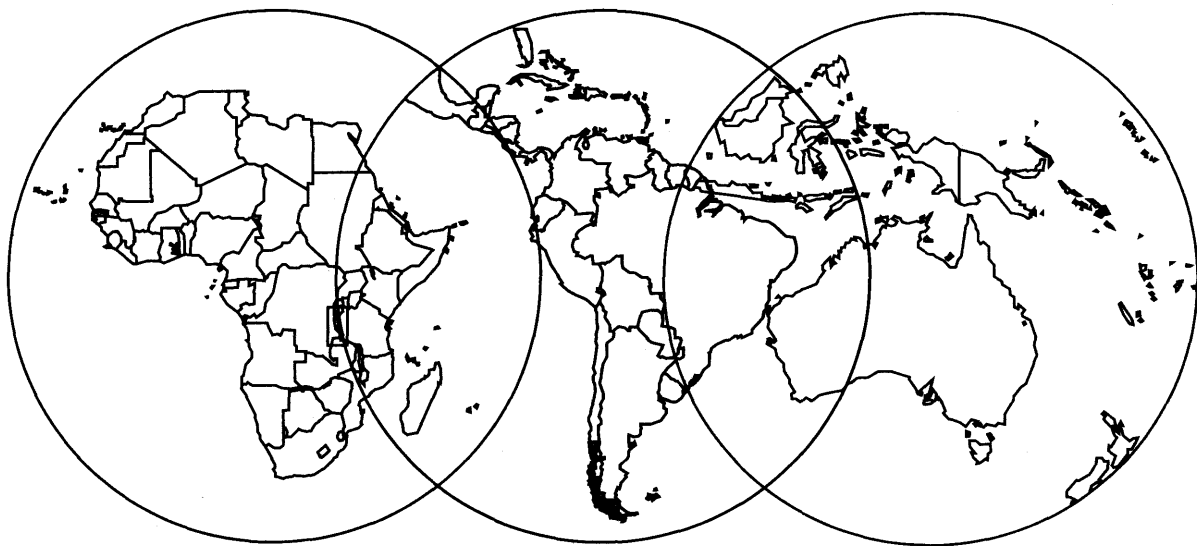


LA COOPERATION UE-ACP EN 1996

EU-ACP COOPERATION IN 1996



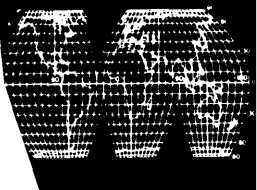
LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

THE FIGHT AGAINST POVERTY

Commission Européenne
European Commission

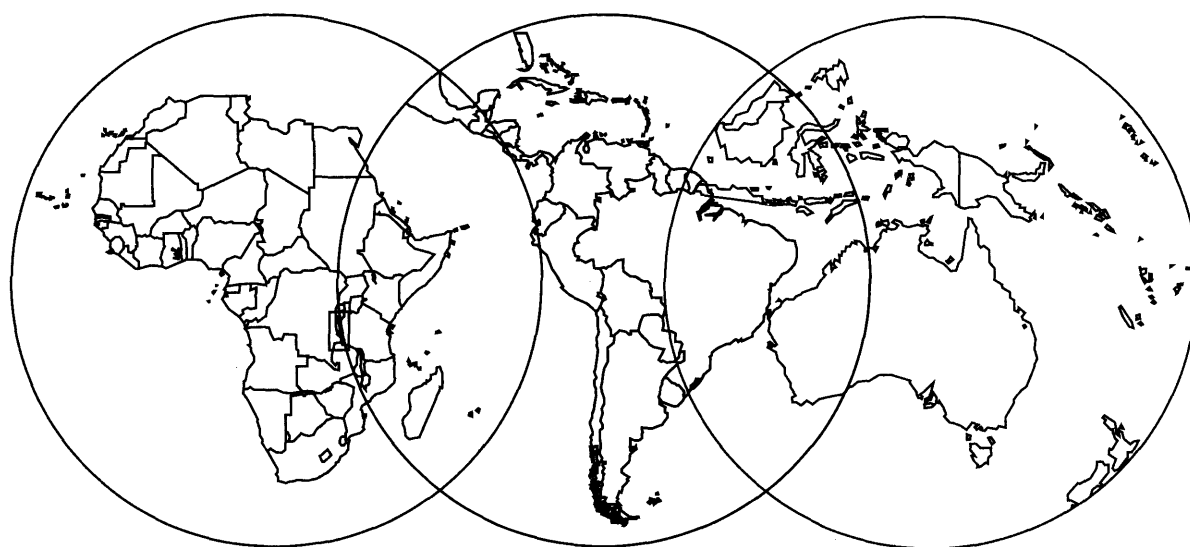
Direction générale
du Développement

Directorate General
for Development



LA COOPERATION UE-ACP EN 1996

EU-ACP COOPERATION IN 1996



LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

THE FIGHT AGAINST POVERTY

Commission Européenne
European Commission

Préface

L'année 1996 s'est terminée par la parution du «Livre Vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle». Ce Livre vert consultatif atteste la volonté de la Commission de susciter un débat général avec l'ensemble de nos partenaires, y compris la société civile en Europe comme dans l'espace ACP. Je compte sur cet exercice pour donner une impulsion nouvelle et une priorité absolue à



la politique européenne de coopération au développement. Le débat a été posé clairement : tenir compte du contexte actuel de la coopération Nord-Sud, répondre aux changements dus aux mutations internationales ainsi qu'à leurs effets sur les pays ACP et enfin chercher à améliorer l'impact de l'aide tout en conciliant efficacité et responsabilité des bénéficiaires. Pendant la même période, j'ai veillé personnellement à assurer le succès de l'exercice de programmation et la préparation des ratifications de la Convention de Lomé IV révisée ainsi que la mise en oeuvre effective du 8ème Fonds Européen de Développement.

C'est ainsi que l'exercice de programmation du 8ème FED, après la préparation des documents de stratégie pour chaque pays et région, s'est poursuivi par la discussion de ces documents avec les Etats membres pendant toute l'année 1996 ainsi que la négociation et la signature des programmes indicatifs avec les pays ACP. L'instruction de certains projets à financer sur le 8ème FED a déjà commencé afin d'être prêt à prendre les décisions dans les meilleurs délais dès son entrée en vigueur.

Parmi l'ensemble des grands instruments financés par le FED, c'est l'aide programmée (projets et programmes de développement clas-

João de Deus Pinheiro

Membre de la Commission
Member of the Commission

Foreword

The end of 1996 saw the publication of the “Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century”. This consultative document is evidence of the willingness of the Commission to encourage a wide debate with all of our partners, including groups representing civil society in both Europe and the ACPs. I am relying on this exercise to give a new impulse, and top priority to European development cooperation policy. The lines of debate have been clearly drawn: to take account of the current context of North-South cooperation; to respond to the changes resulting from international developments - including the effects of these changes on the ACP countries, and to seek to improve the impact of aid whilst reconciling the objectives of effectiveness and beneficiary responsibility. During 1996, I took a direct interest in the work to ensure the success of the exercise for programming and preparing the ratifications of the revised Fourth Lomé Convention, and for the effective implementation of the Eighth European Development Fund.

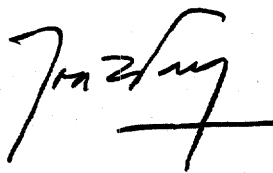
Throughout the year, progress was made on the programming exercise for the 8th EDF. The strategy documents drawn up for each country and region were discussed with the Member States and this was followed by the negotiation and signature of indicative programmes with the ACP countries. The appraisal of some of the projects to be financed has already begun, so that we are in a position to take decisions as soon as possible after the 8th EDF enters into force. Of the major instruments financed by the EDF, programmable aid (classic development projects and programmes implemented with the ACP countries and regions) was the most significant in 1996 - its share rising from 46 % of total funds distributed to 65 %. Overall, EDF disbursements during the year amounted to ECU 1,238 million. It should be recalled that a significant proportion of the EU's aid to ACP countries comes from the European Community's own budget. In 1996, the amount involved under this heading was some ECU 1,035 million in commitments and ECU 723 million in payments.

siques mis en oeuvre avec les pays et les régions ACP) qui, en 1996, a alimenté l'essentiel des opérations du FED, sa part s'étant nettement accrue, en passant de 46% à 65%. L'ensemble des dépenses au titre du FED pour l'année 1996 représente 1238 millions d'écus de paiements. Il convient cependant de rappeler qu'une part importante de l'aide de l'UE aux pays ACP est inscrite au budget des Communautés. Ces aides se sont élevées à environ 1035 millions d'écus d'engagements et 723 millions d'écus de paiements en 1996.

Ainsi à travers cette variété d'instruments coordonnés, la Commission européenne a poursuivi les objectifs qui lui ont été donnés par le Traité de Maastricht sur l'Union Européenne et en particulier la lutte contre la pauvreté.

Même si l'objectif primordial de réduction de la pauvreté n'est pas une idée neuve pour l'Union, la réflexion et la mise en oeuvre d'une politique adéquate s'est développée. Lorsque je dis «politique adéquate», il ne s'agit pas d'une politique sectorielle parmi d'autres mais au contraire d'une composante fondamentale du développement, d'une approche différenciée, soit au service d'actions directement ciblées sur les plus pauvres, soit par le biais des politiques sectorielles, soit grâce au partenariat macro-économique. Il est un peu tôt pour dresser un bilan, apprécier en détail les résultats de cet approfondissement de l'aide européenne. C'est donc une analyse qualitative des options communautaires en ce domaine qui est présentée dans ce rapport annuel.

Pour les prochains mois, je veillerai à assurer un démarrage rapide du 8ème FED, à tirer les conclusions opérationnelles des réponses qui nous ont été apportées par rapport aux questions du Livre Vert et enfin à être prêt à commencer les nouvelles négociations avec les pays ACP à l'automne 1998.

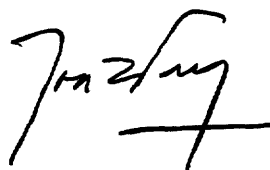


João de Deus PINHEIRO

Accordingly, using this range of coordinated instruments, the European Commission pursued the objectives set for it under the Maastricht Treaty on European Union - in particular, the fight against poverty.

Even if the key objective of reducing poverty is not a new idea for the Union, the consideration and implementation of an appropriate policy has been developed. An "appropriate policy" in this context does not mean a sectoral policy, alone to tackle poverty, but rather, a fundamental component of development - a differentiated approach encompassing actions directly targeting the poorest, sectoral policies and the macro-economic partnership. It is rather early to draw up a "balance sheet" and assess in detail the results of this deepening of European aid. In this annual report, therefore, we present a qualitative analysis of Community options in this area.

In the coming months, I will be working to ensure a rapid launch of the 8th EDF, seeking to draw operational conclusions from the responses we have had to the questions posed in the Green Paper, and preparing for the start of the new negotiations with the ACP countries in Autumn 1998.



