



# **Evaluation externe de la coopération UE – Afrique Centrale (2008-2016)**

**Rapport final**

**Résumé**

**Janvier 2019**

**Evaluation réalisée pour le compte de l'Union Européenne**

Coopération internationale  
et développement

Ce rapport a été préparé par



Consortium composé de:



Lead Implementing Partner in  
partnership with

Adam Smith  
International



Centrum für Evaluation  
**CEval**  
Center for Evaluation



INTEGRITY



**Cette évaluation a été commanditée par l'Unité Evaluation de la  
Direction Générale Coopération Internationale et  
Développement (Commission européenne)**

**Equipe d'évaluation:**

**Max Hennion, Chef d'équipe, Expert infrastructures et gouvernance**

**Olivia Lazard, Expert paix - sécurité**

**Olivier Beucher, Expert environnement et biodiversité**

**Aurélie Larquemin, Assistante de recherche**

*« Le rapport présente les points de vue des auteurs et ne reflète pas nécessairement les opinions de la Commission européenne ni celles des Organisations Régionales et autorités des pays concernés »*

## Données clés

<b>Contrat-cadre</b>	LOT 1 - Evaluation
<b>Numéro spécifique de Contrat</b>	EuropeAid/137211/DH/SER/MULTI, Contrat Nr 2016/381001
<b>Nom du Projet:</b>	Evaluation de la Coopération UE – Afrique Centrale (2008-2016)
<b>Contrat avec:</b>	Landell Mills Ltd
<b>Autorité contractante:</b>	Unité d'Evaluation DG DEVCO
<b>Date de démarrage/clôture</b>	Janvier 2017 – Janvier 2019

# Résumé

**Objectifs de l'évaluation** – L'évaluation porte sur la coopération régionale de l'Union Européenne (UE) en Afrique centrale (AC) pour la période 2008-2016, étendue aux évolutions récentes associées à la programmation et au début d'exécution du Programme Indicatif Régional (PIR) 11<sup>ème</sup> Fonds Européen de Développement (FED). L'évaluation porte sur la coopération régionale de l'UE dans son ensemble. Cela concerne, en premier lieu, mais pas uniquement, les appuis dans les secteurs de concentration de la coopération de l'UE avec l'Afrique Centrale, à savoir i) l'intégration économique y inclus les infrastructures, ii) l'intégration politique et la contribution à la paix et sécurité et iii) la gestion durable des ressources naturelles. La configuration de l'Afrique centrale a évolué dans la coopération de l'UE selon les PIR mais elle couvre pour cette évaluation les deux communautés économiques régionales (CER) de la région : la Communauté Économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) et la Communauté Économique et Monétaire d'Afrique centrale (CEMAC). La coopération régionale est principalement définie à travers les PIR, mais les projets sur des thématiques similaires des autres instruments d'aide extérieure de l'UE, ayant une dimension multi-pays ou transfrontalière, ont également été pris en compte et inclus dans l'analyse en termes de cohérence et complémentarité.

**Méthodologie** - L'évaluation a été structurée avec l'appui du Groupe de Référence (GR) (comportant le personnel de l'UE au siège et dans les deux délégations régionales) autour de huit questions évaluatives couvrant les critères d'évaluation du Comité d'Assistance au Développement (CAD) et ceux spécifiques à l'UE. A la suite de la phase documentaire, une mission de terrain de deux semaines a permis de vérifier les hypothèses de travail identifiées et de compléter les constats préliminaires. La mission a consulté une soixante d'interlocuteurs répartis dans 6 pays et représentant une large typologie des parties prenantes. Le présent rapport fait la synthèse de ces différentes étapes et analyses.

