

# Résumé

---

## Objectif, contexte et portée de l'évaluation

La présente évaluation de la coopération de l'UE avec l'Afrique orientale, l'Afrique australe et la région de l'Océan Indien (AO-AA-OI) vise à :

- fournir une évaluation globale et indépendante de la coopération passée et actuelle ;
- identifier les leçons apprises et formuler des recommandations pour éclairer la stratégie de coopération actuelle et future ainsi que sa mise en œuvre.

Le contexte et la portée de l'évaluation comprennent le soutien de l'UE par l'intermédiaire des programmes indicatifs régionaux (PIR) des 10<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> FED (Fonds Européen de Développement) au cours de la période 2008-2015, en tenant compte des accords de partenariat économique (APE), du cadre de coopération et des autres engagements officiels. Géographiquement, le champ d'application est celui des cinq organisations régionales dûment mandatées (ORDM) (COMESA, CAE, IGAD, COI et CDAA) et leurs 25 États membres éligibles au soutien du FED. Le financement communautaire total alloué par l'intermédiaire des PIR dépasse 2,6 milliards d'euros.

## Méthodologie et défis

L'évaluation est fondée sur les orientations méthodologiques élaborées par la Direction Générale pour la Coopération internationale et le développement (DG DEVCO) de la Commission européenne, en particulier par l'Unité évaluation. Elle s'est déroulée en quatre phases principales entre juin 2016 et juillet 2017 : lancement, étude documentaire, visites de terrain et synthèse. L'évaluation a été gérée par l'Unité évaluation, qui a intégré tous les services concernés de l'UE dans un groupe de référence chargé de superviser le processus. Huit questions d'évaluation ont été formulées dans le cadre d'un processus structuré fondé sur l'analyse des cadres politiques de l'UE et la reconstruction de la logique d'intervention de l'UE liée à la coopération régionale dans les régions AO-AA-OI. Un inventaire du soutien de l'UE à la coopération régionale a été établi et des questions d'évaluation, des critères de jugement et des indicateurs ont été définis pour guider la collecte et l'analyse des données. Des visites sur le terrain ont été effectuées dans 10 pays, y compris ceux qui accueillent les ORDM. L'évaluation a utilisé une combinaison d'outils et de techniques pour la collecte de données primaires et secondaires, y compris une enquête en ligne auprès de 27 délégations de l'UE et d'autres parties prenantes, une analyse des documents stratégiques régionaux et nationaux, une analyse documentaire, une méta-analyse des évaluations/audits et des entretiens avec les parties prenantes. Les parties prenantes consultées comprenaient les bénéficiaires et les acteurs des interventions, les organisations chargées de la mise en œuvre, les partenaires nationaux, les délégations de l'UE, les institutions financières internationales, la CE et les organisations de la société civile.

Les principaux défis concernaient, d'une part, le large champ d'intervention de 25 pays, cinq ORDM et trois domaines prioritaires (intégration économique régionale, paix et sécurité, gestion des ressources naturelles) et, d'autre part, le fait que bon nombre des interventions du 11<sup>e</sup> FED, qui reflétaient la nouvelle stratégie de coopération à la suite d'un examen à mi-parcours (2011), n'avaient pas encore été mises en œuvre.

## Conclusions

**Le soutien de l'UE à la région AO-AA-OI s'est déroulé dans un contexte extrêmement complexe et difficile, compliqué par l'absence d'une rationalisation de l'architecture régionale sous une égide africaine (Conclusion 1).** Ce contexte dynamique a imposé de grandes exigences aux délégations de l'Union Européenne (DUE) et aux ORDM, en termes de gestion des risques d'une part, et d'autre part pour trouver le degré de flexibilité nécessaire pour répondre au changement. L'absence d'une rationalisation de l'architecture régionale sous une égide africaine a rendu difficile l'ancrage des interventions dans une vision stable à long terme.