João de Deus PINHEIRO

Sommaire Contents

La lutte contre la pauvreté

The fight against poverty

10	Une nouvelle approche de la pauvreté dans les politiques de développement	A new approach to poverty in development policies
10	Il apparaît en outre important que cette stratégie globale, réalisable, implique l'accomplissement de plusieurs conditions	It also appears important that, if this overall strategy is to be feasible, a number of conditions must be met
12	Un axe prioritaire pour la Commission et les États membres	A priority for the Commission and the Member States
16	Une action contre la pauvreté à trois niveaux	Action against poverty at three levels
16	Une approche différenciée au service d'actions directement ciblées sur les plus pauvres	A differentiated approach to assist measures targeted directly at the poorest
26	Les politiques sectorielles	Sectoral policies
40	Le cadre macro-économique	The macro-economic context
44	En conclusion...	Conclusions

La coopération par pays Cooperation by country

48	Angola	94	Ghana
50	Antigua and Barbuda	96	Grenada
52	Bahamas	98	Guinea Bissau
54	Barbados	100	Guinea Ecuatorial
56	Belize	102	Guinée
58	Bénin	104	Guyana
60	Botswana	106	Haïti
62	Burkina Faso	108	Jamaica
64	Burundi	110	Kenya
66	Cabo Verde	112	Kiribati
68	Cameroon/Cameroun	114	Lesotho
70	Centrafrique	116	Liberia
72	Comores	118	Madagascar
74	Congo	120	Malawi
76	Congo (R.D/D.R)	122	Mali
78	Côte d'Ivoire	124	Mauritanie
80	Djibouti	126	Mauritius
82	Dominica	128	Moçambique
84	Eritrea	130	Namibia
86	Ethiopia	132	Niger
88	Fiji	134	Nigeria
90	Gabon	136	Papua - New Guinea
92	The Gambia	138	República Dominicana

140	Rwanda
142	Saint Kitts and Nevis
144	Saint-Lucia
146	Saint Vincent and the Grenadines
148	Samoa
150	São Tomé e Príncipe
152	Sénégal
154	Seychelles
156	Sierra Leone
158	Solomon Islands
160	Somalia
162	Sudan

164	Suriname
166	Swaziland
168	Tanzania
170	Tchad
172	Togo
174	Tonga
176	Trinidad and Tobago
178	Tuvalu
180	Uganda
182	Vanuatu
184	Zambia
186	Zimbabwe

La coopération par région

188	Afrique Australe
190	Afrique Centrale
192	Afrique de l'Est et Corne de l'Afrique
194	Afrique Sahélienne et Occidentale Côtière
196	Caraïbes
198	Océan Indien
200	Pacifique

Cooperation by region

	Southern Africa
	Central Africa
	Eastern Africa and Horn of Africa
	Sahelian and Coastal Western Africa
	Caribbean
	Indian Ocean
	Pacific

Opérations du FED en 1996

202	I. Introduction
206	A. Aspects quantitatifs
206	2. Aperçu général des opérations du FED en 1996
216	3. Mise en œuvre par instrument
234	4. Perspectives pour 1997
236	B. Aspects qualitatifs et éléments d'analyse
236	5. Orientations sectorielles de l'aide
242	6. Le Cycle de projet

EDF operations in 1996

	1. Introduction
	A. Quantitative aspects
	2. General overview of EDF operations in 1996
	3. Implementation by instrument
	4. Outlook for 1997
	B. Qualitative aspects and analysis
	5. Sectorial aid guidelines
	6. The project cycle

244	Glossaire
------------	-----------

	Glossary
--	----------

La lutte contre la pauvreté

Depuis quelques années la lutte contre la pauvreté redevient une préoccupation majeure. La croissance économique ne peut se concevoir sans tenir compte de son contenu social et les politiques de développement doivent retrouver leur finalité première: l'être humain.

Naturellement on peut discuter longuement sur la définition exacte de la pauvreté et sur la manière de la mesurer. Certains la définissent par rapport à une norme minimale du niveau de vie, d'autres par rapport à la satisfaction ou non de certains besoins fondamentaux. Selon le choix effectué, la définition du seuil de pauvreté ou de l'incidence de pauvreté (proportion de la population totale concernée) varie. Si la définition de la pauvreté est ardue, sa mesure l'est autant. Indicateurs économiques et sociaux sont, par exemple, pris en compte par le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) pour l'établissement de l'Indice de Développement Humain (IDH). Il apparaît de toute évidence que l'association de critères quantitatifs et qualitatifs s'impose. Mais le fait notable demeure, aujourd'hui, que, rien que sur le plan quantitatif, 1,3 milliard de personnes vivent sous le seuil de pauvreté dans les pays en développement, dont 515 millions se trouvent en Asie du Sud et 220 millions en Afrique Subsaharienne. Près d'un tiers de la population du tiers monde se trouve dans la pauvreté la plus absolue. En termes d'ampleur, de gravité du dénuement, c'est la population rurale qui est la plus mal lotie, principalement en Afrique Subsaharienne où, par rapport à la situation dans le monde, l'acuité de la pauvreté est la plus forte, avec une aggravation de plus en plus marquée en milieu urbain. Ainsi, le nombre de personnes (en pourcentage) disposant d'un revenu journalier de moins de US\$1 (parité de pouvoir d'achat – ppa – de 1985), et l'incidence de pauvreté (pourcentage de population dont l'espérance de vie ne dépasse pas

The fight against poverty

Over the past few years, the fight against poverty has become a major concern once again. Economic growth is inconceivable without its social component, and development policies have to be geared again to their primary objective: the human being.

Of course, the precise definition of poverty and ways of measuring it can be discussed at great length. Some define it in relation to a minimum standard of living, others according to whether or not certain basic needs are met. Depending on the choice made, the definition of the poverty line or the incidence of poverty (proportion of the total population affected) varies. While it is difficult to define poverty, it is just as difficult to measure it. Economic and social indicators, for example, are taken into account by the United Nations Development Programme (UNDP) in order to construct the Index of Human Development (IHD). It is quite clear that quantitative and qualitative criteria must be combined. But, in quantitative terms only, the salient fact in today's world is that there are still 1.3 billion people living below the poverty line in the developing countries, including 515 million in southern Asia and 220 million in sub-Saharan Africa. Almost a third of the population of the Third World is living in the utmost poverty. In terms of scale and seriousness of deprivation, the rural population is worst off, primarily in sub-Saharan Africa where, compared with the rest of the world, poverty is most acute and the situation is becoming worse and worse in the towns and cities. Thus, the proportion of persons with a daily income of less than US\$1 (1985 purchasing power parity - PPP) and the incidence of poverty (percentage of the population whose maximum life expectancy is 40 years) are rising in sub-Saharan Africa, approaching 50% of the population.

It has therefore become necessary to rethink development policies, target ope-

40 ans) sont en hausse en Afrique Subsaharienne, et approchent 50 % de la population.

La nécessité s'est donc fait sentir de repenser les politiques de développement, de cibler les opérations et de mieux sérier les approches directes et indirectes de lutte contre la pauvreté.

Une nouvelle approche de la pauvreté dans les politiques de développement

La réduction de la pauvreté fait désormais partie de la plupart des programmes internationaux de développement. Les raisons de cette unanimité sont multiples. Tout d'abord la progression, et même l'accélération, du phénomène de la pauvreté et sa traduction non seulement en termes d'inégalité mais aussi d'exclusion. Par ailleurs, il faut rappeler l'instabilité entraînée par les conséquences de la pauvreté sur les plans sociaux, économiques et politiques, et souligner le rôle ainsi que l'influence de la société civile, en particulier les organisations non gouvernementales, dans la prise de conscience du phénomène.

L'idée de base est que la réduction de la pauvreté ne peut pas être un simple ajout aux programmes de développement, mais doit au contraire en constituer l'objectif principal. Elle doit être inscrite désormais dans chaque élément des politiques de développement, des mesures macro-économiques aux microréalisations, de l'aide-programme au projet. La lutte contre la pauvreté doit faire corps dans une stratégie d'ensemble.

Il apparaît en outre important que cette stratégie globale, réalisable, implique l'accomplissement de plusieurs conditions.

LES FONDEMENTS ESSENTIELS

Une croissance économique soutenue apparaît nécessaire pour réduire la pauvreté. Cependant, la croissance ne peut atteindre cet objectif que si elle est bien répartie, car elle est une condition nécessaire mais non suffisante.

Pour «réussir» la lutte contre la pauvreté, il est donc de la plus haute importance que des politiques soient mises en oeuvre qui favorisent la participation des pauvres aux fruits de la croissance à travers l'investissement productif, la création d'emplois, et le développement des capacités humaines et sociales des pauvres eux-mêmes

rations and interlink more effectively the direct and indirect approaches to combating poverty.

A new approach to poverty in development policies

Reducing poverty is now part of most international development programmes. There are many reasons for this unanimity, starting with the development, and even acceleration, of the phenomenon of poverty and its translation into terms not only of inequality but also of exclusion. Attention should also be drawn to the social, economic and political instability engendered by the consequences of poverty and to the role and influence of civil society, particularly the non-governmental organisations, in raising awareness of the phenomenon.

The basic idea is that reducing poverty cannot merely be an appendage to development programmes but must be their main objective. It must henceforth be incorporated in every part of development policies, from macro-economic measures to micro-schemes, from programme assistance to projects. The fight against poverty must form an integral part of an overall strategy.

It also appears important that, if this overall strategy is to be feasible, a number of conditions must be met.

THE ESSENTIALS

Sustained economic growth seems to be an essential precondition for reducing poverty. However, growth cannot achieve this aim unless it is well distributed, since it is a necessary but insufficient condition.

In order to combat poverty successfully, it is therefore of the utmost importance that policies be implemented which foster poor people's sharing in the benefits of growth through productive investment, the creation of jobs and the development of their human and social capacities. This calls for national and international strategies based on a dialogue between the various players, donors and local authorities, strengthening the trust in what the powers-that-be are doing to guide the economy and carry out reforms conducive to saving and investment as a precondition and factor of growth.

Cela invite à des stratégies nationales et internationales fondées sur un dialogue entre les différents acteurs, les donateurs et les autorités locales, et qui, notamment, renforcent la confiance dans ce que fait la puissance publique pour piloter l'économie, réaliser des réformes favorisant l'épargne et l'investissement en tant que condition préalable et facteur de croissance.

Un axe prioritaire pour la Commission et les États membres

Dans le cadre de cette nouvelle approche de la politique de coopération au développement, la Commission européenne a un rôle important à jouer. Pour deux raisons: d'une part, parce qu'en matière d'aide aux pays en développement, celle de l'Union (États membres et Communauté), est de loin la plus significative: plus de 50 % de l'aide totale internationale et, d'autre part, l'objectif primordial de réduction de la pauvreté n'est pas une idée neuve pour l'Union mais le fruit d'une réflexion et d'une pratique mises en avant ces dernières années.

