

*EVALUATION DE LA
STRATEGIE REGIONALE DE LA CE
EN AFRIQUE DE L'OUEST*

Rapport final de Synthèse

Volume 1

Mai 2008

Evaluation pour la Commission européenne





Development
Researchers'
Network
Italie



Aide à la Décision Économique
Belgique



ECO-Consulting Group
Allemagne



Nordic Consulting Group
Danemark



ECORYS-NEI
Pays-Bas

Un consortium constitué de
DRN, ADE, ECO, NCG et ECORYS-NEI
c/o DRN, société leader:

Siège

Via Ippolito Nievo 62
00153 Rome, Italie
Tel: +39-06-581-6074
Fax: +39-06-581-6390
mail@drn-network.com

Bureau en Belgique

Square Eugène Plasky, 92
1030 Bruxelles, Belgique
Tel: +32-2-732-4607
Tel: +32-2-736-1663
Fax: +32-2-706-5442
bruxelles@drn-network.com

Cette évaluation a été réalisée par :

L'Unité d'Évaluation commune pour :

L'Office de Coopération EuropeAid,

La Direction Générale du Développement et

La Direction Générale des Relations extérieures

Cette étude d'évaluation a été réalisée par Robert LeBlanc (chef d'équipe), Patrick Chaussepied, Basile Keita, Anneke Slob et Diego Ruiz.

La gestionnaire d'évaluation pour le consortium était María del Carmen Bueno.

L'évaluation a été menée par l'Unité d'Évaluation, qui a également conduit le groupe de travail composé de membres des services (EuropeAid, DG Développement, DG Commerce).

Les opinions exprimées dans ce rapport représentent les points de vue de ses auteurs. Ce rapport ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission européenne ou des autorités des pays concernés.

TABLE DE MATIERES

VOLUME 1 : RAPPORT PRINCIPAL

0	RESUME EXECUTIF	1
0.1	ENJEUX ET OBJECTIFS DE L'EVALUATION.....	1
0.2	CONTEXTE REGIONAL DE L'EVALUATION.....	1
0.3	METHODOLOGIE SUIVIE	1
0.4	APERÇU GENERAL	2
0.5	PRINCIPALES CONCLUSIONS	2
0.6	RECOMMANDATIONS PRINCIPALES	3
1	EVALUATION DE LA COOPERATION REGIONALE DE LA CE EN AFRIQUE DE L'OUEST..	5
1.1.	CADRE DE L'EVALUATION	5
1.2.	OBJECTIF DE L'EVALUATION.....	5
1.3.	CHAMP D'EVALUATION : STRATEGIE SUR PLUSIEURS CYCLES	5
1.4.	THEMATIQUE DES INTERVENTIONS DE CONCENTRATION	6
1.5.	CHOIX DES PROGRAMMES ET PROJETS	7
1.6.	QUESTIONS D'EVALUATION ET HYPOTHESES DE L'INTERVENTION.....	7
1.7.	INSTRUMENTS DE COLLECTE DES DONNEES.....	7
1.8.	ANALYSE DES DONNEES.....	8
1.9.	PAYS VISITES ET CRITERES DE CHOIX	9
1.10.	LIMITES DE L'EVALUATION	9
1.11.	PROCESSUS D'EVALUATION ET RAPPORT DE SYNTHESE	10
2	LE CONTEXTE DE LA REGION AFRIQUE DE L'OUEST	11
2.1	APERÇU GEOGRAPHIQUE ET SOCIO-ECONOMIQUE.....	11
2.2	LES INSTITUTIONS D'INTEGRATION REGIONALE.....	13
2.3	INTERVENTION COMMUNAUTAIRE (CE) DANS LA REGION.....	14
2.3.1	<i>LES STRATEGIES REGIONALES POUR L'AFRIQUE OCCIDENTALE (PIR).....</i>	<i>14</i>
2.3.2	<i>LES STRATEGIES NATIONALES POUR L'AFRIQUE OCCIDENTALE (PIN).....</i>	<i>16</i>
2.3.3	<i>LES AUTRES FINANCEMENTS DE LA CE EN AFRIQUE OCCIDENTALE</i>	<i>18</i>
2.3.4	<i>ENGAGEMENTS VERSUS MISE EN ŒUVRE DE LA CE DANS LA REGION.....</i>	<i>19</i>
2.4	LE RETARD DANS LA PROGRAMMATION.....	19
2.5	INTERVENTION DES AUTRES BAILLEURS DE FONDS DANS LA REGION	21
2.5.1	<i>BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENTS - BEI – FED ET NON FED.....</i>	<i>21</i>
2.5.2	<i>AUTRES INTERVENTIONS REGIONALES, Y COMPRIS PROGRAMMES CONJOINTS</i>	<i>21</i>
3	REPNSES AUX QUESTIONS D'EVALUATION	23
3.1	QE1 : EN TENANT COMPTE DES PRIORITES ET SPECIFICITES DE L'AIDE EUROPEENNE, DANS QUELLE MESURE LA STRATEGIE REGIONALE DE LA COMMISSION EUROPEENNE REPOND-ELLE AUX BESOINS SPECIFIQUES DE LA REGION ?.....	23
3.2	QE 2 : COMMENT ET DANS QUELLE MESURE LA CE A-T-ELLE EU UNE INFLUENCE SUR LE RENFORCEMENT DES CADRES INSTITUTIONNELS REGIONAUX (CEDEAO ET UEMOA) EN VUE DE LA CONSOLIDATION DURABLE DE L'ESPACE ECONOMIQUE REGIONAL ?.....	28
3.3	QE 3 : QUELS ONT ETE LES MECANISMES/ MESURES ADOPTES - ET AVEC QUELLE EFFICACITE - POUR ASSURER LA COORDINATION AVEC LES AUTRES BAILLEURS DE FONDS ET LES ETATS MEMBRES LES PLUS ENGAGES DANS LA REGION ?.....	33
3.4	QE4 : DANS QUELLE MESURE LES INTERVENTIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE ONT-ELLES PERMIS DE RENFORCER DURABLEMENT L'INTEGRATION DE L'ESPACE ECONOMIQUE REGIONAL ?.....	38
3.5	QE 5 : LES INTERVENTIONS DE LA CE ONT-ELLES PERMIS DE CONTRIBUER (ET DANS QUELLE MESURE) A L'AMELIORATION DES SERVICES REGIONAUX DE TRANSPORT EN VUE DE DIMINUER LE COUT DES FACTEURS ET DE FACILITER LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES ?	44
3.6	QE 6 : QUELS ONT ETE LES EFFETS DES ACTIONS DE LA CE EN FAVEUR DE LA PREVENTION DES CONFLITS ET DE LA GESTION DE CES DERNIERS DANS LA REGION ? CES ACTIONS PROMETTENT-ELLES D'AVOIR UN EFFET DURABLE BIEN QUE LEUR ORIGINE SOIT PLUTOT RECENTE ?.....	51

3.7	QE 7 : DANS QUELLE MESURE LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES REGIONAUX A-T-ELLE PRIS EN COMPTE LES EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT?	57
3.8	QE8: LES RESSOURCES ORGANISATIONNELLES (HUMAINES, FINANCIERES, ADMINISTRATIVES, D'INFORMATION ET LES SYSTEMES ET PROCESSUS DE GESTION) MISES A LA DISPOSITION DES PARTIES PRENANTES POUR ASSURER UNE BONNE PROGRAMMATION ET EXECUTION DES INTERVENTIONS SONT-ELLES ADEQUATES ET PERFORMANTES ?	59
4	CONCLUSIONS	65
4.1	CONCLUSIONS PAR MACRO-THEMES	65
4.2	CONCLUSIONS DECOULANT DES QUESTIONS EVALUATIVES	68
5	RECOMMANDATIONS	75
5.1	RECOMMANDATIONS PAR META-THÈME	75
5.2	RECOMMANDATIONS PAR QUESTION ÉVALUATIVE	77
5.3	PRIORITÉ DES RECOMMANDATIONS ET LIENS LOGIQUES ENTRE EUX.....	83

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : CRITÈRES UTILISÉS POUR LES VISITES DE TERRAIN.....	9
TABLEAU 2 : VENTILATION DES FONDS CE ET BEI DESTINÉS À LA RÉGION	21
TABLEAU 3 : COMPARAISON DES STRATÉGIES PIR DE LA CE ET PER DE L'UEMOA	25
TABLEAU 4 : EXEMPLES DE PROGRAMMES D'APPUI AU RENFORCEMENT DE LA CEDEAO	32
TABLEAU 5 : PART DES ÉCHANGES INTRA-RÉGIONAUX DANS LES EXPORTATIONS DES PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST	43
TABLEAU 6: NOMBRE TOTAL D'OBJECTIFS-CIBLES DES CRITÈRES DE CONVERGENCE ATTEINTS PAR L'ENSEMBLE DES 15 PAYS DE LA CEDEAO (NOMBRE MAXIMUM = 60).....	43
TABLEAU 7: COÛT D'EXPLOITATION DES VÉHICULES TYPE ENSEMBLE ARTICULÉ 5 ESSIEUX (CU=30 T) ; (F CFA / VÉHICULE*KILOMÈTRE).....	48
TABLEAU 8: CONTRÔLES ET PÉAGES ILLICITES SUR QUELQUES AXES ROUTIERS INTER-ÉTATS EN 2007.....	48
TABLEAU 9: ÉVOLUTION DU PRIX MOYEN DU TRANSPORT SUR LES CORRIDORS ROUTIERS, (FCFA / TONNE*KILOMÈTRE).....	49
TABLEAU 10 : ÉVOLUTION DU TRAFIC SUR LA ROUTE KIDIRA - KAYES.....	50
TABLEAU 11: LIENS ENTRE LES CONCLUSIONS PRINCIPALES, LES MACRO-THÈMES UTILISÉS DANS L'ÉVALUATION ET LA VALIDITÉ PRÊTÉE À LA CONCLUSION PAR L'ÉQUIPE	74
TABLEAU 12: LISTE DES RECOMMANDATIONS « 1 ».....	83
TABLEAU 12 (CONTINUATION): LISTE DES RECOMMANDATIONS « 2 »	83
TABLEAU 13: LIENS LOGIQUES ENTRE LES RECOMMANDATIONS ET DES VARIABLES CLÉS DE LA GESTION DE LA CE	84
TABLEAU 14 : LIENS LOGIQUES CLÉS ENTRE LES RECOMMANDATIONS DE CETTE ÉVALUATION ET LES MACRO-THÈMES UTILISÉS DANS D'AUTRES ÉVALUATIONS RÉGIONALES	85

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 : CARTE POLITIQUE DE LA CEDEAO.....	12
GRAPHIQUE 2: MONTANTS FED RÉGIONAUX (PIR) ENGAGÉS, PAR SECTEUR DE CONCENTRATION, SOUS-SECTEUR ET PAR FED, EN €, 1996-2006.....	15
GRAPHIQUE 3 : MONTANTS NATIONAUX ENGAGÉS, PAR SECTEUR DE CONCENTRATION, SOUS-SECTEUR ET PAR FED, EN €, 1996-2006.....	17
GRAPHIQUE 4 : MONTANTS FED RÉGIONAUX (PIR) ENGAGÉS ET DÉBOURSÉS, PAR SOUS-SECTEUR, EN €, 1996-2006	19
GRAPHIQUE 5 : MONTANTS FED RÉGIONAUX (PIR) ENGAGÉS, CONTRACTÉS ET PAYÉS, EN %, 1996- 2006	20
GRAPHIQUE 6 : MONTANTS FED RÉGIONAUX (PIR) ENGAGÉS, CONTRACTÉS ET PAYÉS, EN %, 1996- 2006	20
GRAPHIQUE 7 : MONTANTS TOTAUX ENGAGÉS AU NIVEAU RÉGIONAL PAR BAILLEUR DE FONDS, EN %, 1996- 2006	22
GRAPHIQUE 8 : ÉVOLUTION DU TRAFIC GLOBAL DES MARCHANDISES DE TOUS LES CORRIDORS ROUTIERS DU MALI ET DU BURKINA (EN TONNES)	50

VOLUME 2 : ANNEXES

ANNEXE 1 : TERMES DE RÉFÉRENCE DE L'ÉVALUATION

ANNEXE 2 : RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ANNEXE 3 : GROUPE DE RÉFÉRENCE ET PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE 4 : METHODOLOGIE

ANNEXE 5 : CONTEXTE DE LA COOPERATION REGIONALE EN AFRIQUE DE L'OUEST

ANNEXE 6 : STATISTIQUES DES EXPORTATIONS DES PAYS DE LA REGION 1997-2006

ANNEXE 7 : LOGIQUE D'INTERVENTION

ANNEXE 8 : MATRICE D'EVALUATION

ANNEXE 9 : ANALYSE QUANTITATIVE DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT REGIONAL DE L'AFRIQUE OCCIDENTALE

ANNEXE 10 : ANALYSE DU SECTEUR TRANSPORT ET FICHES DE PROJETS SELECTIONNES DANS CE DOMAINE

VOLUME 3 : INVENTAIRE DES INTERVENTIONS DE LA CE

ANNEXE 11 : INVENTAIRE DES INTERVENTIONS DE LA CE EN AFRIQUE DE L'OUEST, 1996-2006 (CRIS)

ACRONYMES ET ABREVIATIONS-CLE

ACP	Etats d'Afrique, Caraïbes et Pacifique
AFD	Agence Française de Développement
ANE	Acteurs Non Etatique
APE	Accord de Partenariat Economique
ASECNA	Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne pour l'Afrique et à Madagascar
AT	Assistance Technique
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BEI	Banque européenne d'investissement
CE	Commission européenne
CEAO	Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CTS	Comité Technique de Suivi
DCE	Délégation de la Commission Européenne
DFID	Department for International Development (Coopération Britannique)
DG	Direction Générale
DSR	Document de Stratégie Régionale
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FCFA	Franc Communauté Francophone d'Afrique, 1€=655,95 FCFA
FED	Fonds Européen de Développement
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
FOSCAO	Forum de la Société Civile d'Afrique de l'Ouest
GPS	Global Positioning System
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Coopération Allemande)
M	Millions
Md	Milliards
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NTC	Nouvelles Technologies de la Communication
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PCI	Principes, Critères et Indicateurs
PCJ	Postes de Contrôles Juxtaposés
PDF	Project Development Facility
PER	Programme Economique Régional (UEMOA)
PERFED	Programme d'entretien routier du FED
PICD	Projet Intégré de Conservation et de Développement
PIN	Programme Indicatif National

PIR	Programme Indicatif Régional
QE	Question Evaluative
ROM	Results Oriented Monitoring
SCR	Stratégie de Coopération Régionale
SIDA	Agence de coopération suédoise
SIG	Système d'Information Géographique
SSATP	SUB-SAHARAN AFRICAN TRANSPORT PROGRAM
STABEX	Système visant la stabilité des recettes provenant de l'exportation par les Etats ACP (UE)
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TEC	Tarif Extérieur Commun
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

O RESUME EXECUTIF

0.1 ENJEUX ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'Unité commune d'Évaluation a été mandaté d'entreprendre une évaluation de la coopération de la Commission avec la Région de l'Afrique de l'Ouest. Cette évaluation correspond à la politique interne de la Commission Européenne selon laquelle toutes les stratégies pays/région doivent être évaluées régulièrement.

L'objectif spécifique de cette évaluation est de fournir à la Commission les résultats de l'aide et de tirer les leçons-clés de l'expérience (1996-2007, c'est-à-dire pendant la durée des FED 8 et 9) de sa coopération avec la Région de l'Afrique de l'Ouest. En tenant compte du cadre politique, économique, social et environnemental de la région, l'évaluation présente des analyses et conclusions, avec un ensemble de recommandations détaillées et opérationnelles, dans un rapport conçu principalement pour fournir aux responsables politiques et aux responsables de la Commission une aide à la définition de la stratégie de coopération future et à sa mise en œuvre.

0.2 CONTEXTE REGIONAL DE L'ÉVALUATION

La région « Afrique de l'Ouest » concernée par la présente stratégie couvre 16 pays dont les 15 pays de la CEDEAO¹ (dans

laquelle on retrouve huit pays de l'UEMOA) ainsi que la Mauritanie. Il s'agit d'une région présentant des indicateurs de pauvreté particulièrement alarmants où des défis politiques considérables sont à relever, tels que le maintien de la paix ou le renforcement de la stabilité politique. Les économies sont centrées essentiellement sur des produits de base et sont donc sensibles aux chocs externes. En matière économique, le Nigeria et, dans une moindre mesure, la Côte d'Ivoire constituent les deux poids importants dans la région. Les deux institutions régionales mentionnées évoluent selon des stratégies de développement différentes mais reconnaissent le besoin d'assurer une convergence à long terme de leurs deux processus d'intégration. Elles collaborent de plus en plus pour la coordination et l'harmonisation de leurs stratégies, tant sur le plan des politiques sectorielles que sur les dossiers « d'intégration économique ». Pendant les cinq premières années de la période évaluée, la CE a voulu concentrer son programme d'aide sur l'élimination des entraves au commerce, le développement du commerce régional et l'appui au secteur privé, le renforcement des mécanismes d'intégration, la facilitation des échanges au niveau de certaines filières de production et, enfin le développement de systèmes régionaux de transport, de communication et d'énergie. Pendant les derniers cinq ans, la grande partie du programme régional a été concentrée sur l'« appui à l'intégration économique et au commerce » et le transport, avec des appuis de moindre importance pour la prévention des conflits, la pêche, la santé et la culture.

0.3 METHODOLOGIE SUIVIE

La méthodologie utilisée dans ce mandat repose sur celle recommandée par l'Unité commune d'Évaluation qui préconise, entre autre, la reconstruction de la logique d'intervention afin de préciser les objectifs de développement et les effets attendus. À partir de cette logique, huit questions

¹ La CEDEAO est une association régionale de quinze pays créé en 1975 qui regroupe les huit pays membres de l'UEMOA ainsi que le Cap-Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Liberia, le Nigeria et la Sierra Leone. Ses principaux objectifs sont la création d'une union économique et monétaire et la promotion de l'intégration économique sur tous les plans. Les huit pays membres de l'UEMOA (Mali, Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Niger, Sénégal, Togo) partagent une même politique économique et monétaire, ont une monnaie unique (le Franc CFA), et ont établi une union douanière effective depuis le 1er janvier 2000.

d'évaluation (QE) ont ensuite été préparées par l'équipe d'évaluation et négociées avec l'Unité. Des critères de jugement ont été définis pour chaque QE et des indicateurs ont été préparés pour chaque critère de jugement. Tel que spécifié par la méthodologie, l'analyse évaluative s'est surtout faite à partir de la documentation, avec une mission sur le terrain qui devait servir surtout pour valider les conclusions préliminaires.

Parmi les instruments de collecte de données et de validation figurent : l'étude de documents obtenus électroniquement et sur le terrain (l'équipe a consulté plus de 500 documents); des rencontres avec plus de cent cinquante personnes soit individuellement ou en groupe; des analyses des bases de données de la CE et de plusieurs autres institutions; des visites au siège et aux délégations de la CE, aux deux instances d'intégration régionale, huit bailleurs, cinq pays membres africains et un représentant des instances régionales à Bruxelles. L'équipe a aussi effectué des visites sur le site de projets et d'interventions. L'équipe a aussi collaboré étroitement avec le Groupe de Référence de la CE, formé spécifiquement pour ce mandat.

0.4 APERÇU GENERAL

- Les points forts des programmes d'appui à l'intégration économique régionale intégrés dans le huitième et neuvième FED sont l'appui indispensable donné au secteur de transport routier et la gamme impressionnante de ressources en appui institutionnel que la CE a mise à la disposition des instances d'intégration économiques de la région.
- Les programmes régionaux ont quand même souffert d'un manque important de gestion stratégique et opérationnelle, largement dû aux lourdeurs des systèmes internes de la CE et de l'asymétrie entre les besoins en ressources humaines nécessaires à une gestion adéquate et la disponibilité de celles-ci dans les postes de gestion.

- Il est accepté par tous les intervenants que la CE est un partenaire loyal et généreux, et qui essaye d'introduire des éléments de flexibilité dans ses systèmes de contrôle. Mais la CE n'a pas encore su installer des protocoles de gestion performants, et par conséquent ne peut pas évaluer facilement la pertinence de ses interventions dans la région.

0.5 PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les conclusions principales sont les suivantes :

- Même s'il y a des interrogations sur la volonté politique des pays membres de mener à bien cette intégration économique, **la CE appuie de façon importante le processus d'intégration de la région**, surtout en se concentrant sur les aspects institutionnels de cette intégration, **spécifiquement sur le développement de l'UEMOA et de la CEDEAO**, dont les capacités demeurent toujours insuffisantes, surtout pour cette dernière.
- **Les « stratégies » définies dans les PIR du 8^{ème} et du 9^{ème} FED sont largement insuffisantes pour bien définir les résultats et les effets escomptés des programmes régionaux.** Par contre, la CE a mis en place des mesures qui devraient améliorer la clarté et la performance de la stratégie générale pour la région, y compris des composantes importantes de gestion de la prévention des crises et l'appui à la région pour les négociations APE. Dans cette ligne d'idées, la CE n'a pas su coordonner de façon assez efficace les différentes parties prenantes impliquées dans le programme : les délégations de la CE auprès de la CEDEAO et de l'UEMOA (et leurs experts/gestionnaires), les ONG et les délégations dans les divers pays dans la région.
- La performance des systèmes de coordination entre les États Membres

de UE et la CE a été jugée minime et de surcroît, les systèmes et les processus utilisés pour la gestion des programmes et des interventions se sont avérés non seulement complexes mais beaucoup trop lents, mettant ainsi plusieurs priorités en danger.

- **La stratégie d'appuyer le secteur des transports pour favoriser l'intégration régionale s'est révélée pertinente et correcte.** Ce secteur a le potentiel de fonctionner comme moteur de développement pour l'intégration régionale même si, pour l'instant, les bénéfices ne sont pas repartis sur toute la population, les coûts du transport ne baissent pas, les postes de contrôle illicites ont éliminé les bénéfices potentiels de l'investissement dans le secteur, et que le progrès est trop lent sur les importants postes transfrontaliers. L'insuffisance et la mauvaise qualité des réseaux routiers, juxtaposés aux problèmes d'administration frontalière, sont encore des obstacles majeurs à l'exploitation des potentialités économiques de la région.
- **Hormis pour le transport, la cohérence interne et externe était faible entre la stratégie régionale (PIR) et les stratégies nationales (PIN),** et la CE n'avait pas de stratégie de levier pour faire avancer ses objectifs (même au niveau de la coordination avec les autres bailleurs et les États Membres de l'UE).
- **Les résultats spécifiques attendus et les références de base (baselines) étant peu définis, l'impact des programmes de la CE ne peut être quantifié ou encore bien décrit.** Sur ce point, une grande partie des activités entreprises en gestion-monitoring ont servi principalement à répondre aux besoins de la CE.
- **Il est beaucoup trop tôt pour conclure sur l'impact des interventions de la CE (et du**

Conseil) sur la gestion des conflits, et la CE n'a pas encore mis sur pied les éléments de gestion qui lui permettront de bien évaluer son support.

- Finalement, **la gestion de l'environnement** lors du design et de l'approbation des interventions de la CE dans la région **indique que les normes et protocoles sont respectés.** Cependant, une fois un marché conclu, la CE ne peut garantir que les ententes contractuelles contenues dans les cahiers de charge sont exécutés.

0.6 RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

Les six priorités principales émanant de cette évaluation sont les suivantes :

- **La CE doit augmenter la cohérence et la complémentarité entre ses programmes régionaux et nationaux.** De plus, la CE doit faire un examen complet des stratégies opérationnelles et des plans existants concernant son appui à la région (pays et organismes d'intégration régionale) afin de s'assurer que les stratégies et activités prévues (y inclus le développement institutionnel) vont produire les effets nécessaires à la réalisation des objectifs d'intégration, et ce à tous les niveaux.
- **La CE doit chercher à augmenter de façon considérable son efficacité quand au temps requis et la qualité obtenue dans sa gestion de programmes** en resserrant, par exemple, ses pratiques de définition de besoins, d'intégration des effets des interventions et en améliorant les effets de levier de la coordination (entre ses délégations, dans le sens Maastricht ainsi qu'avec des bailleurs non-UE).