**Les hypothèses sous-jacentes et l'économie politique qui influent sur les progrès de l'intégration régionale et l'efficacité probable de l'aide extérieure n'ont pas été pleinement examinées ou remises en question (Conclusion 2).** On ne disposait pas d'une analyse approfondie de l'économie politique pour remettre en question et tester les hypothèses de base et d'autres facteurs influençant l'intégration régionale, p.ex. 1) le lien entre les objectifs et les priorités des ORDM, d'une part, et les priorités et les besoins réels des États membres, d'autre part 2) l'écart entre la rhétorique des États membres sur une intégration régionale ambitieuse et leur engagement concret dans la pratique ; 3) l'environnement de mise en conformité et d'incitation à la fois au niveau des ORDM et des États membres ; 4) l'implication de la société civile et du secteur privé dans le travail de plaidoyer, d'établissement des priorités et de conception des programmes ; 5) l'équilibre des intérêts entre États membres plus ou moins puissants ; 6) les conflits et divisions historiques et identitaires qui transcendent les frontières nationales et régionales.

**Le soutien régional de l'UE a été aligné et adapté à l'agenda de l'intégration régionale, mais l'engagement et les capacités des partenaires ont été surestimés, en particulier dans le 10<sup>e</sup> FED (Conclusion 3).** Cela a conduit à des allocations et des délais trop ambitieux, ce qui a contribué à la sous-performance du 10<sup>e</sup> FED. Les plans ambitieux des ORDM et des États membres n'ont pas été assortis à leurs capacités et leurs engagements dans la pratique. Bien que le soutien de l'UE ait été mis en œuvre de bonne foi, soigneusement planifié et entrepris en étroite consultation avec les partenaires, il y avait des risques d'effets néfastes en termes de soutien trop important aux ORDM, de dépendance et de surcharge de l'agenda régional en activités. Ces effets ont été reconnus dans l'évaluation à mi-parcours du 10<sup>e</sup> FED et pris en compte dans le suivi de cette évaluation, ainsi que dans les nouvelles modalités du 11<sup>e</sup> FED. Les révisions n'ont pas permis d'introduire l'approche radicalement nouvelle qui aurait pu être indiquée si des évaluations approfondies des besoins, des analyses organisationnelles et stratégiques et des consultations avaient été menées, y compris au niveau panafricain.

**Les ajustements et l'approche du 11<sup>e</sup> FED ont tenu compte des enseignements tirés du passé et, d'une manière générale, ont été orientés dans la bonne direction ; toutefois, des faiblesses ont été relevées. Celles-ci ont des implications sur l'impact et la durabilité des programmes potentiels (Conclusion 4).** Le PIR du 11<sup>e</sup> FED a reconnu la nécessité d'une approche duale régionale et nationale forte et d'un rôle renforcé du secteur privé. Il a également répondu aux recommandations des précédentes évaluations et des évaluations à mi-parcours. Cependant, dans certains domaines, la tendance a été d'essayer de résoudre trop de problèmes à la fois. En outre, la prolifération des instruments et des programmes de l'UE dans la région a semé la confusion. Le fait de conclure la programmation des programmes nationaux (PIN) avant le programme régional (PIR) a réduit l'interaction PIN/PIR souhaitée. La concentration des secteurs d'intervention prioritaires du PIN a déplacé la plupart des activités de développement du commerce et du secteur privé vers le PIR, ce qui a compliqué la coordination régionale et nationale et, dans certains cas, a empêché l'application du principe de subsidiarité, en particulier

dans les activités liées au développement du secteur privé et au renforcement durable des capacités.

**La coopération régionale de l'UE a clairement apporté une valeur ajoutée, même si son potentiel est loin d'avoir été pleinement exploité (Conclusion 5).** La coopération régionale de l'UE dans la région AO-AA-OI a clairement apporté une valeur ajoutée par rapport à ses autres activités de coopération (mondiale, nationale) et à d'autres partenaires de développement, y compris les États membres. Elle a fourni un financement plus stable et plus important, et était globalement moins axée sur les projets. Elle a également fait appel à un éventail de modalités et de modes de gestion, en plus d'un dialogue politique et sur les politiques structuré dans une optique de cohérence des politiques pour le développement et d'une approche globale pour le développement, la paix et la sécurité. En outre, l'UE était en bonne position pour harmoniser ses interventions avec les États membres de l'UE, car elle était guidée par un agenda politique commun. Enfin, la coopération régionale de l'UE a apporté l'expérience de l'intégration européenne.