La première Convention de Lomé (1975) insistait en effet déjà sur la place de l'être humain dans tout processus de développement. Au fil des années et des conventions successives, la réduction de la pauvreté est devenue une des priorités essentielles, reprises dans le Traité de Maastricht sur l'Union européenne en son article 130 U qui stipule que «la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement favorise», entre autres, «la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement».

La nature prioritaire de la lutte contre la pauvreté a également été redéfinie et mise en évidence dans la *Résolution sur la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement* adoptée par le Conseil des Ministres le 2 décembre 1993. Cette résolution stipule en substance que « compte tenu des politiques sectorielles déjà identifiées par le Conseil, les finalités fondamentales de l'intervention de la Communauté et des États membres doivent être l'amélioration des conditions de vie des pauvres et l'investissement dans les ressources humaines afin de promouvoir l'intégration économique et sociale des pauvres. ». Pour mener à bien cette tâche, la Commission et les États membres devront respecter les principes suivants, selon lesquels:

- la réduction de la pauvreté n'est pas seulement une politique sectorielle ou horizontale parmi d'autres mais constitue au contraire une composante fondamentale du développement ;
- la lutte contre la pauvreté n'est pas une recette unique mais doit être modulable selon la nature des problèmes de pauvreté rencontrés dans les différents pays et régions ;

A priority for the Commission and the Member States

In the context of this new approach to development cooperation policy, the European Commission has an important part to play for two reasons: firstly, because the Union (Member States and Community) provides by far the most aid to developing countries – more than 50% of total international aid; secondly, because the primary objective of reducing poverty is not a new idea for the Union but the fruit of thought and action given prominence in the last few years.

The first Lomé Convention (1975) already stressed the place of the human being in any development process. Over the years in the subsequent Conventions, reducing poverty has become one of the key priorities, included in Article 130u of the Maastricht Treaty on European Union, which stipulates that 'Community policy in the sphere of development cooperation... shall foster ...', among other things, '... the campaign against poverty in the developing countries'.

The priority nature of the fight against poverty was also redefined and highlighted in the *Resolution on the campaign against poverty in the developing countries* adopted by the Council of Ministers on 2 December 1993. This resolution stipulates among other things that "having regard to the sectoral policies already identified by the Council, the fundamental aims of action by the Community and the Member States must be the improvement of poor people's living conditions and investment in human resources in order to foster the economic and social integration of the poor". In order to carry out this task successfully, the Commission and the Member States will have to observe the following principles, according to which:

- reducing poverty is not just one of a number of sectoral or horizontal policies but, on the contrary, constitutes a fundamental component of development;
- the fight against poverty is not a single recipe, but must be adaptable to the nature of the problems of poverty encountered in the various countries and regions;
- while acknowledging the importance of the constraints of the international environment, the fight against poverty means that every non-industrialised country must develop a clear policy to integrate the poorest and reduce inequalities.

It is important to state that special measures were taken at a very early stage to help the least-developed ACP countries. The main aim of these specific measures, which have been maintained and improved by the successive Conventions, is to seek solutions to the economic and social problems impeding their development and to help the most deprived in particular to overcome the obstacles.

– tout en reconnaissant le poids des contraintes de l'environnement international, la lutte contre la pauvreté implique que chaque pays non industrialisé développe une politique claire pour l'intégration des plus pauvres et la réduction des inégalités.

Il est important de préciser que des mesures particulières ont été prises très tôt en faveur des pays ACP les moins développés. Ces mesures spécifiques, maintenues et améliorées au cours des conventions successives, ont principalement pour objectif de rechercher des solutions aux problèmes économiques et sociaux qui freinent leur développement, et d'aider, notamment les plus démunis, à surmonter les obstacles.

POUR UN DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET SOCIAL

Élaborer des principes sur la lutte contre la pauvreté, est une chose. Les concrétiser en est une autre. Tel fut l'objet de la Résolution du Conseil de 1996 intitulée *le développement humain et social* qui sollicite la Commission et les États membres à s'engager pleinement dans un développement davantage tourné vers la satisfaction des besoins essentiels des populations, en donnant notamment la priorité à certains domaines clés du développement économique et social.

Tout d'abord, les populations des pays en développement doivent redevenir les acteurs à part entière du processus de leur progrès. Pour y arriver, les différentes phases des processus de développement doivent impliquer directement les populations et valoriser les activités productives et les ressources locales, principalement les secteurs à main-d'oeuvre intensive.

Un développement centré sur le social exige que la productivité du travail et de l'emploi soit prioritaire. Cet aspect est primordial pour assurer l'impact de la croissance sur les plus démunis grâce à une meilleure répartition des richesses.

Enfin, deux secteurs, la santé et l'éducation, doivent être particulièrement privilégiés. Donner la priorité à la santé nécessite des actions de soutien à la réforme des systèmes de soin de santé primaire, de même que l'investissement pour la fourniture d'eau potable, ou des politiques nouvelles pour l'accès au médicament. Quant à l'éducation, il s'agira de permettre aux pays de définir eux-mêmes leur propre politique de formation, à long terme, ou bien encore de promouvoir un enseignement équitable entre garçons et filles.

Il est important de souligner que par cette résolution, le Conseil demande que toutes les différentes formes de politiques de développement privilégient les domaines et secteurs mentionnés, quels que soient les instruments utilisés.

FOR HUMAN AND SOCIAL DEVELOPMENT

Drawing up principles on the fight against poverty is one thing. Putting them into practice is another matter. This was the object of the 1996 Council Resolution entitled *Human and social development*, which calls on the Commission and the Member States to commit themselves fully to development geared more to meeting the populations' essential needs by giving priority in particular to certain key areas of economic and social development.

First of all, the populations of the developing countries must once again play a full part in bringing about their own progress. For this to happen, the various phases of the development processes must involve the populations directly and enhance production activities and local resources, mainly the labour-intensive sectors.

Development centred on social aspects requires the productivity of labour and employment to be a priority. This is essential for ensuring the impact of growth on the most deprived through a better distribution of wealth.

Lastly, two sectors, namely health and education, must be given special attention. According priority to health requires measures to support the reform of primary health-care systems and investment for the supply of drinking water or new policies for access to medicines. In the field of education, it will be a question of enabling the countries to define their own training policy in the long term or of promoting a fair education for boys and girls.

It is important to stress that with this Resolution the Council is calling for all the different forms of development policies to give priority to the fields and sectors mentioned, whatever the instruments used.

The question of health, for example, has to be raised both in macro-economic policies, such as structural adjustment or recovery of the debt, and in sectoral policies and decentralised cooperation, since combating poverty is not a vertical policy but a horizontal one. To be effective, it has to be taken into consideration in all the facets of European development cooperation and must be the linch-pin of every type of measure.

Ainsi, la question de la santé par exemple doit être soulevée aussi bien dans l'élaboration des politiques macro-économiques telles que l'ajustement structurel ou le recouvrement de la dette que dans des politiques sectorielles et la coopération décentralisée. Car la lutte contre la pauvreté n'est pas une politique verticale mais horizontale. Pour être efficace, elle doit être prise en considération dans toutes les facettes de la coopération au développement européenne et doit être la cheville ouvrière de chaque type d'intervention.

Une action contre la pauvreté à trois niveaux

Suite à ces Résolutions, la Commission poursuit son action contre la pauvreté à trois niveaux distincts mais complémentaires: des interventions ciblées à l'avantage de groupes spécifiques de personnes pauvres, des actions sectorielles dont les bénéficiaires sont en grande partie pauvres, et des actions au niveau macro-économique en vue d'une croissance durable et bien répartie. L'expérience prouve qu'il n'y a pas de réduction durable et efficace de la pauvreté tant que ces trois éléments ne sont pas simultanément présents.

Une approche différenciée au service d'actions directement ciblées sur les plus pauvres

La diversité des situations conduit à recourir à des approches différenciées. L'absence d'une sorte de «modèle unique» de lutte contre la pauvreté a incité la Commission, en coopération avec les États membres, à définir un nouvel outil d'évaluation des besoins, des bénéficiaires et des impacts sociaux mis en oeuvre dans différents pays pilotes.

L'ÉVALUATION PARTICIPATIVE DES BESOINS

Mieux connaître et comprendre les principaux besoins des populations des pays en développement, et comment elles entendent y répondre elles-mêmes selon leur vision de leurs préoccupations, constitue une approche dynamique du problème et des solutions possibles. C'est pourquoi on parle d'évaluation participative des besoins. Une évaluation qui parte des propres perceptions que les gens peuvent avoir de leurs propres besoins. Ce genre d'évaluation implique la prise en compte, en priorité, des points de vue de ceux qui sont concernés pour en faire la base fonda-

Action against poverty at three levels

In the wake of these Resolutions, the Commission is pursuing its action against poverty at three distinct but complementary levels: targeted measures for the benefit of specific groups of poor people, sectoral measures with poor people making up the majority of beneficiaries and macro-economic measures aimed at sustainable and evenly distributed growth. Experience proves that there is no lasting and effective reduction of poverty unless these three elements are present at the same time.

A differentiated approach to assist measures targeted directly at the poorest

The wide variety of situations means that differentiated approaches have to be adopted. The lack of a sort of 'single model' for combating poverty has prompted the Commission, in cooperation with the Member States, to devise a new tool for evaluating the needs, beneficiaries and social impact in various pilot countries.

PARTICIPATIVE EVALUATION OF NEEDS

A better knowledge and understanding of the main needs of the developing countries' populations, and how they themselves intend to meet them, represents a dynamic approach to the problem and possible solutions. That is why we talk about participative evaluation of needs – an evaluation which starts from the subjective perceptions that people may have of their own needs. This type of evaluation means that, first and foremost, the points of view of those concerned have to be taken into account in order to use them as the basis for the solutions envisaged. The nature and scope of this type of evaluation depend also and to a large extent on the country considered and on the level of existing knowledge about poverty in that country.

mentale des solutions envisagées. La nature et la portée de ce type d'évaluation dépendent aussi et largement du pays considéré et de l'état des connaissances qui existent déjà dans ce pays sur la pauvreté.

IDENTIFIER LES BÉNÉFICIAIRES ET MESURER L'IMPACT SOCIAL

Une évaluation qui rendrait parfaitement compte des besoins d'une communauté mais qui n'aurait pas pour autant identifié les personnes qui, dans cette communauté, doivent être les réels bénéficiaires des actions à entreprendre ne serait pas complète. Une nouvelle infrastructure scolaire dans un village par exemple ou un nouvel instituteur n'ont de véritable signification que si les enfants vont effectivement à l'école au lieu de se consacrer aux tâches familiales. Pourtant, cette dimension n'est pas toujours prise en considération dans les politiques de développement.