- **En entamant un dialogue politique performant, la CE devrait appuyer plus proactivement les pays membres à mettre en place des stratégies et mécanismes qui serviront à rendre les secteurs de concentration plus performants comme moteur de développement**, notamment en termes de l'inter-modalité, de l'élimination des entraves au libre mouvement routier, le développement de stratégies économiques basées sur la capacité de transport et la réduction des coûts. Sur ce point, la CE pourrait introduire de façon urgente des mécanismes (ex. Trust Fund) destinés à permettre de mener à bien la construction et l'installation des postes juxtaposés.
- **En ce qui concerne la prévention des conflits, la CE doit se doter de systèmes de gestion beaucoup plus performants** si elle veut être en mesure de constater l'existence et la magnitude de l'impact de ses interventions dans ce domaine.
- **En ce qui concerne la gestion de l'environnement la CE doit introduire des protocoles plus performants et des mesures de vérification** afin d'assurer que ses politiques soient effectivement implantées à tous les niveaux.
- Bien que l'évaluation n'ait pas fait ressortir des problèmes d'**efficience** qui sont uniques à la gestion des PIR et des PIN de la région, la CE doit continuer à **développer des mesures d'atténuation des effets pervers de ses systèmes lourds**. En particulier, et afin d'être en mesure de suivre et de contrôler ses programmes aux niveaux du PIR et des PIN concernant l'appui au processus d'intégration, la CE doit améliorer les systèmes de suivi et de gestion des résultats qu'elle utilise dans la région.

1 EVALUATION DE LA COOPERATION REGIONALE DE LA CE EN AFRIQUE DE L'OUEST

1.1. CADRE DE L'EVALUATION

Cette évaluation s'inscrit dans une série d'évaluations des politiques et programmes de coopération de la Commission Européenne (CE) relatifs à la coopération régionale et à l'intégration économique régionale. Plusieurs autres évaluations dans d'autres régions (Afrique Centrale, Afrique de l'Est, etc.) ont été faites ou sont en cours dans le contexte d'un contrat cadre destiné à cette fin.

En 1995, la CE a formulé une première politique générale relative aux stratégies et programmes de coopération régionale. Dans le cadre du 8ème FED (Fond Européen de Développement), plusieurs programmes régionaux ont démarré, dont le programme indicatif régional (PIR) en Afrique de l'Ouest (signé le 18 octobre 1996) couvrant la période 1996-2001. Ce programme a été suivi d'un nouveau PIR pour la période 2002-2007 dans le cadre du 9ème FED. Ces deux stratégies et programmes pour la coopération régionale avec l'Afrique de l'Ouest sont l'objet principal de la présente évaluation.

1.2. OBJECTIF DE L'EVALUATION

L'objectif principal de cette évaluation est de fournir à la Commission européenne les résultats de sa politique de coopération avec la Région de l'Afrique de l'Ouest et de tirer les leçons-clés de cette expérience, afin d'améliorer la programmation future (plus spécifiquement, pour le 10ème FED), et la mise en œuvre et l'impact final de la programmation dans le cadre des programmes indicatifs régionaux (PIR) et des programmes indicatifs nationaux (PIN) existants.

L'évaluation a eu lieu pendant une période-clé, à savoir vers la fin de la période du 9ème FED et au moment de la préparation des nouvelles stratégies du 10ème FED. Dans un monde idéal, les évaluations précèdent les formulations des nouvelles stratégies afin de pouvoir en tirer des leçons. Dans ce cas spécifique, la formulation du 10ième FED est déjà faite; il est toutefois important de tirer des leçons de cette évaluation afin de pouvoir les intégrer dans la nouvelle stratégie.

Une évaluation de Synthèse de toutes les analyses des programmes régionaux est prévue dans le contrat cadre, et la présente évaluation s'inscrit au sein de celle-ci, donnant à la Commission européenne une occasion unique de faire les modifications politiques, stratégiques et administratives qui pourront améliorer globalement l'efficacité de ses programmes d'aide.

1.3. CHAMP D'EVALUATION : STRATEGIE SUR PLUSIEURS CYCLES

Selon les Termes de Référence de ce mandat, l'objectif de l'évaluation est de « fournir à la Commission les résultats de l'aide et de tirer les leçons-clés de l'expérience passée (1996-2001) et en cours (2002-2007) de sa politique de coopération avec la Région de Afrique de l'Ouest » ce qui correspond aux deux PIR liés aux 8ème et 9ème FED. De plus, les évaluateurs doivent examiner la cohérence et la complémentarité des stratégies de l'UE au niveau régional et aux niveaux nationaux (Document Stratégie Coopération Régionale et Stratégies de Coopération nationales). Bien que les PIR et PIN constituent le gros de la coopération en termes budgétaires, la Commission et l'Union Européenne disposent d'une panoplie de programmes et d'approches qu'elles appliquent dans la région. En effet, on peut distinguer les programmes et lignes budgétaires suivants (ce n'est pas une liste exhaustive) : Programmes Indicatifs

Régionaux (PIR) 8ème FED (1996-2001) et 9ème FED (2002- 2007) ; Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) 8ème et 9ème FED; Programmes destinés à l'ensemble des pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) ; Autres financements de la Commission ; Partenariat avec la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ; programmes spéciaux du Conseil pour la gestion des conflits.

L'analyse de cette évaluation prend en compte l'insertion des stratégies régionales de la CE dans la politique générale de la CE pour la coopération régionale et la manière dont ces stratégies correspondent aux stratégies et politiques de la région telles qu'elles s'expriment au travers des deux organisations d'intégration économique régionales - la CEDEAO et l'UEMOA. L'analyse a pris aussi en considération les liens entre PIR et PIN dans certains secteurs et programmes ACP concernant les Accords de partenariat économique (APE), le choix des secteurs ayant été fait sur la base de l'inventaire de toutes les interventions financées par la CE dans la région. Les secteurs de concentration dans les PIR étaient considérés comme point de départ pour le choix des types de financement à étudier plus en détail.

Ainsi, dans le secteur des transports, l'évaluation a visé la complémentarité entre les PIR, PIN et quelques projets financés via la BEI. Ce secteur a été choisi parce qu'il est un « secteur de concentration » dans le PIR, mais aussi parce qu'il occupe une position privilégiée dans un nombre important des PIN. Pour le secteur de « l'intégration économique régionale », la complémentarité entre les APE et certains programmes ACP et les PIR et PIN a aussi été prise en compte.

1.4. THEMATIQUE DES INTERVENTIONS DE CONCENTRATION

Conformément aux Termes de Référence, l'évaluation s'est concentrée sur les secteurs et thèmes prioritaires mentionnés dans les deux Programmes indicatifs régionaux (PIR).

Le 8ème FED se concentrait déjà sur l'intensification des échanges intra-régionaux et l'amélioration de la compétitivité des économies de la région, notamment à travers les axes d'intervention suivants : transport, renforcement des mécanismes d'intégration, élimination des entraves au commerce, développement du commerce et du secteur privé et aide au développement de la production. Pour faciliter la mise en œuvre des actions, un projet important d'appui appelé PARI a été mis en place.

Pour le 9ème FED, la coopération de l'Union Européenne (UE) avec la région a été définie de façon à réduire la pauvreté et à insérer harmonieusement et progressivement les économies de la région dans l'économie globale. La stratégie proposée a été de favoriser la convergence à long terme des deux processus d'intégration en adoptant une approche à géométrie variable et à rythme différencié : consolidation de l'union douanière et renforcement du marché commun au niveau de l'UEMOA, création de l'union douanière CEDEAO et des capacités de son secrétaire exécutif; pour les deux institutions, le développement de la capacité a été identifié comme point de départ, justifiant l'allocation budgétaire attribuée par le PIR à « l'appui à l'intégration économique et au commerce ». L'autre secteur de concentration-clé du 9ème FED est le « transport ». Ces deux secteurs de concentration ont bénéficié de 85% du budget. Les secteurs hors concentration pour ce PIR comprennent la prévention des conflits, la pêche, la santé et la culture.

Il faut noter qu'une grande partie des projets mis en œuvre dans le 8ème FED a été finalisée, ce qui a permis une analyse selon tous les critères d'évaluation proposés. Par contre, pour les programmes régionaux du 9ème FED, la grande majorité des projets vient de démarrer; il n'a pas été possible d'apprécier scientifiquement l'efficacité, l'impact et la durabilité de ces interventions et plus généralement du PIR.

1.5. CHOIX DES PROGRAMMES ET PROJETS

Une évaluation de programmes régionaux n'est pas semblable à une évaluation pays. L'objet de l'évaluation et les domaines de la recherche sont très différents puisqu'il ne s'agit pas d'une évaluation de projets spécifiques en soi. Néanmoins, afin d'apprécier la performance des programmes à travers le prisme du management que constituent les critères d'évaluation, un certain nombre d'interventions/activités spécifiques ont été sélectionnées (30) pour être analysées de manière plus détaillée, et ce afin de construire ou de valider les constatations principales. Le choix de ces interventions/activités repose sur la méthodologie détaillée décrite en annexe et approuvée au préalable par la CE.

1.6. QUESTIONS D'ÉVALUATION ET HYPOTHESES DE L'INTERVENTION

Pendant la phase de démarrage, huit questions d'évaluation (QE) ont été formulées qui individuellement couvrent un ou plusieurs critères d'évaluation. Les QE ressortent de la logique d'intervention et sont négociées entre la CE et l'équipe d'évaluation. Pour chaque question, des critères de jugement (pour chaque QE) et des indicateurs (pour chaque critère de jugement) ont été préparés. Les questions d'évaluation et la méthodologie ont été approuvées par le Groupe de Référence qui appuie l'Unité conjointe d'Évaluation².

Tel que spécifié par le guide de l'évaluation de la CE, l'équipe d'évaluation s'est surtout fondée sur les informations qui se trouvent dans des documents. Une analyse préliminaire a été approuvée par la CE; afin d'encadrer la recherche sur le terrain, une méthodologie spécifique à cet effet a été élaborée et insérée dans le « Rapport de la phase documentaire »; ce rapport a été approuvé par l'Unité d'Évaluation.

1.7. INSTRUMENTS DE COLLECTE DES DONNEES

Conformément à la politique et à la gestion de la CE en ce qui concerne les évaluations, l'analyse des documents disponibles et accessibles, ainsi que des entretiens avec un nombre limité de personnes-clés associées aux interventions dans les programmes régionaux ont constitué les principaux outils de collecte de données pendant cette évaluation. Ainsi, les stratégies de collecte suivantes ont été utilisées dans ce mandat :

- Étude des documents : L'analyse documentaire, qui couvre l'essentiel des documents officiels (tels que stratégies, programmes, études, dossiers des projets et programmes), a été faite à partir des dossiers disponibles en Europe. La collecte s'est étendue sur le terrain à d'autres sources de documents disponibles auprès des Délégations (correspondance, comptes-rendus de réunions, rapports de suivi, etc.), des administrations, du secteur privé et d'autres bailleurs de fonds. Comme il sera explicité plus loin dans ce rapport, le manque chronique de données sur le suivi des interventions autres qu'aux niveaux des intrants et des extrants ont sérieusement limité le travail d'analyse de l'équipe d'évaluation.

- Collecte de données statistiques sur les performances : La logique d'intervention ex-post est analysée d'une façon quantitative sur la base des montants effectifs d'aide de la CE à la région, ainsi qu'en utilisant une information plus qualitative sur le suivi des programmes et projets provenant du système ROM (*Results Oriented Monitoring*). Deux types d'informations sont extraits des bases de données de la CE: soit des données statistiques générales sur les programmes régionaux soit, de manière plus détaillée, les données sur les interventions au

² Voir la matrice d'évaluation en Annexe 8 (Volume 2)

sein de ceux-ci. Sur cette base, on a pu élaborer des tableaux de comparaison des différents contextes de la région et percevoir les dimensions de l'aide, principalement de la CE sous ces différents instruments et modalités.

• **Interviews individuelles et en groupe** : Les entretiens avec les différents acteurs concernés ont tenu une place importante lors de la phase de structuration et des visites de terrain. Les groupes suivants d'interlocuteurs ont fait partie de notre échantillonnage :

- Fonctionnaires de la CE à Bruxelles : DG Développement, DG Relations Extérieures, DG Commerce, EuropeAid;
- Délégations de la CE dans les pays visités ;
- Fonctionnaires et consultants des organisations régionales comme la CEDEAO et l'UEMOA;
- Autorités nationales et bénéficiaires de programmes/ projets dans les cinq pays visités ;
- Acteurs non étatiques : organisations de la société civile, secteur privé, milieu académique ;
- Autres bailleurs de fonds tels que la Banque Mondiale, la Coopération française, DFID, GTZ ; l'ACDI ;
- Personnel des projets sélectionnés.

• **Visite de sites** : visite in situ le long de la route Kankan-Bamako; entretien avec les agents de contrôle aux frontières.

Afin de garantir une objectivité maximale ainsi que la comparabilité des résultats, une *réunion de concertation entre les membres de l'équipe* a eu lieu pour préparer la visite sur le terrain. Un plan détaillé pour la mission et des instruments de contrôle de la qualité ont été quelques-uns des produits de cette réunion. Les questions d'évaluation et les hypothèses sous-jacentes à la logique d'intervention constituaient la base de la recherche sur le terrain.

1.8. ANALYSE DES DONNEES

Cette évaluation a été exécutée avec une grande rigueur méthodologique : les QE sont directement reliées à la Logique d'intervention des programmes et chaque QE est strictement interprétée dans le cadre des Critères de Jugement. De plus, ces derniers sont fondés sur une série d'indicateurs qui ont été définis selon la logique de la méthodologie établie par la CE.

Dans la pratique, nous avons rencontré quelques problèmes dans l'exécution de cette logique :

- Plusieurs indicateurs n'ont pas de sources d'information qui nous permettent de les utiliser. Par exemple, la QE traitant des conflits aurait eu besoin d'informations sur « les résultats des interventions » définis par un système d'information qui, selon l'équipe, aurait dû être en place. Dans la réalité, il n'y a pas de système de ce genre.
- La logique d'intervention des documents officiels n'est pas celle de la « logique dérivée », c'est-à-dire la logique observable. Nous avons donc analysé les QE en tenant compte de la réalité, et ce parce que l'objectif de l'évaluation était surtout de tirer les leçons-clés.
- Les systèmes de suivi qu'utilisent les agents de la CE ne sont pas orientés vers la gestion des programmes, mais bien sur la gestion des intrants ou des extrants.
- Étant donné la pénurie de données « documentaires », une stratégie rigoureuse de saisie des opinions et expériences des parties prenantes aurait pu permettre de développer des constats plus étoffés et holistiques.

Après la visite sur le terrain, les membres de l'équipe d'évaluation ont écrit leurs observations sur des fiches spécialement conçues à cet effet. Ils ont ensuite regroupé ces observations par QE et par Critère de Jugement, leur permettant de développer des constats fondés sur des

observations. A partir de la logique établie par ces constats, ils ont développé des conclusions et, par la suite, des recommandations.

1.9. PAYS VISITES ET CRITERES DE CHOIX

Trois critères principaux ont été retenus pour guider le choix des pays à visiter :

TABLEAU 1 : CRITÈRES UTILISÉS POUR LES VISITES DE TERRAIN

CRITÈRE	NIGÉRIA (ABOUJA)	SÉNÉGAL (DAKAR)	MALI (BAMAKO)	GHANA (ACCRA)	BURKINA FASO (OUAGADOUGOU)
PRÉSENCE DU SIÈGE D'UNE ORGANISATION RÉGIONALE	XX				XX
PRÉSENCE DE PROJETS/PROGRAMMES SECTORIELS SÉLECTIONNÉES	XX	XX	XX	XX	XX
PAYS DE GRANDE IMPORTANCE POUR LA RÉGION (EN TERMES DE LA TAILLE RELATIVE DES ÉCONOMIES)	XX	XX		XX	

1.10. LIMITES DE L'ÉVALUATION

Collecte des données: Les difficultés à dresser un inventaire complet ont été nombreuses. Elles étaient liées, en premier lieu, aux problèmes des systèmes informatisés et administratifs de la CE à Bruxelles et ensuite au manque presque complet de documentation de planification et de suivi au sein de la CEDEAO, sans oublier la carence de documentation adéquate de suivi de la part de la CE dans l'exécution de ses programmes et interventions au sein des deux instances régionales (sauf aux niveaux des inputs ou ressources et des outputs ou réalisations).

Visites de terrain : Le nombre de jours budgétés pour les visites sur le terrain étaient, selon l'équipe d'évaluation, hors de proportion avec l'importance qu'avaient ces visites pour le mandat d'évaluation. Néanmoins, les tâches ont été réparties entre les experts afin de minimiser l'impact de cette lacune. Il reste qu'il n'y avait pas d'experts en conflits ni en environnement dans la mission, et les analyses ont dû être faites par les autres membres; l'analyse du développement institutionnel des deux instances a dû être divisée en deux et la moitié (une institution complète) faite par une personne autre que l'expert dans ce secteur. L'expert en transport n'a pas pu aller vérifier les données sur le terrain et a dû se contenter des documents officiels ou des entretiens individuels et de groupes (focus group) dans les capitales. Enfin, un des pays (le Ghana) n'a pu être visité qu'un jour, limitant sérieusement la profondeur de l'analyse³.

Entretiens: En général, la méthodologie de la CE part du principe que les données nécessaires à l'évaluation se trouvent dans les documents; or, nous avons constaté que ces documents sont difficiles à identifier, ne répondent pas nécessairement aux QE (ex. peu d'information sur la prévention des conflits et la gestion de l'environnement) ou sont préparés pour répondre à d'autres exigences (surtout la gestion des flux financiers et des contrats, car la

³ Le Ghana n'a pu être visité qu'un jour. Néanmoins, l'expert a reçu un appui important de la Délégation et a rencontré les personnes et organismes clés. Le Mali a été suggéré par la CE et par l'équipe.

majorité des rapports dans les archives traitent de la consommation des crédits et du déroulement des interventions, éléments partiels mais incomplets d'une analyse de l'efficacité); les systèmes d'informations de la CE ne captent pas systématiquement l'information aux niveaux de la pertinence, de l'impact ou de la durabilité. Il n'y a pas, non plus, d'informations dans les documents traitant de la complémentarité, de la coopération ou de la cohérence. En pratique, l'instrument qui aurait été le plus utile aurait été l'entretien structuré en profondeur, couplé avec une stratégie de triangulation, mais les conditions de l'évaluation n'ont pas favorisé cette réponse méthodologique.

Étant donné ... :

- l'importance de cette région pour l'UE,
- la grande diversité des QE,
- la grande diversité des interventions et des stratégies de développement qui ont été appliquées dans la région depuis plusieurs années,
- la complexité introduite dans la gestion de l'intégration régionale occasionnée par l'introduction des APE,
- les réalités économiques et culturelles uniques des pays en particulier et de la région en général, et
- la pénurie de documentation sur des points-clés du suivi de la performance des programmes et de leurs interventions,

... l'équipe aurait eu besoin d'utiliser d'autres instruments pour arriver au stade de « saturation de l'information » (concept-clé de la recherche) et aurait dû pouvoir approfondir les échanges avec les parties prenantes stratégiques sur le terrain. Ces préoccupations ont été transmises à plusieurs reprises par l'équipe d'évaluation et, tel que communiqué au Groupe de Référence le 18 février, certains constats doivent alors être considérés comme ayant un certain risque (minime) de validité⁴.

1.11. PROCESSUS D'ÉVALUATION ET RAPPORT DE SYNTHÈSE

Comme indiqué dans les Termes de Référence, l'évaluation s'est effectuée en cinq phases principales : suite à la Note de lancement (produit principal de la phase de préparation), l'équipe s'est mobilisée pour exécuter le mandat et un Rapport intérimaire a été produit. Par la suite, un Rapport de phase documentaire a été élaboré et accepté lors de la phase d'analyse documentaire. Ces rapports ont été soumis pour approbation au Groupe de Référence qui joue un rôle clé dans le suivi de cette évaluation.

Comme indiqué, une méthodologie détaillée avait été préparée avant les visites de terrain et avait été insérée dans le Rapport de la phase documentaire. La phase de terrain s'est déroulée telle que prévue, les complexités logistiques étant surtout dues à la courte période entre l'approbation de la méthodologie et le départ pour le terrain (et le fait que cette période correspondait à la période des fêtes des mois de décembre et janvier). Après la visite sur le terrain, le Groupe de Référence a participé à une présentation détaillée du déroulement de la mission sur le terrain, des constats de l'évaluation et des recommandations préliminaires.

C'est dans la quatrième phase de « synthèse et de séminaire » que s'inscrit le présent rapport. Il s'appuie sur l'analyse des données collectées au cours des phases précédentes, ainsi que sur les résultats des entretiens sur le terrain, individuels et en groupes ainsi que ceux

⁴ Il faut aussi prendre en ligne de compte que l'équipe a accumulé des retards importants dus en grande partie à un changement significatif de ses membres.

complémentaires menés à Bruxelles, avant et après les visites de terrain, auprès des principaux auteurs et agents d'exécution de la stratégie et des programmes horizontaux. Suite à l'examen de ce rapport, la dernière phase consistera à intégrer la rétro-alimentation des parties prenantes dans le présent rapport et d'en assurer sa diffusion.

Ce rapport est structuré en 3 volumes. Le premier présente une analyse des constatations ainsi que les conclusions et recommandations de l'équipe. Le second volume contient une série d'annexes qui servent à compléter ou justifier les constats et recommandations. Voici quelques exemples des documents qui ont été mis en annexe : les termes de référence du mandat, la liste des personnes rencontrées, le matériel principal utilisé pour répondre aux questions d'évaluation, la matrice d'évaluation, la méthodologie de l'évaluation, des fiches projets analytiques et des statistiques. Finalement, étant donné que l'inventaire des actions menées (par la CE) sur toute la période d'étude occupe un volume important et que son utilité est limitée au sein de la CE, il a été relégué à un volume séparé (3ème volume).

2 LE CONTEXTE DE LA REGION AFRIQUE DE L'OUEST

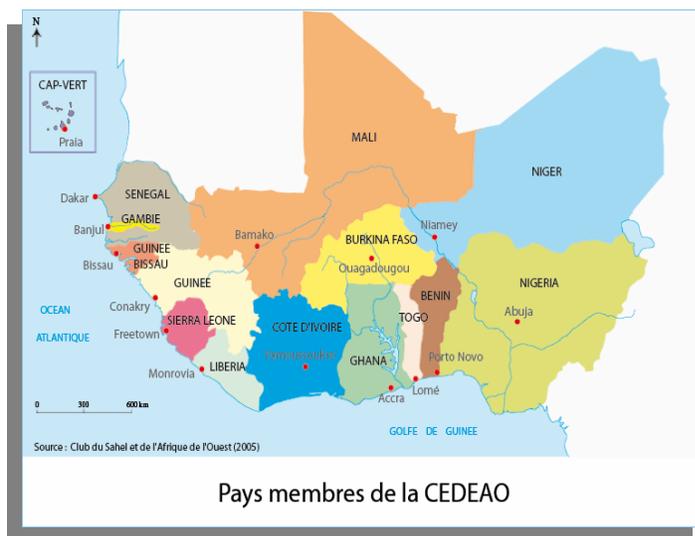
La couverture médiatique des événements en Afrique de l'Ouest projette d'habitude une vision pessimiste et stagnante de la région. Cependant, les dynamiques de transformation observées sur plusieurs années fournissent un éclairage singulièrement différent. Ainsi, au cours des vingt dernières années, la région a connu des transformations importantes sur les plans sociaux, culturels, institutionnels et politiques. Pour n'en citer que quelques-unes : nouveaux modes de gouvernance ; passage du monopartisme au multipartisme ; expansion du secteur informel générateur d'emplois ; ajustements macroéconomiques et structurels, effort vers la libéralisation des économies et les négociations des APE.