**Un dialogue axé sur le déboursement plutôt que sur les questions stratégiques et opérationnelles (Conclusion 6).** Le dialogue entre l'UE et les ORDM s'est principalement axé sur la mise en œuvre du programme de coopération de l'UE, en se concentrant davantage sur la gestion de l'aide de l'UE et sur l'augmentation du niveau des déboursements que sur les questions stratégiques. Le dialogue politique a eu tendance à privilégier l'établissement de bonnes relations plutôt que de soulever des questions litigieuses. Stratégiquement, cela aurait bien pu être la bonne approche. Mais cela signifie que l'occasion a été perdue de discuter des hypothèses et des lacunes persistantes dans la domestication des accords régionaux par les États membres. La combinaison du dialogue politique et du dialogue sur les politiques n'a pas été portée à un niveau suffisamment élevé pour concrétiser les opportunités diplomatiques et politiques prévues par le SEAE au vu de l'ampleur du programme.

**Des résultats importants ont été obtenus dans tous les domaines prioritaires, même si les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et le niveau de durabilité varient (Conclusion 7).** Les résultats mis en évidence dans cette section étaient de nature régionale et ont contribué à la réalisation des objectifs généraux de l'UE dans les domaines de l'intégration économique régionale, de la paix et de la sécurité et de la gestion des ressources naturelles. Ces exemples, ainsi que les constats détaillés du rapport soulignent le potentiel du soutien régional de l'UE pour obtenir des résultats dans des domaines où les processus nationaux et continentaux ne le peuvent pas. La combinaison d'un soutien aux trois domaines prioritaires a été bien équilibrée dans les PIR des 10<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> FED. Parmi les résultats importants obtenus grâce à une contribution des programmes régionaux de l'UE figurent notamment :

- Intégration économique régionale : commerce - des améliorations et des résultats tangibles ont été observés dans les domaines de la facilitation des échanges, des mesures sanitaires et phytosanitaires, des règlements techniques et des normes régionales, des barrières non tarifaires, des politiques de concurrence, du financement du commerce et de la gestion macroéconomique, y compris par exemple le soutien apporté au Système régional intégré de règlement électronique de la CDAA (SIRESS, 2013), adopté par les banques dans neuf pays.
- Intégration économique régionale : infrastructures - un soutien a été apporté aux interventions dans le domaine des infrastructures tant physiques que non physiques, ce qui a permis d'aboutir à des interventions bien conçues. Par exemple, le soutien de l'UE au développement des infrastructures le long des corridors de transport en Afrique de l'Est a contribué à améliorer la facilitation du commerce dans la CAE.

- Démocratie, paix et sécurité - La coopération régionale de l'UE a contribué à renforcer les capacités en matière d'élections crédibles, d'alerte rapide et de réaction, et d'opérations de soutien à la paix. Par exemple, dans l'IGAD, l'adoption d'un protocole sur la démocratie, la gouvernance et les élections ; le Code de conduite des élections ; les Directives à l'intention des observateurs électoraux ; les missions d'observation électorale au Sud-Soudan, au Soudan, en Ouganda et à Djibouti.
- Gestion des ressources naturelles - Le soutien de l'UE a contribué à améliorer la gouvernance et la gestion des ressources naturelles, en particulier en ce qui concerne la pêche, par exemple la gestion des ressources naturelles d'importance régionale (par exemple en encourageant les patrouilles conjointes des pêcheries) au sein de la COI.

**Le respect des accords régionaux par les États membres et l'adaptation de ces accords au niveau national sont un facteur déterminant dans la réalisation des objectifs d'intégration régionale, mais les progrès ont été décevants (Conclusion 8).** Les systèmes de supervision et de mise en conformité des États membres dans la région AO-AA-OI n'ont pas été efficaces et les progrès ont été globalement faibles. Les facteurs qui influent sur le rythme de domestication sont notamment le leadership politique, la « demande » d'intégration régionale de la part du secteur privé, la clarté et la simplicité des obligations et les sensibilités sectorielles/des groupes d'intérêt. Il reste à voir si l'accent plus fort mis par le 11<sup>e</sup> FED sur une approche régionale et nationale permettra de traiter cette problématique de manière plus globale.