Comprendre aussi les différences de fonctions sociales entre les femmes et les hommes est important dans la conception et la mise en oeuvre de politiques de développement. Des recherches sur le terrain ont prouvé par exemple que même dans les régions où les activités économiques des femmes fournissent une majeure partie du revenu familial, ces activités ne sont pas prises en compte dans la formulation des politiques et des mesures de lutte contre la pauvreté. Le rôle de la femme est souvent absent des informations disponibles sur les groupes cibles, dont elles font partie.

L'approche intégrée de la pauvreté que promeut la Commission suppose aussi qu'une fois les bénéficiaires clairement identifiés, l'impact social des interventions proposées soit mesuré. Deux catégories de projets peuvent ainsi être considérées : les projets qui auront un impact direct et positif sur les populations identifiées, selon l'évaluation des besoins et des intérêts de celles-ci, et ceux qui auront potentiellement un impact négatif sur un certain nombre de personnes et dont il importe dès lors de réduire la portée.

En outre, certains projets visant à obtenir un impact direct sur une communauté, peuvent avoir des effets néfastes latents ou se traduire par des conséquences négatives pour une autre frange de la population. Une évaluation approfondie est indispensable, avec notamment la participation des bénéficiaires pour mieux apprécier les résultats.

Pour mener à bien sa politique de lutte contre la pauvreté, la Commission dispose d'instruments dans le cadre des politiques macro-économiques et sectorielles, mais elle mène aussi des actions directement ciblées.

IDENTIFYING THE BENEFICIARIES AND MEASURING THE SOCIAL IMPACT

An evaluation which set out the needs of a community perfectly but for all that, did not identify the persons who, in that community, have to be the real beneficiaries of the measures to be taken, would not be complete. A new school infrastructure in a village, for example, or a new teacher, are not truly meaningful unless the children actually go to school instead of doing household chores. However, this dimension is not always taken into account in development policies.

Understanding also of the differences between women's and men's functions in society is important for the design and implementation of development policies. Field research has proved, for example, that even in regions where women's economic activities bring in the bulk of the family's income, these activities are not taken into account when designing anti-poverty policies and measures. Women's role is often omitted from the information available on the target groups of which they are part.

The integrated approach to poverty promoted by the Commission also means that, once the beneficiaries have been clearly identified, the social impact of the proposed measures has to be gauged. Two categories of projects can thus be considered: projects which will have a direct and positive impact on the populations identified, depending on the evaluation of their needs and interests, and those which potentially will have a negative impact on a number of persons and whose scope must therefore be reduced.

Moreover, certain projects designed to have a direct impact on a community, may have latent harmful effects or give rise to negative consequences for another segment of the population. An in-depth evaluation is essential, involving in particular the beneficiaries so that the results can be better appreciated.

In order to implement its anti-poverty policy, the Commission has a number of instruments available as part of macro-economic and sectoral policies, but it also takes directly targeted measures.

DES ACTIONS DIRECTEMENT CIBLÉES SUR LES PLUS PAUVRES

Qu'est-ce qu'un bon projet de développement qui ait pour objectif immédiat de réduire la pauvreté? C'est celui qui s'adresse aux bénéficiaires et fait appel à leur participation. La Commission dispose d'instruments spécifiques pour ce type de projets dont notamment le cofinancement des ONG et les microréalisations, combinés depuis la Convention de Lomé IV avec la coopération décentralisée. Ces instruments peuvent jouer un rôle clé pour soutenir des activités populaires productives (banques de crédit, appui à la petite entreprise, soutien à l'emploi...).

ONG ET MICRORÉALISATIONS

Le cofinancement ONG n'est pas à proprement parler une action directement menée par l'Union européenne. Celle-ci, simplement, soutient des projets initiés par les Organisations non gouvernementales européennes (souvent en collaboration avec des ONG du Sud) en faveur des populations démunies des pays en développement. Les ONG, de par leur expérience de terrain, leurs structures légères, leurs approches différenciées et leurs contacts étroits avec des associations locales, disposent de stratégies et d'instruments appropriés pour répondre à certains besoins des populations les plus pauvres. Ainsi durant ces dernières années, plus de 600 projets de développement et 150 projets de sensibilisation de l'opinion publique ont été réalisés avec 800 ONG européennes. En outre, la Commission est passée de l'aide projet au soutien renforcé aux actions sectorielles grâce aux fonds de contrepartie dégagés des financements des mesures d'ajustement structurel.

Bien qu'ils soient répartis dans l'ensemble des pays en développement, c'est l'Afrique subsaharienne qui concentre une grande part de ces projets financés ou cofinancés par la Commission. Les fonds de cofinancement sont en augmentation depuis 1976. Dotés à l'origine de 2,5 millions d'écus, ils sont passés à 196 millions d'écus en 1997. On peut souligner que depuis quelques années, les actions des ONG européennes et de leurs partenaires du Sud mettent l'accent sur les projets en milieu pauvres, ruraux et urbains, afin de soutenir l'économie populaire et tâcher de rompre le cercle vicieux «bas revenu, absence d'épargne, d'investissement et maintien dans la pauvreté».

Quant aux microréalisations, elles «visent à favoriser, par des opérations de petite dimension, une mobilisation plus effective des efforts des communautés de base pour assurer leur développement par leurs propres ressources, afin de satisfaire leurs besoins essentiels». Il s'agit donc d'actions très ponctuelles, pour la plupart, du

MEASURES DIRECTLY TARGETED AT THE POOREST

What is a good development project whose immediate objective is to reduce poverty? One that is targeted at the beneficiaries and involves their participation. The Commission has specific instruments for this type of project, including notably cofinancing of NGOs and micro-schemes, combined since the Lomé IV Convention with decentralised cooperation. These instruments can play a key part in supporting the population's production activities (credit banks, support for small businesses, employment support, etc.).

NGOS AND MICRO-SCHEMES

NGO cofinancing is not strictly speaking an action taken directly by the European Union, which merely supports projects initiated by the European NGOs (often in cooperation with the NGOs of the South) to help the deprived populations of the developing countries. As a result of their experience in the field, their streamlined structures, their differentiated approaches and their close contacts with local associations, the NGOs have suitable strategies and instruments for meeting certain needs of the poorest populations. Over the last few years, for example, more than 600 development projects and 150 public-awareness projects have been carried out with 800 European NGOs. In addition, the Commission has switched from project assistance to greater support for sectoral measures, thanks to the counterpart funds released from the financing of structural adjustment measures.

Although they are distributed throughout the developing countries, a large proportion of these projects financed or cofinanced by the Commission are concentrated in sub-Saharan Africa. The cofinancing funds have been increasing since 1976. Originally allocated ECU 2.5 million, they went up to ECU 196 million in 1997. It can be stressed that for some years now the actions taken by the European NGOs and their partners in the South have been giving priority to projects in poor areas, both rural and urban, in order to support the local economy and try to break the vicious circle "low income, lack of saving and investment, persistent poverty".

As for micro-schemes, they "are aimed at encouraging, by means of small-scale operations, a more effective mobilisation of the grassroots communities' efforts to ensure their development from their own resources, in order to meet their essential needs". They are therefore for the most part very specific social schemes, usually linked with an infrastructure project (health, education).

secteur social cantonnées le plus souvent à la réalisation d'une infrastructure (sanitaire, scolaire,)...

Si on porte une attention particulière à la mise en œuvre de microréalisations dans les États ACP les moins développés, c'est parce que cet instrument connaît une évolution très positive depuis Lomé IV dans les différentes approches de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit d'une conception moins isolée de la microréalisation, appréhendée dans une optique plus large afin de passer d'une approche ponctuelle à une approche dite de «semi-programme» dans la volonté de mise en place d'un dispositif d'intervention et de ressources de financement sur une durée plus longue qu'auparavant. De la même manière, les microréalisations convergent vers une plus grande participation des bénéficiaires. Une particularité des microréalisations tient au fait qu'elles sont le fruit d'une demande directe des États ACP ou des délégations de la Commission européenne dans les pays concernés (sollicités tous deux par une collectivité partenaire locale). Pour être cofinancées, elles doivent alors répondre aux conditions suivantes:

- avoir un impact économique et social sur la vie des populations;
- répondre à un besoin prioritaire manifesté et constaté au niveau local;
- être mises en œuvre à l'initiative et avec la participation active de la collectivité partenaire.

LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE OU LE DÉVELOPPEMENT PARTICIPATIF

En insérant la coopération décentralisée dans Lomé IV, l'Union européenne s'est dotée d'un nouvel instrument entre autres pour une nouvelle approche de lutte contre la pauvreté dans les pays ACP. Son objectif est d'assurer un meilleur développement par une meilleure implication de la société civile dans les processus économiques, qu'il s'agisse de la discussion des priorités, de l'élaboration d'actions de développement ou de leur mise en œuvre. À terme, la coopération décentralisée contribuera au renforcement des capacités des populations et à la création d'un tissu économique de base pour permettre à ces populations de se faire entendre. Cette stratégie apparaît innovatrice puisqu'il ne s'agit plus seulement de dialoguer avec les gouvernements, comme dans le cadre de la coopération d'État à État conduite dans les premières Conventions de Lomé. Il faut répondre à des initiatives locales décentralisées, élaborer un partenariat avec des acteurs organisés issus à la fois des sociétés du Sud et du Nord, pouvoirs publics locaux, ONG, syndicats, universités, associations rurales et villageoises, pour créer des dynamiques locales plus efficaces.

Special attention is being paid to micro-schemes in the least-developed ACP countries because this instrument has been developing in a very positive way since Lomé IV as regards the different approaches to combating poverty. It involves a less isolated conception of the micro-scheme, seen from a wider angle in order to change over from a selective approach to a 'semi-programme' approach in the willingness to set up an aid system and provide funding over a longer period than previously. Similarly, the micro-schemes are converging towards greater participation by the beneficiaries. One of their special features is that they stem from a direct request by the ACP countries or the European Commission's Delegations in the countries concerned (both of which have been sounded out by a partner local authority). In order to qualify for cofinancing, they therefore have to meet the following conditions:

- have an economic and social impact on the life of the populations;
- meet a priority need expressed and observed at local level;
- be implemented on the initiative and with the active participation of the partner authority.

DECENTRALISED COOPERATION OR PARTICIPATIVE DEVELOPMENT

By including decentralised cooperation in Lomé IV, the European Union has given itself a new instrument for adopting a new approach to combating poverty in the ACP countries. Its aim is to ensure better development through greater involvement of civil society in the economic processes, e.g. discussing priorities, drawing up development schemes or implementing them. In the long run, decentralised cooperation will help to boost the populations' capacities and to create a basic economic fabric so as to enable these populations to make themselves heard. This strategy appears innovative since it is no longer merely a question of dialoguing with governments, as was the case with the country-to-country cooperation carried out under the first Lomé Conventions. It is necessary to respond to decentralised local initiatives and establish a partnership with organised players from the societies of both South and North, local authorities, NGOs, trade unions, universities, rural and village associations in order to create a more effective local dynamism.