**Contexte** – L'Afrique centrale (7 millions de km<sup>2</sup>, 180 millions d'habitants) était et reste la région du continent africain la moins intégrée. Elle est également marquée par de fortes inégalités sociales, une instabilité chronique et un important stock de ressources naturelles et de matières premières. Les infrastructures de connectivité régionale sont peu développées. Le commerce intrarégional saisi par les statistiques ne représente que 2% des exportations des pays<sup>1</sup>. Il est essentiellement réalisé par le secteur informel et micro-PME et porte principalement sur les biens de consommation courante.

Les deux Communautés Économiques Régionales (CER) de la région ont des mandats très larges, mais peu mis en œuvre, notamment du fait de leurs faibles ressources de fonctionnement auxquelles leurs États-membres (EM) contribuent peu. Elles n'ont pas de pouvoir décisionnaire. Les États membres de la CEEAC et de la CEMAC affichent en effet publiquement des positions pro-régionales et panafricaines qui ne se retrouvent pas dans les axes de leurs politiques de développement.

## PERTINENCE

La coopération régionale de l'UE a répondu, dans les domaines qui sont définis par l'Accord de Cotonou, à des besoins réels et bien identifiés de la région, des pays et des bénéficiaires finaux. Les axes stratégiques et les activités sont des réponses logiques aux besoins, même si les ambitions affichées sont peu en relation avec les dynamiques régionales et nationales.

La réponse stratégique régionale de l'UE avec l'Afrique centrale a cependant manqué de réalisme par rapport aux faiblesses connues et expérimentées dès le 9<sup>ème</sup> FED des organisations régionales, et à la réticence de leurs EM à étendre le périmètre d'action de l'intégration régionale. Les besoins formulés par les organisations régionales (OR) n'ont eux-mêmes jamais été réalistes et crédibles, au même titre que leur capacité de mise en œuvre et d'impulsion de l'harmonisation des politiques nationales. L'UE a appliqué en Afrique centrale des cadres stratégiques communs à toutes les OR du continent et n'a pas

<sup>1</sup> UNCEA - Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About, 2017

réussi à adapter ses actions à la grande faiblesse des capacités politiques, institutionnelles, administratives et opérationnelles de la région. La réponse stratégique de l'UE s'est progressivement autonomisée par rapport au contexte et aux partenaires, en priorisant l'ajustement à l'évolution de ses intérêts, ses politiques et ses instruments. Le retour à la gestion centralisée avec la mise en œuvre du 11<sup>ème</sup> FED en est l'aboutissement. Il en a résulté une amélioration de la cohérence stratégique et de la complémentarité des actions de l'UE, tout en mettant cependant en péril ce qui a été un facteur mis en avant depuis plusieurs décennies pour l'efficacité et la durabilité de l'aide extérieure : l'appropriation par les bénéficiaires.

## **EFFICACITE et DURABILITE**

**Paix et Sécurité** – La coopération régionale de l'UE a contribué à des résultats positifs en matière de médiation de conflits, d'opérations de maintien de la paix, de combat contre des menaces hybrides transfrontalières et contre la piraterie maritime. Les appuis de l'UE ont contribué à la mise en place d'une architecture régionale qui pose les bases d'une gestion des conflits pour le futur, et ont permis de soutenir des interventions directement sur le terrain afin de pallier les fragilités des acteurs concernés. Cependant, la région d'Afrique centrale reste la plus crisogène du continent africain, et l'UE ne parvient pas à contribuer à une transformation durable des moteurs de conflits dans la région. Les progrès enregistrés ont été certes freinés par une géopolitique régionale complexe mais également par la faiblesse du diagnostic initial et, par la suite, par le faible accompagnement de l'assistance technique par un dialogue politique suffisant. La coopération régionale n'a pas su cibler les moteurs profonds de conflictualité, de menaces hybrides et de criminalité régionale.