Mais ces transformations ne sont pas complètes et les résultats obtenus sont fragiles. La région est caractérisée par des asymétries importantes de pouvoirs politiques, des conflits inter et intra pays, la corruption et des faiblesses importantes en termes de gouvernance.

2.1 APERÇU GEOGRAPHIQUE ET SOCIO-ECONOMIQUE

La région « Afrique de l'Ouest » concernée par la présente évaluation couvre les 15 pays de la CEDEAO (dont huit font aussi partie de l'UEMOA : Mali, Sénégal, Guinée Bissau, Burkina Faso, Niger, Bénin, Togo et Côte d'Ivoire) et la Mauritanie. Elle regroupe des pays très diversifiés sur les plans économique et politique. Ils font face à des défis dus à la variabilité climatique, en particulier dans les zones arides du Sahel où la sécheresse est récurrente, et à l'impact prévisible du changement climatique sur la production alimentaire, la disponibilité d'eau douce et la désertification. Ils doivent également répondre à des défis causés par les fluctuations des récoltes et l'accès physique aux marchés pour commercialiser les produits.

GRAPHIQUE 1 : CARTE POLITIQUE DE LA CEDEAO



Hormis le Cap Vert et le Ghana, tous les autres Etats sont classés dans la catégorie des Etats à faible niveau de développement humain (selon le PNUD). La plupart des indicateurs sociaux de la région sont à des niveaux peu satisfaisants⁵.

La situation économique et financière des États Membres de la région a été caractérisée, pendant longtemps, par un ralentissement préoccupant de la croissance économique et la persistance de profonds déséquilibres des finances publiques et des paiements extérieurs courants. Cependant, la situation économique s'est légèrement améliorée entre 2003 et 2005, sans toutefois avoir eu un impact significatif sur le niveau de pauvreté de la majorité de la population. Malgré les progrès économiques enregistrés, ce niveau de croissance est en retrait par rapport au taux de croissance économique de 7 % requis pour lutter efficacement contre la pauvreté (taux provenant de la Banque mondiale et du PNUD), en vue d'atteindre en 2015 les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM). Il s'y ajoute que, pour la quasi-totalité des pays d'Afrique de l'Ouest, la flambée des prix du pétrole constitue pour les années à venir une menace grave sur leurs perspectives de stabilité économique et financière et leur vision d'une région intégrée économiquement.

En ce qui concerne la dette extérieure, malgré les initiatives visant à sa réduction et/ou à son annulation (PPTE et autres instruments bilatéraux et multilatéraux), son poids continue de peser lourdement sur la situation des finances publiques, constituant ainsi une contrainte supplémentaire au redressement de la situation économique et financière des États, en particulier en matière de développement des secteurs des infrastructures de base, de l'éducation, de la santé et de l'adduction d'eau potable. A cela, il convient d'ajouter la faible diversification des économies et leur forte dépendance vis-à-vis d'un nombre limité de produits d'exportation.

La pauvreté demeure une préoccupation quotidienne dans les Etats, phénomène aggravé par d'autres fléaux ; en matière de santé, la malaria, la tuberculose et le VIH/sida sont les maladies transmissibles dont le poids est considéré comme le plus important. Les maladies de l'enfance

⁵ Les indicateurs socio-économiques de la région sont détaillés et analysés dans l'annexe 5 (Volume 2)

ont également un poids considérable. Selon l'OMS, la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest ont des systèmes de santé dont la *réactivité* et les *performances* ne sont pas optimales pour mener à bien des programmes de lutte contre les maladies les plus directement responsables des phénomènes de pauvreté. La mortalité infantile demeure un problème grave en Sierra Leone, au Niger et au Mali, alors qu'elle est nettement plus faible au Cap Vert, au Ghana et au Sénégal.

Le taux d'alphabétisation demeure faible dans les pays sahéliens (Niger, Burkina Faso, Gambie, Guinée Bissau, Sénégal) et le taux d'alphabétisation des jeunes filles est systématiquement inférieur à celui de la moyenne des jeunes. Cette différence est faible pour certains pays (Cap Vert, Ghana, Nigeria et Côte d'Ivoire) mais élevée pour d'autres (Niger, Guinée Bissau).

Alors que la population des quinze pays de la CEDEAO plus la Mauritanie a été multipliée par plus de trois entre 1960 et 2005, passant de 78 à 260 millions de personnes, les projections les plus conservatrices indiquent que la région pourrait atteindre ou dépasser 400 millions d'habitants à l'horizon 2025/2030. Cette croissance démographique a exercé une pression considérable sur les ressources naturelles ainsi que sur des investissements sociaux et économiques nettement insuffisants par rapport à la demande. Elle a exacerbé l'ampleur des défis en termes de croissance économique et de création d'emplois. Elle a induit d'importants mouvements migratoires vers les villes, à l'intérieur de la région et en direction des pays développés dont la gestion s'est avérée difficile. La proportion très importante des jeunes de moins de 20 ans (plus de 55% de la population) vient encore ajouter à ces défis.

2.2 LES INSTITUTIONS D'INTEGRATION REGIONALE⁶

La CEDEAO et l'UEMOA⁷ ont été officiellement mandatées en matière d'intégration régionale par les pays d'Afrique de l'Ouest. Ces deux organisations mettent en œuvre une « stratégie d'accélération du processus d'intégration en Afrique de l'Ouest », stratégie qui prévoit un processus de concertation et de convergence à long terme par le biais d'une approche à géométrie variable et à rythmes différents entre les deux organisations régionales⁸. Par ailleurs, l'intégration de l'Afrique de l'Ouest est perçue par les États de la région comme un processus combinant l'harmonisation juridique (intégration par les traités communautaires) et les « coopérations renforcées » entre acteurs publics et privés sur des espaces physiques. L'accès à une diversité d'initiatives et de partenariats potentiels africains est pour les institutions régionales un atout précieux ; elle s'adosse à une série de facteurs favorables comme l'approche régionale de l'Union Africaine au travers du NEPAD, les « blocs régionaux » qui se constituent dans le cadre des nouveaux accords UE/ACP, et les politiques de décentralisation.

Depuis sa création en 1975, le mandat de la CEDEAO a beaucoup évolué. Créée afin de favoriser l'intégration régionale d'un petit nombre de pays, la CEDEAO a été au cours de la dernière décennie davantage sollicitée comme instrument de gestion politique dans la région ; ce fut le cas notamment au Sierra Leone et au Libéria, et plus récemment en Côte d'Ivoire et au Togo. Le rôle de la CEDEAO en tant que structure régionale complémentaire devient incontournable pour le développement économique et politique de l'Afrique de l'Ouest et est en effet maintenant mandatée pour mener à bien les négociations commerciales régionales avec la CE qui incluent l'APE.

⁶ Voir plus de détails dans l'annexe 5 (Volume 2) qui reprend le contexte régional

⁷ Le traité de l'UEMOA, dans son préambule, s'inscrit dans les objectifs de la CEDEAO.

⁸ Document de Stratégie de Coopération régionale du FED 9, Résumé Exécutif.

L'UEMOA a été créée en 1994 au moment de la dévaluation du FCFA et précisément pour assurer à l'avenir une cohérence entre la politique monétaire de l'Union sous-régionale et les politiques budgétaires et économiques de ses huit Etats membres. Elle a réussi déjà à mettre en place une Union Douanière, base sur laquelle la CEDEAO devrait converger.

2.3 INTERVENTION COMMUNAUTAIRE (CE) DANS LA REGION⁹

Afin de présenter un contexte d'analyse complet et détaillé pour les chapitres sectoriels de ce rapport, cette section et la suivante analyseront l'aide de la Commission Européenne et des autres bailleurs de fonds dans la région sur la période concernée de **1996-2006** d'un point de vue quantitatif.

2.3.1 Les stratégies régionales pour l'Afrique occidentale (PIR)

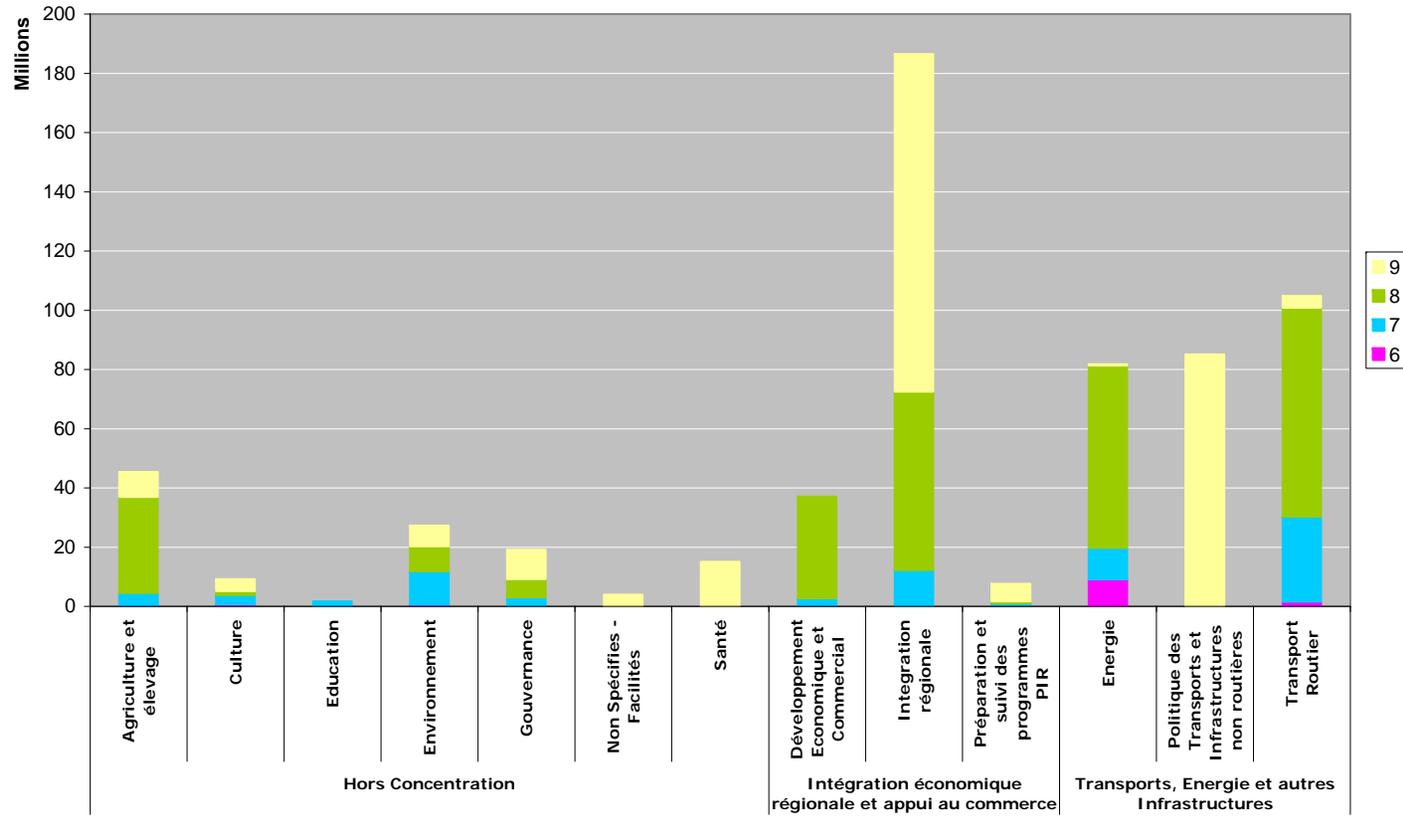
On note une constante augmentation des montants engagés dans la région tout au long de la période, avec un poids et une diversification des actions nettement supérieurs pour les 8ème et 9ème FED.

Le graphique ci-dessous montre clairement qu'il y a eu **au cours de la période observée**, deux **secteurs importants** de l'aide de la CE au niveau régional qui représentent trois quarts des ces interventions: 42% de toute l'aide est allée au secteur de concentration de l'intégration régionale et de l'appui au commerce tandis que le secteur transport, énergie et infrastructures a reçu 35% du total. Parmi ceux-ci, les **sous-secteurs de forte concentration** sont: i) le secteur de l'intégration régionale, avec une forte augmentation de FED en FED passant de 12 à 114 millions, pour atteindre un total de 35% et ii) celui du transport qui, en additionnant les montants prévus pour la politique sectorielle, les routes et « autres transports non routiers », croît jusqu'à 36% du total en dix ans ; iii) le secteur de l'énergie, avec un montant non négligeable de 15% du total des engagements pour la région¹⁰, mais qui est tombé drastiquement dans le dernier FED après une progression assez significative.

⁹ Pour une analyse plus complète, voir annexe 9 (Volume 2). Cette annexe comme la section ci-présent sont basés sur les données disponibles sur CRIS de la CE, détaillée en annexe 11 (Volume 3)

¹⁰ Le PRS – programme régional solaire – qui est un programme régional, a déjà fait l'objet d'une étude de cas dans le cadre de l'évaluation "énergie" menée par l'unité commune d'évaluation.

GRAPHIQUE 2: MONTANTS FED RÉGIONAUX (PIR) ENGAGÉS, PAR SECTEUR DE CONCENTRATION, SOUS-SECTEUR ET PAR FED, EN €, 1996-2006



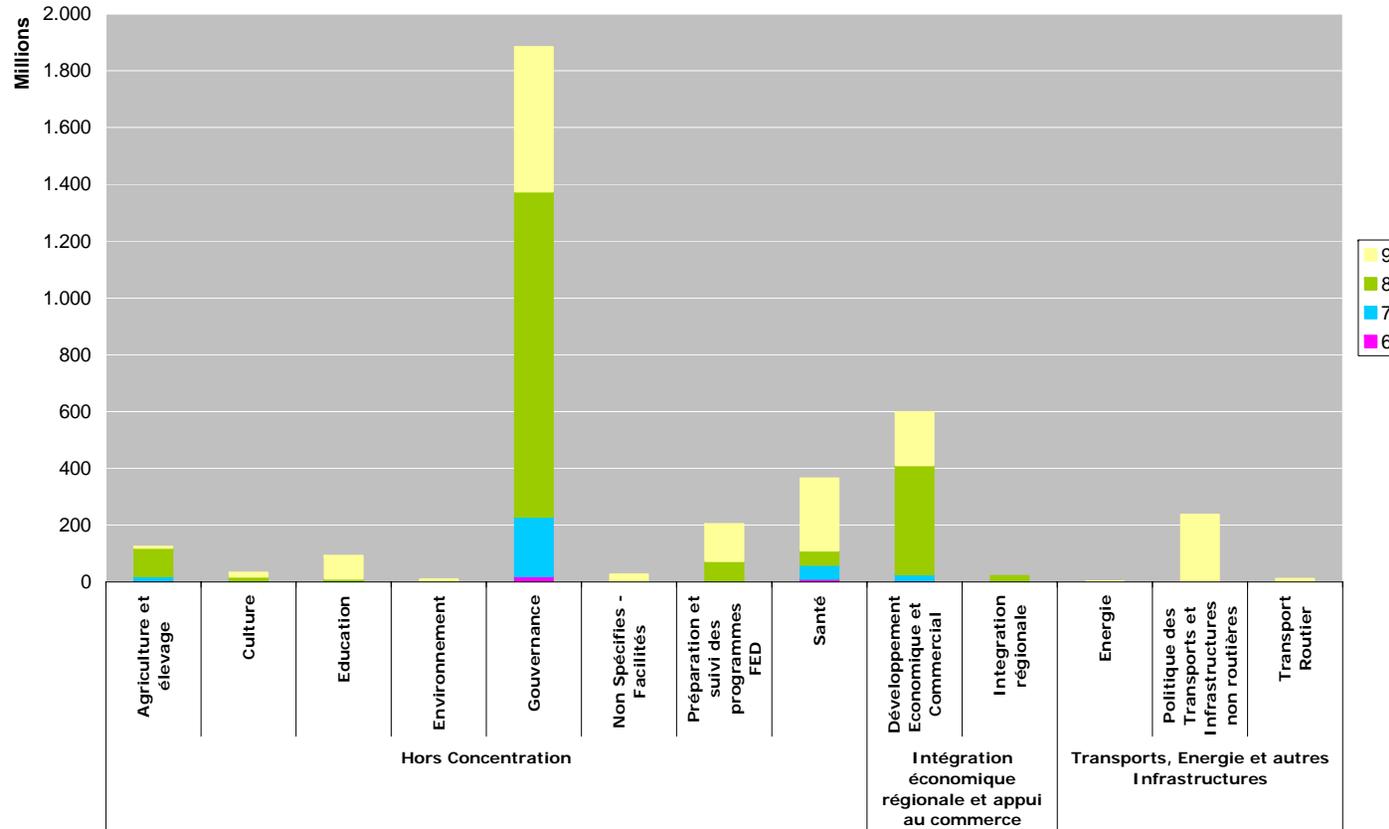
Source: EuropeAid - CRIS

Dans le **secteur de non-concentration**, on remarque **trois types d'intervention** sur cette période : a) celles ponctuelles, telles que l'intervention dans le sous-secteur de l'éducation qui a peu de liens avec la stratégie régionale. Elle répond plutôt à des négociations ad hoc ; b) celles, plus ou moins constantes, telles que l'intervention dans les sous-secteurs « culture », « agriculture et élevage » ou encore « environnement » pour lesquels, dans de nombreux cas, la problématique concerne plusieurs pays membres ou la région dans son ensemble; c) les activités en pleine expansion qui deviennent à leur tour potentiellement des secteurs de concentration de la stratégie - dans le cas présent, la composante « gouvernance ».

2.3.2 Les stratégies nationales pour l'Afrique occidentale (PIN)

Le montant total engagé au niveau national auprès des 16 pays membres de la région d'Afrique occidentale s'élève à près de 5 800 millions d'euros pendant la période analysée, faisant des stratégies nationales l'instrument privilégié d'aide à la région. Cette coopération bilatérale est beaucoup **plus diversifiée** que la coopération régionale, mais si nous les considérons dans leur ensemble, nous en concluons que les stratégies nationales présentent **plus de points communs avec les stratégies régionales que le contraire**. Les sous-secteurs recevant un appui important des PIN sont similaires mais différents pour ce qui est des montants et des bénéficiaires, sauf dans le cas du transport qui a les mêmes bénéficiaires et qui, jusqu'à 8ème FED, cofinçait avec l'enveloppe régionale (PIR) les mêmes projets.

GRAPHIQUE 3 : MONTANTS FED NATIONAUX (PIN) ENGAGÉS, PAR SECTEUR DE CONCENTRATION, SOUS-SECTEUR ET PAR FED, EN €, 1996-2006



Source: EuropeAid- CRIS

De ce graphique se dégage un apparent effort de **complémentarité au niveau de la programmation** entre les deux niveaux de stratégies, celle nationale et celle régionale. La programmation fait le lien, d'une part, entre la gouvernance économique et politique aux deux niveaux et, d'autre part, entre politique et investissements dans le secteur des transports (routier notamment et non pas multimodal) tant au plan national que régional.

2.3.3 Les autres financements de la CE en Afrique occidentale

Les montants additionnels FED et non FED (lignes budgétaires) pour la région frappent par leur **similitude**, tant pour les domaines d'intervention que pour les montants, **avec les activités/engagements hors concentration** des stratégies régionales. Ces programmes ont vraisemblablement une complémentarité, dans les cinq sous-secteurs, avec les interventions contenues et développées par la stratégie hors concentration. On peut dès lors en conclure que ces programmes font le pont entre une stratégie régionale et une autre, entre celle du 8ème et celle du 9ème FED.

On retrouve par ailleurs **quelques interventions** sous cette programmation qui sont exclusivement ou majoritairement **dédiées à la région d'Afrique occidentale**¹¹ en tant que telle. Ceci soulève la question de savoir pourquoi ces montants ont été budgétés dans le cadre de ces programmes plutôt que du programme régional (via le PIR). De même, il convient de noter que l'équipe d'évaluation a perçu que ces mécanismes n'étaient pas bien intégrés sur le terrain et que le mécanisme de **coordination de ces décisions avec celles liées aux autres stratégies**, tant nationales que régionales, était faible. Nous n'avons pas décelé une formule ou un cadre d'analyse qui serait à la source de ces attributions budgétaires et qui pourrait expliquer pourquoi un canal a été privilégié plutôt qu'un autre.

Pour ce qui est du non-FED, ces programmes principalement multinationaux semblent présenter **plus de cohérence avec les stratégies nationales qu'avec les stratégies régionales en renforçant apparemment** les mêmes domaines d'interventions que ceux prévus par les PIN plutôt que PIR. Les diverses **lignes budgétaires** montrent une évolution discontinue des engagements dans le cas des programmes *Tous ACP*, presque entièrement dédiés à la **sécurité alimentaire** et qui disparaissent à partir de 2003 pour laisser la place à ceux désormais nommés *Tous pays*.

Dans *Tous pays*, pour ce qui concerne l'appui à la **gouvernance, toute l'aide indirecte de la CE passe par des ONG** et reste donc complémentaire aux stratégies et à la programmation bilatérale et multilatérale de la CE, mais cette complémentarité d'approche et d'impacts n'est pas garantie : un exemple souvent présenté est celui du financement des ONG qui bloquent les négociations APE et mettent donc en péril d'autres objectifs d'aide de la CE à la région. Cela dit, le contraire est possible aussi. Des ONG peuvent aider à débloquer les négociations en faisant pression pour aboutir à des accords régionaux.

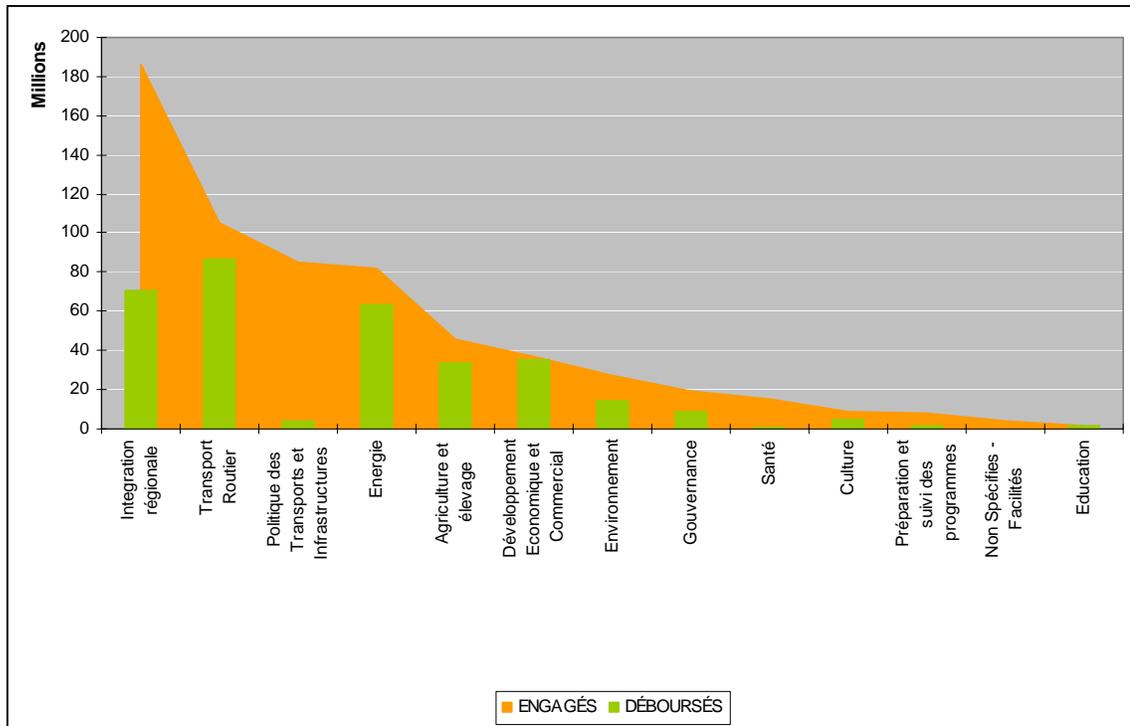
Mais la question primordiale concernant ces fonds touche plutôt à l'impact de ces types de programmes du point de vue régional. On peut tout au moins argumenter qu'à défaut d'une stratégie détaillée de financement par les lignes budgétaires couvrant la région d'Afrique occidentale, ces programmes semblent parfois s'adapter aux PIR/PIN et peuvent même, dans certains cas, devenir tout simplement des soutiens aux PIR et PIN.