**L'efficacité des ORDM et l'efficacité du soutien de l'UE à l'intégration régionale ont été faibles (Conclusion 9).** Bien que des résultats aient été obtenus, les ressources n'ont pas été utilisées avec autant d'efficacité qu'elles n'auraient pu l'être. D'une manière générale, les fonds alloués aux infrastructures ont été utilisés de manière relativement efficace, en tirant parti des procédures éprouvées de financement mixte. Toutefois, les ressources n'ont pas été utilisées avec autant d'efficacité dans d'autres domaines comme l'intégration économique régionale, la paix et la sécurité et la gestion des ressources naturelles. Les facteurs clés sont : i) la capacité des ORDM à absorber et gérer les fonds; et ii) les règles et procédures internes de l'UE, que les agences de mise en œuvre n'ont pas trouvées faciles à utiliser. Ces facteurs ont été pris en compte par toutes les parties concernées, et tant l'appui budgétaire que les accords de contribution ont été utilisés, le cas échéant, pour accroître l'efficacité, bien qu'ils n'aient pas toujours été en mesure de relever les défis. Les accords de contribution (par l'intermédiaire du COMESA et plus tard également avec la CDAA) ont montré qu'ils peuvent avoir un effet potentiellement important et constructif, bien que non sans difficultés. Cela s'explique par le fait que les systèmes propres aux ORDM n'étaient pas nécessairement agiles ou bien mis en œuvre dans la pratique et que les partenaires nationaux (pays non éligibles au soutien budgétaire) étaient obligés d'utiliser des systèmes ORDM avec lesquels ils étaient peu familiers.

**Il y a eu une cohérence des politiques pour le développement (CPD) dans toute l'UE et avec les politiques des États membres de l'UE et d'autres partenaires au développement, mais les synergies au niveau opérationnel ont varié, avec quelques exemples de doublons (Conclusion 10).** En l'absence d'efforts des contreparties africaines pour rationaliser l'architecture régionale et délimiter les fonctions essentielles des ORDM, l'UE a eu tendance à contribuer à un trop grand nombre d'organisations/initiatives régionales avec un trop grand nombre de chevauchements de membres, faisant trop de choses isolément. Par exemple, le Burundi et le Rwanda appartiennent au COMESA, à la CAE, à la CEEAC, à la CIRGL et au CEPGL, tous soutenus par l'UE à un moment donné, et toutes ces organisations/initiatives sont actives dans le domaine de la paix et de la sécurité. Néanmoins, les efforts et les approches de cohérence des politiques pour le développement (CPD) ont été globalement couronnés de succès : aucune incohérence significative n'a été constatée dans la coopération régionale au titre

des 10<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> FED. Toutefois, sur le plan opérationnel, la synchronisation et les synergies avec d'autres instruments et politiques de l'UE ont varié pour le 10<sup>e</sup> et le 11<sup>e</sup> FED. L'analyse des défis de l'intégration régionale, lorsqu'elle a été faite, n'a souvent pas été partagée (par exemple, six évaluations distinctes des capacités de gestion et de gestion financière de l'IGAD ont été réalisées en 2016 par différents acteurs).

**Malgré des années de renforcement institutionnel, la durabilité des ORDM reste fragile (Conclusion 11).** En dépit d'un soutien important au renforcement institutionnel, la raison d'être et la durabilité des ORDM sont encore fragiles. Le défi réside autant dans les Etats membres et les bailleurs de fonds que dans les ORDM elles-mêmes. Le contexte régional et continental a évolué, mais les structures institutionnelles des ORDM ne se sont pas suffisamment adaptées à l'évolution des temps et des attentes. Le financement des États membres n'est pas suffisant pour assurer la pérennité des ORDM sous leur forme actuelle. La mémoire institutionnelle est limitée, étant donné la forte rotation du personnel et la prépondérance d'équipes de projets financés par les donateurs, même dans certaines fonctions essentielles. Les parties prenantes à tous les niveaux ont exprimé l'opinion qu'une rationalisation était nécessaire, en mettant davantage l'accent sur les fonctions des ORDM qui sont conformes à leurs mandats fondamentaux d'harmonisation des politiques, de mise en œuvre des décisions des Conseils respectifs, de suivi de l'adaptation des accords par les États membres, et de fourniture de services administratifs d'appui.

