développement à l'horizon 2000". Citons entre autres, l'aggravation de l'inégalité dans la distribution des revenus au niveau mondial, les doutes sur le succès du développement dans un certain nombre de pays, et enfin les bouleversements sur la scène mondiale entraînant une modification politique dans de nombreux pays en développement, sans oublier la reconnaissance de nouvelles interdépendances.

En outre, cette opportunité coïncide avec la revue à moyen terme de la Convention de Lomé IV et permettra à chacun, sur base nationale ou régionale de disposer d'un état des lieux objectif. Certes le rôle de l'aide peut encore être précisé et amélioré. Mais encore faut-il savoir sur quelles bases et avec quel bilan ! C'est ce que ce texte ambitionne d'apporter au grand public et aux partenaires de la Convention de Lomé.

Manuel MARIN



and for rehabilitation support programmes. The document also provides a country-by-country breakdown, without forgetting regional cooperation and the OCTs. In so doing, we are able to bring together quantity and quality.

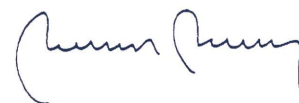
Why the need for a document like this now ?

The answer: to set challenges within the context of the new international situation as described in particular in the Commission's paper "Development cooperation policy in the run-up to 2000". Among other things, mention should be made of the growing inequality in global revenue distribution, doubts about the success of development in some countries, and lastly, the worldwide upheavals that have provoked political changes in many developing countries, as well as recognition of the new interdependencies.

Furthermore, this opportunity coincides with the mid-term review of the Lomé IV Convention and will provide everyone, on a national or regional basis, with an objective inventory of the situation.

There is little doubt that aid's role can be clarified and improved. But to do this requires an understanding of the bases and the balance sheet! That is what this text aspires to bring to the general public and Lomé Convention partners.

Manuel MARIN



SOMMAIRE CONTENTS

LES RELATIONS UE-ACP

- 7 La Convention de Lomé
- 10 Le Fonds Européen de Développement
- 10 L'Aide programmable et non-programmable
- 11 Le Stabex
- 12 Le Sysmin
- 12 La Banque Européenne d'Investissement
- 13 L'aide provenant du budget UE

LES OPÉRATIONS DU FED EN 1993

- 15 UN NIVEAU ÉLEVÉ ET STABLE DES FINANCEMENTS
- 16 L'évolution des financements par FED
- 17 L'aide du FED par étapes de mise en oeuvre
- 18 Le poids des différents instruments financiers
- 28 La répartition sectorielle de l'aide

31 LES FACTEURS D'INFLUENCE SUR LE RYTHME DES FINANCEMENTS

- 31 Les facteurs politiques
- 31 Les facteurs économiques
- 32 Les contraintes de gestion

33 UN SOUCI CONSTANT : LA QUALITÉ ET L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

LA COOPÉRATION PAR PAYS ET PAR RÉGION

192 GLOSSAIRE

EU-ACP RELATIONS

- 7 The Lomé Convention
- 10 The European Development Fund
- 10 Programmable and Non-Programmable aid
- 11 Stabex
- 12 Sysmin
- 12 The European Investment Bank
- 13 Aid from the EU Budget

EDF OPERATIONS IN 1993

- 15 HIGH AND STABLE LEVELS OF FINANCING
- 16 How EDF financing evolves
- 17 EDF aid at its various stages of implementation
- 18 The impact of the different financial instruments
- 28 Sectoral breakdown of aid

31 FACTORS INFLUENCING THE IMPLEMENTATION PACE OF FINANCING

- 31 The political factors
- 31 The economic factors
- 32 Management constraints

33 A CONTINUOUS CONCERN : THE QUALITY AND EFFECTIVENESS OF AID

COOPERATION BY COUNTRY AND BY REGION

192 GLOSSARY



La coopération par pays et par région

Cooperation by country and by region

Afrique sahélienne et occidentale côtière

Sahelian and Coastal Western Africa

- 36 Bénin
- 38 Burkina Faso
- 40 Cape Verde
- 42 Côte d'Ivoire
- 44 Gambia
- 46 Ghana
- 48 Guinea Bissau
- 50 Guinée
- 52 Liberia
- 54 Mali
- 56 Mauritanie
- 58 Niger
- 60 Nigeria
- 62 Sénégal
- 64 Sierra Leone
- 66 Tchad
- 68 Togo

Afrique Centrale

Central Africa

- 72 Cameroun | Cameroon
- 74 Centrafrique
- 76 Congo
- 78 Equatorial Guinea
- 80 Gabon
- 82 Sao Tomé and Príncipe
- 84 Zaïre

Afrique de l'Est et Corne de l'Afrique

Eastern Africa and Horn of Africa

- 88 Burundi
- 90 Djibouti
- 92 Eritrea
- 94 Ethiopia
- 96 Kenya
- 98 Rwanda
- 100 Somalia
- 102 Sudan
- 104 Tanzania
- 106 Uganda
- 108 Zambia

Afrique Australe

Southern Africa

- 112 Angola
- 114 Botswana
- 116 Lesotho
- 118 Malawi
- 120 Mozambique
- 122 Namibia
- 124 Swaziland
- 126 Zimbabwe

Océan Indien

Indian Ocean

- 130 Comores
- 132 Madagascar
- 134 Mauritius
- 136 Seychelles

Caraiïbes

Caribbean

- 140 Antigua et Barbuda
- 142 Bahamas
- 144 Barbados
- 146 Belize
- 148 Dominica
- 150 Dominican Republic
- 152 Grenada
- 154 Guyana
- 156 Haïti
- 158 Jamaica
- 160 Saint Kitts and Nevis
- 162 Saint Lucia
- 164 Saint Vincent and The Grenadines
- 166 Suriname
- 168 Trinidad and Tobago

Pacifique

Pacific

- 172 Fiji
- 174 Kiribati
- 176 Papua New Guinea
- 178 Solomon Islands
- 180 Tonga
- 182 Tuvalu
- 184 Vanuatu
- 186 Western Samoa

Les PTOM

The OCT

LES RELATIONS UE-ACP

EU-ACP RELATIONS

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 2.5 milliards d'euros 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.

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 2.5 billion or so made available every year 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.

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 à continué à croître

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 1960's independances, 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.

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.

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.

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.

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 heavily rely on these products these measures can be particularly significant in financial terms.

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, that 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 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.

La Convention de Lomé c'est :

- ▶ 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

Lomé I 1975-1980	3450 millions d'écus
Lomé II 1980-1985	5700 millions d'écus
Lomé III 1985-1990	8500 millions d'écus

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.

The Lomé Convention means :

- ▶ 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

Lomé I 1975-1980	ECU 3450 million
Lomé II 1980-1985	ECU 5700 million
Lomé III 1985-1990	ECU 8500 million

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), 1250 million is earmarked for regional cooperation.

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^{ème} 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^{ème} FED.

Les dons qui représentaient 100% des financements dans le premier FED (Lomé I), passent à 72% dans le 5^{ème} FED de Lomé II, puis à 75% sous le 6^{ème} FED de Lomé III. Aujourd'hui, la totalité des ressources du 7^{ème} 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 est alors limitée à six: bauxite /aluminium, cuivre/cobalt, fer, étain, phosphates, manganèse. Les aides sont 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 élargit et assouplit 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.

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.

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 is then limited to six: bauxite /aluminium, copper /cobalt, iron, tin, phosphates and manganese. Aid is 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 enlarged and simplified its operation (a seventh product –uranium– has been added to the restrictive list) and from now on the aid will be 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.

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 the 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.

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.

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.

Le programme d'appui à la lutte contre le SIDA

Dès Lomé II, la Commission européenne a proposé aux partenaires ACP de réagir rapidement, avec des procédures rapides et flexibles, à la pandémie de SIDA qui frappe durement les pays en développement. Le programme HIV/SIDA a adopté une stratégie de prévention primaire à trois niveaux :

- ▶ minimiser la transmission sexuelle, par le contrôle des maladies sexuellement transmissibles, l'éducation et la sensibilisation des groupes les plus vulnérables;
- ▶ renforcer la sécurité des transfusions sanguines;
- ▶ réduire la contamination mère-enfant qui représente 10% des cas.

Initialement financé par le Fonds Régional Tous ACP, le programme est alimenté par différentes sources, dont le budget de l'Union européenne. De 1987 à 1994, il a bénéficié de 140 millions d'euros. Après sept années d'expérience le programme a permis de mettre en évidence :

- ▶ que la pandémie de SIDA est un nouveau facteur de l'interdépendance et que la lutte contre ce fléau constitue une partie intégrante des efforts déployés pour le développement;
- ▶ que les interventions du programme devraient prendre en compte la vulnérabilité sociale, économique et culturelle des individus et des communautés;
- ▶ qu'il conviendrait que les populations soient aussi responsabilisées que possible, mais que toute approche coercitive est à exclure, car risquant de cacher la gravité de la situation,
- ▶ qu'il faut accorder plus d'attention aux femmes, aux pauvres des villes, à l'éducation et à l'hygiène sexuelle, ainsi qu'aux Organisations Non Gouvernementales.

En ce qui concerne les ACP, 92.44% des ressources du FED sont consacrées à l'Afrique, 5.68% aux Caraïbes et 1.88% au Pacifique. Ce sont les actions de soutien au secteur de la Santé (44.9%) et la prévention (40.7%), qui absorbent l'essentiel du financement. Sur le continent africain, le coût moyen d'un projet est de 500 000 euros.