¹¹ Quelques exemples sont : projet DDH/2001/ 002-798 : Sensibilisation et renforcement de la capacité des acteurs intervenant dans la mise en œuvre des droits des femmes en Afrique de l'Ouest ; FOOD/2004/ 016-696 : Food Security Programme 2004 - NGO Programme Guinée-Bissau ; 9 ACP RPR 39 : PROMOTION DES INITIATIVES LOCALES D'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT DE BASE EN MILIEU RURAL (BENIN)

2.3.4 Engagements versus mise en œuvre de la CE dans la région

Le présent rapport vise à comprendre les résultats obtenus en termes de programmation ainsi que ceux d'exécution des PIRs. Le graphique ci-après donne un rapide aperçu de la relation entre montants engagés et déboursés par sous-secteurs. Les montants non déboursés correspondent au 9eme FED principalement.

GRAPHIQUE 4 : MONTANTS FED RÉGIONAUX (PIR) ENGAGÉS ET DÉBOURSÉS, PAR SOUS-SECTEUR, EN €, 1996-2006



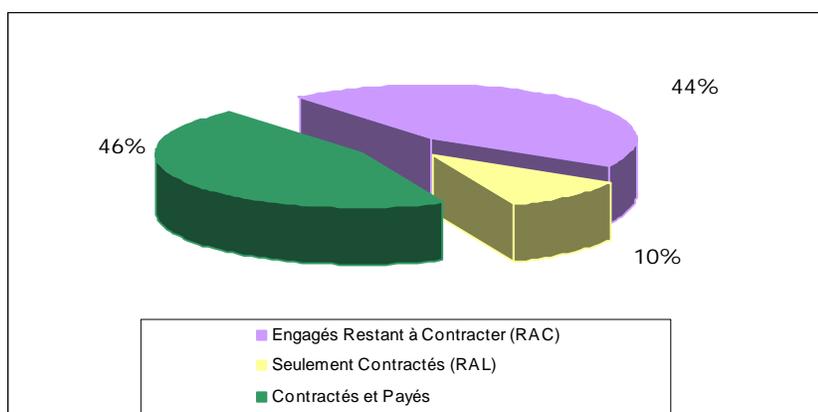
Source: EuropeAid- CRIS

2.4 LE RETARD DANS LA PROGRAMMATION

Les différents graphiques présentés illustrent bien le retard de la mise en œuvre de la stratégie du 9ème¹² FED. Alors même que la stratégie du 10ème FED est en cours d'approbation, nous observons que tous les sous-secteurs de concentration de la stratégie 2002-2007 n'ont pas encore été réalisés/déboursés. On retrouve une situation similaire dans la mise en œuvre de stratégies régionales ACP dans d'autres contextes dans le cadre du 9ème FED, due à des contextes spécifiques. C'est le cas de l'appui à la région Afrique de l'Ouest, où le programme phare d'appui institutionnel régional PAIRAC vient seulement de démarrer en 2007.

¹² Le montant initial du 9ème FED PIR étant de 235 millions, la différence avec le montant supérieur actuel représente les reliquats des FEDs précédents, soit près de 15 millions d'euros.

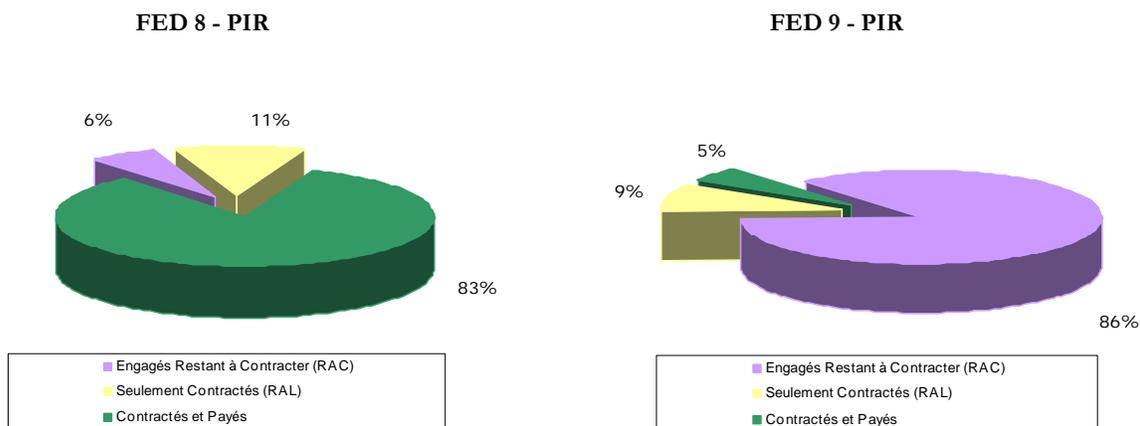
GRAPHIQUE 5 : MONTANTS FED RÉGIONAUX (PIR) ENGAGÉS, CONTRACTÉS ET PAYÉS, EN %, 1996-2006



Source: EuropeAid - CRIS

Pour toute la période, on peut dire que sur 4 programmations FED, (les 8ème et 9ème FED étant significativement plus importants que les 6ème et 7ème), **le retard de plus de 50%** (début 2007) sur toute la période observée, fait qu'au moment où commence la mise en œuvre du 10ème FED en janvier 2008, le retard est presque d'un cycle entier. En effet, le 9ème FED a à peine commencé à déboursier : seuls 5% des montants ont été payés fin 2006, (voir ci-dessous).

GRAPHIQUE 6 : MONTANTS FED RÉGIONAUX (PIR) ENGAGÉS, CONTRACTÉS ET PAYÉS, EN %, 1996-2006



Source: EuropeAid - CRIS

Des paragraphes précédents, on peut dès lors déjà dire que les retards dans l'exécution des PIR se trouvent surtout dans la préparation/l'élaboration des interventions et programmes et moins dans la mise en œuvre en tant que telle.

2.5 INTERVENTION DES AUTRES BAILLEURS DE FONDS DANS LA REGION

2.5.1 Banque Européenne d'Investissements - BEI – FED et Non FED

La BEI a pour mandat de financer des projets en accordant des aides remboursables, parallèlement aux aides non remboursables que fournit la Commission Européenne. Les emprunteurs de la BEI peuvent appartenir au secteur privé ou au secteur des entreprises publiques commercialisées. Le financement de la Banque ne représente qu'une fraction du financement total requis pour un projet – normalement pas plus de 50% et, en général, moins.

TABEAU 2 : VENTILATION DES FONDS CE ET BEI DESTINÉS À LA RÉGION

Fond européen de développement		
Commission Européenne	Banque européenne d'investissement	
Subventions pour le développement à long terme (programmes nationaux et régionaux)	Facilité d'investissement – Prêts/fonds propres (participations) / garanties pour des projets d'investissement	Ressources propres de la BEI – Prêts en faveur de projets d'investissement
Aide non remboursable	Aide remboursable	

L'approche de la Banque, spécialisée dans les infrastructures, étant d'assurer des flux futurs de revenus dans tout investissement qu'elle entreprend, les seuls sous-secteurs d'activité dans lesquels elle opère en Afrique occidentale sont tous liés à un seul des secteurs des stratégies régionales qui font l'objet de cette évaluation : le **secteur transport, énergie et autres infrastructures**, mais à la différence des programmes de coopération de la CE, celle-ci touche **très peu aux projets routiers** et les seules infrastructures routières qu'elle réalise sont des routes urbaines où les flux sont garantis mais restent financés sous le FED. Par contre, la Banque entreprend des **grands projets dans le secteur énergie et autres infrastructures non routières**, offrant ainsi a priori une **complémentarité parfaite avec les stratégies de la CE** tant nationales (PIN) que régionales (PIR).

L'année 2006 a vu la BEI doubler le montant total d'investissements dans cette région, grâce aux sources nouvelles de financement. Si les négociations APE continuent dans la même voie, cette tendance se maintiendra et la CE devra intégrer cette nouvelle réalité dans sa programmation et ses stratégies. Il existe par ailleurs d'autres initiatives qui pourraient consolider ces montants dans la région, notamment à travers des mécanismes de cofinancement comme, par exemple, le Programme du NEPAD, discuté plus loin dans ce rapport.

2.5.2 Autres interventions régionales, y compris programmes conjoints ¹³

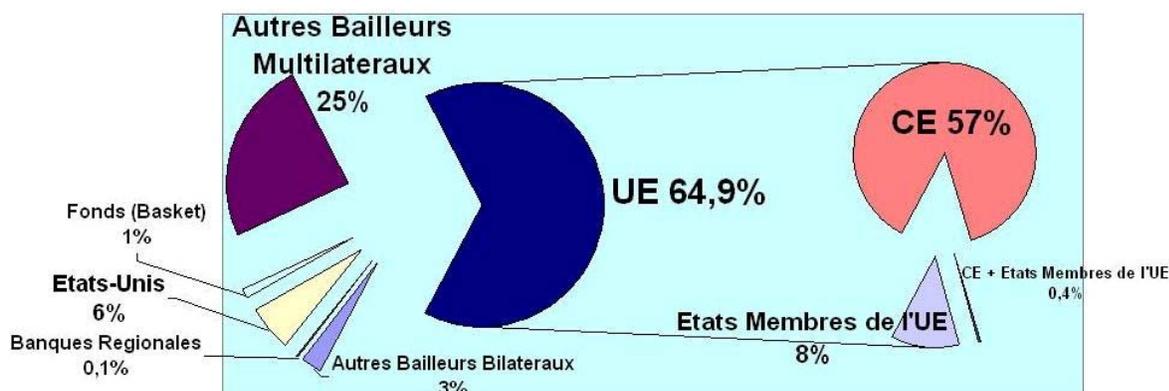
La **CE**, la **BEI** et le **Secrétariat ACP** sont considérés comme les organisations mandatées par l'Accord de Cotonou vis-à-vis des tous les pays ACP pour programmer et mettre en œuvre

¹³ La source des données n'étant plus CRIS mais la CEDEAO et étant extraite à une date ultérieure, il se peut qu'il y ait quelques différences dans les montants totaux concernant la CE comparés à ceux vus au début de ce chapitre.

tous les fonds du FED. Cependant, les **Etats Membres de l'Union Européenne**, cosignataires de cet Accord, et bientôt aussi cosignataires des accords APE, aident aussi avec des fonds additionnels à ceux qu'ils ont déjà alloués et engagés dans le cadre du FED (Cotonou). L'expérience montre qu'ils entreprennent un dialogue direct et utilisent leur propre programmation et mise en œuvre (ou le font de manière conjointe) avec les pays partenaires ou même des bailleurs de fonds autres que ceux de l'UE.

De même, il existe des programmes de financement **bilatéraux et multilatéraux autres que ceux provenant de l'UE** destinés exclusivement à la région. Dans l'analyse suivante, nous étudions la composition et les objets de ces fonds.

GRAPHIQUE 7 : MONTANTS TOTAUX ENGAGÉS AU NIVEAU RÉGIONAL PAR BAILLEUR DE FONDS, EN %, 1996-2006



Source: CEDEAO - 2007

Le graphique montre le **leadership de l'Union Européenne** dans l'aide au niveau régional, avec presque deux tiers de l'aide régionale engagés. Il apparaît clairement que la **CE est le principal opérateur au sein de l'UE** grâce notamment au FED et, dans une moindre mesure, à d'autres lignes budgétaires d'aide au développement. Le tiers du financement restant (financement non-UE) est constitué principalement des bailleurs de fonds multilatéraux, principalement la Banque Mondiale et les Nations Unies (qui constituent 25% du financement total). **Peu de programmes conjoints existent entre la CE et ses Etats Membres** alors que plusieurs Etats Membres participent à des programmes conjoints entre eux, allant jusqu'à participer à des programmes avec des bailleurs de fonds non membres de l'UE.

3 REPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION

3.1 QE1 : EN TENANT COMPTE DES PRIORITÉS ET SPÉCIFICITÉS DE L'AIDE EUROPÉENNE, DANS QUELLE MESURE LA STRATÉGIE RÉGIONALE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE REpond-ELLE AUX BESOINS SPÉCIFIQUES DE LA RÉGION ?

CJ 1.1 : La stratégie régionale de la Commission est fondée sur une analyse des besoins spécifiques de la région

C'est seulement à partir du 9ème FED que la Commission Européenne a entrepris d'explicitier les objectifs de sa coopération avec les pays ACP au niveau national et régional à travers des documents de stratégie. Ces documents développent l'analyse que fait la Commission des problèmes que rencontrent les pays partenaires et indiquent quelle réponse elle se propose de leur apporter compte tenu de son expérience, des moyens qu'elle peut mobiliser et des domaines d'intervention des autres bailleurs. Ces documents de stratégie constituent la justification du Programme Indicatif, lequel précise quels seront les secteurs de concentration de l'aide fournie par le FED, comment l'enveloppe financière globale sera distribuée entre les secteurs de concentration et les autres domaines d'intervention, et enfin quelles seront les principales activités mises en œuvre dans chaque secteur.

Le document de stratégie du 9ème FED pour l'Afrique de l'Ouest diffère de cet archétype en ce qu'il ne propose pas une analyse des besoins de la région dont seraient dérivés les axes d'intervention de l'aide européenne. Ce document, comme c'était déjà le cas pour le PIN 8ème FED, se fixe d'emblée pour objectif d'appuyer le processus d'intégration économique promu par les deux organisations régionales que sont la CEDEAO et l'UEMOA. **La contribution que ce processus d'intégration peut apporter à l'obtention d'une croissance forte et durable des Etats de la région et à la lutte contre la pauvreté est postulée sans qu'en soient explicités les fondements et les conditions.** Tout au plus, le document de stratégie indique-t-il en une phrase que « les bénéfices attendus de l'intégration régionale, en terme de croissance, sont atteints à travers l'intensification des échanges intra-communautaires, une attraction des investissements et des gains en termes d'amélioration de l'allocation des ressources à travers des économies d'échelle et l'accélération de la concurrence dans un marché plus vaste et une meilleure insertion dans l'économie mondiale. »

Ainsi, plutôt qu'une analyse des besoins de la région, le document de stratégie présente-t-il une analyse de l'intégration régionale, dont il détaille les avancées et les limites avec une attention particulière portée aux faiblesses des deux organisations régionales. Une conséquence négative de cette approche est qu'elle ne crée pas les conditions d'une articulation forte entre la stratégie régionale de la Commission et les stratégies qu'elle met en œuvre au niveau des Etats.

Les secteurs de concentration de l'aide communautaire découlent logiquement de cette approche. Il s'agissait pour le PIR 8ème FED de « contribuer au renforcement du processus d'intégration et de coopération régionales des pays de l'Afrique Occidentale et à leur insertion dans l'économie mondiale par la consolidation de l'espace économique régional. » Le PIR 9ème FED distingue pour sa part deux secteurs de concentration étroitement complémentaires : l'intégration économique et l'appui au commerce avec pour objectif spécifique « l'insertion progressive de l'Afrique de l'Ouest dans l'économie mondiale par la consolidation de l'espace économique régional » et le secteur des transports afin de « diminuer les coûts des facteurs et

de faciliter la libre circulation des personnes et des marchandises, conditions fondamentales de l'intégration régionale. »

CJ 1.2 : La stratégie régionale de la Commission est en cohérence avec les stratégies des organisations régionales

Les organisations interétatiques régionales sont les partenaires naturels de la Commission Européenne pour l'élaboration de sa stratégie de coopération régionale en Afrique de l'Ouest. Le fait que coexistent dans cette région plusieurs organisations dont les domaines de compétence géographiques et politiques se recoupent est à cet égard une source de difficultés. Certes, les chefs d'Etat et de Gouvernement sont convenus qu'à échéance de 2020 la responsabilité de conduire le processus d'intégration régionale reviendrait à la seule CEDEAO, l'UEMOA étant alors appelée à disparaître. Mais dans l'immédiat, l'UEMOA est un acteur incontournable de l'intégration économique régionale, domaine dans lequel elle peut se prévaloir d'une expérience et de réalisations largement supérieures à celles de la CEDEAO. En pratique, trois organisations régionales, la CEDEAO, l'UEMOA et la CILSS avaient été consultées lors de la préparation du PIN 8ème FED ; ces organisations n'étaient toutefois pas signataires de ce document, qui avait été adopté par les Etats. En revanche la CEDEAO et l'UEMOA sont les seules signataires du document de stratégie régionale et du PIR 9ème FED à la préparation desquels elles ont été étroitement associées.

Lorsqu'a été élaboré le PIN 8ème FED, ni l'UEMOA ni la CEDEAO ne disposaient de documents de stratégie qui auraient pu servir de référence au travail de la Commission Européenne. C'était encore le cas lors de la préparation du document de stratégie et du PIN 9ème FED, mais l'UEMOA avait alors elle-même entrepris de développer son propre document de stratégie, le Programme Economique Régional (PER), qui ne sera toutefois finalisé et adopté qu'en 2006.

Le fait est que l'on peut relever de très fortes convergences entre la stratégie régionale de la Commission Européenne pour le 9ème FED et le PER de l'UEMOA¹⁴. En particulier, comme le montre le tableau ci-après, les résultats attendus de la mise en œuvre du PIR 9ème FED sont autant de contributions à la réalisation des objectifs stratégiques du PER.

¹⁴ Voir [HTTP://WWW.UEMOA.INT/PER](http://www.uemoa.int/per)

TABEAU 3 : COMPARAISON DES STRATÉGIES PIR DE LA CE ET PER DE L'UEMOA

Axes stratégiques du PER	Résultats attendus du PIR 9 ^{ème} FED
Consolider la gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcement de la stabilité économique par l'amélioration de la convergence des politiques macroéconomiques ▪ Renforcement du cadre institutionnel de l'UEMOA et de la CEDEAO ▪ Renforcement du mécanisme de concertation et de coordination entre les deux institutions d'intégration économique ▪ Appui à une politique régionale de prévention des conflits et de bonne gouvernance
Construire un appareil productif intégré	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un secteur productif plus compétitif et plus diversifié
Approfondir l'intégration économique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolidation de l'union douanière CEDEAO et de l'union douanière UEMOA ▪ Elimination progressive des entraves à la libre circulation des personnes, services et capitaux
Développer les infrastructures économiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elimination des obstacles à l'utilisation des infrastructures (de transport) ▪ Amélioration de l'entretien des infrastructures régionales prioritaires et harmonisation des normes techniques et des règles de sécurité ▪ Réalisation d'infrastructures régionales de facilitation
Développer les ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui au développement humain
Mettre en place un partenariat pour la mobilisation des ressources et le suivi/évaluation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suivi et gestion du PIR ▪ Renforcement de l'implication des populations dans le processus d'intégration

Ce n'est par contre que tout récemment que la CEDEAO a entrepris à son tour de se doter d'un document de stratégie. Elle a notamment développé, conjointement avec l'UEMOA, un document de stratégie régionale de lutte contre la pauvreté, que les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté en janvier 2008. Par ailleurs, elle a publié en novembre 2007 un court document, intitulé « D'une CEDEAO des Etats à une CEDEAO des Peuples », qui se présente comme la vision stratégique de l'organisation et définit les axes prioritaires d'activité de ses différentes commissions. Ce document inclut en annexe un tableau récapitulatif des projets de la Commission de la CEDEAO pour la période 2007-2010. Ce tableau met en évidence la contribution de l'Union Européenne à la mise en œuvre des projets de la Commission de la CEDEAO dans des domaines tels que la libre circulation des personnes et des biens, la convergence macroéconomique, l'agriculture et le développement rural, la prévention des conflits, la facilitation des transports, le développement des télécommunications.

CJ 1.3 : La stratégie régionale de la Commission répond aux attentes des acteurs économiques et non étatiques

La représentation de la société civile à l'échelle de la région Afrique de l'Ouest reste embryonnaire. Depuis 2003, un Forum de la Société Civile d'Afrique de l'Ouest (FOSCAO) s'est constitué auprès de la CEDEAO. Par ailleurs, les chambres de commerce des pays de l'UEMOA se sont dotées d'une représentation régionale, la Chambre Consulaire Régionale de

l'UEMOA. Ni le FOSCAO, qui d'ailleurs n'existait pas encore à cette époque, ni la Chambre Consulaire Régionale de l'UEMOA n'ont été associées à la préparation de la stratégie régionale de la Commission Européenne pour le 9ème FED. Par contre, il est prévu que la société civile soit invitée à participer aux réunions annuelles du Comité de Pilotage élargi du PIR.

Des développements récents, qui pourraient conduire à l'avenir à une plus forte implication de la société civile dans la formulation et la mise en œuvre de la stratégie de coopération de la Commission Européenne, méritent d'être signalés. D'une part, **les organisations de la société civile, notamment du monde des affaires, ont pris une part active aux discussions autour du projet d'Accord de Partenariat Economique. D'autre part, l'UEMOA, dont les initiatives se heurtent fréquemment à l'inertie, voire à la mauvaise volonté des Etats, dit vouloir s'appuyer davantage qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent sur la société civile pour faire avancer le processus d'intégration régionale.**

CJ 1.4 : Les interventions dans un secteur donné aux niveaux régional et national sont formulées et mises en œuvre de manière à favoriser les complémentarités / synergies

Tant les organisations régionales, que les délégations de la Commission Européenne ou même les autorités nationales reconnaissent que, hormis dans le secteur du transport routier, **la cohérence est faible entre la stratégie régionale de la Commission et ses stratégies dans les Etats membres de la région.** Cette situation est clairement illustrée par le fait que sur un ensemble de 14 documents de stratégie nationale, six seulement font référence au processus d'intégration régionale. De surcroît, parmi ces six documents, deux n'en tirent aucune conséquence quant aux secteurs d'intervention retenus dans le PIN, tandis que les quatre derniers n'en font qu'un argument additionnel en faveur d'investissements dans le secteur routier.

Deux explications sont données à cette situation. D'une part, les documents de stratégie nationale pour le 9ème FED ont été finalisés près de deux ans avant que le document de stratégie régionale ne le soit à son tour. En outre, les délégations dans les Etats de la région autres que le Nigeria et le Burkina, se plaignent de n'avoir pas été associées à la préparation de la stratégie régionale. D'autre part, les stratégies pays de la Commission se donnent légitimement pour objectif d'appuyer la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Or dans aucun pays de la région les DSRP de première génération ne font de l'intégration régionale un axe prioritaire de la lutte contre la pauvreté. Ajoutons que les Gouvernements et les Délégations sont fondés à ignorer la dimension régionale dans la formulation de leurs stratégies nationales dans la mesure où la Commission elle-même, comme cela a été relevé plus haut, n'explicite pas dans son document de stratégie régionale en quoi l'intégration économique régionale peut être un instrument de lutte contre la pauvreté.

Dans ce domaine également, des développements prometteurs peuvent être relevés. Les documents de stratégie nationale et de stratégie régionale pour le 10ème FED ont été élaborés en parallèle. Cela a d'ailleurs permis à l'UEMOA d'organiser dans les Etats membres une mission circulaire dont l'objet était précisément d'attirer leur attention sur la nécessité de prendre en compte les objectifs régionaux dans leurs stratégies nationales. Par ailleurs, les DSRP de seconde génération font une place plus grande à la croissance économique, ce qui les conduit à prendre en compte les échanges extérieurs et, par suite, l'intégration régionale. Enfin, les délégations de la Commission Européenne sont parties prenantes au suivi du PIR 9ème FED dans le cadre du groupe de pilotage élargi.