**Intégration économique et commerciale** - La coopération régionale de l'UE n'a pas contribué significativement au renforcement de l'intégration économique régionale en Afrique centrale. La région demeure très faiblement intégrée dans le commerce international et la compétitivité de ses entreprises a peu progressé. Le diagnostic des trois PIR de la période sur les obstacles à l'intégration économique et commerciale identifie pourtant clairement les défis. La priorité a été donnée, dans la programmation du 10<sup>ème</sup> FED, à la signature de l'Accord de Partenariat Economique (APE) régional et donc à des actions qui devaient inciter les partenaires à sa signature et accompagner sa mise en œuvre. Le choix des secteurs de concentration et priorités de la coopération UE ne reflète pas toujours les priorités pour l'intégration régionale des EM de la région (infrastructures qualité par exemple).

La non-réalisation de nombreux produits et résultats du Programme d'Appui au Commerce et à l'Intégration Économique (PACIE) est indépendante de la non-signature d'un APE régional. Néanmoins les négociations de cet accord ont vu émerger des demandes de mesures d'accompagnement de la part des EM bien plus conséquentes que le contenu du PACIE. La mise en œuvre de nombreuses composantes du PACIE n'a débuté qu'à la fin de la période d'évaluation. Ces retards sont dus à une conjonction de plusieurs facteurs, notamment à un contexte sécuritaire difficile (RCA), à des retards de contributions des EM (Afristat), au recours inédit (dans ce domaine et dans la région) à des conventions de contribution avec des organisations internationales et à un manque de volonté politique des EM en matière d'intégration économique régionale. Le PACIE est devenu un panier d'une quinzaine activités dont la complémentarité est restée toute théorique, d'autant qu'elles ont été mises en œuvre en ordre dispersé. Le contrat de délégation avec l'ONUDI pour la compétitivité (PRMN) et l'infrastructure qualité (PIQAC) a appauvri la démarche régionale de l'UE en la faisant dériver vers des sous-projets nationaux sans lien avec l'intégration régionale et sans effet durable. La modalité de mise en œuvre n'a pas permis à l'UE d'ajuster son approche en même temps qu'elle l'a privée d'espace pour le dialogue de politique.

**Infrastructures** – La lenteur de montage des opérations, d'abord en gestion décentralisée avec la CEMAC puis en mixage prêt-don (blending) par les deux facilités d'investissement successives, ont handicapé la mobilisation de l'appui de l'UE aux infrastructures économiques pendant la période sous revue. La coopération régionale de l'UE n'a pratiquement rien réalisé alors qu'elle devait prendre le relais des PIN à partir du 10<sup>ème</sup> FED.

Les mesures d'accompagnement et les conditionnalités sur les opérations blending dans les transports, qui auraient dû également prendre le relais des PIN pour améliorer la gouvernance sectorielle, n'ont logiquement pas vu le jour. Il est probable que les corridors et réseaux construits ou réhabilités précédemment sont en train de se dégrader à un rythme accéléré, avec des incidences grandissantes sur les échanges intrarégionaux et nationaux, voire locaux (accessibilité rurale).

La situation est différente pour les interventions pour améliorer l'accès à une électricité de qualité à un prix abordable. L'UE soutient la phase initiale de mise en place des institutions qui sont appelées à gérer le marché régional dans l'attente, lointaine, d'une interconnexion physique. Les premières réalisations de l'UE sont attendues en 2019.

**Biodiversité et ressources naturelles** – La coopération régionale de l'UE a contribué à gérer durablement les ressources naturelles, en particulier les ressources forestières, ainsi que les aires protégées et la biodiversité qu'elles abritent, bien que n'ayant pas atteint tous les résultats escomptés ni le niveau de performance espéré. La coopération régionale de l'UE dans ce domaine a évolué dans un contexte complexe et souvent fragile, et n'a pas suffi à obtenir les résultats attendus. Elle n'a notamment pas permis l'établissement de capacités régionales solides et durables de gestion de ces ressources, même si elle les a renforcées en matière de formation et de gestion de données notamment.

En tant que principal bailleur de fonds sur les questions de biodiversité et de gestion des ressources forestières dans la région Afrique centrale, la coopération régionale de l'UE a eu un rôle prépondérant, non seulement pour préserver la biodiversité dans les 16 aires protégées appuyées, mais également dans les stratégies et approches mises en œuvre dans ce secteur comme dans celui de la gestion durable des ressources forestières.