The HIV / AIDS Programme

Since Lomé II, the European Commission has offered its ACP partners a rapid response, with quick and flexible procedures, to the AIDS pandemic that is hitting developing countries so hard. The HIV/AIDS programme adopted a primary prevention strategy at three levels :

- ▶ minimizing the sexual transmission of AIDS, by controlling sexually-transmitted diseases, educating and sensitizing the most vulnerable groups;
- ▶ making blood transfusions more safe;
- ▶ reducing mother-child contamination, which represents 10% of all cases.

Initially financed from the Regional Funds For All ACP Countries, the programme now relies on different sources, including the EU budget. From 1987 to 1994, ECU 140 million was spent. After seven years' experience, the programme has demonstrated :

- ▶ that the AIDS pandemic is a new factor in interdependence and fighting it is an integral part of development effort;
- ▶ that action taken under the programme should take into account the social, cultural and economic vulnerability of individuals and communities;
- ▶ that populations should themselves accept as much responsibility as possible – a coercive approach should never be taken since it might incite the covering-up of the seriousness of the situation;
- ▶ that more attention must be paid to women, urban poor, sex education and sexual hygiene, as well as to the Non-Governmental Organizations;

As far as the ACP countries are concerned, 92.44% of EDF resources allocated to the HIV/AIDS programme go to Africa, 5.68% to the Caribbean and 1.88% to the Pacific. Support for the health care sector (44.9%) and preventive measures (40.7%) absorb most of this financing. On the African continent, the average cost of a project is ECU 500 000.

LES OPÉRATIONS DU FED EN 1993

EDF OPERATIONS IN 1993

UN NIVEAU ÉLEVÉ ET STABLE DES FINANCEMENTS

Abstraction faite du Stabex, l'année 1993 a enregistré un niveau élevé d'activité du FED qui confirme la tendance à la hausse observée depuis 1988 (voir tableau). Ceci se traduit par le maintien à un niveau toujours soutenu des nouvelles décisions (1966 millions d'écus)* et un tassement des paiements par rapport à l'exercice antérieur (1337 millions d'écus). L'impact des décisions prises depuis 1992, l'arrivée à maturité du FED 7, ainsi que l'effet de rattrapage auquel on peut s'attendre pour le Stabex devraient conduire à une forte reprise des paiements en 1994.

Les paiements Stabex ont été reportés au cours de l'année 1993, ce qui explique la baisse du décaissement total (cf page 26).

L'exercice a par contre été marqué par une forte croissance de l'appui à l'ajustement structurel et un progrès sensible du Sysmin. Ce sont cependant les projets et les programmes de développement de type classique qui continuent d'alimenter l'essentiel des opérations du FED.

HIGH AND STABLE LEVELS OF FINANCING

Stabex apart, 1993 saw a high level of EDF activity, which confirmed the upward trend observed since 1988 (see Table). Although this meant a constant level of new decisions (ECU 1966 million)*, there was a downturn in payments on the previous year (ECU 1337 million). The impact of decisions that have been taken since 1992, the maturing of EDF 7 and the effect that making up lost ground is expected to have on Stabex, should lead to a strong revival of payments in 1994.

1993 was a year in which Stabex payments were postponed (see page 26), which explains the fall in total payments.

In contrast, it was marked by strong growth in structural adjustment support and the appreciable progress of Sysmin activity. It is, however, classic development programmes and projects which continue to sustain the main part of EDF operations.

Evolution des opérations du FED (1986-1993), en millions d'écus

Evolution of EDF operations (1986-1993), in ECU million

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

* Les montants négatifs apparaissant dans le tableau, pour le 5^{ème} FED, correspondent à la traduction, en termes comptables, des reliquats identifiés à l'occasion de la clôture de ce fonds, effectuée à la fin de 1993. Ils n'ont pas été de ce fait pris en compte dans le calcul concernant les nouvelles décisions qui ne concernent que les 6^{ème} et 7^{ème} FED.

* The negatives values which appears in Table represents the transfer to the seventh EDF of the balance left over when the fifth EDF was closed at the end of 1993. Figures relating to new decisions only concern the sixth and seventh EDFs.

L'évolution des financements par FED

Parce que le cycle de programmation et d'exécution d'un FED dépasse très largement la période quinquennale des Conventions de Lomé successives, la Commission européenne gère simultanément plusieurs FED parvenus à des degrés de maturité différents. Ainsi, en 1993, ont été exécutées des opérations financées sur le FED 5 (établi par la Convention de Lomé II en 1979), sur le FED 6 (Lomé III, 1984) et sur le FED 7 (Lomé IV, 1989). Pour des raisons de simplification comptable, le FED 5 a d'ailleurs été clôturé à la fin de 1993 et les reliquats apparus à cette occasion ont été réinscrits dans le FED 7.

How EDF Financing Evolves

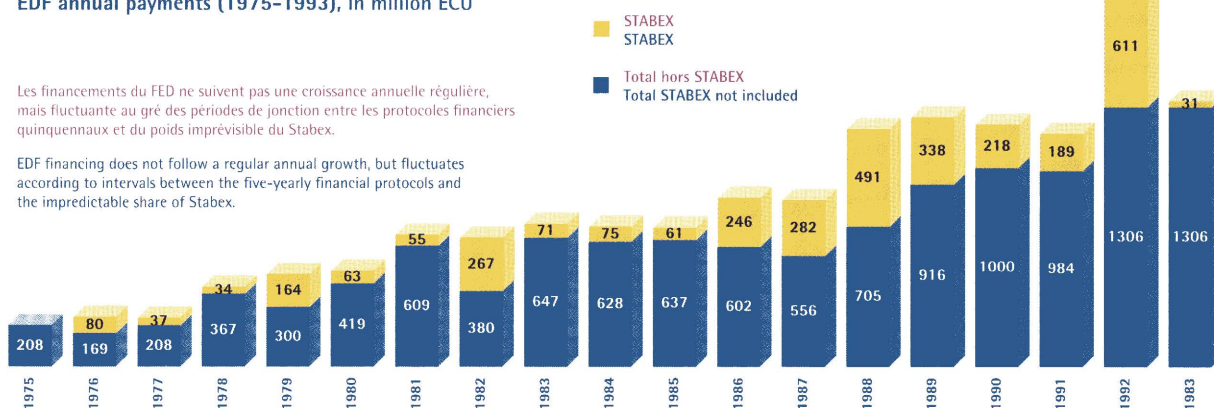
Because an EDF programming and implementation cycle is far longer than the five-year periods covered by successive Lomé Conventions, the European Union simultaneously manages several EDFs that are at different stages of maturity. Hence, in 1993, the following operations were executed: those financed out of EDF 5 (established by the second Lomé Convention in 1979), out of EDF 6 (Lomé III, 1984) and out of EDF 7 (Lomé IV, 1989). In order to simplify the accounting, EDF 5 was closed at the end of 1993 and the balance transferred to EDF 7.

Paiements annuels du FED (1975-1993), en millions d'écus

EDF annual payments (1975-1993), in million ECU

Les financements du FED ne suivent pas une croissance annuelle régulière, mais fluctuante au gré des périodes de jonction entre les protocoles financiers quinquennaux et du poids imprévisible du Stabex.

EDF financing does not follow a regular annual growth, but fluctuates according to intervals between the five-yearly financial protocols and the unpredictable share of Stabex.



Le poids des différents FED dans les opérations de l'année, évolue naturellement au fur et à mesure que chaque Convention engendre des nouveaux projets de développement et que ceux-ci entrent en phase d'exécution. Ainsi, pour la première fois en 1993, les déboursments à partir du FED 7 ont dépassé ceux du FED précédent, alors que les paiements liés au FED 5 de Lomé II s'épuisaient naturellement.

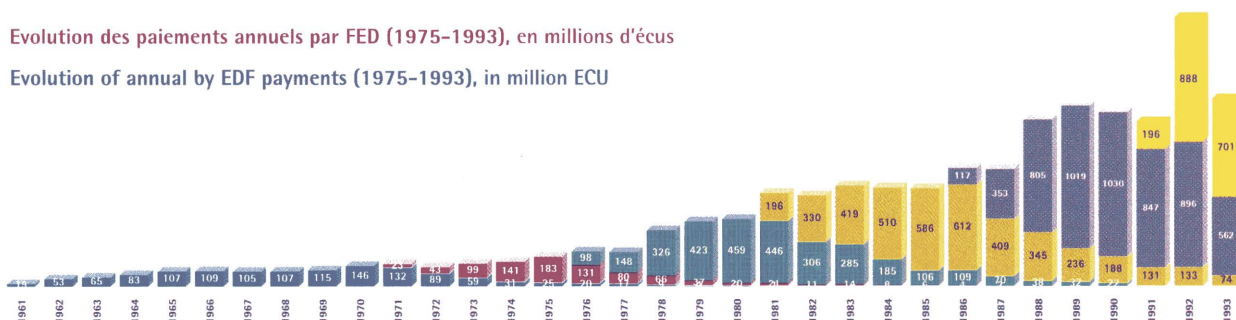
L'arrivée à maturité du FED 7, qui est doté de 10.8 milliards d'écus, est un gage de croissance des dépenses pour les années à venir, tandis que les opérations liées au FED 6 – dont la dotation initiale de 7 400 millions d'écus est déjà consommée à 71% – devraient graduellement se réduire.

The impact different EDFs have on a year's operations evolves naturally and gradually as each Convention generates new development projects and others enter the implementation phase. In this way, in 1993, payments originating from EDF 7 exceeded those of the previous EDF for the first time, whereas payments linked to EDF 5 of Lomé II were exhausted naturally.

The maturing of EDF 7, which is endowed with ECU 10.8 billion, is proof that expenditure will grow over the years to come, while operations linked to EDF 6 – 71% of whose initial grant of ECU 7.4 billion has already been absorbed – should gradually diminish.