CJ 1.5 : Les interventions de la Commission au niveau régional portent sur des questions qui peuvent être plus efficacement traitées au niveau régional

Comme noté plus haut, le secteur du transport routier apparaît comme un bon exemple, quoique isolé, de répartition des tâches entre les niveaux régional et national. Le niveau régional est en charge des actions de facilitation, qui impliquent plusieurs Etats membres. Les investissements dans la réhabilitation et la construction des infrastructures routières se font sous la responsabilité des autorités nationales mais dans le cadre d'un plan directeur qui assure la cohérence du réseau au niveau régional.

Pour le reste, **la répartition des interventions entre les niveaux régional et national est essentiellement pragmatique.** Les interventions au niveau régional appuient le développement des capacités des organisations régionales et assurent le financement de projets associant plusieurs Etats membres. Les interventions au niveau national visent à soutenir la mise en œuvre par les Etats de leurs stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. A certains égards, le 9ème FED marque un recul comparativement à ce qui avait été tenté dans le cadre des 7ème et 8ème FED à travers les programmes PARI, à savoir promouvoir la formulation et la mise en œuvre par les Etats membres de l'UEMOA de programmes financés par le PIR et ayant pour finalité de renforcer la capacité des Etats de participer activement au processus d'intégration régionale. Mais il est vrai que ces programmes s'étaient heurtés à de sérieuses difficultés de mise en œuvre.

Le PER de l'UEMOA marque un changement important dans le positionnement de l'organisation. Jusqu'alors, celle-ci s'était limitée à la production d'études et à la préparation de textes réglementaires. Elle ambitionne désormais de s'impliquer dans des actions de terrain, certes par l'intermédiaire de relais nationaux, mais en conservant par devers elle la capacité d'initiative ainsi que la coordination et la supervision de ces actions. D'ores et déjà l'UEMOA a lancé un programme de réalisation de points d'eau à l'échelle régionale et a mis en chantier un programme de mise à niveau des entreprises. La Commission Européenne va devoir décider si elle soutient ou non cette orientation de l'organisation.

Appréciation globale de la QE 1

La stratégie régionale de la Commission Européenne en Afrique de l'Ouest dans le cadre des 8ème et 9ème FED avait pour objectif d'appuyer le processus d'intégration régionale piloté par la CEDEAO et l'UEMOA. Ce faisant, la Commission postulait que l'intégration régionale répond aux besoins de la région, notamment en termes de croissance et de réduction de la pauvreté.

Cette contribution positive de l'intégration régionale n'a toutefois pas été démontrée, pas plus qu'elle n'a été prise en compte dans les stratégies de lutte contre la pauvreté élaborées par les Etats membres et dont la Commission soutient la mise en œuvre. Il en résulte un manque de cohérence entre la stratégie régionale de la Commission et ses stratégies au niveau pays. C'est d'autant plus le cas que le document de stratégie régionale a été élaboré postérieurement aux documents de stratégie pays, sans implication des délégations de la Commission dans les Etats de la région et sans y associer la société civile.

La volonté de l'UEMOA de devenir un acteur de terrain met la Commission devant la nécessité de décider si elle soutient ou non ce changement de rôle de l'institution régionale, la stratégie régionale de la CE ayant été, jusqu'à maintenant, orientée sur l'hypothèse que l'UEMOA agissait sur une plateforme d'organisation politique régionale et non pas une agence d'exécution dans les pays.

3.2 QE 2 : COMMENT ET DANS QUELLE MESURE LA CE A-T-ELLE EU UNE INFLUENCE SUR LE RENFORCEMENT DES CADRES INSTITUTIONNELS REGIONAUX (CEDEAO ET UEMOA) EN VUE DE LA CONSOLIDATION DURABLE DE L'ESPACE ECONOMIQUE REGIONAL ?

CJ 2.1: La CE a fourni le soutien nécessaire afin que les objectifs de capacité organisationnelle, exprimés dans des plans acceptés par la CEDEAO et l'UEMOA, soient réalisés (ou en voie de l'être).

Selon la recherche menée par l'équipe, la CEDEAO et l'UEMOA ont émergé, depuis quelques années, comme les fers de lance non seulement du processus d'intégration régionale en Afrique de l'ouest, mais aussi de la scène politique panafricaine. L'UEMOA a nettement bénéficié dès son début d'une forte mobilisation de ses États membres et des bailleurs de fonds internationaux et a su construire et faire évoluer une structure institutionnelle qui, selon la documentation examinée, paraît essentiellement fonctionnelle. De son côté, la CEDEAO a traversé plusieurs étapes difficiles et connaît depuis une décennie une vraie relance de son rôle et de son importance, y compris une très récente restructuration de ses organes de base. Bien que les bailleurs aient mis des ressources importantes à sa disposition afin de développer sa capacité interne, ces ressources sont souvent non utilisées tandis que la capacité interne reste loin d'être bien gérée stratégiquement ou opérationnellement.

Bien que la documentation laisse comprendre que la stratégie interne de chacune de ces organisations (pour leur propre développement et renforcement institutionnel) reste à consolider (c'est-à-dire la rendre complètement opérationnelle), les partenaires de développement, notamment la CE, semblent avoir adapté leurs approches (support en Développement Institutionnel (DI)) afin de contribuer à l'objectif général d'intégration régionale. Ainsi on peut observer que la place accordée au discours sur le renforcement des capacités est augmentée du 8ème au 9ème FED et que les outils (instruments contractuels et financiers) mobilisés pour atteindre ce but ont évolué pour tenter de prendre en compte les leçons du passé.

Des évaluations précédentes et des rapports de mission montrent clairement que les deux institutions restent faibles et fragiles pour ce qui est de leur capacité à répondre aux demandes de leurs États Membres d'une part, et de la communauté internationale d'autre part. Les changements institutionnels opérés dans les dernières années doivent encore faire leur preuve et ce qui demeure clair est que le renforcement des capacités des organisations régionales ainsi que le développement institutionnel de la région en général (un concept qui va au-delà des deux institutions notées) sont des passages obligés pour l'aboutissement du projet d'intégration et doivent continuer à recevoir un appui de l'extérieur.

Le renforcement organisationnel est considéré, par la CEDEAO comme par l'UEMOA, comme une étape obligée pour atteindre les objectifs de base qui leur ont été assignés. Bien que les objectifs généraux de ces organisations aillent dans le même sens – atteindre le plus haut degré d'intégration régionale afin d'améliorer les conditions de vie des populations de la région par l'insertion intelligente dans le marché mondial - la CEDEAO et l'UEMOA ont choisi, dans un premier temps, des voies légèrement différentes pour y parvenir (voir : »Une vision différente«, dans le cadre à droite). L'UEMOA joue la carte de l'intégration économique fondée sur une monnaie unique et sur l'élaboration des politiques sectorielles dans des domaines de plus en plus nombreux. L'UEMOA procède donc par étapes et privilégie la concentration de ses ressources sur l'intégration économique. La CEDEAO, par contre, a un agenda plus large, œuvrant pas seulement dans le sens d'une intégration économique, mais en

s'attaquant également à d'autres problèmes, tels la résolution des conflits de la région, ou bien la mise en place d'un système assurant la libre circulation des personnes dans la région.

Dans le cas des deux organisations, il est difficile d'isoler une stratégie autonome de développement institutionnel. Sans être explicite, la CEDEAO semble faire référence à l'agenda du NEPAD¹⁵, aux principes de subsidiarité, de consultation, de collaboration et de coordination avec les États Membres, avec les institutions-sœurs, l'Union africaine, les organisations de la société civile, le secteur privé et les partenaires de développement, dans le but d'atteindre ses objectifs de façon économique, accélérée et optimale¹⁶, mais ne traduit pas ces liens en termes de développement institutionnel. La stratégie de l'UEMOA, telle que déclinée dans le contexte du Programme Économique Régional (PÉR), met également l'accent sur la cohérence avec l'agenda du NEPAD et les principes de «Cohérence – Coordination – Synergie » entre les institutions communautaires de l'UEMOA et les autres organisations régionales. De plus, cette stratégie s'articule autour d'un véritable partenariat avec le secteur privé, perçu comme mutuellement avantageux pour les parties¹⁷. Historiquement on note que ce partenariat n'a pas de substance réelle en soi, mais l'UEMOA note dans ses discours récents qu'elle veut y mettre plus d'efforts afin de développer ces liens dans le futur.

La CEDEAO et l'UEMOA ne sont qu'au début de l'élaboration de leurs cadres stratégiques dans le domaine du renforcement des capacités internes ou externes. Ceci était le cas encore en novembre 2006 lors de la réunion annuelle de coordination de la CEDEAO et des partenaires de développement¹⁸. Les partenaires avaient à cette occasion fortement encouragé l'organisation à finaliser ce cadre, afin qu'ils puissent y apporter leur appui¹⁹. Quant à l'UEMOA, la question du renforcement des organes existants ne figure pas non plus parmi les perspectives présentées dans le Rapport Annuel de l'Union 2006. La mission sur le terrain a confirmé que l'implantation de stratégies allant dans ce sens n'avait pas encore vu le jour.

Des visions différentes :

CEDEAO

« ... CRÉER UNE RÉGION SANS FRONTIÈRES, OÙ LES PERSONNES JOUISSENT DE SES ÉNORMES RESSOURCES PAR LA CRÉATION D'OPPORTUNITÉS DE PRODUCTION ET D'EMPLOI ; UN ESPACE DANS LEQUEL LES PERSONNES NÉGOCIENT DES AFFAIRES, FONT DU COMMERCE ET VIVENT EN PAIX SOUS L'AUTORITÉ D'ÉTATS DE DROIT) ; UNE ZONE QUI FAIT PARTIE INTÉGRANTE DE L'ESPACE CONTINENTAL AFRICAIN PLUS LARGE QUI EST EN TRAIN DE SE CONSTRUIRE, AU SEIN DU CONTEXTE ENCORE PLUS LARGE DU VILLAGE GLOBAL DANS LEQUEL TOUS LES ÊTRES HUMAINS VIVENT EN DIGNITÉ PAR DES ÉCHANGES ÉQUITABLES ET LA SOLIDARITÉ»

UEMOA

« FAIRE DE L'UEMOA UN ESPACE UNIFIÉ ET OUVERT, AU PROFIT D'UNE POPULATION SOLIDAIRE»

¹⁵ NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT

¹⁶ CEDEAO : *Annual ECOWAS/Development Partners Coordination Meeting: Interim Report Of The ECOWAS Secretariat*, November, 2006

¹⁷ UEMOA : Programme Économique Régional 2006-2010, vol 1, p.59

¹⁸ Un document intitulé « ECOWAS Capacity Development Programme 2008-10 » vient d'être publié en novembre 2007; bien que rempli de beaucoup de détails sur le profil des employés nécessaires (voulus), il ne rencontre pas, selon les évaluateurs, les exigences d'un « plan » de gestion : il ne traite pas de stratégie ou de plans d'intégration et ne fait pas le lien entre ce qui est demandé et pourquoi. Le document est restreint aux ressources humaines et non pas aux systèmes et à la gestion.

¹⁹ CEDEAO : Aide mémoire- Réunion annuelle de coordination CEDEAO/ Partenaires de développement, novembre 2006 p. 7

Vue la nature diffuse des références au développement institutionnel, l'absence d'une stratégie claire dans ce domaine, et les retards dans l'élaboration des cadres stratégiques établissant les priorités en matière de développement des capacités, il est possible de conclure que les décisions prises en vue du renforcement organisationnel suivent une logique peu argumentée. Les deux organisations – chacune avec son propre niveau d'institutionnalisation et d'efficacité – évoluent de façon réactive, en essayant de remédier aux anomalies et aux lacunes constatées dans leur fonctionnement pour mieux atteindre leurs objectifs principaux. Très souvent elles suivent des modèles bien établis – notamment celui des institutions européennes – sans forcément avoir étudié, en amont, l'impact d'une telle organisation ou d'une restructuration de leurs organes et sans avoir mis sur pied une stratégie pour les adapter afin d'atteindre les objectifs prioritaires de la région dans leur contexte complexe.

La CE contribue en mobilisant des ressources financières importantes et en adaptant sa réponse aux besoins exprimés par ses interlocuteurs régionaux. Sa stratégie est compréhensive et le volet de renforcement des institutions via les FED s'inscrit dans un cadre plus large tourné vers le développement institutionnel et financé à partir de multiples sources. Néanmoins, toutes les parties prenantes à ces efforts de transformation n'ont pas cru bon d'insister sur la mise en place de systèmes de gestion fondés sur les résultats comme condition préalable à la continuation de l'aide.

De plus, l'évaluation nous permet de formuler les constats suivants :

Il ne semble pas exister à la CEDEAO et à l'UEMOA de documents stratégiques qui définissent clairement les plans de développement de l'organisation (dans le sens utilisé en sciences organisationnelles, soit « structure et capacité d'exécuter un positionnement stratégique »). Les questions de savoir quelles capacités il doit y avoir en place et quand les mettre en place ne sont pas clairement formulées. **L'appui de la CE semble alors servir principalement à accomplir des tâches opérationnelles au lieu de créer une capacité interne pérenne. Les documents de planification de la CE indiquent seulement les domaines dans lesquels la CE apportera son soutien, et ces domaines sont définis en termes d'objectifs vagues et non pas en termes de résultats.**

La question des capacités ne semble pas avoir été étudiée en amont de l'élaboration du 9ème FED. Même l'étude de faisabilité sur le renforcement des capacités institutionnelles n'a été menée qu'en 2005²⁰. L'audit institutionnel commandé par l'UMEOA a été livré également en 2005, bien après la prise des décisions stratégiques concernant les agences de mise en œuvre du 9ème FED.

Les références au renforcement des capacités des organisations régionales dans les PIR des deux FED sont cohérentes avec les déclarations politiques contenues dans l'Accord de Cotonou et dans le Consensus européen sur le développement. Elles sont aussi cohérentes avec la volonté professée des leaders politiques d'Afrique occidentale d'évoluer vers une intégration régionale majeure dont la CEDEAO et l'UEMOA ont été désignées comme les véhicules privilégiés. Déjà lors du Sommet de Lomé en 1999, les leaders africains avaient rendu claire leur vision d'une convergence entre les deux institutions et d'un processus d'intégration.

Les stratégies régionales n'explicitent pas clairement le fondement du choix de chacune des organisations régionales et la responsabilité de chacune d'entre elles dans la mise en œuvre de

²⁰ Jexco : Feasibility Study on Support for Economic Integration and Trade in West Africa through the 9th EDF RIP: Institutional Capacity Building, 2005

la stratégie de coopération. En effet, il est clair que l'intégration économique régionale est en réalité loin d'être un objectif commun aux deux organisations qui en partagent l'exécution. Il n'y a pas de plans ou de stratégies indiquant comment et quand le transfert des responsabilités de l'un vers l'autre devrait avoir lieu, même si cette transformation devrait vraisemblablement commencer à se faire dans les cinq à sept prochaines années. Au contraire, l'UEMOA est en train de consolider son mandat de façon qu'il soit essentiellement indépendant de celui du CEDEAO (au moins pour ce qui est des stratégies de développement institutionnel). De plus, il est clair que les efforts de consolidation des objectifs économiques et de réduction de la pauvreté à long terme des Etats de la région sont moins efficaces et même à risque quand deux organisations distinctes se divisent les ressources rares et l'attention limitée des leaders politiques. Dans ce contexte, le soutien de la CE aux institutions ne peut être établi sur une base « rationnelle ». La documentation ne montre pas comment le choix des interventions stratégiques de la CE doit se faire dans ce contexte.

Un rapport d'audit institutionnel de l'UEMOA a été préparé en 2005-6, avec un tableau des recommandations que l'UEMOA acceptait. Les discussions sur le terrain nous ont permis d'observer que la grande majorité des recommandations a été mise en œuvre. Dans le cas de la CEDEAO, l'équipe d'évaluation a été informée lors de la mission sur le terrain de ce que les recommandations de leur audit interne demandé par la CE (surtout financier) avaient toutes été mises en application, mais aucun document ou « autre preuve » n'a pu être fourni en appui à cette affirmation. Une étude de la documentation a confirmé que la CE n'a pas ajusté son soutien dans le domaine du Développement Institutionnel en fonction des audits.

La documentation semble montrer une fracture entre les stratégies et programmations aux niveaux régional et national, mettant en question la capacité et les engagements des parties prenantes à travailler à l'intérieur (et dans l'esprit) du cadre de leurs traités. Cette observation doit être considérée en parallèle avec notre analyse quantitative qui démontre qu'au moins au niveau des documents de planification stratégique les niveaux nationaux et régionaux de l'appui de la CE semblent être complémentaires, mais que dans la pratique cette complémentarité n'existe que marginalement et prend la forme d'une « division du travail » et non pas d'une « complémentarité ».

Les rapports que nous avons examinés nous laissent croire que la CE ne s'est pas dotée de systèmes de gestion qui lui permettrait de faire le suivi (sur une base de résultats) du développement institutionnel des instances d'intégrations régionales en Afrique de l'Ouest.

Étant donné les retards importants dans sa mise en œuvre, il semble prématuré d'essayer de mesurer les effets de l'appui de la CE dans le cadre du 9ème FED. Les perceptions des effets du 8ème FED constitueront dès lors l'élément central de l'évaluation.

Il semble encore exister des problèmes importants au niveau du fonctionnement et de l'impact des organes internes des deux instances (ex. Parlement de la Communauté et Cour de Justice de l'UEMOA et Cour des Comptes de la CEDEAO). Il y a eu des changements récents dans la structure organisationnelle des instances régionales, mais la documentation ne fournit pas de données qui nous permettent de déterminer si leurs objectifs stratégiques seront plus susceptibles d'être atteints.

Des audits institutionnels et les analyses de cette évaluation ont démontré que le niveau de coordination entre la CEDEAO et l'UEMOA est loin d'être en mesure d'assurer une approche unifiée et efficace permettant d'atteindre l'objectif de l'intégration économique régionale. Même si l'AT PIR a dans son mandat d'améliorer la coordination entre les deux organisations, cette coordination est essentiellement limitée à l'appui de la CE. Il semble dès lors que l'aide de la CE serait caractérisée par une inefficience structurelle.

Il est impossible de préciser l'impact (ou l'effet) du soutien apporté par les bailleurs internationaux aux deux instances. Les codes des lignes budgétaires, les termes utilisés et les distinctions entre les secteurs, entre autres, font qu'une analyse précise est difficile. De plus, il semble, selon les discussions sur le terrain, qu'une partie importante des efforts se transforme en travail opérationnel au lieu de transfert ou de développement des capacités. Même si la CEDEAO produit une matrice des bailleurs et que l'UEMOA n'a que deux bailleurs principaux (les deux cas se référant évidemment au « développement institutionnel »), le choix, le calendrier et la nature de ces interventions ne suivent pas une progression planifiée avec un objectif précis, et les résultats et effets des interventions ne sont pas assujettis à un système de monitoring qui permettrait de mesurer les progrès accomplis pour atteindre la « capacité » nécessaire. La CE serait alors confrontée à un défi institutionnel quant à son obligation (sa politique) d'assurer la complémentarité.

Les évaluations et les vérifications faites par des intervenants objectifs ont démontré que les programmes de la CE destinés à augmenter le niveau de capacité des instances, notamment le PARI 2, ont eu des résultats mitigés, et ce pour plusieurs raisons, dont le manque de support politique des divers pays membres et le changement fréquent de gestionnaires de projet pendant la durée de ces interventions.

Un rapport d'évaluation des effets de l'appui de la CE dans le domaine du développement institutionnel ne saurait être complet sans que l'on note l'absence flagrante d'indicateurs et de critères (benchmarks) d'analyse de la performance des parties prenantes en la matière. Une batterie d'indicateurs sur le sujet a été développée par DG Développement pour les révisions à mi-parcours des programmes régionaux²¹, mais ceux-ci semblent être restés lettre morte, car ils ne sont pas pris en compte non plus dans la version préliminaire du document de programmation du 10ème FED, en cours de négociation actuellement.

TABLEAU 4 : EXEMPLES DE PROGRAMMES D'APPUI AU RENFORCEMENT DE LA CEDEAO

Nom de l'initiative	Bailleur	Explication	Durée	Montant
Capacity Building Project STAP- short Term Action Plan	CE			1.95 M EUROS
	CE		3 ans (2002-2005)	1.17 M EUROS
PARECIS	ACDI	Appui à la gestion financière et administrative	3 ans	3.01 M EUROS
PARECIS	ACDI	Appui conseil-Contribution financière auprès du Secrétariat	2005-2010	3.34 M EUROS
Appui NEPAD	ACDI	Renforcement des capacités de coordination de suivi de la mise en œuvre du NEPAD		.31 M EUROS
Appui NEPAD	BM			1.1 M EUROS
Appui institutionnel	France	Appui au Secrétariat – vision à long terme	2004-2006	1.67 M EUROS
Pool Fund	Canada, France, RU	Renforcement des capacités pour la mise en œuvre du NEPAD		2.93 M EUROS
Renforcement des capacités de négociation	SIDA	Renforcement des capacités de la CEDEAO pour les négociations des APE	2003-2006	1.3 M EUROS
PARI 1	CE			14 M EUROS
PARI 2	CE			8 M EUROS
Réforme des marchés publics 2 UEMOA	BDaf	Appui à l'amélioration des marchés		4.6 M EUROS

²¹ Annexe 2 des outils/formats

Réforme des marchés publics 2 UEMOA	BM	Appui à l'amélioration des marchés	.4 M EUROS
--	----	------------------------------------	------------

Appréciation globale de la QE 2

On peut conclure qu'en dépit des volontés exprimées dans les documents officiels clés et des ressources financières importantes mises à la disposition des deux instances régionales (CEDEAO et UEMOA) par la CE, celle-ci a eu une influence mitigée quant à la définition des cadres institutionnels et la mise en place des capacités internes nécessaires à mener à terme la consolidation de l'espace économique régional. La CE met des ressources à la disposition des organisations en sachant qu'elles ont des lacunes importantes en termes de capacité à identifier leurs propres besoins (la CEDEAO tout particulièrement). Bien que cette stratégie semble respecter l'esprit de la Déclaration de Paris, elle ne représente pas son intention, ni l'intention stratégique contenue dans les accords signés entre la CE et les instances en question.

En effet, l'efficacité des structures reste limitée et le besoin d'appui technique et financier demeure important, notamment pour la CEDEAO, pour ce qui concerne l'amélioration de la conception des politiques et des stratégies, la prise de décisions, l'organisation, les procédures et les méthodes de travail, le recrutement et la formation du personnel, les systèmes et équipements NTC, la gouvernance, la communication avec les États membres et la transmission des décisions, leur suivi ainsi que le fonctionnement réel des organes et institutions des organisations régionales. Ce qui n'est pas clair est l'alignement du soutien de la CE sur les objectifs, priorités et stratégies des instances elles-mêmes, et ce dans un contexte de viabilité institutionnelle à long terme. De plus, la documentation ne permet pas de définir ni le niveau de capacité nécessaire afin de remplir les mandats et les compétences voulus, ni la stratégie d'intégration de ces capacités à l'intérieur des structures existantes des instances en place.

3.3 QE 3 : QUELS ONT ÉTÉ LES MÉCANISMES/ MESURES ADOPTÉS - ET AVEC QUELLE EFFICACITÉ - POUR ASSURER LA COORDINATION AVEC LES AUTRES BAILLEURS DE FONDS ET LES ÉTATS MEMBRES LES PLUS ENGAGÉS DANS LA RÉGION ?

CJ 3.1 : Dans les mécanismes de coordination, les divers bailleurs de fonds et pays membres vont au-delà d'un simple échange d'informations vers un ajustement mutuel des stratégies et actions afin de maximiser l'effet total

Afin de bien cerner la problématique et d'en arriver à des conclusions cohérentes, il est utile d'étudier cette question en commençant par la structure et les mécanismes de la CE qui seraient en place pour assurer la coordination en général, c'est-à-dire en interne et avec des intervenants externes. Par la suite, les mécanismes de coordination externes entre la CE et les autres bailleurs seront examinés.