**Organisations régionales** – Le résultat de l'audit 4 piliers de 2011, comme celui des audits financiers de MICOPAX en 2015 démontrent que la maîtrise des procédures FED n'était pas acquise et ne s'est pas améliorée sur la période. Les retards accumulés confortent ce constat et indiquent qu'ils ne sont pas seulement liés à un déficit de capacité technique ou administrative. Les difficultés sont en effet plus décisionnelles que techniques et dénotent une opposition latente (et parfois affichée) à la réponse stratégique de l'UE, pourtant avalisée conjointement.

L'appui aux ordonnateurs régionaux n'a pas été en mesure de compenser les faiblesses des administrations hôtes et leur réticence à se coordonner. Les performances sont restées très médiocres tant pour la participation à la préparation des projets qu'à leur mise en œuvre. L'opportunité de l'abandon de l'AT en substitution du 9<sup>ème</sup> FED n'a pas été saisie par les OR et le dispositif d'appui ultérieur s'est ancré sur les projets sectoriels et s'est avéré faible.

## IMPACT

La coopération régionale de l'UE a été impuissante à contrecarrer les blocages politiques et institutionnels entre les OR d'Afrique centrale et leurs EM. Bien que ces blocages aient été vécus dans la période précédente, la coopération de l'UE n'est pas sortie de ses modèles stéréotypés de l'intégration régionale politique comme économique, ni n'a abandonné des ambitions peu proportionnées à son poids dans la région, à ses moyens et aux handicaps de ses partenaires.

Les innovations introduites par le PIR 11<sup>ème</sup> FED – là-encore en Afrique centrale comme dans les autres régions du continent – sortent les OR de leur monopole sur la coopération européenne, ouvrent des espaces de dialogue et de coordination entre les instances régionales et nationales, et limitent le champ de l'aide programmable au profit d'outils plus flexibles, plus agiles et surtout où l'UE est entièrement décisionnaire. Les premiers résultats font état d'une accélération notable des procédures d'engagement par les DUE en gestion centralisée et les facilités d'investissement, mais le prix de cette efficacité procédurale reste à déterminer sur l'atteinte des résultats liés aux politiques publiques et la durabilité des acquis pour les bénéficiaires finaux. De plus, les parties prenantes ne seront pas contournables pour l'exécution des projets.

## COORDINATION, COMPLEMENTARITE, COHERENCE

La coopération régionale de l'UE est coordonnée avec les rares partenaires techniques et financiers (PTF) qui appuient l'intégration régionale et les OR, essentiellement la BAD. Cette coordination n'est pas formalisée mais est mise en œuvre, avec une coopération lors de la préparation des projets respectifs, et des réunions d'échange d'informations lors des missions de surveillance de la BAD. Il n'a pas été relevé de cas de duplication ou d'incohérence. Au contraire, le PAMEC de l'UE, puis le PARCIC, ont été coordonnés avec le PARCI de la BAD. Le même type de coordination existe avec la France dans le domaine « Paix et Sécurité ». Les autres EM de l'UE ne s'impliquent pas au niveau régional. Dans le secteur des ressources naturelles et de la biodiversité, la complémentarité entre les différents instruments de l'UE (FED-PIN, FED-PIR, intra-ACP et lignes thématiques budgétaires) a été bien utilisée dans la région.

DEVCO disposait d'un mécanisme de mise en cohérence des projets des différents instruments de coopération dans le courant de leur préparation, le QSG1. Le mécanisme a fait l'objet de critiques sur sa capacité à intégrer de manière régulière des apports de bon niveau des différentes unités gérant un instrument. La réorganisation des services centraux autour d'unités thématiques gérant les différents instruments, avec une coordination avec les autres DG, constitue a priori une amélioration mais est trop récente pour avoir sensiblement modifié les interventions en cours. La réorganisation récente des délégations régionales avec une équipe dédiée aux projets régionaux et plus d'autorité hiérarchique des chefs de coopération vont dans le même sens.