**L'attention accordée aux questions transversales, y compris le genre, a été inégale (Conclusion 12).** Les questions transversales ont été abordées au niveau de la programmation et par certaines des interventions (par exemple, le soutien au commerce transfrontalier a accordé une attention particulière à l'amélioration des conditions des femmes commerçantes). Mais l'attention n'était pas égale. Pour ce qui est de la paix et de la sécurité, à l'exception de la CDAA, les questions d'égalité des sexes n'étaient pas au centre des documents de projet sur la démocratie, la paix et la sécurité financés par les régions. Ces questions n'étaient pas non plus centrales dans la mise en œuvre des projets et le suivi. Cela contraste avec les actions de l'UE en dehors des projets financés par le PIR, et même en dehors des projets du FED, qui ont souvent une dimension de genre importante. La viabilité environnementale a été largement intégrée dans le soutien au développement des infrastructures. L'équipe d'évaluation n'a relevé aucun impact environnemental négatif significatif découlant du soutien régional à l'AO-AA-OI.

## Recommandations

Les principales recommandations sont présentées ci-après. Les mesures proposées et les parties responsables sont décrites plus en détail dans le rapport principal.

**Recommandation n° 1 - Poursuivre l'établissement de partenariats régionaux au-delà des ORDM dans les domaines où une telle collaboration pourrait permettre d'atteindre plus efficacement les objectifs régionaux.** Dans les domaines qui vont au-delà du rôle des ORDM en tant que facilitateur de solutions régionales et où les ORDM ne sont pas des partenaires naturels, l'application du principe de subsidiarité et la mise en œuvre confiée à des organisations régionales spécialisées se sont révélées efficaces (par exemple, les groupements régionaux d'électricité, les autorités des corridors, AFRITAC).

**Recommandation n° 2 – Concentrer l'assistance aux ORDM sur l'activité de base et la réduction de la dépendance externe.** L'appui aux activités qui sortent du cadre du rôle central des ORDM tend à diluer leur raison d'être et leur viabilité. Les ORDM seront plus solides lorsque leurs programmes et l'appui des donateurs se recentreront sur leurs activités de base, c'est-à-dire la promotion de politiques appropriées et l'offre de solutions régionales et d'un soutien pour les étayer. L'élaboration et la publication de stratégies de sortie pour tous les programmes attireront l'attention et encourageront l'action sur les questions de durabilité.

**Recommandation n° 3 - Renforcer la cohérence régionale et nationale en tirant un meilleur parti des analyses actuelles et nouvelles afin d'améliorer l'impact des interventions régionales.** Il est possible d'améliorer la cohérence en définissant mieux les divisions entre la programmation régionale et nationale et en remédiant aux faiblesses des mécanismes de communication et de coordination entre les DUE dans ce domaine. Cela devrait s'appuyer sur une analyse de l'économie politique pour mieux cibler les domaines d'assistance susceptibles de produire des résultats.

**Recommandation n° 4 - S'engager plus activement avec les acteurs non étatiques dans les phases futures de l'appui régional.** Les acteurs non étatiques, en particulier le secteur privé, sont des moteurs importants de l'intégration régionale. L'additionnalité de la contribution de l'UE a été élevée lorsqu'il s'est agi de traiter avec des acteurs non étatiques.

**Recommandation n° 5 - Affiner le dialogue politique et sur les politiques.** L'intérêt stratégique global de l'UE pour l'intégration régionale n'est pas suffisamment concrétisé au niveau du dialogue politique ou sur les politiques et peut sembler ambigu aux parties extérieures.

**Recommandation n° 6 - Renforcer l'accent sur le rapportage et les résultats.** Le 10<sup>e</sup> FED mettait l'accent sur le suivi des déboursments plutôt que sur les résultats, et bien que le cadre de résultats du 11<sup>e</sup> FED soit plus solide que celui du 10<sup>e</sup> FED, il existe un risque que cette pratique se poursuive.

**Recommandation n° 7 - Soutenir une rationalisation de l'architecture régionale et des mandats des ORDM sous l'égide de l'Afrique.** L'intégration régionale et l'efficacité du soutien de l'UE à l'intégration régionale sont entravées par le chevauchement des adhésions aux ORDM et des initiatives simultanées liées à l'Union africaine, au commerce régional et continental et à d'autres accords, ainsi qu'aux APE. Il existe des possibilités de rationaliser l'architecture d'intégration régionale et de rapprocher les mandats des aspirations et du niveau d'engagement des États membres, mais il est essentiel que cette initiative soit dirigée par les Africains.