Bien qu'il existe des instruments de coordination entre les Délégations d'Abuja et d'Ouagadougou, (réunions entre membres des Délégations, AT destinés au suivi des interventions, etc.), les interventions de la CE dans les deux instances sont essentiellement gérées de façon indépendante, et il existe un minimum de mécanismes de gestion en place pour la coordination. De plus, les systèmes et mécanismes utilisés par les Délégations pour leur gestion interne sont surtout destinés à partager et capter de l'information sur les intrants et extrants d'une part et sur des échanges d'information sur les activités des instances régionales d'autre part. Selon nos discussions sur le terrain (voir aussi l'analyse de la QE 8 dans ce chapitre), peu de valeur ajoutée ressort de ces mécanismes provenant de la

coordination. Vu d'une autre perspective, il n'existe pas d'incitatifs pour bien gérer la coordination: le bureau chef dispose de peu de mécanismes efficaces pour exiger le rendement des comptes (en anglais : « accountability »), il n'y a pas de mécanismes formels de suivi de la coordination, et l'approche en place sur le terrain est une approche de « country-pull », ce qui signifie qu'il incombe aux organisations d'intégration régionale de définir et de mener à bien les interventions. Ce survol est important car il illustre bien l'approche de la CE envers la coordination en général (et son dérivé, la complémentarité) : les observations et les constats confirment que ces fonctions de gestion ne font pas partie des impératifs et préoccupations prioritaires des Délégations régionales de la CE, même en considérant la Communication de la Commission Européenne sur la Division des responsabilités (Division of Labour) de février 2007²². Par contre, nos constats confirment ceux des évaluations menées en 2005 et 2006 sur la performance des Pays Membres de l'UE en matière de coordination et de complémentarité²³. Tous les fonctionnaires rencontrés ont quant même indiqué que ceci n'est pas une situation idéale et qu'il devrait y avoir des mécanismes plus performants pour assurer une meilleure gestion de la coordination à la CE.

L'environnement interne et externe dans lequel la coordination doit prendre place est complexe, et l'autorité nécessaire à la coordination est rarement donnée aux personnes qui ont l'autorité décisionnelle sur le contenu. En considérant les liens entre les Délégations et Bruxelles, on se souviendra qu'il y a des responsables régionaux à EuropeAid et à la DG DEV, tandis que le Cabinet du Commissaire au Développement et la DG Commerce (pour les négociations APE) jouent aussi un rôle dans le développement et la mise en œuvre des politiques, stratégies et tactiques affectant la région. Des spécialistes sectoriels à EuropeAid et à la DG DEV apportent un appui aux programmes régionaux sectoriels et les fonctionnaires régionaux sont parfois exclus des communications et décisions sur des initiatives sectorielles qui affecteront (potentiellement) soit l'effet des initiatives du secteur, soit d'autres secteurs et initiatives transversales (ex. environnement et gestion de la prévention des crises). Le circuit (long, multi-étapes et fragmenté) des documents de décision au sein d'EuropeAid, de la DG DEV et du Cabinet du Commissaire illustre un aspect de la complexité des services centraux de la CE. Il est donc évident qu'avec cette complexité, la coordination interne n'est pas facile à réaliser, surtout que le nombre de personnes qui s'occupent des programmes régionaux est limité et qu'une grande partie de la gestion doit se faire par des mécanismes onéreux. Par contre, nous constatons que la complexité et le manque de support de la part de Bruxelles sont souvent utilisés comme des justifications du manque de performance dans la coordination quand, au contraire, la recherche sur les environnements complexes démontre un rapport direct entre la complexité de l'environnement et le besoin d'augmenter la coordination (voir aussi le principe de gestion « Requisite Variety »)

En ce qui concerne les Délégations dans les pays membres de la région, on observe que les PIN sont la première priorité de ces Délégations et que les PIR viennent en seconde position. Bien qu'il y ait des mécanismes de « coordination » interne en place pour partager les informations sur le statut des interventions ayant une portée ou un impact « régional »²⁴, ces mécanismes sont surtout réservés à des questions de politique de la CE, sont peu fréquents et servent surtout à informer et non pas à construire des éléments de valeur-ajoutée à partir de la coordination, de la cohérence et de la complémentarité. Comme l'évaluation des programmes régionaux de la CE en Afrique centrale l'a démontré²⁵, la coordination interne de la CE en

²² EC - 2007 - COM(2007) 72 final - EU code of conduct on Division of labour in dev policy

²³ Par exemple, LeBlanc, R. N. et Beaulieu, P., « Evaluation of Coordination and Complementarity of European Assistance to Local Development » Askant Publishing : Amsterdam, 2006.

²⁴ Par exemples des réunions périodiques des membres clés des Délégations.

²⁵ Rapport de synthèse, pages 39 et 40

Afrique de l'ouest tournait surtout autour des éléments-clés de la gestion du PIR jusqu'en 2005: formulation d'une nouvelle stratégie, revue à mi-parcours, revue finale, mais aussi formulation et évaluation des programmes régionaux sectoriels. Maintenant, et en dépit d'un effort considérable de décentralisation de l'autorité et des responsabilités de la part de la CE vers le terrain, il y encore une asymétrie importante entre la complexité de la programmation régionale requise pour atteindre les objectifs en matière d'intégration régionale, la complexité de l'administration et de la gestion de la CE (y inclus au niveau de la coordination et de la complémentarité) , et les ressources de la CE affectées à la gestion des programmes et interventions régionaux et les attentes des parties prenantes²⁶. Beaucoup déplorent toujours, par exemple, que les décisions finales importantes soient encore prises à Bruxelles et que les Délégations ne soient pas toujours informées en détail des progrès dans la prise de décision ou des options considérées²⁷.

Il y a quant même eu plusieurs initiatives destinées à améliorer la coordination interne. Par exemple, de sérieux progrès ont été accomplis dans ce domaine par chacune des Délégations de la CE à partir de 2006, en particulier à travers la coordination et les contacts établis, dans le cadre de la préparation des cycles de négociations des Accords de Partenariat Économique (APE). Dans cette optique, un échange régulier sur l'avancement des dossiers a récemment été instauré entre les divers chefs de section. Un autre exemple récent est celui des réunions régionales des responsables des Délégations concernant les transports. Néanmoins, dans le cadre des APE mais aussi dans tous les secteurs verticaux et transversaux qui caractérisent les PIR et PIN, les fonctionnaires de la CE (et plusieurs autres) dans la région ont déploré le changement fréquent des interlocuteurs à Bruxelles, et la discordance parfois visible entre les services de la Commission, notamment la DG DEV et la DG Trade. De plus, on note que les fonctionnaires dans les Délégations ont également une durée de vie en poste assez courte, plusieurs d'entre eux n'étant en poste que moins d'un an, voire six mois. Ceci affecte la mémoire institutionnelle dans un contexte complexe, une stratégie qui n'est pas gagnante.

En ce qui concerne la coordination avec les autres bailleurs, il est nécessaire de prendre en compte le fait que peu de Pays Membres de l'Union Européenne sont présents en Afrique de l'ouest et que la majorité de ceux-ci ne sont présents que dans un petit nombre de pays et/ou ne s'intéressent pas aux interventions liées à l'intégration régionale (c'est le cas, par exemple, des Pays-Bas au Bénin). Outre la CE, deux Pays membres de l'UE fournissent la majorité de l'aide européenne dans la région : la France est très présente dans les pays de l'UEMOA pour des raisons historiques; elle est aussi le partenaire européen principal de l'UEMOA. Le Royaume-Uni est présent dans plusieurs pays anglophones et participe activement au développement institutionnel de la CEDAO (surtout via un « pool fund»). Les services commerciaux des différentes ambassades des pays européens dans la région (France, Allemagne, Espagne, Royaume uni etc.) n'apportent pas de soutien important dans le cadre des négociations APE, surtout parce que celles-ci n'ont pas le mandat de traiter des questions commerciales, en particulier celles liées aux APE.

Les rencontres formelles entre Pays-Membres de l'UE sont surtout réservées aux chefs de Délégation ou aux responsables du développement et l'ordre du jour est souvent orienté sur le partage des positions des invités sur des questions précises. De plus, les points de coordination

²⁶ Ces constats et conclusions proviennent surtout des entrevues avec les gestionnaires de la CE sur le terrain, les gestionnaires de projets et des gestionnaires de la CEDEAO.

²⁷ Par exemple, le FED 10 PIR propose une augmentation importante pour la composante « prévention des crises » sans que l'origine de ce montant soit bien connue des gestionnaires sur le terrain, qui se demandent d'ailleurs comment la CEDEAO pourrait utiliser ce montant si le budget du FED 9 pour cette composante est loin d'avoir été utilisé. Les gestionnaires attribuent cette augmentation à un « désir politique » qui se manifeste à partir de Bruxelles plutôt qu'au résultat d'une consultation.

qui existent se font « par organisme d'intégration », c'est-à-dire que les rencontres à Abuja se font entre les organismes installés sur place. Selon les personnes interviewées, il n'y a pas eu de réunions de coordination entre tous les Pays Membres de l'UE installés dans tous les pays de la région. En utilisant les définitions de « gestion de la coordination » indiquées dans les indicateurs²⁸, on doit en conclure qu'il existe peu de mécanismes en place pour gérer la coordination des stratégies et les interventions des bailleurs, et que ceux qui existent ont très peu d'influence sur les actions et stratégies des membres, y compris les ajustements mutuels.

Il existe toutefois des exemples de mécanismes de financement conjoint entre différents bailleurs, par exemple le « pool fund » mis en place par la France, le Canada et le Royaume Uni (coordonné par ce dernier), orienté vers le développement institutionnel de la CEDEAO, mais la CE n'y participe pas encore. De plus, la CEDEAO possède un « peace fund » auquel plusieurs bailleurs participent mais dans lequel les fonds de diverses origines ne sont pas « mélangés » « terme avec correspondance anglaise : not co-mingled »; ce « peace fund » n'est donc pas un exemple de coordination ayant une valeur-ajoutée importante. La coopération de la CE avec la Banque Mondiale, le Royaume Uni, la France, les Etats-Unis et le Canada au niveau de la CEDEAO (à Abuja) consiste surtout dans des consultations informelles sur des problèmes et programmes régionaux.

Dans le secteur « transport », les principaux bailleurs de fonds de la région sont la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et la CE. Selon l'information que nous avons recueillie pendant les entretiens réalisés lors de la visite de terrain, il ne semble pas exister de cadre institutionnel formel de coordination de ces bailleurs dans le secteur des transports, la coordination se manifestant surtout de manière informelle et étant surtout fondée sur le partage de documents (et donc sans ajustements mutuels).

Au niveau du dialogue politique des bailleurs avec la CEDEAO, les positions conjointes formelles sont peu fréquentes et coïncident surtout avec le besoin de formuler une réponse à la suite des communications annuelles de la CEDEAO. Il n'y a pas de mécanismes qui permettent aux bailleurs de développer des stratégies de coordination (avec ajustement mutuel des stratégies, tel que demandé dans le critère de jugement) et de défendre ces positions communes sur des points clés. Ainsi, tous les bailleurs maintiennent un dialogue régulier sur la planification et le déroulement de leurs interventions, mettant en place effectivement une approche de coopération bilatérale avec la CEDEAO.

La CEDEAO a mis sur pied une nouvelle structure qui a pour mandat d'organiser la coordination et les liens avec les bailleurs. En janvier 2008, cette unité n'avait que deux personnes et était principalement préoccupée par des questions de recrutement. Aucun plan de « coordination des bailleurs » n'était disponible. Selon les représentants de la CEDEAO et des autres ambassades visitées, la CE ne semble pas avoir joué de rôle catalyseur dans la coordination des activités de bailleurs de fonds, que ce soit des bailleurs européens ou autres.

CJ 3.2 : Les choix des interventions des bailleurs de fonds européens sont faits de façon à maximiser la coordination telle que définie par le Traité de Maastricht.

Tel qu'indiqué dans l'analyse ci-dessus pour le CJ 3.1, il n'existe aucun mécanisme formel et permanent pour assurer la coordination des interventions des Pays Membres de l'Union Européenne au niveau régional. De plus, la CE n'a pas mis en place de mécanisme adéquat de

²⁸ Ibid, LeBLanc et Beaulieu, annexe dédiée aux aspects de concepts de gestion de la coordination.

suivi de la gestion au niveau des programmes (c'est-à-dire des méta-interventions) et les mécanismes de gestion et de suivi qui sont en place sont orientés vers les intrants et les extrants. En discutant avec les bailleurs européens, il est ressorti que leurs interventions ne sont pas assujetties à des révisions (via des mécanismes de coordination) qui permettraient de « maximiser les effets globaux » de ces interventions avec celles des autres bailleurs de la CE, y inclus la BEI.

Il faut aussi constater que les outils et instruments de communication et de partage d'information (qui ne sont que les conditions préliminaires à la coordination, en termes de sciences de gestion), sont rudimentaires, inefficaces et limités (essentiellement des fichiers EXCEL et des rencontres ad hoc en personne). Il n'existe pas de système de gestion (de programmation et/ou de gestion) intégré, et l'utilisation des NTC est rudimentaire, même en tenant compte des distances.

Un constat important qui ressort de cette évaluation est qu'il n'existe pas de mécanismes de gestion en place pour aider à maximiser l'impact global des activités des ONG financées via des fonds provenant des bailleurs européens. Pourtant ces activités sont importantes dans plusieurs domaines liés à l'intégration régionale, y compris le développement des échanges et la gestion de la prévention des crises.

Appréciation globale de la QE 3

En considérant les définitions des termes « coordination, complémentarité et cohérence » utilisées dans les sciences de la gestion, les activités de la communauté des bailleurs destinées à faire avancer l'agenda de l'intégration économique régionale ne bénéficient pas de la valeur-ajoutée potentielle de la coordination et de la complémentarité, ni au niveau stratégique ni au niveau tactique. Même si elle est un des bailleurs les plus importants dans la région et le plus important en ce qui concerne l'appui aux instances régionales, la CE n'a pas mis en place de mécanismes de coordination performants. , les ressources nécessaires pour augmenter de façon significative l'efficacité de l'aide via un accent plus important mis sur cette fonction de gestion ne sont pas en place, et les gestionnaires de la CE sur le terrain et à Bruxelles ne sont pas appelés à rendre compte, ni à la CE ni aux instances d'intégration régionale.

En général, la coordination des bailleurs de fonds européens au niveau régional ne se fait pas, si ce n'est à un niveau superficiel et par voie de mécanismes informels, et donc ne correspond pas aux objectifs prévus dans la Déclaration de Maastricht sur la Cohérence, la Coordination et la Complémentarité (3C) (pour plus de renseignements, se référer au www.three-cs.net). La CE n'a pas mis en place de mécanismes spécifiquement destinés à assurer la gestion de la coordination des bailleurs membres de l'Union Européenne. Finalement, il est impossible d'observer les résultats des efforts entrepris par la CE pour mieux gérer la division des responsabilités prévue dans la Communication sur ce sujet datée du 28 février 2007

3.4 QE4 : DANS QUELLE MESURE LES INTERVENTIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE ONT-ELLES PERMIS DE RENFORCER DURABLEMENT L'INTEGRATION DE L'ESPACE ECONOMIQUE REGIONAL ?

CJ 4.1 : Les interventions de la Commission au niveau régional ont contribué à la libéralisation des échanges

Les Traités de la CEDEAO et de l'UEMOA font l'un et l'autre de la suppression des obstacles à la libre circulation entre les Etats membres des personnes, des biens, des services et des capitaux un objectif central. Les pays membres de l'UEMOA étant partie prenante à la CEDEAO, les réalisations de cette dernière sont d'application dans la zone UEMOA. En revanche, les avancées faites dans le cadre de l'UEMOA, et elles sont de loin les plus substantielles, ne s'appliquent pas à l'ensemble des quinze pays membres de la CEDEAO.

Une des principales réalisations de la CEDEAO a été de permettre, sur la base d'une convention signée dès 1978, la libre circulation des personnes dans l'ensemble de la région. Cette disposition est effectivement appliquée par les Etats, même si les migrants peuvent se heurter à l'occasion à des tracasseries administratives ou des mesures discriminatoires. En revanche, le droit d'établissement, également prévu dans la convention, reste limité par des pratiques nationales restrictives. Ceci a conduit l'UEMOA à élaborer pour sa part un code des libertés et du droit d'établissement qui traite notamment de l'exercice des professions libérales, de l'accès à l'enseignement supérieur et institue un visa communautaire pour les personnes non ressortissantes de l'Union. Quatre pays seulement (Bénin, Guinée, Libéria, Sénégal) fournissent à leurs ressortissants le modèle de passeport établi par la CEDEAO.

S'agissant des échanges de marchandises, la zone UEMOA a accédé dès 2000 au statut d'union douanière avec suppression des droits de douane sur les échanges intra-régionaux et application d'un tarif extérieur commun (TEC) aux importations en provenance de pays tiers. Parallèlement, un code des douanes a été élaboré, des dispositions ont été prises pour harmoniser entre les Etats membres les obstacles techniques au commerce et les règlements sanitaires et phytosanitaires, les statistiques de commerce extérieur ont été harmonisées. Enfin, l'article 84 du Traité de l'UEMOA confie à la Commission de l'UEMOA la responsabilité exclusive de mener pour l'ensemble des Etats membres les négociations commerciales avec les pays tiers.

La mise en place progressive de l'union douanière dans la zone UEMOA s'est faite sur une courte période de trois ans, entre 1996 et 2000. Son acceptation par les Etats membres a été facilitée par une mesure de compensation par le budget de l'UEMOA des pertes de recettes subies par les Etats du fait de l'abaissement puis de l'élimination des droits de douane sur les échanges intérieurs à la zone. Cette compensation financière a été intégrale pendant une première période de trois ans, puis dégressive pendant les six années suivantes. La Commission de l'UEMOA considère que les Etats membres appliquent les principes de l'union douanière de manière satisfaisante, même si elle note que les incidents se font un peu plus fréquents depuis que le mécanisme de compensation financière est arrivé à terme. Un dispositif existe pour garantir la mise en application de l'union douanière. Un opérateur économique qui se juge victime d'entraves aux échanges peut déposer plainte auprès de la Commission de l'UEMOA, puis, s'il n'obtient pas gain de cause, poser un recours auprès de la

Cour de Justice. 15 plaintes ont été déposées en 2007, principalement du fait de contestations sur l'application des règles d'origine²⁹.

Les réalisations de l'UEMOA en matière de libéralisation des échanges de marchandises servent d'exemple et de référence à la CEDEAO, qui ambitionne en particulier d'appliquer à l'ensemble de la zone le TEC de l'UEMOA. Si les échanges à l'intérieur de la CEDEAO sont en principe exempts de droits de douane, ce qui permet au Secrétariat de l'organisation de caractériser la CEDEAO comme zone de libre échange, il n'existe pas de mécanisme permettant aux opérateurs économiques de faire respecter cette disposition. Quant au TEC et aux mesures complémentaires (code douanier, règlements sanitaires et phytosanitaires, etc.), ils font encore aujourd'hui l'objet de discussions entre l'organisation régionale et les Etats membres.

En pratique, même dans la zone UEMOA, les opérateurs économiques et les organisations régionales elles-mêmes relèvent la persistance d'obstacles aux échanges (contingentements, subordination de l'importation à des achats de produits nationaux, interprétation délibérément fautive du TEC, contrôle et inspections multiples, absence d'harmonisation des procédures et des documents, barrages routiers, etc.).

S'agissant des mouvements de capitaux, ils sont facilités au sein de la zone UEMOA par l'appartenance des Etats membres à la même zone monétaire. Cependant, aucun des pays de la région ne pratique aujourd'hui le contrôle des changes de sorte que rien ne s'oppose en théorie à la libre circulation des capitaux entre les pays de la région et entre ceux-ci et le reste du monde.

La contribution de la Commission Européenne aux progrès vers la libéralisation des échanges en Afrique de l'Ouest n'est pas directement mesurable. Cependant, tant la CEDEAO que l'UEMOA reconnaissent que leurs efforts dans ce domaine ont bénéficié de l'appui constant de la Commission Européenne **à travers la fourniture d'études préparatoires à l'élaboration des mesures, l'apport d'assistance technique, le financement d'une partie des coûts budgétaires induits par la libéralisation des échanges, la fourniture d'équipements.** Le Programme PARI 2 et la Convention de Contribution de la Commission Européenne à l'UEMOA ont contribué à financer les compensations financières versées aux Etats membres de l'UEMOA au titre des pertes de recettes douanières. Les programmes PARI 1 et 2 ont contribué au développement des capacités des administrations nationales, notamment les services des douanes et les instituts de statistique, à participer au processus d'intégration commerciale. La Commission Européenne soutient les activités de surveillance commerciale des organisations régionales, finance les études visant à harmoniser les réglementations nationales des pays de la CEDEAO relatives aux obstacles techniques au commerce et aux normes sanitaires ou encore participe avec d'autres bailleurs au financement de l'informatisation et de l'interconnexion des services des douanes.

²⁹ Un produit est considéré comme étant d'origine régionale si 60% au moins des matières entrant dans sa fabrication sont d'origine régionale ou si 40% au moins de la valeur ajoutée est d'origine régionale.

CJ 4.2 : Les interventions de la Commission au niveau régional ont favorisé l'adoption et la mise en œuvre par les pays de la région de politiques d'accompagnement de l'intégration économique régionale

Pour donner leur plein effet en matière d'intégration économique, les mesures de libéralisation des échanges de marchandises, de services, de personnes et de capitaux prises au niveau régional doivent s'inscrire dans un environnement institutionnel et réglementaire favorable. Cela suppose la mise en œuvre par les Etats membres de politiques d'accompagnement harmonisées.

Les traités de la CEDEAO et de l'UEMOA prévoient explicitement l'élaboration et la mise en application de politiques communes ou harmonisées.

Tant la CEDEAO que l'UEMOA ont défini des critères de convergence macroéconomique : quatre critères de premier rang, à réaliser en priorité, et quatre critères de second rang. Ces critères, dont certains diffèrent entre les deux organisations, portent sur la politique budgétaire (niveaux du déficit et de la dette publique, taux de pression fiscale, part des salaires dans la dépense publique, part des investissements publics financés sur ressources internes, etc.), sur l'inflation et sur le solde extérieur. Des objectifs cibles sont attachés à ces indicateurs, que les Etats membres doivent s'efforcer d'atteindre par la mise en œuvre de politiques macroéconomiques et financières appropriées. La situation des Etats membres en regard des objectifs cibles fait l'objet de rapports semestriels de surveillance multilatérale produits par le Secrétariat (aujourd'hui Commission) de la CEDEAO et la Commission de l'UEMOA. Ces rapports sont soumis à l'examen des Conférences des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Ils incluent des recommandations de politique économique adressées aux gouvernements. Les initiatives de la CEDEAO en faveur de la coordination des politiques macroéconomiques sont relayées dans les Etats membres par des Comités Nationaux de Coordination, qui toutefois n'existent pas encore dans tous les pays de la région.

Pour les pays de l'UEMOA, qui ont la même monnaie, le Franc CFA, la convergence macroéconomique vise à éviter que des politiques macroéconomiques trop divergentes ne mettent en péril cet acquis. Pour les pays de la CEDEAO hors UEMOA, qui aspirent à une monnaie unique, il s'agit de créer les conditions pour y parvenir³⁰.