Decentralised cooperation makes for greater enhancement of the human and economic resources that are far removed from the major decision-making centres. It also helps to stimulate local creativity and make up for any shortcomings of the often remote authorities, as well as to create the optimum conditions for organised subsidiarity.

La coopération décentralisée contribue à valoriser davantage les ressources humaines et économiques éloignées des grands centres de décision. Elle aide aussi à stimuler les créativités locales et à suppléer les éventuelles carences des administrations souvent lointaines, ainsi qu'à créer les conditions optimales d'une subsidiarité organisée.

PROGRAMME DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE EN HAÏTI

Ce programme est né en 1995, s'est poursuivi en 1996 et fait l'objet d'une reconduction en 1997, dans le cadre du huitième FED. Il fait pleinement partie des réformes actuelles du gouvernement haïtien qui attribuent aux collectivités locales la responsabilité de la gestion de leur espace économique, de l'élaboration et de la réalisation de plans de développement locaux. Cependant, si les initiatives populaires sont nombreuses, ces collectivités manquent cruellement de ressources et de formation. L'un des objectifs du programme de coopération décentralisée consiste alors à renforcer les municipalités en tenant compte du potentiel qui existe au niveau du monde associatif local et des ONG étrangères, et à intégrer l'action des différents acteurs locaux au sein de réalisations communes afin de répondre de manière coordonnée aux besoins des communautés de base.

A cette fin, le programme comprend un large éventail d'interventions toutes complémentaires les unes des autres:

- un appui à de petits programmes locaux, concertés entre communes rurales et urbaines et autres groupements administratifs;
- une concertation obligatoire entre les différents acteurs (collectivités, élus locaux, ONG, associations, communautés religieuses) qui doivent apprendre à travailler ensemble;
- des investissements d'infrastructures (routes, ponts, assainissement, eau), des investissements sociaux (écoles, dispensaires) et des investissements productifs ;
- une consolidation des nouvelles structures municipales via à la fois des réalisations et un appui institutionnel (formation en gestion administrative et financière, animation sociale).

DECENTRALISED COOPERATION PROGRAMME IN HAITI

This programme started in 1995, continued in 1996 and is being renewed in 1997 under the eighth EDF. It is fully part of the Haitian Government's current reforms, which make the local authorities responsible for managing their economic area and for drawing up and implementing local development plans. However, although there are many popular initiatives, these authorities are woefully lacking the necessary resources and training. One of the objectives of the decentralised cooperation programme is therefore to give a boost to the municipalities, taking account of the potential that exists in local associations and foreign NGOs, and to incorporate the action taken by the various local players into joint projects in order to meet the grassroots communities' needs in a coordinated way.

To this end, the programme comprises a wide range of measures, all of which complement one another:

- support for small local programmes, agreed between rural and urban municipalities and other administrative groupings;
- mandatory consultation between the various players (local authorities, local politicians, NGOs, associations, religious communities), which have to learn to work together;
- infrastructure investment (roads, bridges, drainage, water), social investment (schools, dispensaries) and productive investment;
- consolidation of the new municipal structures by means of both projects and institutional support (training in administration and financial management, social organisation).

Les politiques sectorielles

Les politiques sectorielles devront s'insérer dans les mesures macro-économiques. Ces différentes politiques doivent donc mettre l'accent sur les secteurs sociaux, dont la santé et l'éducation qui jouent un rôle capital dans la lutte contre la pauvreté.

Il est important de préciser qu'il n'existe pas une nette segmentation entre la problématique de la santé et celle de l'éducation. Elles sont étroitement liées dans l'accomplissement et le succès d'autres actions du service public (emploi, promotion de la femme). Accorder la priorité à ces deux secteurs n'est pas en soi un souhait nouveau pour l'aide européenne. Ce qui a changé depuis le début des années quatre-vingt-dix, c'est une approche sectorielle plus générale, tournée vers une plus grande valorisation des ressources humaines. Les politiques menées en effet jusqu'alors avaient atteint certaines limites dues au cantonnement de la santé et de l'éducation dans des projets isolés, dispersés et non inscrits dans un schéma global d'intervention sectorielle comme c'est le cas aujourd'hui. Communément, la première démarche était appelée « aide-projet », par opposition à celle « d'aide-programme » qui prévaut aujourd'hui.

Toutefois, la politique actuelle de l'Union Européenne ne considère plus la santé et l'éducation comme pouvant passer par le seul développement des systèmes de soins ou de formation. Elles doivent être prises en compte lors de l'établissement des politiques de développement, notamment lors de la définition d'un cadre d'ensemble des politiques sociales et de la définition des stratégies de lutte contre la pauvreté.

LA SANTÉ

Des progrès importants ont été accomplis au cours des dernières décennies, qui ont permis d'éradiquer beaucoup de maladies endémiques et accru l'espérance de vie dans l'ensemble. Mais ces progrès sont inégalement répartis, selon les régions et les groupes sociaux. D'autre part, des maux nouveaux -tels que le SIDA- sont apparus dans le monde et d'autres maladies -comme la tuberculose- resurgissent.

Au vu de ce constat, l'aide européenne a réorienté sa stratégie d'interventions dans le domaine de la santé. Deux objectifs généraux ont été formulés:

- aider les pays à définir et mettre en œuvre des politiques de santé visant à assurer la satisfaction des besoins fondamentaux de leurs populations, et particulièrement ceux des groupes les plus défavorisés et les plus vulnérables;

Sectoral policies

The sectoral policies will have to form part of the macro-economic measures. They must therefore place the emphasis on the social sectors, including health and education, which play a very important part in combating poverty.

It should be noted that there is no clear separation between the problems of health and those of education. They are closely linked in the execution and success of other public service measures (employment, promotion of women). Giving priority to these two sectors is not in itself a new wish for European aid. What is new since the beginning of the '90s is a more general sectoral approach, geared to greater enhancement of human resources. The policies adopted up to that time had in fact reached certain limits arising from the separation of health and education in isolated, scattered projects that were not part of an overall sectoral assistance plan as is the case today. The first stage was commonly called 'project assistance' in contrast to the term 'programme assistance' generally used nowadays.

However, the European Union's present policy no longer considers health and education as merely involving the development of care or training systems. They have to be taken into account when development policies are being drawn up, particularly as regards defining a general framework of social policies and determining anti-poverty strategies.

HEALTH

Considerable progress has been made in the last 20 years or so, enabling many endemic diseases to be eradicated and increasing overall life expectancy. However, this progress is unevenly distributed over the regions and social groups. Moreover, new scourges – such as AIDS – have appeared in the world and other diseases – such as tuberculosis – are coming to the fore again.

In the light of the above, European aid has redirected its operational strategy in the field of health. Two general objectives have been set:

- to help the countries to define and implement health policies aimed at meeting their populations' fundamental needs, particularly those of the most underprivileged and most vulnerable groups;
- to organise and develop viable and efficient care systems.

There is no universal model for the organisation of health care systems. Each country must therefore, according to its own specific features, devise and adapt its national health policy, define objectives and strategies and formulate its health deve-

– structurer et développer des systèmes de soins viables et efficaces.

Il n'y a pas de modèle universel d'organisation des systèmes de santé. Chaque pays doit par conséquent, compte tenu de ses spécificités, élaborer et adapter sa politique nationale de santé, définir des objectifs et stratégies et formuler ses plans de développement sanitaire. Plus spécifiquement, il importe entre autres d'améliorer la couverture dans les zones les moins bien desservies, de renforcer les services de base plutôt que de privilégier le développement des services hospitaliers; il faut aussi appuyer les systèmes d'approvisionnement en médicaments essentiels. Ce qui passera obligatoirement par une meilleure mobilisation de ressources financières, encore fort limitées. Enfin, le domaine du HIV/SIDA constitue également le cheval de bataille de la Commission.

Au cours de ces dernières années, les actions communautaires ont donc été principalement axées sur:

a) L'appui aux gouvernements pour la définitions et la mise en oeuvre de politiques de santé visant à une meilleure accessibilité des populations à des services de qualité.

Dans ce cadre, les appuis visent essentiellement:

- à la correction des déséquilibres structurels et dans l'allocation des ressources en vue de promouvoir les soins de santé primaires,
- au renforcement des services de base,
- au développement d'une politique du médicament essentiel,
- au renforcement institutionnel et en particulier des capacités de planification, coordination et gestion des ressources humaines et financières allouées à la santé.

b) Le financement et le soutien à des programmes de réhabilitation des systèmes de santé dans des pays confrontés à des situations «post-conflits».

c) Le financement des programmes régionaux visant à développer les capacités régionales en matière de formation de personnels de santé et de recherche, ainsi qu'à assurer une meilleure coordination des actions concernant les principaux problèmes de santé (SIDA, cécité,...).

d) L'appui à la définition et mise en oeuvre d'une réponse structurelle et multisectorielle visant à minimiser au maximum l'expansion de l'épidémie du VIH/SIDA à travers la prévention, y inclus la protection des droits des séropositifs et personnes atteintes, les soins, la limitation des conséquences sociales de l'épidémie et le développement de la recherche.

e) Un développement des activités dans le domaine de la planification familiale.

lopment plans. More specifically, it is essential to improve the coverage in the areas with the poorest services and to consolidate the basic services rather than giving priority to the development of hospital services; it is also necessary to support the systems for the supply of essential medicines, which will inevitably involve better mobilisation of financial resources, which are still very limited. Lastly, the field of HIV/AIDS is also a perennial problem for the Commission.

Over the last few years, the Community's action has therefore concentrated on the following:

a) Support for governments to devise and implement health policies aimed at ensuring that the population has better access to good-quality services.

In this context, the support is designed mainly to:

- correct structural imbalances and uneven allocation of resources with a view to promoting primary health care;
- strengthen the basic services;
- develop a policy for essential medicines;
- strengthen the institutions, particularly as regards the capacity to plan, coordinate and manage the human and financial resources allocated to health.

b) Financing and support for health systems' rehabilitation programmes in countries faced with 'post-conflict' situations.

c) Funding of regional programmes aimed at developing regional capacities for the training of health and research personnel and at ensuring better coordination of measures relating to the main health problems (AIDS, blindness, etc.).

d) Help in determining and implementing a structural and multisectoral response designed to minimise as far as possible the spread of the HIV/AIDS epidemic through prevention, including protection of the rights of HIV-positive and affected persons, care, limitation of the social consequences of the epidemic and development of research.

e) Stepping up activities in the field of family planning.

This has resulted in a considerable increase in the resources allocated to health measures in the ACP countries, from ECU 160 million under Lomé II to almost ECU 800 million under Lomé IV (including budgetary support).