Evolution des paiements annuels par FED (1975-1993), en millions d'écus

Evolution of annual by EDF payments (1975-1993), in million ECU



La durée de vie moyenne d'un FED s'étend sur plus de 13 ans, et 3 ans sont en général nécessaires pour qu'un Fonds nouvellement entré en vigueur atteigne une maturité d'exécution.
The average life of an EDF, is over 13 years and it takes 3 years for a newly-introduced funds to reach a maturity where it can be fully committed.

- FED 1 et 2 / EDF 1 and 2
- FED 3 / EDF 3
- FED 4 / EDF 4
- FED 5 / EDF 5
- FED 6 / EDF 6
- FED 7 / EDF 7

L'aide du FED par étapes de mise en oeuvre

Les opérations du FED suivent 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 de fourniture de travaux ou de services;
- ▶ 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 initiés au cours des années passées.

EDF aid at its various stages of implementation

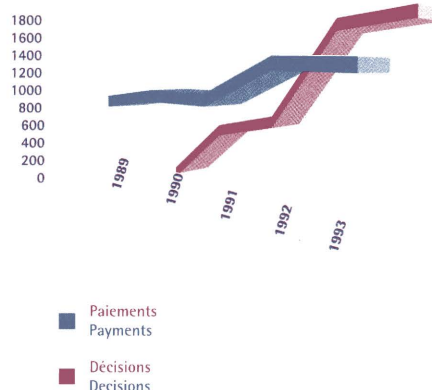
EDF operations go through three distinct stages :

- ▶ the primary commitment or decision, which corresponds to an internal European Commission act and precedes the signing of the project's financing agreement;
- ▶ the secondary commitment, which results in the signing of a contract for supplies works or services;
- ▶ 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 study in parallel how decisions – which determine future payments – and disbursements, which mirror the successful implementation of the projects launched in previous years, develop.

Evolution des décisions et des paiements (1990-1993), en million d'écus

Evolution of decisions and payments (1990-1993) in million ECU.



Le poids des différents instruments financiers

Au départ, l'importance accordée à chaque instrument financier qui compose le FED se vérifie tout naturellement par le montant de la dotation spéciale que lui alloue la Convention.

Toutefois en pratique, c'est davantage le rythme de leur mise en oeuvre qui détermine, d'une année à l'autre, la place qu'occupent ces instruments dans les opérations du FED. Cette variabilité s'explique par la spécificité et la finalité propres de ces instruments, sauf cas de figure exceptionnel (tel celui de l'absence de Stabex en 1993).

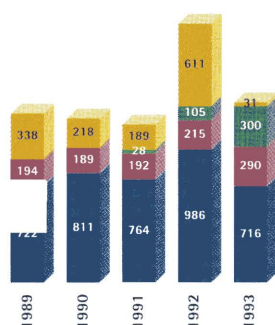
L'année 1993 a été particulièrement marquée par une très forte augmentation de l'appui à l'ajustement structurel, ainsi que par une hausse sensible des interventions du Sysmin et des prêts sur capitaux à risques. Elle montre également que le volume des opérations portant sur les Programmes Indicatifs Nationaux et Régionaux est resté relativement stable par rapport à 1992.

The impact of the different financial instruments

The importance the Convention gives to each of the different financial instruments that make up the EDF is confirmed by the size of the special amount it allocates to it.

However, in practice, it is more how they are used that determines, from one year to another, how big a part these instruments play in EDF operations. This inconsistency is explained by the special nature and purpose of the instruments, except in exceptional circumstances (such as the 1993 absence of Stabex, for example).

1993 was marked by a very large increase in structural adjustment support, as well as appreciable rises in Sysmin interventions and risk capital loans. The volume of operations relating to National and Regional Indicative Programmes remained surprisingly stable compared with 1992.



Paiements: évolution par instruments (1989-1993), en millions d'écus
Payments: evolution by instruments (1989-1993), in million ECU

	1989	1990	1991	1992	1993
Aide programmable Programmable aid					
PIN et PIR NIP and RIP	722	811	764	986	716
FAS SAF	0	0	28	105	300
Total	722	811	792	1091	1016
Autres instruments (hors STABEX) others instruments (STABEX not incl.)					
Sysmin Sysmin	19	37	26	11	87
Capitaux à risques Risk Capital	109	81	86	84	105
Bonifications d'intérêts Interest rate subsidies	19	16	12	27	27
Aide d'urgence et aux réfugiés Emergency and refugee aid	47	55	51	69	66
Autres Others	0	0	17	24	5
Total	194	189	192	215	290
Paiements (hors STABEX) Payments (STABEX not incl.)	916	1000	984	1306	1306
STABEX STABEX					
	338	218	189	611	31
Paiements totaux Payments (grand total)	1254	1218	1173	1917	1337

Source: 1989-1993, Bilans et comptes des FED (Communications de la Commission à la Cour des Comptes, au PE et au Conseil)

Source: 1989-1993, Balance sheets and accounts of EDF (Communications from the Commission to the Court of Auditors, Parliament and the Council)

L'aide programmable *

La mise en oeuvre des ressources réservées aux projets et programmes classiques de coopération au développement, au titre des Programmes Indicatifs Nationaux et Régionaux, est un élément central de la coopération ACP-UE, en ce qu'ils absorbent 65% du total des crédits inscrits au FED 6 et 57% de ceux du FED 7. Aussi, ces deux instruments sont toujours à l'origine de la majorité des activités du FED.

Par comparaison, l'aide spéciale aux programmes d'ajustement structurel des États ACP se situe loin derrière l'appui au développement à long terme. Toutefois, son ampleur en 1993 (22% des dépenses totales du FED) confirme l'importance de ce dispositif qui est souvent complété par une partie, relativement faible, des ressources des programmes nationaux.

Les Programmes Indicatifs Nationaux (PIN)

En raison d'une série de difficultés et d'incertitudes, le taux des paiements 1993 a décliné de 35% par rapport à 1992, pour représenter 650 millions d'écus de versements. Par contre, les décisions portant sur les nouveaux projets ont continué au même rythme que l'année précédente et se chiffrent à 1 100 millions d'écus.

Conclus pour la plupart des États ACP entre 1986 et 1987, les PIN de Lomé III (FED 6) ont connu un démarrage particulièrement rapide pour s'essouffler par la suite. En cause, la mise en oeuvre lente et difficile de vastes programmes intégrés de développement rural. Mais grâce au rattrapage du retard amorcé en 1992, 95% de l'ensemble des dotations nationales des États ACP avaient fait l'objet de décisions de financement et 67% avaient été effectivement déboursés à la fin de l'année 1993.

Parmi les programmes les plus avancés dans leur réalisation, on relève ceux de la Côte d'Ivoire et de l'Ouganda qui enregistrent un taux de versement de 90%, et certains PIN des pays des Caraïbes comme la Dominique, Grenade et St Vincent (taux de 95%). A l'opposé, certains petits pays souffrent d'un gros retard dans les paiements: moins de 30% de leur dotation nationale respective pour Antigua et Barbuda, Trinidad et Tobago, Tonga et Tuvalu.

Les PIN de Lomé IV (FED 7) ont également bénéficié d'un très bon départ, la grande majorité d'entre eux ayant pu être signés entre 1991 et 1992 par les parties concernées. En 1993, le montant des décisions a représenté 765 millions d'écus, ce qui porte le taux de décision 1991-1993 sur l'ensemble des fonds PIN à 40%, et même 46% si l'on ne tient pas compte des sept pays ACP qui n'avaient pas encore achevé leur processus de programmation (Érythrée, Haïti, Libéria, Somalie, Soudan, Suriname, Zaïre). Pour onze autres pays, le taux de décision dépasse 80%, et atteint même 100% pour quatre pays des Caraïbes. En revanche, l'Angola, le Centrafrique, le Ghana et le Rwanda plafonnent autour de 20% et l'Éthiopie à 24%.

Programmable aid *

The implementation of the resources reserved for traditional cooperation and development projects and programmes under the National and Regional Indicative Programmes is a central element of ACP-EU cooperation, since they absorb 65% of the credits subscribed to the sixth EDF and 57% of those to the seventh EDF. In addition, these two instruments are always the origin of the majority of EDF activities.

By comparison, special aid for structural adjustment programmes for ACP States is much less than long-term development support. Yet, its proportion in 1993 (22% of EDF's total expenditure) confirms the importance of a mechanism often complemented by a relatively small part of the resources in the beneficiary's national programme.

National Indicative Programmes (NIPs)

Because of a series of difficulties and uncertainties, the 1993 payments rate declined by 35% on 1992 and came to ECU 650 million. On the other hand, decisions to support new projects followed the same trend as the year before and amounted to ECU 1 100 million.

The Lomé III NIPs (EDF 6) concluded for the majority of ACP States between 1986 and 1987, experienced a particularly rapid start-up, but they later fell away, owing to delays and difficulties in the implementation of huge, integrated rural development programmes. Thanks, however, to a catching-up on the delays which started in 1992, financing decisions had been made by the end of 1993 which committed 95% of all allocations, 67% of which were actually disbursed.

The programmes which have gone furthest towards realization include those of the Côte d'Ivoire and Uganda, which have registered payment rates of 90%, and certain NIPs in Caribbean countries such as Dominica, Grenada and St Vincent (95%). In contrast, certain small countries suffer from a large backlog in payments, with less than 30% of their national allocation taken up by Antigua and Barbuda, Trinidad and Tobago, Tonga and Tuvalu.

The Lomé IV NIPs (EDF 7) also made a very good start; the large majority of them were signed by the parties concerned in 1991 and 1992. In 1993, the programming decisions amounted to ECU 765 million, bringing the 1991-1993 decision rate for the NIP funds as a whole to 40%, or even 46% if one disregards the seven ACP countries which had not completed their programming processes (Eritrea, Haiti, Liberia, Somalia, Sudan, Suriname, Zaire). For 11 other countries, the decision rate exceeded 80% and even reached 100% in the case of four Caribbean countries. On the other hand, Angola, the Central African Republic, Ghana and Rwanda had reached decisions on no more than 20% and Ethiopia 24%.