De fait, en matière de convergence monétaire, l'UEMOA a bénéficié dès l'origine de l'existence d'une monnaie commune aux pays de la zone, le Franc CFA, géré sous un régime du taux de change fixe avec l'Euro. Même si certains opérateurs économiques s'inquiètent des risques de perte de compétitivité liés à un taux d'inflation plus élevé dans les pays de l'UEMOA que dans l'Union Européenne et à l'appréciation de l'Euro par rapport aux autres monnaies internationales, l'avis le plus communément répandu est que le FCFA est pour la zone UEMOA un très important facteur de cohésion et de stabilité. La question d'une monnaie commune aux pays de la CEDEAO hors UEMOA, puis du rattachement de celle-ci au FCFA reste en revanche posée. Prévue initialement pour juillet 2005, cette unification monétaire a dû être repoussée. L'option qui est actuellement privilégiée par la CEDEAO est celle dite de la « masse critique » : l'union monétaire entrerait en vigueur en décembre 2009 sous condition qu'un ensemble de

³⁰ La logique qui préside à la fixation et à la surveillance de ces normes de convergence macroéconomique est la même que celle qui a conduit les pays de l'Union Européenne à fixer les critères dits « de Maastricht » avant le passage à l'Euro, puis à instituer la surveillance des politiques macroéconomiques et financières des Etats membres par le Comité EcoFin après l'adoption de la monnaie unique.

pays représentant au moins 75% du PIB de la CEDEAO satisfassent les critères de convergence.

L'UEMOA s'est également préoccupée de la qualité de la gestion des finances publiques dans les Etats membres. Dès 1997, le Conseil des Ministres de l'Union a adopté une série de cinq Directives portant sur l'harmonisation du cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques. En 2000 a été adopté un code de transparence dans la gestion des finances publiques et en 2003 deux Directives visant à l'harmonisation et à la modernisation des systèmes de passation des marchés.

Des avancées très significatives vers l'unification du droit des affaires ont été réalisées dans la zone UEMOA grâce à l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). Créée en 1993, l'OHADA regroupe l'ensemble des 14 pays de la zone Franc, les Comores et la Guinée-Conakry. Les Actes Uniformes, adoptés par le Conseil des Ministres de l'OHADA, définissent des règles communes aux Etats membres en matière de droit des sociétés, droit des sûretés, procédures de recouvrement et des voies d'exécution, droit d'arbitrage, comptabilité d'entreprise, contrats de transport de marchandises. Un projet d'Acte Uniforme relatif au droit du travail est en cours de finalisation. Un modèle unifié de comptabilité d'entreprise, le Système Comptable Ouest Africain ou SYSCOA, est d'application dans tous les pays membres de l'UEMOA à l'exception de la Guinée-Bissau. Parallèlement, l'Ecole Supérieure Régionale de la Magistrature à Porto-Novo (Bénin) forme des magistrats à la mise en application de ce droit.

En matière de politique de la concurrence, l'UEMOA a adopté en 2002 une série de Règlements portant sur l'élimination des pratiques anticoncurrentielles, la lutte contre les ententes et les abus de position dominante, le contrôle des aides publiques aux entreprises. Un Code communautaire anti-dumping et un plan d'action ont été adoptés en 2003. Des sessions de formation ont été organisées par la Commission de l'UEMOA pour les cadres des administrations publiques nationales en charge de veiller à l'application des règles de la concurrence. La Direction de la Concurrence de l'UEMOA veille à la mise en application des Règlements relatifs à la concurrence. Elle le fait de manière préventive, en se prononçant sur la légalité des mesures que les Etats se proposent de mettre en œuvre dans le champ d'application des règlements. Elle le fait également a posteriori en instruisant les plaintes que peuvent déposer auprès d'elle les opérateurs économiques victimes d'une distorsion de concurrence. Début 2008, huit plaintes étaient en cours d'instruction. La CEDEAO s'est également saisie de cette question. Des actes additionnels ont été préparés par la Commission de la CEDEAO : acte additionnel portant sur les règles communautaires de la concurrence, acte additionnel portant création, attributions et fonctionnement de l'autorité régionale de la concurrence, acte additionnel portant sur les règles communautaires et leurs modalités d'application en matière d'investissement. Ces documents doivent encore être adoptés par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

L'UEMOA se veut également active dans l'aide aux entreprises dans les domaines de la qualité et de la compétitivité. Le Conseil des Ministres de l'UEMOA a adopté en 2005 un schéma d'harmonisation des activités d'accréditation, de certification, de normalisation et de métrologie. En application de ce texte, la Commission de l'UEMOA a élaboré les textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement d'un Comité Régional de Coordination de la Qualité (CREQ), d'un Secrétariat régional de la normalisation, de la certification et de la promotion de la qualité (NORMCERQ), d'un système ouest africain d'accréditation (SOAC) et d'un secrétariat ouest africain de métrologie (SOAMET). Ces institutions ont été installées en 2006 et 2007. L'UEMOA a par ailleurs entrepris d'aider les entreprises de la région à améliorer leur compétitivité. Le programme de restructuration et de mise à niveau de l'industrie adopté en 2006 prévoit la mise en œuvre d'actions de restructuration et de mise à niveau d'un millier d'entreprises dans les cinq prochaines années. La phase pilote de ce programme, portant sur

15 entreprises du secteur agro-alimentaire dans chacun des huit Etats membres, a été lancée en juin 2007.

Si la CEDEAO apparaît globalement en retrait sur l'UEMOA en matière d'accompagnement de la libéralisation des échanges, on doit cependant mettre à son crédit des initiatives importantes dans le secteur énergétique : création du West African Power Pool (WAPP) ou Système d'Echanges d'Energie Electrique Ouest-Africain, qui réunit les producteurs d'électricité de la région, et dont l'objectif est d'interconnecter les réseaux de distribution d'électricité des différents pays d'Afrique de l'Ouest ; projet de gazoduc de l'Afrique de l'Ouest (WAGP) qui vise à la distribution de gaz naturel au départ des champs pétroliers du Nigeria vers le Bénin, le Togo et le Ghana. En matière de télécommunications, on peut mentionner le programme INTELCOM II pour le développement des télécommunications et des NTIC dans la CEDEAO, qui a été adopté par les Chefs d'Etat et de Gouvernement en janvier 2007.

De même que pour la libéralisation des échanges, la Commission Européenne a activement soutenu les organisations régionales dans leurs efforts d'harmonisation des législations et des politiques. C'est particulièrement le cas pour ce qui concerne la convergence macroéconomique. La Commission Européenne a contribué dès l'origine à la formulation du projet de surveillance macroéconomique et à l'harmonisation des systèmes statistiques et de comptabilité nationale, qui était une condition essentielle au fonctionnement du dispositif. A travers les Conventions de Contribution, elle apporte une aide financière vitale à l'exercice de la surveillance multilatérale par l'UEMOA et la CEDEAO et soutient financièrement et techniquement la mise en place des Comités Nationaux de Convergence. Dans le domaine de la politique de concurrence, la Commission Européenne a financé les études préparatoires à la formulation des Règlements, une série d'études sectorielles et les réunions d'information organisées par la Commission de l'UEMOA dans les Etats membres. En matière de droit des affaires, la Commission Européenne, à travers le programme PARI, a apporté son soutien à l'Ecole Supérieure Régionale de la Magistrature, qui est une pièce essentielle de la mise en œuvre du droit unifié.

Des programmes relatifs à l'établissement des normes industrielles, et plus généralement à l'augmentation de la qualité des produits fabriqués dans la région, ont été soutenus par la Commission Européenne à travers une Convention de Contribution au bénéfice de l'UNIDO. Initialement limitée à l'UEMOA, cette aide a été étendue par le 9ème FED à l'ensemble des pays de la CEDEAO.

CJ 4.3 : Les interventions de la Commission au niveau régional ont favorisé le développement des échanges commerciaux et des investissements au sein de la région et entre elle et le reste du monde

Comme on a pu le voir dans les pages précédentes, des progrès très significatifs ont été réalisés par l'UEMOA, et à un moindre degré par la CEDEAO, pour promouvoir l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Les initiatives des organisations régionales ont fait l'objet de la part de la Commission Européenne d'un soutien constant, qui dans le 8ème FED a privilégié l'UEMOA mais qui, dans le 9ème FED, est équitablement réparti entre les deux organisations.

Pourtant, en dépit du travail législatif et réglementaire accompli par les organisations régionales et malgré les appuis de la Commission Européenne à leurs initiatives, il s'avère extrêmement difficile, voire impossible, de mettre statistiquement en évidence les progrès de l'intégration régionale. C'est le cas en matière d'échanges commerciaux. Ca l'est également en ce qui concerne la convergence macroéconomique.

Entre 1998 et 2005, on observe une certaine intensification des échanges dans la zone UEMOA. La part des exportations intra-régionales UEMOA est passée sur cette période de 11,9% à 13,2% des exportations totales de la zone, tandis que la part des exportations à destination de la CEDEAO passait de 18,8% à 25,7%. Par contre, si l'on considère l'ensemble de la zone CEDEAO, le poids des marchés de l'UEMOA dans les exportations des pays de la CEDEAO a fléchi de 5,6% à 5,5% et le poids des marchés de la CEDEAO a régressé de 9,8% à 9,2%.

TABLEAU 5 : PART DES ÉCHANGES INTRA-RÉGIONAUX DANS LES EXPORTATIONS DES PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST

Pays	Destination des exportations (en %)			
	UEMOA		CEDEAO	
	1998	2005	1998	2005
UEMOA	11,9%	13,2%	18,8%	25,7%
CEDEAO	5,6%	5,5%	9,8%	9,2%

Source : FMI, Directions of Trade

Les statisticiens soupçonnent que les statistiques commerciales sous-estiment largement les échanges intra-régionaux. Ceux-ci ne donnant plus matière à perception de droits de douane, ils ne seraient que très partiellement enregistrés par les services des douanes. Cette hypothèse est à corroborer par l'abondance dans les pays de la région de publicités commerciales vantant les mérites de produits originaires d'autres pays de la région et par le développement d'entreprises destinées à fournir le marché régional.

En matière de politique macroéconomique, le suivi des critères de convergence ne révèle aucune avancée durable si ce n'est dans les dernières années un léger progrès en ce qui concerne les critères de second rang. Alors que la convergence parfaite aboutirait à ce que les 15 pays de la CEDEAO atteignent ensemble 60 objectifs-cibles (15 pays fois 4 critères) de premier rang et 60 de deuxième rang, le nombre des objectifs-cibles atteints pour les critères de premier rang stagne depuis 2000 entre 37 et 39 tandis que le nombre des objectifs-cibles atteints pour les critères de deuxième rang n'a dépassé qu'en 2007 le nombre de 30.

TABLEAU 6: NOMBRE TOTAL D'OBJECTIFS-CIBLES DES CRITÈRES DE CONVERGENCE ATTEINTS PAR L'ENSEMBLE DES 15 PAYS DE LA CEDEAO (NOMBRE MAXIMUM = 60)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Critère de premier rang	39	38	37	35	38	39	37	39
Critères de second rang	NA	20	24	28	23	25	29	32

Source : CEDEAO

Tous les informateurs rencontrés par les consultants s'accordent pour dire que les progrès de l'intégration régionale sont effectivement lents et pour considérer que le principal facteur explicatif de cette situation réside dans le peu d'empressement, voire la réticence, des Etats à mettre en application les engagements qu'ils ont pris dans le cadre des instances régionales.

Il faut préciser à ce sujet que le Conseil des Ministres de l'UEMOA adopte deux types de textes : des Règlements, dont la mise en application s'impose dès leur entrée en vigueur à l'ensemble des Etats membres, et des Directives, qui ne sont pas directement applicables mais

doivent faire l'objet d'une transposition dans la législation des Etats membres. C'est particulièrement pour ce deuxième type de textes que l'inertie des Etats est dommageable au processus d'intégration. La CEDEAO ne dispose pas jusqu'à présent d'un instrument comparable aux Règlements de l'UEMOA. Toutes les décisions prises par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement doivent faire l'objet d'une transposition dans les législations nationales, ce qui peut constituer une entrave sérieuse à la mise en œuvre de ces décisions. La transformation du Secrétariat de la CEDEAO en Commission pourrait amener des changements à cet égard.

Certains informateurs des consultants, notamment à la Commission de l'UEMOA, regrettent que la Commission Européenne n'utilise pas son influence dans les pays membres de l'Union pour inciter les gouvernements à mieux respecter leurs engagements communautaires. Par ailleurs, ces mêmes informateurs jugent contradictoire avec l'appui que la Commission Européenne apporte à l'intégration régionale et à l'UEMOA, que celle-ci, en concluant avec la Côte d'Ivoire un accord bilatéral relatif à l'Accord de Partenariat Economique (APE), se soit autorisée à contourner la responsabilité exclusive qu'a l'UEMOA de conduire et conclure pour le compte des Etats membres les négociations commerciales avec des pays tiers.

Appréciation globale de la QE 4

L'UEMOA et à un moindre degré la CEDEAO ont accompli un important travail législatif, réglementaire et d'étude visant à créer les conditions de l'intégration régionale des économies d'Afrique de l'Ouest. Cette activité des organisations régionales a porté tout à la fois sur les déterminants directs de l'échange et sur les politiques macroéconomiques et sectorielles d'accompagnement. La Commission Européenne a soutenu le processus d'intégration régionale par un appui direct constant à l'activité des organisations régionales et, à travers les programmes PARI, par une aide au développement de la capacité des Etats de la région à prendre part activement à ce processus.

Force est cependant de constater que l'intégration régionale ne progresse que lentement. De l'avis des personnes consultées au cours de la mission de terrain, cette situation tient pour l'essentiel au peu d'empressement des gouvernements à mettre en application les décisions auxquelles ils ont souscrit dans le cadre des instances régionales.

3.5 QE 5 : LES INTERVENTIONS DE LA CE ONT-ELLES PERMIS DE CONTRIBUER (ET DANS QUELLE MESURE) A L'AMELIORATION DES SERVICES REGIONAUX DE TRANSPORT EN VUE DE DIMINUER LE COUT DES FACTEURS ET DE FACILITER LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES ?

CJ 5.1 Les objectifs spécifiques au niveau des projets sont réalisés.

Le Projet de Facilitation des transports (PIR 9ème FED), qui met l'accent sur l'élimination des barrières non physiques sur les axes routiers inter-Etats et sur l'amélioration de la fluidité des trafics marchandises, s'inscrit parfaitement dans les agendas politiques respectifs de la CEDEAO et de l'UEMOA. Il répond aussi aux attentes des usagers et des opérateurs de la région qui sont confrontés à de nombreux contrôles et prélèvements illicites (douanes, police, gendarmerie, etc.), et donc à des coûts et délais de transport et de transit très élevés. Pour rationaliser le passage aux frontières et contribuer à l'amélioration de la fluidité des trafics, le Projet prévoit l'installation de 7 Postes de Contrôles Juxtaposés (PCJ) aux frontières. Le projet ne connaît qu'un début d'exécution avec seulement 17% des montants contractés (engagements secondaires). Des 7 PCJ devant être financés par le PIR 9ème FED, aucun n'est construit ni équipé. Il subsiste en plus un risque fort de dégagement des fonds destinés à la

construction des 7 PCJ. La règle « date +3 années» laisse, en effet, peu de marge jusqu'au 20 décembre 2008 pour la passation de tous les contrats de construction des PCJ.

La mise en œuvre du Projet a souffert d'une série de difficultés dont les principales semblent être les suivantes : (1) la complexité même du projet, avec plusieurs composantes, de nombreux intervenants, plusieurs pays concernés, etc. ; (2) les modalités de la délégation du système de financements de la CEDEAO à l'UEMOA n'ont pas été clairement définies. Les fonds auraient dû être délégués par la CEDEAO à l'UEMOA dès le démarrage du Projet. Or la CEDEAO ne l'a pas fait et l'UEMOA ne l'a pas demandé parce qu'elle n'était pas consciente du risque d'annulation du crédit ; (3) l'absence de capacité sectorielle en matière d'infrastructures tant à la CEDEAO qu'à la DCE Nigeria, ce qui a eu pour conséquence l'élaboration d'un calendrier irréaliste, notamment le chronogramme des PCJ ; (4) le retard pris dans le recrutement et la mise en route de l'Assistance Technique chargée de gérer le Projet. L'AT n'a commencé qu'en mars 2007. Pour la mission d'évaluation, l'impact positif de ce projet est potentiellement important et son échec serait dommageable pour la région. Le dégagement des fonds destinés aux Postes frontières, activités-phares du projet de facilitation, pourrait constituer une source de tension entre les pays de la région et la Commission européenne.

Le projet d'appui au Programme de formation de l'ASECNA (PIR 9ème FED) a atteint un excellent taux d'exécution. Le montant contracté s'élève à 98%. Les travaux d'aménagement sont réalisés à 80%. Le taux de réalisation du programme de formation (en anglais et en management) s'élève à 43%.

Durant la période faisant l'objet de la présente évaluation, la longueur totale des routes bitumées réalisées, au titre principalement du PIR 8ème FED, s'élève à 651 km (voir Annexe 10 – Volume 2). Ces routes constituent des parties significatives des liaisons régionales d'interconnexion continentale comme la Trans-Sahélienne Dakar – N'Djaména (4 496 km) et des axes de désenclavement des pays du Sahel. A ces axes routiers des PIRs s'ajoutent de nombreux autres tronçons routiers à vocation d'intégration régionale, financés sur les ressources des PINs. Ainsi, au total, les interventions de la CE dans le cadre des PIRs et PINs, ont significativement contribué à améliorer les axes routiers régionaux de transport routiers. La longueur totale du réseau routier régional s'élève actuellement à 430 500 km, dont 96 716 km de routes bitumées (22,6%). En comparaison avec d'autres régions d'Afrique, on constate qu'en pourcentage de routes bitumées, l'Afrique de l'Ouest occupe la deuxième position sur le continent avec 22,6%, après l'Afrique du Nord (64,1%) et avant l'Afrique Australe (20,7%), l'Afrique de l'Est (9,5%) et l'Afrique Centrale (4,1%).

D'autres besoins de la région en matière de transport n'ont cependant pas été suffisamment pris en considération dans les stratégies de coopération de la CE. Il s'agit, entre autres, de l'inter modalité, notamment l'intégration des systèmes routier et ferroviaire, et ce alors que les chemins de fer en Afrique de l'Ouest jouent et continueront de jouer un rôle important dans les grandes liaisons internationales.

La durabilité des investissements routiers demeure également un problème récurrent, due à l'insuffisance de l'entretien régulier des routes et au manque de respect des charges à l'essieu. En 1999, la CEDEAO a estimé qu'il n'y avait que 42% du réseau routier régional principal en bon état, contre 58 % en mauvais état. Le faible niveau d'entretien est essentiellement dû au manque chronique de ressources financières. A titre d'exemple, l'impact du contrôle inadéquat des charges à l'essieu sur les montants nécessaires pour l'entretien et la préservation du réseau routier a été estimé à 34 milliards de F CFA par an au Sénégal, pour un budget national

d'entretien actuel du Sénégal qui est de 15 milliards de F CFA³¹. (22,8 millions €) Le contrôle des surcharges des véhicules lourds, bien que constituant un engagement de longue date de la part des gouvernements ou des organisations sous-régionales, est encore largement insuffisant.

L'UEMOA a élaboré et adopté³² un document de Stratégie régionale des transports (Stratégie Communautaire de transport, SC-ITR) assortie d'un plan d'action (Programme d'Action Communautaire des Infrastructures et des Transports Routiers, PACITR) pour la période 2001- 2010³³. Le choix des principaux projets routiers réalisés par la CE, dans le cadre du PIR 8ème FED, s'est appuyé sur ces documents de planification. L'UEMOA a également élaboré et adopté un Programme Economique Régional (PER) 2006-2010³⁴ qui intègre le PACITR. Des entretiens menés, il ressort que la Programmation du PIR 9ème FED a été réalisée à un moment où l'UEMOA travaillait à l'élaboration du Programme Economique Régional (PER). Les deux exercices de programmation ont été menés en parallèle, mais il n'y a pas in fine de discordances majeures entre les deux. Il n'y a pas de document de stratégie de la CEDEAO (mais un court papier de « vision »). Enfin, la CEDEAO et l'UEMOA ont préparé ensemble³⁵ et validé³⁶ le Programme de Facilitation des Transports sur la base d'études et expertises. Sur la base de ces constats et analyses, l'équipe d'évaluation a pu vérifier que la programmation des interventions de la CE dans le secteur des transports a pris effectivement en considération les résultats des études reflétés dans des documents de programmation et des études.

L'appui de la CE a permis, durant la période étudiée, la réalisation d'un travail législatif et réglementaire considérable pour harmoniser les politiques de transport. L'équipe d'évaluation a recensé 27 textes harmonisés et ratifiés par les Etats (voir Annexe 10 – Volume 2) dans le secteur des transports. En comparaison, la CEDEAO est beaucoup moins avancée que l'UEMOA dans ce domaine. Les textes ratifiés visent à harmoniser et faciliter les transports routiers et le transit portuaire des marchandises : normes de construction des routes régionales, procédures de transit portuaire, contrôle routier, construction de postes de contrôles juxtaposés aux frontières, contrôle de la charge à l'essieu des véhicules lourds de transport de marchandises, etc. Les textes ratifiés portent également sur le secteur des transports aériens, visant à assurer les conditions d'accès et d'exercice de la profession de transport aérien civil et les conditions de sécurité et de sûreté aériennes dans la région.

Le cadre législatif et réglementaire en matière de transports est en place³⁷. Les pays n'appliquent cependant pas systématiquement et de façon effective ces textes. En 2005, par exemple, la Commission de l'UEMOA a approuvé la Directive n°08/2005/CM/UEMOA visant à limiter à 3 le nombre de points de contrôle sur les corridors routiers de la région (à l'origine,

³¹ Consilium Legis (Pty) « Etude de gestion du contrôle de la charge à l'essieu au Sénégal » Projet n° 8.ACP.SE.013 d'appui au PSTII Sénégal, Décembre 2005

³² Conseil des Ministres Sectoriels des Travaux Publics et des Transports, Décision N°07/2001/CM/UEMOA

³³ UEMOA « Infrastructures et Transports Routiers des Etats Membres de l'UEMOA » - Stratégie Communautaire, Septembre 2001. UEMOA « Infrastructures et Transports Routiers des Etats Membres de l'UEMOA » - Programme d'Action Communautaire des Infrastructures et des Transports Routiers (PACITR), Septembre 2001. UEMOA « Table Ronde Régionale des Bailleurs de Fonds sur les infrastructures et Transports Routiers des Etats Membres de l'UEMOA » - Synthèse, Septembre 2001.

³⁴ UEMOA, BOAD, BCEAO « Programme Economique Régional (PER) 2006-2010 » Volumes I à IV et Synthèse, juillet 2006

³⁵ Compte rendu de la première réunion préparatoire à l'Atelier de validation du Programme Régional de Facilitation des Transports et Transit Routiers de l'Afrique de l'Ouest, Ouagadougou, du 04-06 août 2003

³⁶ Rapport de l'Atelier de validation du Programme Régional de Facilitation des Transports et Transit Routiers Inter-Etats de l'Afrique de l'Ouest, Accra, du 10-12 novembre 2003

³⁷ Plusieurs de ces textes sont consultables sur le site de l'UEMOA WWW.UEMOA.INT/ACTES/INDEX_DEC.HTM; Les textes ayant la CEDEAO comme source ne sont pas en général consultables sur Internet.

à la frontière, à destination) ; mais cette Directive n'est pas appliquée, comme ne l'est pas non plus le Règlement n°14/2005/CM/UEMOA relatif au contrôle de la charge à l'essieu des véhicules lourds de transport de marchandises. Ces constats sont valables pour la plupart des textes ratifiés, ce qui traduit une mauvaise volonté des Etats à harmoniser leurs politiques des transports.

CJ 5.2 Le niveau de réduction des coûts et temps de transport et de transit routiers

Le concept des coûts de transport renvoie d'une part aux coûts pour les transporteurs (coût d'exploitation des véhicules) et d'autre part au prix de transport pour les chargeurs. Une analyse de l'évolution des coûts et temps de transport au niveau régional exige des données quantitatives en série résultant d'enquêtes régionales fiables et homogènes. Or, en pratique, ces données n'existent pas. Il n'y a pas eu non plus un suivi assez fréquent des projets routiers financés par la CE pour qu'on puisse faire une analyse de l'évolution des coûts et temps de transport.