## VALEUR AJOUTEE

Les États-membres de l'UE n'ont pas développé de coopération avec les organisations régionales de l'Afrique centrale. La coopération de l'UE a donc une forte valeur ajoutée en se positionnant au niveau régional, tout en établissant des liaisons avec ses stratégies de coopération de niveau national.

## CONCLUSIONS

La réponse stratégique de l'UE a été pertinente en ciblant des besoins bien réels qui sont des priorités continentales mais n'a pas réellement pu s'aligner sur des politiques régionales réalistes et faisant l'objet d'un engagement financier des États de la région. La théorie du changement de l'intégration régionale en Afrique centrale, comme celle des trois secteurs clés de la coopération régionale de l'UE, a été irréaliste, trop ambitieuse et fluctuante.

L'exigence d'efficacité de la coopération régionale de l'UE l'a poussé à introduire de plus en plus unilatéralement des flexibilités pour contourner les difficultés du partenariat avec les organisations régionales. Cela a contribué à ce que la majorité des activités soient mises en œuvre mais en donnant généralement lieu à des produits beaucoup plus modestes qu'attendus. En particulier, l'environnement dans lequel ont été délivrés les produits de la coopération régionale s'est rarement avéré porteur d'application des acquis par les pays de la région.

En termes d'efficacité, la démarche ordonnée et logique de la coopération régionale a été empêchée par les retards conséquents accumulés par pratiquement toutes les activités à chaque phase d'exécution. Le manque d'appropriation des projets de l'UE a conduit les OR à avaliser des dépenses inéligibles importantes en toute connaissance de cause.

L'impact de la coopération régionale est resté limité dans la mesure où la majorité des résultats, y compris le renforcement de capacité, sont restés superficiels et sans perspective de développement ou même de pérennisation. Pratiquement aucun des partenaires ou des mécanismes appuyés par l'UE n'a mis à profit ces appuis pour mieux remplir son mandat ou ses missions, faute de soutien politique et financier des EM. Le « modèle » européen d'intégration régionale s'est avéré en trop fort décalage avec le contexte régional de l'Afrique centrale pour avoir une valeur ajoutée opérationnelle.

La mise en œuvre des complémentarités et de la cohérence des actions de l'UE est restée essentiellement formelle, sans faire émerger de réelles synergies.

La prise en compte effective des dimensions transversales dans les actions de la coopération régionale de l'UE a été faible.

## RECOMMANDATIONS

La coopération régionale de l'UE avec l'Afrique centrale devrait se positionner en attente d'une institutionnalisation du projet régional de l'Afrique centrale qui soit efficace et qui dispose à la fois de moyens de fonctionnement et d'une légitimité politique.

Dans l'attente de cette évolution majeure, la coopération gagnerait à prolonger les modalités de mise en œuvre qui se sont imposées pendant le 11<sup>ème</sup> FED et qui ont commencé à faire leurs preuves : le recours à d'autres opérateurs, à la gestion centralisée et aux facilités d'investissement.

Pour s'ajuster au stade embryonnaire de développement de la dynamique régionale dans la région, la réponse stratégique de l'UE devraient promouvoir exclusivement les conditions structurelles de l'intégration régionale (infrastructures, sécurité) et ses formes élémentaires (coopérations transfrontalières et multi-pays) dans des domaines où les gains d'une action coordonnées sont les plus forts et immédiats, ainsi que pour la préservation des biens publics globaux, notamment la forêt et la biodiversité.

La nécessité d'une stratégie différenciée de coopération régionale selon les fondamentaux de chacune d'elle demande de refonder le dialogue politique avec les communautés économiques régionales en préparant, dans un cadre de concertation élargie, une nouvelle Communication de l'UE sur l'intégration régionale.