* Les données chiffrées reprises dans ce chapitre consacré à une analyse plus fine de l'aide programmable, se fondent sur des résultats comptables provisoire de l'exercice 1993, tels que connus à la fin du mois de janvier 1994. Elles diffèrent de ce fait légèrement des données figurant dans le tableau page 15

* The statistical data given in this chapter, which is devoted to a more detailed analysis of programmable aid, is based on 1993's provisional, accounting figures as known at the end of January 1994. They are so different from data in Table page 15.

En terme de paiements, les PIN de Lomé IV n'ont engendré qu'un flux modeste de 190 millions d'écus, plus élevé cependant qu'en 1992 (140 millions d'écus). Il est en effet logique que l'exécution des nouveaux programmes ne se traduise pas immédiatement par des versements. En outre, elle a été freinée, dans certains États ACP, par des obstacles politiques ou par la redéfinition des priorités nationales de développement.

La coopération régionale

La mise en oeuvre des Programmes Indicatifs Régionaux (PIR) présente en 1993 un double décalage. Tout d'abord, par rapport aux PIN, les financements sont plus longs à apparaître en raison de la complexité des projets impliquant plusieurs États ACP à la fois. Ensuite, au plan de la provenance de l'aide, on constate que les décisions (117 millions d'écus au total) ont relevé pour l'essentiel du FED 7 de Lomé IV, alors que les paiements (131 millions d'écus en tout) ont été effectués en grande majorité au titre du FED 6 de Lomé III.

À la fin de l'exercice 1993, le taux moyen de décision pour les projets régionaux de Lomé III s'établissait à 83% de la dotation initiale, ce qui représente 832 millions d'écus sur le milliard d'écus prévu par la troisième Convention de Lomé. On notera que le montant significatif des paiements effectués au titre du FED 6 en 1993 (80 sur 131 millions d'écus) s'explique par un déroulement satisfaisant de l'exécution des grands projets portant sur le développement des infrastructures régionales, de l'élevage et des ressources humaines.

Une appréciation par région géographique laisse entrevoir que l'Afrique australe et orientale figurent en tête des régions les plus actives dans ce domaine, alors que l'Océan Indien et l'Afrique centrale accusent un net retard, qui se confirme sous Lomé IV.

Les programmes indicatifs régionaux de Lomé IV ont, quant à eux, connu un début jugé très encourageant malgré une programmation tardivement achevée à l'automne 1992. À la fin 1993 en effet, le taux de décision global atteignait 31% de la dotation initiale de 1250 millions d'écus prévue par la Convention. Il apparaît par contre logique que le taux global de paiement ne s'élève qu'à 6%, ce qui représente pour 1992-1993, un flux annuel moyen de 33,5 millions d'écus de versements effectifs. Les PIR du FED 7, qui mettent particulièrement l'accent sur l'intégration régionale, sont apparemment bien enclenchés dans la région du Pacifique et en Afrique australe.

In terms of payments, the Lomé IV NIPs only generated a modest flow of ECU 190 million, which was however greater than in 1992 (ECU 140 million). It is logical that the implementation of new programmes does not generate immediate payments. Moreover implementation has been slowed down in certain ACP States by political obstacles or a redefinition of national development priorities.

Regional cooperation

The implementation of the Regional Indicative Programmes (RIPs) was beset by a double time lag in 1993. First of all, compared with NIPs, regional financing takes longer due to the complexity of projects involving several ACP States at the same time. Secondly, with regard to the origin of the aid, it is noticeable that the decisions (ECU 117 million in total) were mainly taken in the name of EDF 7 of Lomé IV, whereas the large majority of the payments effected (ECU 131 million in all) were made under EDF 6 of Lomé III.

At the end of the 1993 financial year, the average decision rate for Lomé III regional projects stood at 83% of the initial grant, representing ECU 832 million out of ECU 1 billion provided for by the third Lomé Convention. The significant amount of payments effected under EDF 6 in 1993 (80 out of the ECU 131 million) is explained by satisfactory progress in carrying out major projects relating to regional infrastructure development, livestock and human resources.

An examination of the figures by geographic region shows that Eastern and Southern Africa head the list of the most active regions in this respect, whereas the Indian Ocean and Central Africa are clearly behind schedule, a fact that has been confirmed under Lomé IV.

Lomé IV Regional Indicative Programmes were judged to have got off a very encouraging start even though programming was completed behind schedule in autumn 1992. Indeed, by the end of 1993, the overall decision rate came to 31% of the initial grant of ECU 1 250 million provided for by the Convention. It is, on the other hand, quite logical that the overall payment rate only came to 6%, representing for 1992-1993 an average annual flow of ECU 33.5 million of payments effected. The RIPs of EDF 7, which place special emphasis on regional integration, are apparently well under way in the Pacific and Southern African regions.

L'appui à l'intégration régionale

La coopération régionale est au coeur de la Convention de Lomé IV, qui, par rapport à Lomé III apporte des innovations significatives, tant sur les objectifs que sur les procédures.

En ce qui concerne les objectifs, l'innovation principale est l'introduction de l'intégration économique régionale comme élément central des activités au niveau de la programmation, de la réflexion et du soutien opérationnel.

De ce fait, à coté de la mise en oeuvre des activités "traditionnelles" de coopération régionale, l'année 1993 a été principalement caractérisée par un soutien important à d'ambitieuses et prometteuses initiatives d'intégration économique de trois régions:

- ▶ l'appui à l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA);
- ▶ le programme régional de réforme de l'Union douanière d'Afrique Centrale;
- ▶ l'initiative transfrontières visant à faciliter le commerce régional, les investissements et les paiements en Afrique de l'Est, en Afrique australe et dans l'Océan indien.

Cette dernière initiative est un bon exemple de cette nouvelle approche. Elle est en fait la suite d'une conférence tenue en juillet 1990, au cours de laquelle l'Union européenne s'était engagée à coordonner les activités de réflexion sur la promotion de la coopération et de l'intégration régionales en Afrique.

Elle est aussi la suite concrète d'une étude entreprise par la Commission européenne dans le cadre du Programme Spécial pour l'Afrique sur la dimension régionale de l'ajustement structurel, étude qui avait fait apparaître que les économies africaines sont petites mais ont d'importantes activités transfrontières, et qu'il convient alors d'inclure une dimension transfrontières aux programmes d'ajustement structurel.

L'initiative s'est concrétisée en Afrique de l'Est, en Afrique australe et dans l'Océan Indien, la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, l'Organisation de l'Unité Africaine et la Banque Africaine de Développement ayant rejoint l'Union européenne pour rechercher des solutions pragmatiques.

A l'occasion de la Conférence Ministérielle qui s'est tenue à Kampala (Ouganda), les 13 pays Africains concernés (*Burundi, Comores, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, Rwanda, Seychelles, Tanzanie, Ouganda, Zambie, Zimbabwe*) ont formellement approuvé un document de travail décrivant la série de mesures minimales à prendre dans ce domaine:

- ▶ renforcement de la facilitation et de la libéralisation du commerce;
- ▶ amélioration des systèmes de paiements, au niveau national (réforme du secteur financier) et régional (marché des changes);
- ▶ renforcement de toutes mesures nécessaires pour stimuler les investissements.

Sur la base des besoins spécifiques de chaque pays les donateurs ont adopté une approche multiple pour la mise en oeuvre de leur assistance financière:

- ▶ soutien financier additionnel pour aider les pays à faire face à certaines conséquences de l'intégration européenne;
- ▶ lignes de crédits et des opérations d'investissements visant à la constitution de capitaux à long terme favorisant la répartition équitable des revenus (uniquement Banque Mondiale et Banque Africaine de Développement);
- ▶ financement d'activités complémentaires comme les études, l'assistance technique et la formation.

Cette initiative est désormais entrée dans une phase opérationnelle et plusieurs pays ont montré qu'il avaient pris des mesures idoines. En termes de promotion de l'intégration, cette initiative apparaît porteuse:

- ▶ parce qu'elle est pragmatique;
- ▶ parce qu'elle est basée sur le concept de "géométrie variable";
- ▶ parce qu'au lieu de partir des réflexions théoriques, elle repose sur le besoin exprimé par le secteur privé et sur la manière dont les entreprises peuvent changer leur comportement pour s'adapter à la libéralisation, la déréglementation et aux mesures de contrôle des prix.

Regional Integration Support

Regional cooperation is central to the fourth Lomé Convention which, compared to Lomé III, brings in major innovations in terms of both objectives and procedures.

As far as objectives are concerned, the principal innovation is the introduction of economic integration at the regional level as a central feature at the programming stage, in reassessing needs and in providing operational support.

As a result, besides the implementation of "traditional" regional cooperation activities, 1993 was mainly characterised by large-scale support for ambitious and promising economic integration initiatives in three regions:

- ▶ the West African Economic and Monetary Union (UEMOA);
- ▶ the Central African Customs Union (for its regional reform programme);
- ▶ Eastern and Southern Africa and the Indian Ocean, for a cross-border initiative aimed at facilitating regional trade, investments and payments.

This third activity is a good example of the new approach. It is a follow-up of a conference held in July 1990, at which the European Union undertook to coordinate a reassessment of the promotion of regional cooperation and integration in Africa. It is also the practical continuation of a study of the regional dimension of structural adjustment which was carried out by the European Commission as part of the Special Programme for Africa and which revealed that African economies are small but engaged in considerable amounts of cross-border activity, so that it makes sense for a cross-border dimension to be included in structural adjustment programmes.