Cela s'est traduit par un accroissement considérable des ressources allouées aux actions de santé dans les pays ACP: celles-ci sont passées de 160 millions d'écus sous Lomé II à près de 800 millions d'écus sous Lomé IV (y compris l'appui sous forme budgétaire).

**MISE EN PLACE D'UN VOLET RÉHABILITATION DANS LE CADRE D'UN PROGRAMME
D'APPUI TRANSITOIRE À LA SANTÉ (PATSA) EN ANGOLA.**

L'Angola fait partie de ces pays détruits par des années de guerre civile et qui, progressivement, reconstruisent toutes leurs infrastructures. L'ensemble des éléments du système de santé a été détruit, qu'il s'agisse des ressources humaines et des infrastructures physiques, comme de l'appareil administratif de l'État. Cependant, l'impact de la guerre sur les populations n'est pas identique partout; il est variable. C'est pourquoi le Programme comporte également un volet humanitaire, accompli par ECHO (Office Humanitaire de la Commission Européenne), et relayé à terme par les efforts de réhabilitation. Ces derniers visent à relancer conjointement les services de santé et la structure administrative du secteur dans le but de couvrir ces besoins vitaux.

Concernant la relance des services de santé, la priorité est de rendre plus efficaces les niveaux intermédiaires de la « pyramide sanitaire » et de renforcer le rôle des hôpitaux ruraux. Des *zones transitoires de santé* vont être créées, espaces plus ou moins grands englobant deux ou trois municipalités et touchant chacun une population de 150.000 à 300.000 habitants. Au sein de chacune de ces zones est situé un hôpital rural de taille intermédiaire, public ou privé, ceux-ci ayant en effet prouvé par expérience qu'ils pouvaient constituer l'épicentre de la délivrance de soins de santé de bonne qualité. Seront ainsi relancés dans ces zones, outre l'hôpital, des petits centres et quelques postes de santé les plus adéquats, ainsi que les délégations municipales de santé concernées. Le tout formera un système cohérent et efficace, quasi autonome sur le plan des services curatifs et préventifs nécessaires, aisément gérables par les autorités de santé locales et les ONG compétentes en santé publique qui les appuieront. D'autant plus que le programme privilégiera également la formation et l'insertion de jeunes médecins angolais.

Deuxième pièce maîtresse de la réhabilitation, qui doit aller de pair, la relance progressive de la structure administrative de la santé au niveau périphérique (provinces et municipalités), pour assurer la planification, la gestion et le fonctionnement des services sanitaires réhabilités. Les aspects premiers de cet appui institutionnel

**INTRODUCTION OF A REHABILITATION SECTION IN A PROGRAMME OF
TRANSITIONAL SUPPORT FOR HEALTH (PATSA) IN ANGOLA.**

Angola is one of the countries ravaged by years of civil war that are gradually rebuilding all their infrastructures. All parts of the health system have been destroyed, from the human resources and physical infrastructures to the administrative apparatus of the State. However, the impact of war on the populations is not the same everywhere. That is why the programme also comprises a humanitarian section, run by ECHO (European Community Humanitarian Office) and ultimately superseded by the rehabilitation efforts, which are aimed at relaunching jointly the health services and the sector's administrative structure in order to meet these vital needs.

As far as revitalising the health services is concerned, the priority is to make the intermediate levels of the 'health pyramid' more efficient and to strengthen the role of rural hospitals. *Transitional health zones* are going to be created, areas of differing size encompassing two or three municipalities and each covering a population of 150 000 to 300 000. Within each of these zones there will be a medium-sized rural hospital, either public or private, since experience has shown that such hospitals can constitute the epicentre of the delivery of good-quality health care. Apart from the hospital, these zones will also have a number of small health centres and stations, together with the municipal health delegations of the towns concerned. The whole thing will form a coherent, efficient system, virtually independent as regards the necessary curative and preventive services and easily manageable by the local health authorities and the NGOs with responsibility for public health that will support them. All the more so because the programme will also give priority to the training and integration of young Angolan doctors.

The second cornerstone of rehabilitation, which must go hand-in-hand with the first one, is the gradual renewal of the peripheral administrative structure of health care (provinces and municipalities) in order to facilitate the planning, management and running of the revived health services. The prime aspects of this institutional support concern the reinforcement of national human resources at all levels and the introduction of management tools at provincial level so as to enable them to manage all their resources (Ministry of Health, provincial resources, donors, NGOs, patients' contributions) and all their expenditure. Similarly, the supply of medicines will be managed directly by means of projects to support health services and not via a centralised system, which is too weak at present.

tiennent au renforcement des ressources humaines nationales à tous les niveaux et à la mise en place d'outils de gestion à l'échelle des provinces de façon à leur permettre de gérer l'ensemble de leurs ressources (ministère de la santé, ressources provinciales, donateurs, ONG, participation des patients) et l'ensemble de leurs dépenses. De même, la gestion des médicaments se fera directement à travers les projets d'appui aux services de santé et non via un système centralisé d'approvisionnement, trop faible actuellement.

**UNE APPROCHE GLOBALE DES QUESTIONS DE SANTÉ:
ÉCLAIRAGES AU TRAVERS DE L'EXEMPLE DE L'ACTION
DE LA COMMUNAUTÉ EN CÔTE D'IVOIRE**

En 1990, en Côte d'Ivoire, se soigner était devenu difficile. Pour les Ivoiriens, en ville comme à la campagne, avoir accès à une consultation et obtenir les médicaments prescrits signifiaient s'engager dans un véritable marathon et nécessitaient de lourds sacrifices financiers.

Le fonctionnement des services de santé était gravement perturbé, l'entretien des infrastructures et équipements mal assuré et le personnel se décourageait. Le système public d'approvisionnement et de distribution du médicament s'effondrait, la pharmacie centrale (Pharmacie de Santé Publique-PSP) était au bord de la faillite. C'était là un des effets de la crise du financement public, liée aux difficultés économiques que connaissait le pays. C'était aussi une conséquence des politiques passées de développement sanitaire, et notamment, de la politique du médicament, centrée sur le recours exclusif à des spécialités pharmaceutiques coûteuses (les produits génériques étant prohibés).

La Commission n'avait jusque là guère été présente dans ce secteur de la santé. Un dialogue avec le gouvernement, notamment au travers de la préparation (aux côtés de la Banque Mondiale) d'un vaste programme de «valorisation des ressources humaines» était alors engagé. Dans ce cadre, en concertation étroite entre tous les partenaires, l'ensemble de la problématique sectorielle était passée en revue, des discussions sur les approches et scénarios pour une réforme étaient entamées, et des programmes d'appui étaient mis à l'étude.

Très vite on put passer aux premières actions. Elles prirent, pour la Commission, une forme particulière et nouvelle. L'accord autour d'un programme d'ajustement structurel permettait, en effet, à la Commission de mettre en oeuvre rapidement, grâce aux fonds dégagés par un programme d'importation, un appui budgétaire ci-

EDUCATION FOR ALL

Developments in the education and training sector have been fairly similar to those in health care in the ACP countries. The last 20 years or so have also brought distinct improvements on the whole, even if they have not all been consolidated.

The total number of children in primary school has risen sharply in Africa and the Caribbean, while the growth rate has been even higher at secondary level. There was a substantial improvement in higher education in the 1970s, accompanied by a diversification of institutions. However, the positive developments mask the uneven nature of their distribution. These figures are not found, for example, in the poorest countries of sub-Saharan Africa, where there is still a high rate of illiteracy. The main difficulty arises from both a substantial reduction in public expenditure and the poor quality of the education given. Moreover, access to education is very unequal. The Community's financial effort is aimed also at reducing these inequalities in the impact of its aid. In 1996, for example, there were 194 education projects (ECU 514 million) and other measures financed by the counterpart funds to the tune of ECU 500 million.

Following the adoption of the '*Horizon 2000*' declaration, enshrining education and training as part of the priority areas of European cooperation, pre-eminence is henceforth accorded to support for basic education, the "minimum that a person needs in order to be able to cope with life". To be more precise, it is essential that priority be given to better access for disadvantaged groups (including girls) and to the training of teachers. In the fields of secondary, technical and university education, which were given priority for a long time in the past, measures must target the subjects which are potentially the most important for the needs of the developing countries. As regards vocational training, for example, the Union and the Member States are stepping up their support for programmes aimed at providing training for the informal sectors of the economy.

As in the case of health, the funds allocated by the Community to education and training in the ACP countries have increased considerably, from almost ECU 300 million under Lomé II to ECU 800 million under Lomé IV (including budgetary support).

blé sur le médicament et un ensemble d'actions visant à appuyer une réforme de la politique du médicament et à rétablir le fonctionnement de la PSP.

Grâce à quatre programmes généraux d'importation successifs, l'intervention de la Communauté Européenne en faveur de la santé allait se poursuivre au cours des années suivantes. De nouvelles aides budgétaires ciblées sur la santé étaient réalisées, permettant de consolider et d'étendre le programme de médicaments essentiels et d'aider la Côte d'Ivoire à assumer les dépenses de santé les plus prioritaires.

Parallèlement, et de façon étroitement articulée aux actions entreprises dans le cadre des appuis à l'ajustement structurel, un projet «plus classique» d'autres actions étaient entreprises pour soutenir les réformes dans le secteur de la santé., appuyer la définition de la politique de santé, renforcer les capacités du Ministère, accompagner le processus de décentralisation et, notamment, améliorer le fonctionnement des services de santé dans deux régions du pays.

Un dialogue très approfondi présidait toujours à la préparation et à la mise en oeuvre des actions. Ce dialogue réunissait certes responsables gouvernementaux et représentants de la Commission, mais aussi l'ensemble des partenaires extérieurs et de nombreux acteurs ivoiriens issus du secteur public comme du secteur privé. C'est une approche globale, d'ensemble, de la problématique sectorielle et des solutions qui a été privilégiée.

Les premiers résultats ne se firent pas attendre. Par exemple, grâce à l'amélioration des procédures d'acquisition et de gestion, au centrage de l'approvisionnement sur les produits les plus essentiels et à l'augmentation du recours aux produits génériques, la PSP reprenait son activité. Un système de revente des médicaments était mis en place, tant dans les hôpitaux que dans les centres de santé. Les prix des produits distribués connaissaient une baisse importante. En moyenne, ils étaient quatre fois moins chers que dans le secteur privé.

Le dialogue développé à l'occasion des revues de dépenses publiques permettait d'encourager les efforts visant à adapter le budget aux besoins prioritaires, à réorienter la dépense publique en faveur des services de santé de base et à améliorer la gestion des fonds publics alloués à la santé. Le fonctionnement des services s'en trouvait amélioré.

L'ÉDUCATION POUR TOUS

Le secteur éducation et formation a connu une évolution assez similaire à celle de la santé dans les pays ACP. Les dernières décennies ont également apporté de nettes améliorations dans l'ensemble même si toutes ne sont pas consolidées.