This initiative was carried through in practice in East and Southern Africa and the Indian Ocean, where the World Bank, the International Monetary Fund, the Organization of African Unity and the African Development Bank joined the European Union in bringing practical solutions to bear.

At a Ministerial Conference held in Kampala, Uganda, the 13 African countries concerned (*Burundi, The Comoros Islands, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritius, Namibia, Rwanda, The Seychelles, Tanzania, Uganda, Zambia and Zimbabwe*) formally approved a working document setting out the minimum range of measures to be taken in this field, in particular:

- ▶ further action needed to be taken to facilitate and liberalise trade;
- ▶ improvements needed to be made to payments systems at national level (through reform of the financial sector) and regional level (through overhaul of the foreign exchanges markets);
- ▶ progress needed to be made on all measures necessary to stimulate investment.

On the basis of each country's specific needs, the three donor organisations adopted a several-sided approach towards the implementation of their financial assistance, including the following measures:

- ▶ additional financial support to help countries cope with the intra-regional integration of the European Union;
- ▶ credit lines and investment operations aimed at long-term capital formation to promote equitable distribution of revenue (World Bank and African Development Bank only);
- ▶ complementary activities such as studies, technical assistance and training.

This initiative has now entered an operational phase and several countries have demonstrated that they have taken appropriate measures. It is very promising in terms of promoting integration:

- ▶ first, because it is pragmatic;
- ▶ secondly, because it builds on the concept of a politics of change;
- ▶ finally, because, instead of starting from a purely theoretical basis, it is based on the expressed needs of the private sector and shows the way in which enterprises can adjust their *modus operandi* to take in liberalisation and deregulation measures and relative price correction.

L'appui à l'ajustement structurel

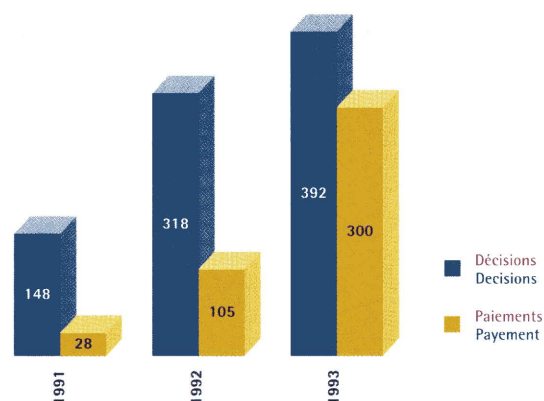
En 1993, les flux d'aide aux programmes de réformes macro-économiques des États ACP ont enregistré une poussée assez remarquable depuis l'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif introduit par la Convention de Lomé IV. Avec 392 millions d'écus de décisions et 300 millions de paiements, l'appui à l'ajustement s'est ainsi propulsé au second rang des instruments ayant le plus contribué aux dépenses du FED cette année-là (22%), derrière les classiques programmes indicatifs (51%).

Sur la période triennale 1991-1993, les résultats font apparaître un volume total de décisions de l'ordre de 858 millions d'écus en faveur de 31 États ACP. Sur ce montant, 685 millions – soit 80% – proviennent de la Facilité d'Ajustement Structurel (FAS) dotée de 1150 millions d'écus dans Lomé IV, et 173 millions issus des ressources allouées aux PIN. Quant aux paiements, ils se chiffrent à 567 millions d'écus au total.

Ainsi, à la fin 1993, près de 60% de la dotation spécifique de la FAS avaient fait l'objet de décisions de financement et plus de 40% des fonds initiaux avaient été déboursés. La progression et le rythme d'exécution accéléré des opérations d'aide à l'ajustement, malgré les difficultés inhérentes au système, confirment l'intérêt manifeste porté par les partenaires ACP et européens à cet instrument original. Mais ils démontrent aussi l'avantage de cette forme d'aide "à déboursement rapide" qui tend à activer la fluidité des flux financiers, et partant, l'efficacité de l'aide.

Opérations d'appui à l'ajustement structurel de Lomé IV, décisions et paiements annuels (1991-1993), en millions d'écus

Structural Adjustment support operations of Lomé IV; Annual decisions and payments (1991-1993), in million ECU



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 involve simultaneously SAF credits and complementary NIP resources. The payments shown are those for SAF only.

Structural Adjustment Support

In 1993, the flow of aid to macroeconomic reform programmes in ACP states achieved a quite remarkable momentum following the introduction of this new mechanism by the fourth Lomé Convention. With ECU 392 million of decisions and ECU 300 million of payments, adjustment support has been propelled to the second rank of instruments, contributing the most to EDF expenditure in 1993 (22%) only after the traditional indicative programmes (51%).

During the three-year period from 1991 to 1993, the total number of decisions made committed ECU 858 million to 31 ACP states. Of this amount, 685 million – i.e. 80% – was from the Structural Adjustment Facility (SAF), which was endowed with ECU 1150 million by Lomé IV, while ECU 173 million was from resources allocated to the NIPs. As for payments, they amounted to a total of ECU 567 million.

Thus, at the end of 1993, nearly 60% of the specific SAF funds had been committed and more than 40% of the initial funds disbursed. The increase in the number and the accelerated pace of the implementation of projects to help adjustment, in spite of the system's inherent difficulties, confirms the manifest interest the ACP and European partners have taken in this unique instrument. It also demonstrates the advantage of this form of "rapid disbursement" aid, which has the effect of bringing about greater cash flow and, consequently, better aid efficiency.

Ajustement structurel : le rôle de l'Union européenne

La problématique des réformes structurelles et de l'appui à leur apporter ne s'est posée dans les relations de coopération ACP-UE qu'après l'entrée en vigueur de la Convention de Lomé III (en 1985), lorsque les efforts de développement se sont trouvés confrontés à un nouveau défi auquel la Convention n'apportait pas de réponse formelle. Fin 1987 en effet, l'ajustement structurel était devenu la question-clé du développement face au "coût social" des premiers programmes financés par les bailleurs de fonds internationaux, au début des années 1980, notamment dans une trentaine de pays ACP. Les réformes et les mesures d'austérité mises en oeuvre étaient durement ressenties par les populations, alors que les progrès réalisés s'avéraient faibles et que les pays s'endettaient.

Reconnaissant que l'ajustement est un passage obligé pour les économies ACP en crise structurelle, et pour assurer la viabilité des programmes de développement, l'Union européenne a été progressivement amenée à participer à ce processus. La démarche spécifiquement européenne s'est construite par étapes et autour de principes en harmonie avec la politique de Lomé :

- ▶ le développement à long terme doit rester prioritaire;
- ▶ le rythme des réformes doit s'efforcer d'être adapté à la situation de chaque pays;
- ▶ les aspects sociaux de l'ajustement doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Dans un premier temps, l'Union européenne a pu accorder, sous Lomé III et plus systématiquement que par le passé, des aides à l'importation se caractérisant par leur procédure de déboursement rapide. Fin 1987, une première réponse d'envergure est donnée avec l'adoption du Programme Spécial en faveur de 26 pays d'Afrique subsaharienne lourdement endettés¹, doté de 572 millions d'écus pour trois ans (1988-1990). Ces fonds, provenant en grande partie du FED 6, étaient destinés à financer des programmes sectoriels ou généraux d'importations (PSI, PGI), avec pour finalité à court terme d'alléger le fardeau de la dette extérieure des pays bénéficiaires. Puis, en mai 1988, le Conseil des ministres de l'Union européenne adoptait une résolution définissant les principes de l'approche européenne de l'aide à l'ajustement structurel et défendant l'idée d'une restructuration économique "viable et durable" tant au plan politique que socio-économique.

Cette approche politique a été formalisée en 1989, dans la Convention de Lomé IV et matérialisée par l'institution d'un fonds spécifique de 1150 millions d'écus dans le FED 7 pouvant être complété, de façon limitée, par les ressources des PIN. Pour pouvoir bénéficier de ce qui est désigné sous le terme de Facilité d'Ajustement Structurel (FAS), les pays intéressés doivent satisfaire à des conditions d'éligibilité ayant trait à la mise en oeuvre ou à la poursuite de politiques de réformes macro-économiques au niveau national. Ces fonds sont destinés à financer des programmes d'importations, de l'assistance technique liée à des programmes d'ajustement et des actions au titre de la "dimension sociale" par l'intermédiaire des fonds de contrepartie, et ont été mis en place en deux tranches successives.

¹ Repris sous le nom de "programme spécial dette", dans les graphiques des pays ACP concernés.

Structural adjustment : the role of the European Union

The question of structural adjustment and of the kind of support to be lent to it only arose in the context of ACP-EU cooperation after the third Lomé Convention came into force (in 1985), when development efforts were suddenly confronted with a new challenge to which the Convention had never previously offered any official response.

The fact is that at the end of 1987, because of the "social cost" of the first programmes financed by international donors and lenders, including those in some 30 ACP countries, at the start of the 1980s, structural adjustment has become the key development question. The reforms and austerity measures which were put into effect hit populations hard, though little progress was made and the countries concerned began to fall into debt.

Recognizing that adjustment is a stage which ACP economies in structural crisis have to go through, and to make sure that development programmes were viable, the European Union came to play an increasing part in the process. A specifically European approach was built up in stages on the basis of principles which are in tune with Lomé policy:

- ▶ long-term development has to go on being the priority;
- ▶ everything must be done to ensure that the reforms keep pace with each country's particular situation;
- ▶ the social aspects of adjustment must be given special attention.

Initially, the European Union, under Lomé III and more systematically than before, was able to give aid for import for which there was a rapid disbursement procedure. At the end of 1987, it gave its first large-scale response with the adoption of the Special Programme in favour of 26 heavily-indebted sub-Saharan African countries¹, granting ECU 572 million for three years (1988-1990). These funds, largely from EDF 6, were designed to finance Sectoral Import Programmes or General Import Programmes (SIPs or GIPs) and, in the short term, to lighten the external debt burden of the beneficiaries. Then, in May 1988, the Council of Ministers of the European Union adopted a Resolution defining the principles of the European approach to structural adjustment aid and defending the idea of "viable and lasting" economic restructuring on both the political and the socio-economic levels.

This political approach was formalised in 1989 in the fourth Lomé Convention, which backed it up with a specific fund of ECU 1150 million in EDF 7 to which may be added, albeit within limits, NIP resources. To be able to benefit from what is designated as the Structural Adjustment Facility (SAF), interested countries must satisfy eligibility conditions involving implementation or pursuit of national policies of macroeconomic reform. These funds are intended to finance import programmes, technical assistance linked to adjustment programmes and "social dimension" operations through counterpart funds, and were paid in two successive installments.

¹ referred to as "Special debt programme" in the graphics of the ACP concerned.

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 du "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. Toutefois, ils peuvent jouer un rôle non négligeable, voire décisif, pour un État ACP, à un moment donné.

Le Stabex

Le problème de l'insuffisance des ressources annuelles du mécanisme du Stabex – en crise de liquidités depuis quelques années – est devenu particulièrement aigu en 1993. En effet, à la suite de pertes de recettes de l'année précédente, quelque 32 pays ACP étaient éligibles à une compensation. Prises globalement, ces compensations auraient dû s'élever à 764 millions d'écus, alors que le budget disponible pour 1993 s'élevait à 330 millions seulement. D'où un taux de couverture financière de l'ordre de 43% à peine.

Face à cette situation, les partenaires ont envisagé de recourir à la pratique du refinancement du système par des ressources provenant d'autres instruments du FED, déjà utilisée plusieurs fois. Un accord entre les parties sur les modalités de ce refinancement a cependant échoué, laissant l'année 1993 sans décisions ni paiements autres que les 31 millions d'écus de reliquats versés au titre des droits décidés en 1992.

Ce vide a eu un impact d'autant plus grand sur le volume des opérations du FED en 1993 que, l'année précédente, le Stabex avait engendré 610 millions de paiements. Le déblocage de la situation devrait conduire à un niveau de transferts financiers de nouveau exceptionnel en 1994, car portant sur deux années de référence.

Le Sysmin

Ce mécanisme a connu un très fort regain d'activité en 1993, avec 64 millions d'écus de décisions et 87 millions d'écus de paiements (contre 11 millions en 1992). Toutes les décisions ont été prises au titre du FED 7 et portent sur trois projets, en Namibie, en République Dominicaine et au Burkina Faso. L'essor des paiements provient surtout de la mise en oeuvre des interventions Sysmin décidées les années précédentes, particulièrement en faveur de la Zambie (financement d'importations), du Sénégal, de la Namibie et du Niger.

Les nouvelles règles de la Convention de Lomé IV et la crise persistante des produits miniers laissent entrevoir de bonnes perspectives d'utilisation de cet instrument longtemps resté difficile d'accès.

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

The problem of insufficient annual resources in the Stabex mechanism – hit by a liquid assets crisis for the past few years – became particularly acute in 1993. Following loss of earnings suffered in 1992, some 32 ACP countries had a right to compensation. Altogether, this compensation would have amounted to ECU 764 million, but the budget available for 1993 only came to ECU 330 million. Thus, the budget covered barely 43% of the amount owed.

Faced with this situation, the partners considered resorting to the practice already followed several times before, of refinancing the system by resources from other EDF instruments. However, an agreement between the parties on the terms of this refinancing came unstuck, leaving 1993 with neither decisions nor payments, other than ECU 31 million of balance to be paid out under rights decided in 1992.

This budget vacuum had a much greater impact on the volume of EDF operations in 1993 in that, the year before, Stabex had engendered ECU 610 million in payments. The unblocking of the situation should lead, though, once again to an exceptional level of financial transfers in 1994 because they will relate to two reference years.

Sysmin

This mechanism experienced a very strong pick-up of activity in 1993, with ECU 64 million of decisions and ECU 87 million of payments (against ECU 11 million in 1992). Every decision was taken under EDF 7 and related to three projects in Namibia, the Dominican Republic and Burkina Faso. The rise in payments was due mainly to the implementation of Sysmin interventions decided on the previous years, particularly in favour of Zambia (import support), Senegal, Namibia and Niger. New rules for the fourth Lomé Convention and the persistent mineral products crisis point to the growing use of an instrument that has long been difficult to access.

L'aide d'urgence et aux réfugiés

Les difficultés de nature politique et climatique intervenues dans les États ACP en 1993 ont donné lieu à un assez grand nombre d'aides humanitaires financées sur le FED: près de 100 millions d'écus de décisions et 66 millions d'écus de paiements.

Les fonds d'urgence de Lomé II et III étaient ainsi entièrement alloués à la fin de l'année, et la moitié de l'enveloppe spécifique du FED 7 de Lomé IV (250 millions d'écus) avait déjà fait l'objet de décisions.

En ce qui concerne l'aide aux réfugiés, rapatriés et personnes déplacées, plus de la moitié des 100 millions d'écus réservés à ces actions par le FED 7 était d'ores et déjà engagée fin 1993. On notera que ces aides comportent un volet axé sur la réinsertion ou l'autosuffisance de ces catégories de populations vulnérables, qui est particulièrement important dans le cadre des actions de réhabilitation post-conflit.

Les ressources gérées par la BEI

Les deux types de ressources gérées par la BEI dans le cadre des Conventions de Lomé ont connu une légère diminution en 1993.

Sur ses ressources propres, la Banque a conclu de nouveaux prêts assortis de bonifications d'intérêts FED pour un total de 138.4 millions d'écus et a versé 225 millions d'écus. Sur les capitaux à risques qu'elle gère pour le compte de la Communauté, les engagements ont atteint 69.1 millions d'écus et les versements plus de 117 millions d'écus.

Ces nouveaux prêts ont été consentis à 23 États ACP (dont 15 en Afrique); ils ont soutenu l'industrie, l'agro-industrie et les infrastructures.

Pour les années à venir, les perspectives de financement restent incertaines, la majorité des États ACP étant confrontés à une situation économique et politique avec des programmes de réforme et de transition en cours. Malgré certains facteurs positifs, la capacité d'emprunt de nombre de pays semble durablement compromise par un climat peu propice aux investissements.

Emergency aid and aid to refugees

Because of political and climatic problems affecting ACP States in 1993, a fairly substantial amount of humanitarian aid was funded through the EDF almost ECU 100 million of decisions and ECU 66 million of payments.

Emergency funds from Lomé II and Lomé III had therefore been entirely allocated by the end of the year and half the special appropriation in EDF 7 of Lomé IV (ECU 250 million) had already been committed.

As far as aid to refugees, returnees and displaced persons is concerned, more than half of the ECU 100 million reserved for this type of operation by EDF 7 had already been committed by the end of 1993. These forms of aid contain an element that centres on the reintegration or self-sufficiency of these vulnerable population groups, which is particularly important when it comes to post-conflict rehabilitation projects.

Resources managed by the EIB

The two types of resources managed by the EIB in the framework of the Lomé Conventions were reduced slightly in 1993.

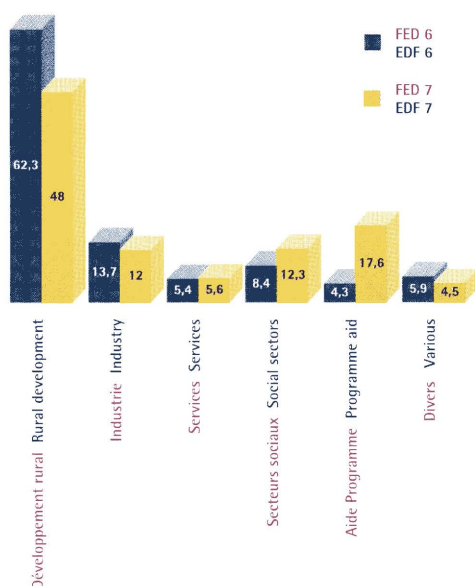
From its own resources, the Bank concluded new loans coupled with EDF interest rate subsidies worth a total of ECU 138.4 million and paid out another ECU 225 million. From risk capital it manages on behalf of the European Union, commitments reached ECU 69.1 million and payments more than ECU 117 million.

These new loans were granted to 23 ACP States (15 of them African) to support industry, agro-industry and infrastructures.

The prospects for financing in future years are uncertain, the majority of ACP States being confronted with troubled political and economic situations with reform and transition programmes in course. Despite certain positive factors, the borrowing capacity of a number of countries seems jeopardized for many years to come by an unfavourable investment climate.

Ventilation sectorielle des décisions du FED (%)

Sectorial breakdown of EDF decisions (%)



La répartition sectorielle de l'aide

Sous Lomé III, les États ACP ont très largement placé le développement agricole et rural en tête des secteurs de concentration de l'aide en y consacrant plus de 62% des ressources des PIN pris dans leur ensemble. Il est vrai que ce secteur essentiel du développement est à volets multiples – agriculture, sécurité alimentaire, recherche agronomique, lutte contre la désertification, etc. – ce qui explique son rang dans l'ordre des priorités. En seconde et troisième positions viennent le développement industriel (14%) et les secteurs sociaux (5,5%).

Les trois premières années d'exécution du FED 7 de Lomé IV laissent apparaître un secteur rural toujours dominant, quoiqu'en retrait par rapport au FED précédent (moins de 50% des crédits des PIN), et des secteurs sociaux en nette progression (plus de 8%). Et pour la première fois depuis 1986, les aides directes à l'importation de produits indispensables à la vie économique et sociale ont constitué le second secteur d'intervention par ordre d'importance.