**THE PROGRAMME OF TRAINING/INFORMATION
FOR THE ENVIRONMENT (PTIE): ECU 16 000 000.**

Implemented in eight Sahelian countries (Cape Verde, Burkina Faso, Gambia, Mali, Mauritania, Niger, Senegal and Chad), the PTIE is aimed at making primary-school children aware of the threats posed by desertification to the environment and living conditions in the Sahelian countries. This programme stems from a regional political will, since it was designed in implementation of the Sahelian education plan adopted by the Heads of State of the member countries of the CILSS (Permanent Inter-State Committee on Drought Control in the Sahel). These countries are suffering from the serious consequences of desertification following the long period of drought in the region. For millions of people living there, certain types of harmful behaviour must be avoided, such as overexploitation of the land or deforestation. In this context, the nature of the programme is also and above all, an investment in human resources: involving the maximum number of target groups in order to make them tomorrow's players in the field of environmental protection.

The PTIE, financed partly by the European Union under the regional indicative programme for West Africa and partly by the countries' own funds, is in its second phase. Following a trial period from 1990 to 1995, during which environmental education experiments were carried out in the countries' education systems, a second, 'terminal' phase has begun for a period of five years. The programme is built around three central themes: an information campaign targeted at the populations, local authorities, parents and schoolteachers; training of teachers and the provision of specific teaching aids common to the nine countries (books, teaching materials, picture catalogues); and, of course, education of the pupils. It is thus implemented at three levels:

- regional level: the CILSS Executive Secretariat is responsible for running the programme and supervising its implementation, with the help of the leaders of the national technical groups and a representative of the European Commission. There is also a regional databank for collecting and processing data on existing teaching tools and providing support for the production of other teaching tools specific to the programme;
- national level: the project leaders are responsible for putting the programme in place in conjunction with the regional implementing structures. In other words, they are responsible for the communication campaign, the training of teachers, the work

Le nombre total d'enfants scolarisés a fortement augmenté en Afrique et dans les Caraïbes pour ce qui est du niveau primaire ; et le secondaire enregistre un taux de croissance encore plus important. L'enseignement supérieur s'est, lui, fortement amélioré durant les années soixante-dix, accompagné d'une diversification des institutions. Mais ces résultats positifs occultent en réalité le caractère inégal de leur répartition. Ces chiffres ne se vérifient pas par exemple dans les pays les plus pauvres d'Afrique subsaharienne dans lesquels demeure un grand pourcentage d'analphabètes. La principale difficulté provient à la fois d'une diminution considérable des dépenses publiques afférentes et de la mauvaise qualité de l'enseignement dispensé. En outre, l'accès à l'éducation est très inégal. Les efforts financiers de la Communauté visent aussi à réduire ces inégalités dans l'impact de son aide. Ainsi en 1996, il y eut 194 projets d'éducation (514 millions d'écus) et d'autres actions financées par les fonds de contrepartie d'un montant de 500 millions d'écus.

Suite à l'adoption de la déclaration «*Horizon 2000*», entérinant l'éducation et la formation comme partie des domaines prioritaires de la coopération européenne, la prééminence est désormais accordée à l'appui à l'éducation de base, le « minimum dont a besoin une personne pour pouvoir faire face à la vie ». Plus précisément, il est inéluctable qu'un meilleur accès des groupes désavantagés (dont les filles) soit privilégié ; de même que la formation des professeurs dans ce domaine. En matière d'éducation secondaire, technique et universitaire, longtemps privilégiés dans le passé, les actions doivent cibler les disciplines qui sont potentiellement les plus importantes pour les besoins des pays en développement. Par exemple, en terme de formation professionnelle, l'Union et les États membres renforcent leurs appuis aux programmes ayant notamment pour but la formation pour les secteurs économiques informels.

Les fonds consacrés par la Communauté à l'éducation et à la formation dans les pays ACP se sont, comme pour la santé, accrus considérablement et sont passés de près de 300 millions d'écus sous Lomé II à 800 millions d'écus sous Lomé IV (y compris les appuis budgétaires).

**LE PROGRAMME DE FORMATION-INFORMATION
POUR L'ENVIRONNEMENT (PFIE): 16 000 000 ECUS**

Mis en œuvre dans huit pays sahéliens (Cap Vert, Burkina Faso, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad), le Pfié vise à sensibiliser les enfants du cycle primaire aux menaces que fait peser la désertification sur l'environnement et sur les

of the national pedagogical teams and the provision of funds to the schools for the purchase of equipment and operating expenses;

- local level: training of young people, both at school and in the field, by means of practical work (gardening, workshops, field visits) with development agents.

While the first phase reached 60 000 young people and 1 800 teachers in 900 schools, the second phase, currently under way, has already involved 672 000 young people, 15 000 teachers and 3 000 schools, i.e. a sample of between 18 and 23% depending on the country.

The macro-economic context

The fight against poverty concerns all aspects of Lomé IV, from micro-schemes or health policy to NGO cofinancing or rural development. The new slant of aid policy towards greater decentralisation leaves the choice of objectives up to the countries, making it possible to step up and strengthen the necessary and useful dialogue of concertation between the European Union and the ACP countries on the fight against poverty at macro-economic level.

A MUTUAL COMMITMENT

Since its inception, the Lomé Convention has adopted and implemented a cooperation policy based on a genuine partnership between the Commission and each ACP government. The role that the Commission and the Member States have assigned themselves has consisted in providing support for the governments in their measures to reduce poverty. Policies aimed at reducing poverty have little chance of success if they are not backed up by a real willingness on the part of local authorities to achieve this goal. This also means that both the Commission and the ACP countries have to commit themselves to common objectives and priorities. For the Commission, this entails a better knowledge of the tools used by the governments. It will also have to seek an in-depth assessment of the results.

In 1996, it was possible to programme the assistance for each country under the eighth EDF. In the case of Jamaica, for example, it was decided that 65% of the resources of the NIP (National Indicative Programme) will be concentrated on reducing poverty, with the specific objective of improving the living conditions of the most deprived in both urban and rural areas, particularly through measures relating to health and education. This choice was the outcome of a participative evaluation

conditions de vie dans les pays sahéliens. Ce programme est issu d'une volonté politique régionale puisqu'il a été conçu en application du plan sahélien d'éducation adopté par les Chefs d'États des pays membres du Cilss (Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel). Ces pays souffrent des graves conséquences de la désertification consécutive à la longue sécheresse qui sévit dans la région. Il convient, pour des millions de personnes qui y vivent, d'éviter certains comportements préjudiciables tels la surexploitation des sols ou la déforestation. Dans ce contexte, la nature du programme tient aussi et avant tout en un investissement dans les ressources humaines: impliquer un maximum de publics-cibles pour en faire les acteurs de demain de la protection de l'environnement.

Le Pfié, financé pour partie par l'Union européenne dans le cadre du Programme indicatif régional pour l'Afrique de l'Ouest et pour partie par des fonds propres nationaux, est dans sa seconde phase. Après une période « test » de 1990 à 1995 qui a permis d'expérimenter l'éducation environnementale dans les systèmes éducatifs, une seconde phase, dite terminale, a débuté, pour une période de cinq ans. Le programme se construit autour de trois axes centraux : une campagne d'information des populations, des autorités locales, des parents et des maîtres d'écoles; la formation de ces derniers et l'octroi d'outils pédagogiques spécifiques communs aux neuf pays (livres, matériels pédagogiques, répertoires d'images), et bien évidemment l'éducation des élèves. Trois niveaux d'exécution sont ainsi impliqués:

- au niveau régional : le Secrétariat exécutif du Cilss est chargé du pilotage du programme et de la supervision de son exécution, soutenu dans cette tâche par les responsables des groupes techniques nationaux et un représentant de la Commission européenne. A ce niveau se situe également une Banque régionale de données chargée notamment de la collecte des outils pédagogiques existants, et de leur traitement ainsi qu'un appui à la fabrication d'autres outils pédagogiques propres au programme.
- au niveau national : les chefs de projets sont responsables de la mise en place du programme en liaison avec les structures régionales d'exécution. C'est-à-dire qu'ils sont chargés de la campagne de communication, de la formation des maîtres, des travaux des équipes pédagogiques nationales et de la mise à disposition aux écoles des fonds d'équipement et de fonctionnement.
- au niveau local : les opérations de formation des jeunes, d'une part en milieu scolaire et, d'autre part, sur le terrain, via des travaux pratiques (jardinage, ateliers de réflexion, visites sur le terrain) avec des agents de développement.

of needs and a precise identification of the beneficiaries and the impact of the measures to be taken. For others, poverty will be reduced through rural development (Benin, Guinea), food security (Ethiopia), strengthening the involvement of local communities (Cameroon), development of microenterprises and creating jobs in SMEs.

The dialogue between the Commission and the ACP countries does not concern only programmable assistance. The EDF also has a 'non-programmable' assistance part, which may have induced effects on the reduction of poverty. The same applies to certain types of budgetary aid, including food security policies in particular.

While it is true that a wide-ranging process of growth supported by the countries themselves, in accordance with the priorities defined with the help of the Commission, is needed in order to combat poverty, it is not enough by itself. Macroeconomic policies lay down the general framework for the organisation and development of the economy. Projects and sectoral measures have to constitute the harmonised elements of this framework. The poverty dimension has to be explicitly incorporated at all stages of the discussion and the social implications of stability measures taken into consideration.

When the European Community embarked in its turn on the structural adjustment exercise, and in accordance with Article 226 of the Lomé IV Convention, which stresses the importance of measures aimed at attenuating the adverse social effects of adjustment, it took care to place emphasis on the fight against poverty and to incorporate precisely the social dimension into these programmes while reinforcing the objective of structural adjustment, which remains the creation of an environment conducive to economic growth. The transfers of funds under the structural adjustment facility enable many countries to avoid a breakdown of the resources allocated to the running of public services such as health care and primary education.

Since the beginning of Community support for structural adjustment, a substantial proportion of the counterpart funds for this aid has been devoted to securing public expenditure on health and education and ensuring adequate funding of operating expenditure (excluding wages and salaries), particularly for primary care and elementary education services.

An evaluation of the use of counterpart funds in the context of Community support for structural adjustment during the first five-year period of Lomé IV (1991 to 1995) was carried out in 1995. Out of the overall volume of funding equivalent to ECU 1 billion for a total of 37 countries, the bulk did indeed go to the social sectors:

Si la première phase a touché 60.000 jeunes, et 1.800 enseignants regroupés dans 900 écoles, la seconde phase, en cours, compte déjà 672.000 jeunes, 15.000 enseignants et 3.000 écoles, soit un échantillon représentant entre 18 % et 23 % selon les pays.