La place importante prise par les programmes sectoriels et généraux d'importation (PSI et PGI) est sans nul doute, le trait le plus marquant de l'évolution de la répartition de l'aide par secteurs économiques: près de 18% des décisions intervenues sur le FED 7 (période 1991-1993), contre plus de 4% sur le FED 6 de Lomé III.

Breakdown of aid by sector

Under Lomé III, the ACP States put agricultural and rural development well ahead of other sectors targeted for aid concentration allocating to it more than 62% of all NIP resources. It is true that this essential sector of development is multi-faceted – consisting of agriculture, food security, agricultural research, action to combat desertification – and this explains its priority ranking. Industrial development (14%) and the social sectors (5.5%) are ranked second and third.

The first three years of Lomé IV EDF 7 implementation saw the continuing predominance of the rural sector, although in retreat compared with the previous EDF (less than 50% of NIP credits), and with the social sectors which are clearly climbing (more than 8%). And, for the first time since 1986, direct aid for imports of economically and socially essential products constituted the second most important field of intervention.

The important place held by Sectoral Import Programmes and General Import Programmes (SIPs, GIPs) is, without any doubt, the most marked feature in the changing trend of aid allocation by economic sector, accounting for nearly 18% of decisions under EDF 7 (1991-1993), compared with just over 4% under EDF 6 of Lomé III.

Ce phénomène du glissement des priorités entre les deux Conventions reflète le contexte d'ajustement structurel qui prévaut dans de nombreux pays ACP. Les contraintes budgétaires et la pénurie de devises ont ainsi entraîné un réajustement du type de l'aide allouée aux projets de développement. Afin de permettre la viabilité de ces projets, le financement d'intrants et des coûts récurrents (d'administration, de fonctionnement ou de maintenance) ont tendance à prendre le pas sur celui des infrastructures et des équipements.

This phenomenon of priorities changing from one Convention to another reflects the structural adjustment context that prevails in many ACP countries. Budgetary constraints and the shortage of foreign exchange led to a readjustment of the kind of aid allocated to development projects. In order to make projects viable, the financing of inputs and recurrent costs (administrative, running or maintenance) tends to override infrastructure and capital expenditure considerations.

Les programmes d'aide à la réhabilitation : une nouvelle approche pour de nouveaux besoins

Depuis quelques années, l'Union européenne est de plus en plus appelée à fournir une aide à un nombre croissant de pays en développement émergeant de situations de guerre, de troubles civils ou de catastrophes naturelles. Dans ces périodes d'immédiate après-crise, des actions de reconstruction et de réhabilitation sociale se révèlent indispensables dans la mesure où la situation dans ces pays n'est pas suffisamment stabilisée pour pouvoir mettre en oeuvre des projets de développement à long terme. L'Union s'est attachée à élaborer des programmes spéciaux de réhabilitation visant à permettre aux populations affectées de surmonter ces périodes de transition entre l'aide humanitaire et la reprise de l'aide au développement traditionnelle.

Les programmes de réhabilitation ont été mis en oeuvre dans les pays ACP et non-ACP. A la fin de 1993, les pays non-ACP concernés étaient le Cambodge, le Liban, El Salvador, le Guatemala et le Nicaragua.

Dans les pays ACP, la plupart de ces actions ont été menées en Afrique. L'importance politique de la réhabilitation a été formellement reconnue, au mois de mai 1993, par les ministres de la Coopération au Développement de l'Union européenne lors de l'adoption de l'Initiative Spéciale pour l'Afrique. A la fin de l'année, les nouvelles actions décidées dans le cadre de cette initiative se montaient à 140 millions d'écus en faveur de cinq pays: l'Ethiopie, l'Erythrée, la Somalie, l'Angola et le Mozambique. L'objectif poursuivi est d'étendre progressivement le champ de ce type d'action à d'autres pays tels que le Liberia, le Zaïre et Madagascar, dès que les circonstances le permettront.

Les programmes d'aide à la réhabilitation couvrent une vaste gamme d'activités selon les besoins spécifiques d'un pays. Les quatre objectifs principaux sont la restauration de la production, la réparation des infrastructures de base, la réinstallation et la réinsertion des personnes déplacées, ainsi que la réorganisation des institutions locales. En principe, les projets de réhabilitation sont prévus pour une durée allant de 18 à 24 mois durant laquelle aucun nouveau projet n'est financé. Il existe cependant des exceptions lorsque le travail de reconstruction n'est pas financièrement ou techniquement faisable. L'aide à la réhabilitation n'est mise en oeuvre que si le pays bénéficiaire répond à certains critères d'éligibilité, dont l'existence d'un minimum de sécurité et l'engagement du Gouvernement à respecter les valeurs démocratiques.

Les opérations de réhabilitation sont en principe gérées selon les procédures normales s'appliquant à l'aide européenne au développement. Toutefois, comme ces programmes doivent démarrer rapidement, des solutions ont été trouvées pour rendre le processus de décision plus flexible et pour accélérer la mise en oeuvre. Les ressources utilisées pour financer les programmes de réhabilitation varient selon le pays et la nature de l'action envisagée. La plupart des projets menés dans les pays ACP sont financés sur le FED, principalement au titre des PIN, du Stabex et de l'article 255 de la Convention de Lomé (aide aux réfugiés). A ces fonds s'ajoutent des ressources provenant du budget général de l'Union à différents titres, dont une nouvelle ligne budgétaire créée en 1994 et concernant spécifiquement le financement de programmes de réhabilitation dans les pays en développement.

Les organisations non gouvernementales (ONG) européennes et locales jouent un rôle important dans la conception et la mise en oeuvre des programmes financés par l'Union européenne, dans la mesure où elles reçoivent plus de 30% des fonds alloués à ces programmes. Les structures administratives légères de ces organisations et les contacts privilégiés qu'elles ont avec les populations locales en font des partenaires appréciables lorsqu'il s'agit de satisfaire aux besoins des pays traversant des situations d'après-crise.

Rehabilitation support programmes: a new approach for new needs

In recent years, the European Union has been increasingly called on to provide aid to a growing number of developing countries emerging from war, civil unrest or natural disasters. In these immediate post-crisis situations there is a strong need for reconstruction and rehabilitation work since circumstances in the countries concerned are not stable enough for implementing long-term development aid projects. The European Union has formulated special rehabilitation programmes to cope with these particular transition periods, which aim at bridging the gap between relief assistance and the resumption of normal development aid.

The rehabilitation programmes have been implemented in ACP and non-ACP countries alike. By the end of 1993, non-ACP countries were Cambodia, Lebanon, El Salvador, Guatemala and Nicaragua.

In ACP countries, most of the rehabilitation work has taken place in Africa. The political importance of rehabilitation action was officially recognized in May 1993, when the EU Development Cooperation Ministers adopted a Special Initiative for Africa and asked for ECU 100 million being rapidly allocated to Sub-Saharan Africa. By the end of the year, new decisions under the initiative amounted to ECU 140 million in five countries: Ethiopia, Eritrea, Somalia, Angola, and Mozambique. It is planned to expand the initiative gradually to encompass other countries like Liberia, Zaire and Madagascar when circumstances improve.

Rehabilitation support programmes cover a wide range of activities depending on the specific needs of the country. The four major objectives are: restoration of production, repair of basic infrastructure, resettlement and reintegration of displaced people and re-establishment of local institutions. Rehabilitation projects usually last from 18 to 24 months during which no new projects are funded. Exceptions to this are made when the reconstruction work is not financially or technically feasible. Rehabilitation work is not carried out unless the recipient country meets certain eligibility criteria. Such criteria include the existence of a minimum level of security in the recipient country and the recipient government's commitment to democratic values.

Rehabilitation operations are in principle governed by the normal implementation procedures applying to the EU's development aid. Since the rehabilitation programmes must be started rapidly, ways have been found to make the decision-making process flexible and to accelerate implementation. The resources used to finance rehabilitation programmes vary according to the country and the type of measure proposed. Most of the rehabilitation projects in ACP countries are financed from the EDF, mainly drawing on NIPs, Stabex, and Article 255 of Lomé. In addition to the EDF, funds come from a number of headings in the EU's budget. A new budget line 5076 was created in 1974 specifically to finance rehabilitation programmes in all developing countries.

European and local NGOs have an important role in designing and implementing the EU-funded rehabilitation programmes. Over 30% of the payments in the field of rehabilitation are made to NGOs. The NGOs' light administration structures and contacts on the grass-root level make them useful partners when it comes to meet the needs of countries in post-crisis situations.

LES FACTEURS D'INFLUENCE SUR LE RYTHME DE FINANCEMENT DE L'AIDE

L'évolution des opérations du FED en 1993, par rapport aux années précédentes, doit être appréhendée au regard d'un ensemble de facteurs susceptibles d'avoir un impact positif ou négatif sur les flux d'aide. On notera toutefois que, le plus souvent, les contraintes et les difficultés qui pèsent sur l'élaboration et la mise en oeuvre des actions de coopération ont été prépondérantes et ont donc agi comme un frein.

Les facteurs politiques

Le climat d'insécurité, le manque de progrès démocratique ou de respect des droits de l'Homme ont entraîné l'Union européenne à suspendre son aide, à des degrés divers (l'aide humanitaire exceptée) et pour une durée variable, à un certain nombre de pays ACP. Ainsi, fin 1993, sept pays étaient encore concernés par des mesures d'interruption conduisant à un gel de près d'un milliard d'écus de ressources programmables et 85 millions d'écus de transferts Stabex.