Le cadre macro-économique

La lutte contre la pauvreté concerne tous les aspects de Lomé IV, qu'il s'agisse des microréalisations ou de la politique de la santé, du cofinancement ONG ou du développement rural. Les nouvelles orientations de la politique d'aide vers une plus grande décentralisation, laissent aux États la maîtrise du choix des objectifs, ce qui permet de développer et de renforcer le nécessaire et utile dialogue de concertation entre l'Union européenne et les pays ACP sur la lutte contre la pauvreté au niveau macro-économique.

UN ENGAGEMENT MUTUEL

Dès ses débuts, la Convention de Lomé a adopté et mis en oeuvre une politique de coopération fondée sur un véritable partenariat entre la Commission et chaque gouvernement ACP. Le rôle que se sont fixé la Commission et les États membres a consisté à apporter son soutien aux gouvernements dans leurs actions pour réduire la pauvreté. Les politiques visant à réduire la pauvreté ont peu de chance d'aboutir si elles ne s'appuient pas sur une volonté réelle des autorités locales d'y parvenir. Cela implique aussi que tant la Commission que les États ACP s'engagent sur des objectifs et des priorités communs. Cela demande aussi pour la Commission une meilleure connaissance des outils utilisés par les gouvernements. Elle devra également chercher une appréciation approfondie des résultats.

L'année 1996 a permis la programmation des aides de chaque pays, dans le cadre du huitième FED. Ainsi, pour la Jamaïque par exemple, il a été décidé que 65 % des ressources du PIN (Programme Indicatif National) seront concentrées à la réduction de la pauvreté, avec comme objectif spécifique d'améliorer les conditions de vie des plus démunis tant en milieu urbain que rural, notamment par des actions articulées sur la santé et l'éducation. Ce choix était le résultat d'une évaluation participative des besoins et d'une identification précise des bénéficiaires, ainsi que de l'impact des actions à mener. Pour d'autres, la réduction de la pauvreté passera par le développement rural (Bénin, Guinée), la sécurité alimentaire (Éthiopie)

health – essentially primary care – was allocated 40% of the funds made available to the governments and education – especially primary education – 30%.

The results of these measures to assist the social sectors in the countries undergoing adjustment are considered positive, despite the difficulties in many countries arising from the shortcomings in budgetary management and from the effects of inflation on the amount of social expenditure budgeted, and despite the inevitable uncertainties of the analysis.

The 'social' conditionality of support for adjustment affects mainly the volume of resources for the social sectors but does not have any great influence on the nature of this expenditure. To this end, a longer-term scheme of support for sectoral development has to be initiated, based on a real dialogue about the necessary policies and reforms of institutions and financial management. Leaving the micro-economic approach behind, the Commission is currently engaged in devising sectoral approaches aimed at reforming and developing the public services essential to combating poverty.

Conclusion

It is a bit too soon to give a detailed assessment of the results of this reslanting of European aid. At all levels, a perfect understanding of the needs of the most deprived requires ongoing concerted action. The same applies to the many phases of development processes. The Commission can nevertheless be satisfied that it has stepped up, through the dialogue with the Member States and the ACP countries, the efforts to bring about greater consideration of human development.

The Commission is also aware that the efforts made up to now are still flimsy. The Lomé Convention is coming to an end and, in the context of combating poverty, it has been agreed to start giving some thought as of now to the future of the partnership with the ACP countries. The *Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries at the dawn of the 21st century*, published in 1996, provides some guidelines for these thoughts. In this connection, the Green Paper stipulates that "the Union could propose to its partners a more strategic approach in two directions: access to productive resources, employment and the development of human resources, and support for social policies". As regards the second direction, the more general sectoral approach should be stressed, to the detriment of project assistance. It would involve, on the one hand, deepening the

ou encore le renforcement de la participation des communautés locales (Cameroun), le développement des microentreprises, et la création d'emplois dans les PME.

Le dialogue entre la Commission et les États ACP ne porte pas que sur une aide programmable. Le FED comporte aussi une partie d'aide dite « non-programmable » qui peut également avoir des effets induits sur la réduction de la pauvreté. Il en va de même de certaines aides budgétaires, dont notamment, les politiques de sécurité alimentaire.

S'il est vrai qu'un large processus de croissance soutenu par les pays eux-mêmes, selon les priorités définies avec le concours de la Commission, est nécessaire pour lutter contre la pauvreté, il n'est toutefois pas suffisant. Les politiques macro-économiques établissent le cadre général de l'organisation et du développement de l'économie. Les interventions sectorielles et les projets doivent en constituer les éléments harmonisés. La dimension pauvreté doit être explicitement incorporée à tous les stades de la discussion et les implications sociales qu'auront les actions de stabilité prises en considération.

Lorsque la Communauté européenne s'est engagée à son tour dans l'exercice d'ajustement structurel, et conformément à l'article 226 de la Convention Lomé IV qui souligne l'importance de mesures visant à atténuer les effets sociaux négatifs de l'ajustement, elle prit soin de mettre l'accent sur la lutte contre la pauvreté, d'intégrer précisément la dimension sociale dans l'élaboration de ces programmes, en renforçant l'objectif de l'ajustement structurel qui reste bien la création d'un environnement propice à la croissance économique. Les transferts de ressources au titre de la facilité d'ajustement structurel, permettent à de nombreux pays d'éviter un effondrement des ressources consacrées au fonctionnement des services publics tels que la santé de base et l'éducation primaire.

Dès le début de l'appui communautaire à l'ajustement structurel une part substantielle des fonds de contrepartie de cette aide a été consacrée à sécuriser les dépenses publiques de santé et d'éducation et à assurer un financement adéquat des dépenses de fonctionnement (hors salaires), en particulier pour les services de soins primaires et l'éducation de base.

Une évaluation de l'utilisation des fonds de contrepartie dans le cadre de l'appui communautaire à l'ajustement structurel durant la première période quinquennale de Lomé IV (1991 à 1995) fut entreprise en 1995. Sur une masse financière de l'équivalent d'un milliard d'écus pour un ensemble de 37 pays, les secteurs sociaux ont effectivement été privilégiés : la santé – essentiellement la santé de base – s'est

dialogue on social policies in order to “devise a general strategy and examine the links between the economic objectives and the social objectives” and, on the other hand, supporting “financial assistance paying special attention to the financing of current expenditure in these sectors, in close conjunction with the macro-economic dialogue and the structural adjustment processes”.

European aid is not an isolated entity. The Community is not the only one to have made combating poverty a priority objective. Coordination and coherence are therefore much sought-after between combating poverty and the development policies embarked upon by other national, regional and multilateral agencies. This applies also to policies that have other objectives, such as the policies governed by world trade. In a time of economic globalisation, the aim of reducing poverty in the developing countries has a little more chance of being achieved thanks to the improvement in the international environment and to the reduction of the often detrimental constraints that external economic relations impose on the effectiveness of national anti-poverty policies. The Commission has reaffirmed the major role that it would like to play in combating poverty and assisting the development of the ACP countries. The Community and the Member States strongly emphasise the importance of the social dimension in general and the fight against poverty in particular for the selection and use of cooperation instruments. These efforts will be continued in order to influence international policies to take the poverty dimension into account in their measures to assist the developing countries.

vu consacrer 40 % des fonds ainsi mis à la disposition de gouvernements, et l'éducation – surtout l'éducation primaire – 30 %.

Le bilan de cette action en faveur des secteurs sociaux des pays en ajustement est jugé positif, malgré les difficultés dans de nombreux pays dues aux insuffisances dans la gestion budgétaire et aux effets de l'inflation sur le montant des dépenses sociales prévues, et malgré les inévitables incertitudes de l'analyse.

La conditionnalité «sociale» de l'appui à l'ajustement affecte essentiellement le volume des ressources pour les secteurs sociaux, mais n'a pas de grande influence sur la nature de ces dépenses. Pour cela il faut engager une action d'appui au développement sectoriel à plus long terme, fondée sur un réel dialogue sur les politiques et les réformes institutionnelles et de gestion financière qui s'imposent. Sortant d'une approche micro-économique la Commission se lance actuellement dans l'élaboration d'approches sectorielles visant la réforme et le développement des services publics essentiels à la lutte contre la pauvreté.

En conclusion

Il est un peu tôt pour dresser un bilan, apprécier en détail les résultats de cette réorientation de l'aide européenne. À tous les niveaux, une parfaite compréhension des besoins des plus défavorisés nécessite des actions constantes et concertées. Il en va de même pour les multiples phases des processus de développement. La Commission peut néanmoins se satisfaire d'avoir multiplié, au gré du dialogue avec les États membres et les pays ACP, les efforts pour parvenir à une plus grande considération du développement humain.

La Commission est consciente également que les efforts menés jusqu'à maintenant restent fragiles. La Convention de Lomé touche à sa fin et, dans le contexte de la lutte contre la pauvreté, il est convenu de réfléchir dès à présent sur l'avenir du partenariat avec les pays ACP. Le *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21^e siècle*, publié en 1996, fournit des orientations pour ces réflexions. À cet égard, le Livre vert stipule que «l'Union pourrait proposer à ses partenaires une approche plus stratégique dans deux directions: l'accès aux ressources productives, l'emploi et le développement des ressources humaines et l'appui aux politiques sociales». Quant à la seconde direction, l'approche sectorielle plus globale devrait être accentuée, au détriment de l'aide-projet. Il s'agirait d'une part d'approfondir le dialogue sur les politiques sociales pour «dégager une stratégie générale et examiner les liens entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux»

et, d'autre part, d'appuyer «une aide financière accordant une attention particulière au financement des dépenses courantes dans ces secteurs, en étroite liaison avec le dialogue macro-économique et les processus d'ajustement structurel».

L'aide européenne n'est pas une entité isolée. La Communauté n'est pas seule à avoir fait de la lutte contre la pauvreté un objectif prioritaire. Une coordination et une cohérence sont par conséquent grandement recherchées entre celle-ci et les politiques de développement engagées par d'autres agences nationales, régionales et multilatérales. Cela vaut également pour des politiques qui ont d'autres finalités, comme les politiques régies par le commerce mondial. A l'heure de la globalisation économique, l'objectif de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement a un peu plus de chance d'être atteint grâce à l'amélioration de l'environnement international, et à la réduction des contraintes souvent préjudiciables que les relations économiques avec l'extérieur font peser sur l'efficacité des politiques nationales de lutte contre la pauvreté. La Commission a réaffirmé le rôle majeur qu'elle voudrait jouer dans la lutte contre la pauvreté et pour le développement des États ACP. La Communauté et les États membres insistent fortement sur l'importance de la dimension sociale en général et de la lutte contre la pauvreté en particulier dans la sélection et l'utilisation des instruments de coopération. Ces efforts seront poursuivis afin d'influer sur les politiques internationales pour qu'elles prennent en compte la dimension pauvreté dans leurs actions en faveur des pays en développement.