Dans une dizaine d'autres pays, le processus de démocratisation lui-même, gage du progrès et du développement futurs, a engendré des situations qui ont retardé ou perturbé la programmation ou l'exécution des Programmes Indicatifs: glissement des priorités vers la sphère politique, pendant des périodes assez longues, au détriment de la gestion des programmes de développement; mise à jour, à travers la discussion politique, de blocages et de faiblesses héritées des régimes antérieurs et ne pouvant être corrigés que graduellement; remise en question de certaines politiques sectorielles; renégociation des PIN; etc.

A l'opposé, les progrès en matière de démocratie et de "bonne gestion" des finances publiques ont permis d'améliorer la fluidité et l'impact de l'aide, en particulier dans plusieurs pays d'Afrique.

Les facteurs économiques

En raison des liens existant entre les objectifs de l'aide programmable (PIN et ajustement structurel) et ceux des politiques de développement nationales

FACTORS INFLUENCING THE IMPLEMENTATION PACE OF FINANCING

The progress of EDF operations in 1993, compared to previous years, must be seen in the context of a whole range of factors that can have a positive or negative impact on the flow of aid. More often than not, constraints and difficulties that have weighed heavily on the design and implementation of cooperation projects were dominant and acted as a brake.

The political factors

A climate of insecurity, a lack of progress towards democracy or respect for human rights led the European Union to suspend its aid, to varying extents and for varying periods of time (humanitarian aid excepted), to certain ACP countries. In this way, at the end of 1993, seven countries were still subject to suspension measures leading to a freezing of ECU 1 billion of programmable resources and ECU 85 million in Stabex transfers.

In a dozen other countries, the democratisation process itself, although it is a portent of future progress and development, has caused situations that have delayed or disrupted the programming and implementation of indicative programmes. This has resulted in:

- ▶ a shift in priorities, often for long periods, towards the political sphere, to the detriment of the management of development programmes;
- ▶ the discovery, through political discussions, of blockages and weaknesses inherited from preceding regimes that can only be corrected gradually;
- ▶ the calling into question of certain sectoral policies;
- ▶ the renegotiation of the NIPs concerned.

In contrast, progress with regard to democracy and "good management" of public finances have allowed improvements to the flow and impact of aid in several countries in Africa in particular.

The economic factors

Because of the ties that exist between programmable aid objectives (NIP and structural adjustment) and the national development policies of ACP

des États ACP, la détérioration de la situation économique d'un grand nombre de pays ACP (baisse des cours des produits de base, endettement) a joué sur le rythme d'exécution de l'aide.

Ainsi, le lancement et l'exécution des projets financés sur le PIN sont de plus en plus liés aux changements préalables des politiques économiques (réforme fiscale, réforme foncière, libéralisation des prix de produits clés) qui vont conditionner la viabilité de ces actions. Tout retard ou toute difficulté intervenant dans la réalisation de ces réformes peuvent de ce fait affecter la gestion de l'aide dans ce domaine.

Il en va de même pour les paiements au titre de la FAS qui sont particulièrement tributaires du maintien de la volonté des États ACP de mettre en oeuvre les réformes auxquelles ils se sont engagés. Cette situation explique que 160 millions d'écus de la première allocation FAS (soit 35% du montant total) soient restés en suspens en 1991, à la suite d'une défaillance de quatorze sur les trente-huit pays considérés comme éligibles à ces ressources. Il est estimé que les changements de politique en cours de route ont occasionné un manque à déboursier de 100 millions d'écus environ en 1992 et 1993.

En revanche, dans une trentaine de pays ACP, la poursuite de la mise en application des politiques d'ajustement monétaire et économique, malgré les contraintes et la rigueur de ces mesures, devrait agir de façon positive sur l'évolution des opérations du FED.

Les contraintes de gestion

Pour l'Union européenne comme pour les autres bailleurs de fonds, le cycle de vie d'un projet comporte une succession de phases incontournables, qui vont de l'identification d'une action à son évaluation finale, et dont les contraintes déterminent, dans une large mesure, les calendriers d'exécution et de paiement.

Depuis quelques années, on constate un certain allongement de la durée de vie moyenne des projets en raison de la complexité ou des complications plus grandes intervenues dans les différentes étapes de procédure: souci d'améliorer l'impact des projets, de garantir leur viabilité et de tenir compte d'une série d'aspects (effet sur l'environnement, participation des femmes, cohérence des projets avec les politiques sectorielles et macro-économiques). Ces délais inhérents aux projets n'ont pas empêché la croissance rapide des décisions depuis 1991, mais ils ont eu pour effet d'accroître le décalage entre les décisions et les paiements, et de gonfler le stock de projets en cours d'exécution. Cette situation a amené l'Union européenne à mettre en pratique, au début de l'année 1993, un nouveau mode de gestion des projets qui devrait conduire à faciliter leur exécution et leur suivi (approche intégrée du cycle des projets).

States, the deterioration in the economic situation of a large number of ACP countries (the fall in commodity prices, indebtedness) has slowed down the implementation of aid.

Thus, the launch and implementation of projects financed by NIPs are being increasingly linked to changes in economic policy (fiscal reform, land reforms, the liberalisation of prices of key products), which are conditions for success. Any delay or difficulty that crops up in carrying out these reforms can affect the management of such aid.

The same goes for payments under the SAF. They are particularly dependent on the ACP states maintaining their will to implement the reforms they have set in train.

This is why ECU 160 million of the first SAF allocation (or 35% of the total) remained outstanding in 1991, following the failure of 14 out of 38 countries considered eligible for these resources to meet requirements. It is estimated that ongoing political changes caused ECU 100 million in payments to be withheld in 1992 and 1993.

On the other hand, in about 30 ACP countries, the continued pursuit of economic and monetary adjustment policies, in spite of constraints and the stringency of the measures, should have a positive effect on the progress of EDF operations in the future.

Management constraints

For the European Union, like other donors and lenders, the life-cycle of a project consists of a series of phases, which have to be gone through, beginning with the identification of a project and running through to its final evaluation. These constraints to a large extent dictate the timetable for implementation and payments.

For some years, it has been noticeable that the average life of a project has lengthened owing to its complexity or to more serious complications arising during the different procedural stages: these can be a concern to enhance the impact of projects, to guarantee their viability and take into account a range of factors such as the environmental effects, the involvement of women and the need for projects to be consistent with sectoral and macroeconomic policies. These hold-ups, which are inherent in projects, have not prevented a rapid rise in the number of decisions since 1991, but they have caused a widening in the time-lag between decisions and payments and a mushrooming in the number of projects still in course of implementation. This situation prompted the European Union to bring a new method of management, the logical framework approach, into practice at the beginning of 1993 in order to speed up implementation and facilitate the follow-up of such projects.

UN SOUCI CONSTANT : LA QUALITÉ ET L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

Avec l'accroissement des opérations du FED, et à la lumière de l'expérience des programmes de coopération de Lomé II et III, la qualité, la pertinence et l'impact de l'aide pour les populations des États ACP sont devenus les préoccupations principales de l'Union européenne comme des autres partenaires concernés.

Dans cet esprit, l'amélioration de l'efficacité des aides a été recherchée à travers le renforcement de la cohérence entre les différents instruments de coopération, qu'il s'agisse de ceux du FED entre eux ou de l'inter-relation entre ces derniers et ceux du budget de l'Union européenne, telle que l'aide alimentaire. La cohérence entre les instruments du FED a beaucoup progressé depuis Lomé IV, particulièrement en ce qui concerne l'adéquation entre les politiques sectorielles prévues dans les PIN et le mécanisme du Stabex, ainsi qu'entre les programmes indicatifs et l'appui à l'ajustement structurel. Les exigences de cohérence s'appliquent également à la gestion des fonds régionaux : on constate un recours de plus en plus fréquent au mixage de crédits régionaux et de ceux des PIN dans le financement des grands projets de développement régional.

Par ailleurs, une plus grande souplesse dans la mise en oeuvre des instruments de la Convention a été introduite, ainsi qu'un renforcement des mesures d'accompagnement au niveau sectoriel. Dans le cas du Sysmin, les objectifs ont été élargis et ne se cantonnent plus seulement à l'appui au rétablissement de la viabilité économique des entreprises minières des États ACP. Le fonctionnement de la Facilité d'Ajustement Structurel a pu également être assouplie dès la fin de 1992, alors qu'elle constitue un instrument nouveau du FED 7. Les déboursements sont désormais programmés sur deux années, ce qui permet un éventuel réajustement en fonction des circonstances.

A CONTINUOUS CONCERN : THE QUALITY AND EFFECTIVENESS OF AID

With the growth of EDF operations, and in the light of experience gained from the Lomé II and III cooperation programmes, quality, relevance and impact of aid for the people of ACP States have become the principal concerns of the European Union and the other partners concerned.

In this spirit, an improvement in the effectiveness of aid was sought through greater consistency between different cooperation instruments, whether it be between those within the EDF or between those of the EDF and, say, food aid from the European Union budget. Consistency between the EDF instruments has progressed a great deal since Lomé IV, particularly as regard the proper match between the sectoral policies provided for in NIPs and the Stabex mechanism, and the relationship of the indicative programmes to structural adjustment support. The need for consistency applies equally to the management of regional funds: more and more, the financing of large regional development projects is done by blending regional credits with those of the NIP.

Moreover, greater flexibility was introduced in the implementation of Convention instruments, as well as a strengthening of accompanying sectoral measures. In the case of Sysmin, its objectives were widened and now are not confined merely to re-establishing the economic viability of mining companies in ACP States. The functioning of the Structural Adjustment Facility was also made more flexible at the end of 1992; it constitutes a new instrument in EDF 7. In future, payments will be two-year programmed, which will allow for any adjustment that becomes necessary due to unforeseen circumstances.