Pour réaliser une telle analyse pour la période considérée, en l'absence de données régionales, l'équipe d'évaluation a recueilli les données dans les Documents et Rapports d'études disponibles. Elle a également eu recours à une démarche qualitative, à l'occasion d'entretiens individuels ou focalisés avec les chargeurs, les transporteurs et les responsables des administrations. Les informations collectées, même si elles présentent une certaine faiblesse, permettent de fournir une bonne appréciation des tendances d'évolution des coûts et des temps de transport sur les principaux corridors routiers de la région. Les principaux constats et analyses sont synthétisés ci-après.

Les coûts et les temps de transport ont été réduits grâce aux investissements routiers réalisés par la CE, ce qui représente un impact important. La réduction de ces coûts et temps est utilisée comme base de la justification économique des projets routiers. Elle induit une baisse des coûts d'exploitation des véhicules qui, la concurrence aidant, doit entraîner la baisse des tarifs. Pour ce qui concerne les usagers (transporteurs), il est donc certain que les coûts d'exploitation des véhicules au kilomètre et le temps de transport sur les routes bitumées ou réhabilitées ont diminué. On admet, en général, que les coûts sur les routes non aménagées sont supérieurs de 25% à 50% et parfois de 100% à ceux d'une route bitumée. Les interventions de la CE, qui ont significativement contribué à l'amélioration du réseau routier régional (CJ51), ont donc entraîné une baisse des coûts et des temps de transport. Cependant ces bénéfices, liés aux améliorations apportées au réseau routier, n'ont pas été exploités correctement par les professionnels du secteur. On observe, en fait, un « effet ciseaux » des coûts de transport avec d'une part une stabilité des prix de transport (en F CFA courants), voire une baisse (en F CFA constants) et d'autre part une augmentation des coûts d'exploitation des transporteurs. Nous analysons ces phénomènes ci-après.

L'analyse de l'évolution des coûts d'exploitation des véhicules (CEV) de l'Ensemble Articulé 5 essieux (SR5), qui est le poids lourd type couramment utilisé en transport de fret international Afrique de l'Ouest, met en évidence le fait que les charges moyennes d'exploitation des transporteurs dans la région ont globalement augmenté sur la période considérée (Tableau ci-après). Ce constat a été corroboré par les entretiens menés sur le terrain auprès des transporteurs.

TABLEAU 7: COÛT D'EXPLOITATION DES VÉHICULES TYPE ENSEMBLE ARTICULÉ 5 ESSIEUX (CU=30 T) ; (F CFA / VÉHICULE*KILOMÈTRE)

Année	Mali	Niger	Bénin	Togo
1995	561,70			
1999		492,00	487,00	447,00
2002	612,60			
2007		682,53	518,48	525,52
1995-2002	9%			
1999-2007		39%	6%	18%

Sources: (1) The World Bank « implementation completion Report on a Credit in the amount of SDR 46.1 million (US \$ 65 million equivalent) to Mali for a Mali Transport Sector Project », March 2005. (2) Banque Mondiale « analyse des facteurs de coûts et prix de transport en Afrique de l'Ouest » Rapport final, Septembre 2007. (3) Observatoire des Transports du Mali, 2005 – 2006 ; iv) le Rapport suivant "Etude sur les coûts d'exploitation des véhicules de transport public routier et sur les tarifications de transport routier de marchandises et de personnes (interurbain et international)" SOFRECO & SCOTT WILSON, Draft Janvier 2008, financement CE.

Les coûts sont plus élevés pour les pays enclavés (Mali, Niger) que dans les pays à façade maritime (Bénin, Togo). L'accroissement des coûts s'explique principalement par l'état médiocre des routes dû au manque d'entretien régulier, à la faiblesse des parcours annuels et des taux de remplissage, aux hausses des prix des carburants et des pièces détachées importées, aux surcharges des véhicules, mais également et surtout aux coûts excessifs des nombreux contrôles sur les corridors routiers. Les enquêtes menées par « L'Observatoire des Pratiques Anormales - OPA » et l'UEMOA sur les différents corridors ont permis de cerner et de quantifier les principales entraves à la fluidité des trafics routiers en Afrique de l'Ouest³⁸.

TABLEAU 8: CONTRÔLES ET PÉAGES ILLICITES SUR QUELQUES AXES ROUTIERS INTER-ÉTATS EN 2007

Corridors routiers	Nombre moyen de check point/100km	Coût moyen/100km	Temps moyen d'attente/100 km
Ghana-Burkina, 992 km	2,23	3,83 €	96 mn
Togo – Burkina, 1 020 km	1,5	4,06 €	55 mn
Burkina – Mali, 905 km	2,01	10,86 €	55 mn

Source : Observatoire des Pratiques Anormales (OPA) – Enquête 2006 - 2007

Pour les chargeurs et transporteurs interrogés, il est essentiel d'obtenir une volonté politique des Etats pour éliminer les entraves à la fluidité des trafics. La persistance de la multiplication des péages et des prélèvements illicites est donc une preuve de la faible détermination des Etats nationaux.

Les prix (attention : pas le « coût ») du transport routier sont restés stables ou ont diminué. Le Tableau ci-après consigne les prix moyens pratiqués sur la plupart des corridors routiers en transport international de marchandises générales (hors conteneurs et hydrocarbures). Durant la période sous revue, si l'on prend en compte l'effet de la dévaluation de 50% du F CFA en janvier 1994 et si l'on intègre l'effet inflation, cela signifie qu'à prix constants, les prix moyens de transport en Afrique de l'Ouest sont restés stables ou ont sensiblement baissé. Les

³⁸ Les personnes interviewées à l'UEMOA et au Burkina Faso ont indiqué que selon eux, l'augmentation du trafic au Burkina Faso a été fortement influencée par la crise ivoirienne et que donc les camions venant ou allant au Mali passaient plutôt par le BF que la RCI.

entretiens réalisés auprès des chargeurs, des transporteurs, de leur syndicat et des administrations corroborent très largement la stabilité ou la baisse des prix de transport.

TABLEAU 9: ÉVOLUTION DU PRIX MOYEN DU TRANSPORT SUR LES CORRIDORS ROUTIERS, (F CFA / TONNE*KILOMÈTRE)

Année	Marchandises générales	Ciment
1988	25 - 26 F CFA	25 - 26 F CFA
1999		25 F CFA
2007	26,4 - 34,0 F CFA	24,2 - 26,2 FCFA

Sources : (1) Banque Mondiale « corridors de transport en Afrique » 1990. (2) Banque Mondiale « analyse des facteurs de coûts et prix du transport en Afrique de l'Ouest » Rapport final, Septembre 2007. (3) Entretiens réalisés par le Consultants

On constate aussi une faiblesse structurelle des transporteurs par rapport aux chargeurs qui leur font accepter des prix bas de transport de fret qui favorisent les surcharges et induisent une augmentation de l'offre (les transporteurs doivent augmenter la capacité du système en entier, sans que les chargeurs aient à absorber cette tension).

La pratique de surcharge des camions apparaît comme une réponse des transporteurs à cette stabilité ou baisse des prix du transport. Rapporté à la Tonne*kilomètre, les coûts d'exploitation des véhicules sont plus élevés que les prix des transports exprimés en F CFA. Une simulation³⁹ réalisée avec différents niveaux de tonnages transportés par les Ensembles Articulés type 5 essieux (CU=30 tonnes) fait clairement apparaître que seule la surcharge permet d'obtenir des coûts d'exploitation plus faibles que les prix de transport. Dans le cas d'un chargement à 45 tonnes par exemple, le bénéfice serait de 6,06 F CFA au Bénin, 4,64 F CFA / TK au Togo et 0,58 F CFA/TK au Niger.

CJ 5.3 : Le volume de trafics inter-états est en augmentation.

Il n'y a pas suffisamment de suivi des projets routiers réalisés pour que l'on puisse faire une analyse de l'évolution du trafic. Il n'y a pas non plus d'études de suivi et de statistiques fiables de comptage du trafic au niveau régional permettant d'établir des liens fermes entre l'amélioration globale du réseau routier régional, suite aux interventions de la CE, et l'évolution des trafics inter-Etats.

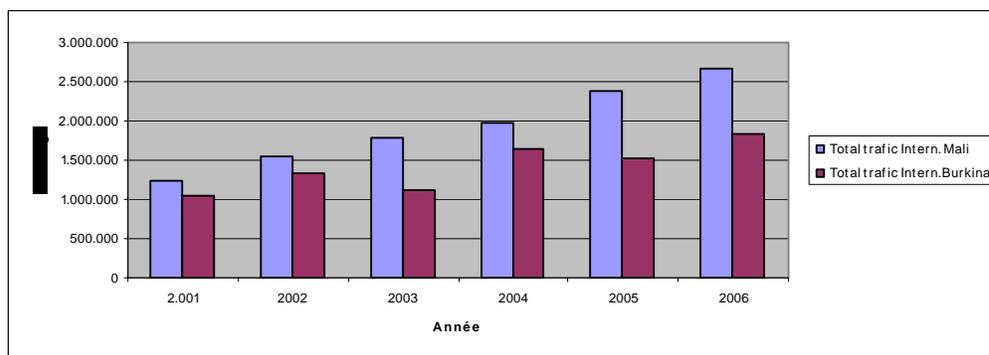
Pour apprécier l'évolution du volume du trafic, l'équipe d'évaluation a donc totalisé les trafics tant à l'importation et à l'exportation de toutes marchandises confondues (marchandises générales et hydrocarbures) de tous les corridors routiers de desserte du Burkina et du Mali ; dans ces deux pays enclavés, les trafics sont représentatifs dans la mesure où ils concernent les principaux corridors routiers de la région. Par ailleurs, une étude d'évaluation en fin de parcours de la mise en œuvre du Projet routier Kayes-Kidira a été réalisée en 2007⁴⁰, ce qui permet d'analyser l'évolution des trafics sur cet axe. Enfin, des entretiens ont également été menés auprès des usagers et des administrations.

³⁹ Banque Mondiale « analyse des facteurs de coûts et prix de transport en Afrique de l'Ouest » Rapport final, Septembre 2007.

⁴⁰ République du Mali « Appui au PST – Travaux de réhabilitation de la route Kayes – Kidira - Evaluation en fin de parcours de la mise en œuvre du Programme » (8 ACP ROC-52) Rapport final, février 2007

Le Tableau ci-dessous montre une forte croissance du volume du trafic international et régional du Burkina et du Mali : il a plus que doublé au Mali et a augmenté de 75% au Burkina entre 2001 et 2006. Cette croissance générale du trafic international constitue un impact positif indiscutable des interventions de la CE.

GRAPHIQUE 8 : ÉVOLUTION DU TRAFIC GLOBAL DES MARCHANDISES DE TOUS LES CORRIDORS ROUTIERS DU MALI ET DU BURKINA (EN TONNES)



Sources: Conseil Burkinabé des Chargeurs – Burkina. Observatoire des Transports du Mali

La route Kayes-Kidira, réalisée par la CE, est une section de la RN1 du Mali et un tronçon de l'axe international Bamako-Dakar. L'analyse des trafics met en évidence l'importante augmentation des trafics et le pourcentage élevé des Poids Lourds (PL), comme le montre le Tableau ci-après.

TABLEAU 10 : ÉVOLUTION DU TRAFIC SUR LA ROUTE KIDIRA - KAYES

	VL	PL	UVP
Trafics prévus par l'Étude Economique (2000)	28	113	480
Comptages de l'étude ex-post (2007)	95	214	951
Différence entre Etude Ex-post et Etude Economique	+239%	+89%	+98%

Source : Evaluation Ex-post, Février 2007. VL=véhicule léger ; PL=Poids lourds ; UVP=Unité véhicule particulier

En comparaison avec les trafics prévus lors de l'Étude Economique de faisabilité, les comptages de trafics réalisés par l'Étude Ex post, après la mise en service de la route, sont quasiment le double (+ 98%). Le nombre des Poids Lourds (PL) représente 69% du total des véhicules. Ce chiffre traduit aussi un fort développement des échanges par la route entre les deux pays. Les enquêtes ont montré que 77% des PL étaient chargés dans le sens Sénégal vers le Mali, et 23 % dans l'autre sens. Au Sénégal, les deux dernières campagnes nationales de comptage du trafic ont eu lieu en 1996 et 2002. La comparaison des données recueillies montre une croissance générale du trafic journalier moyen de 6,3%, soit 1,02% par an.

Les entretiens menés par l'équipe d'évaluation dans la région confirment une forte croissance du trafic de marchandises sur les corridors routiers de la région durant la période évaluée.

Appréciation globale de la QE 5

Les projets de construction/réhabilitation des routes sont globalement réalisés et ont contribué à l'amélioration du réseau routier régional, ce qui est porteur pour l'intégration régionale et donc la croissance économique. Dans le PIR 9^{ème} FED, si le projet d'appui à l'ASECNA a un excellent taux d'exécution, celui de la Facilitation des Transports ne connaît qu'un début d'exécution. Aucun poste de contrôle juxtaposé aux frontières (infrastructure de facilitation) n'est installé. La programmation des interventions de la CE a effectivement pris en compte les besoins et attentes des acteurs de la région en matière de transports. L'appui de la CE a permis de réaliser un travail législatif et réglementaire considérable d'harmonisation des politiques de transport.

Dans le secteur des transports, les interventions ont entraîné une forte augmentation du trafic de marchandises sur l'ensemble des corridors régionaux et elles ont permis de diminuer les coûts et les temps de transports au niveau national mais ces baisses n'ont pas compensé les hausses subies par les professionnels (carburants, taxes, etc.) ni les pertes de temps liées au nombre élevé des contrôles routiers.

Des constats et analyses effectués, il ressort que les interventions de la CE ont permis de contribuer à l'amélioration des services régionaux de transport en vue de diminuer le coût des facteurs et de faciliter la libre circulation des personnes et des marchandises. Il subsiste cependant des problèmes à résoudre, entre autres : la durabilité des investissements routiers, compromise par la pratique des surcharges des véhicules et le manque d'entretien ; le défaut d'application des textes par les Etats ; le manque de volonté des Etats pour éliminer les entraves à la fluidité des trafics et mettre fin aux prélèvements illicites.

3.6 QE 6 : QUELS ONT ETE LES EFFETS DES ACTIONS DE LA CE EN FAVEUR DE LA PREVENTION DES CONFLITS ET DE LA GESTION DE CES DERNIERS DANS LA REGION ? CES ACTIONS PROMETTENT-ELLES D'AVOIR UN EFFET DURABLE BIEN QUE LEUR ORIGINE SOIT PLUTOT RECENTE ?

CJ 6.1 : Les interventions de la CE dans la région ont obtenu des premiers résultats dans ce domaine en ligne avec les stratégies/demandes de la CEDEAO

Afin de répondre à cette question, il faut tout d'abord circonscrire ce que la CEDEAO « veut » ou ce dont elle « a besoin » afin de déterminer si la CE a su répondre à ses besoins et demandes.

Les conflits sur le continent africain sont intégrés, et ce depuis plus de quarante ans, à l'agenda des politiques de l'UE. Effectivement, depuis l'opération Artémis en RDC, les crises demeurent une partie privilégiée de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), et l'expérience de l'UE ne cesse de s'accroître dans ce secteur, que ce soit en matière de réforme du secteur de la sécurité, de formation des corps policiers ou du soutien direct aux opérations des Nations Unis lors de conflits plus importants ou plus généralisés. Simultanément aux interventions de l'UE, les pays membres de l'UE interviennent bilatéralement dans une gamme d'actions et par le biais d'un ensemble de moyens financiers, logistiques, voire politiques. Mais ces interventions ne reçoivent pas toutes le même niveau de soutien de la part de l'UE ou de

ses pays membres⁴¹ et les pays qui sont soutenus lors des crises sont clairement choisis en fonction de leur importance politique aussi bien que de leurs besoins humanitaires. Les faits démontrent que la CE veut jouer un rôle de premier plan dans la prévention des conflits en intégrant cette dernière à ses programmes d'aide. L'analyse documentaire et expérimentale faite par plusieurs chercheurs, cependant, ne permet pas de déceler une « stratégie globale ou cohérente » de l'UE à l'égard de l'Afrique de l'Ouest⁴². Afin d'arriver à cette conclusion, ces chercheurs ont aussi pris en considération la cohérence des instruments européens et leur efficacité dans la gestion des conflits.

Historiquement, l'Europe partage un passé commun avec plusieurs pays de l'AO et a reconnu ce passé plusieurs fois depuis l'indépendance des pays africains. Il suffit de se rappeler les accords de Yaoundé en 1964-69 et de Lomé (1975-2000) qui ont offert à plusieurs pays des modalités privilégiées pour les échanges internationaux et pour l'aide au développement. Une attention particulière à la gestion des conflits a été progressivement introduite dans les derniers accords de Lomé et leur successeur, l'Accord de Cotonou signé en 2000, puis dans le PIR du 9ème FED. Ce partenariat a finalement été clairement articulé dans la stratégie européenne pour l'Afrique⁴³ qui se développera selon un programme allant jusqu'en 2015.

L'expérience sur le terrain de l'UE dans la gestion des conflits, cependant, a été adaptée afin de prendre en ligne de compte les leçons apprises ; la plupart des analyses sur ce sujet semblent indiquer que la CE évolue vers une stratégie d'intervention post-conflit et de prévention de conflits, et ce en ligne avec les philosophies des autres intervenants de la communauté internationale. En somme, en accord avec les pays partenaires eux-mêmes, la CE se tourne vers une approche holistique à la gestion des crises, en passant par le développement qui met l'accent sur le bien-être des populations, la sécurité quotidienne et la stabilité sociale. Effectivement, cette approche favorise des liens clairs entre la sécurité, la stabilité politique et le développement économique.

Cette évolution s'est toutefois produite dans un contexte particulier : les bailleurs de fonds ont commencé à resserrer le lien entre conflit et développement, les chefs d'Etat ont commencé à appuyer le rôle de la CEDEAO dans la gestion des conflits, les stratégies de gestion des conflits ont évolué chez les bailleurs et les organismes responsables pour la sécurité, y inclus le PNUD, et plusieurs autres organismes africains d'intégration régionale ont commencé à intervenir dans la gestion des crises ou se sont dotés de structures plus appropriées.⁴⁴ (L'union Africaine en particulier avec ses forces d'intervention et la CEDEAO qui s'est dotée d'un conseil de médiation et de sécurité en 1999). Bien que plusieurs personnes critiquent ces organisations parce qu'elles n'ont pas été efficaces « sur le terrain », les sommets, dialogues politiques, stratégies d'intervention et autres manifestations pratiques de la CEDEAO dans le domaine de la gestion des conflits ont certainement réussi à rehausser l'image de cette organisation dans le domaine. Dans le cas récent du conflit en Côte d'Ivoire, les analystes s'accordent à penser qu'une réponse régionale, appuyée par la communauté internationale, avait été apportée à bon escient; une des leçons de cette intervention, cependant, est que la distribution des rôles et des

⁴¹ L'équipe d'évaluation s'est fondée sur une documentation importante pour construire cette section et ses conclusions. Nous voulons particulièrement noter l'analyse de l'ISS (Institute for Strategic Studies) à Paris et au travail de Marie V. Gilbert, auteur du Chaillot Paper no. 96 intitulé : « Monitoring a Region in Crisis : the European Union in West Africa », Janvier 2007. Un autre chercheur qui figure dans notre analyse est Bastien Nivet, chercheur à l'IRIS qui publia, en 2006, un article de recherche intitulé : « Security by Proxy ? The EU and (sub-) regional organizations : the case of ECOWAS » au sein de l'ISS. Plusieurs des références notées dans cette section sont tirées de leurs textes.

⁴² Nicole Gnesotto, dans Marie V. Gilbert cité ci-dessus. P. 5

⁴³ Article 4, "EU Partnership for Africa" 19 décembre 2005, Annexe 2, p.61

⁴⁴ Ibid Gilbert p. 17-23

responsabilités entre la CEDEAO et l'UEMOA doit être ajustée et clarifiée⁴⁵. Dans tous les exemples notés, la CE a participé politiquement, techniquement et/ou financièrement.

La politique de la CE dans ce domaine est d'augmenter la capacité à répondre à la tension et à l'insécurité aussi tôt que possible afin de prévenir la violence ; elle veut aussi s'attaquer aux causes des conflits afin de s'assurer que les conflits violents ne réapparaissent pas dans la phase post-conflit⁴⁶, mais les approches fondamentales ne semblent pas encore arrêtées. Par exemple, la documentation semble indiquer que la position de la CE est que tous les efforts de développement peuvent contribuer à la prévention des conflits⁴⁷, mais plusieurs analystes considèrent qu'elle ne correspond pas à la réalité et de surcroît ne prend pas en considération les impacts des programmes d'aide sur les différentes couches de la société⁴⁸. Néanmoins, la CE et le Conseil ont participé à des interventions directes et ont développé des instruments programmatiques et de gestion afin de mieux contrôler l'incertitude (et le danger) des crises en Afrique.

En ce qui concerne la prévention des conflits, la Commission exige de ses Délégations une analyse constante de la situation politique dans les divers pays du monde afin de préparer une liste des sites potentiels de conflits violents. Ces données doivent aussi être intégrées aux PIR et aux PIN après avoir été prises en compte dans les documents d'analyse stratégique pour chaque pays. Cependant, même avec ces mécanismes, la conclusion des chercheurs reste que la CE (ainsi que tous les bailleurs) réagit aux crises mais est relativement incapable de les prévoir assez longtemps à l'avance pour mettre en place des mesures de court-terme pour les prévenir. Pour sa part, le Conseil a adopté une série d'instruments pour la prévention des conflits qui incluent efforts diplomatiques, sanctions financières et économiques et des réserves financières qui peuvent être mobilisées rapidement.

Les recherches de Gilbert et al. ont démontré que tous ces instruments ont été utilisés régulièrement, y compris les sanctions (soit directement de la part de l'UE ou sous l'égide des Nations-Unies), et l'évolution de la nature de ces instruments montre qu'ils sont beaucoup plus ciblés qu'avant, cherchant à « punir » des individus ou des pratiques commerciales spécifiques sans pour autant nuire à la population générale. La CE semble se rendre compte que les programmes de gestion de conflits doivent être jumelés avec des programmes de développement économique ; dans ce contexte, elle a souvent financé la réforme de la police et des systèmes judiciaires. Les leçons apprises pendant les cinq premières années d'utilisation de Cotonou (surtout de l'Article 8) ont mené à une révision qui a renforcé le besoin de dialogue et clarifié le rôle des parties prenantes dans ce processus, y inclus le représentant spécial de l'UE auprès des pays en conflit. Il existe deux autres instruments utilisés par la CE : un mécanisme de réaction rapide (MRR) (créé en 2002) et les observations électorales. Le MRR a soutenu la CEDEAO pendant son intervention en Côte d'Ivoire ; plus de 500 000 euros ont été alloués à la mise en place d'un Secrétariat CEDEAO et des réunions de médiation à Abidjan et 730 000 euros supplémentaires ont été allouées à la réinstallation d'un poste de radio au Libéria qui permette de fournir des informations fiables pendant la période de transition⁴⁹. En ce qui concerne l'observation des élections, la stratégie de la CE reste claire sur le besoin de transparence et de liberté de choix pendant les élections, et la CE a financé plusieurs interventions dans ce sous-secteur.

⁴⁵Voir l'analyse de Gilbert, p. 17-23 et les références aux autres analyses qui s'y trouvent

⁴⁶ Traduction du texte "Conflict Prevention Overview" [HTTP://EC.EUROPA eu/comm./external_relations/cfcpc/cpcm/cp.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfcpc/cpcm/cp.htm)

⁴⁷Par exemple, voir la fiche de la CE sur la prévention des conflits sur [HTTP://EC.EUROPA.EU/COMM/EXTERNAL_RELATIONS/CFCPC/CP/DOC/CP_GUIDE.PDF](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfcpc/cpcm/cp/doc/cp_guide.pdf) (June 1, 2006)

⁴⁸ Ibid Gilbert, p. 29

⁴⁹ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfcpc/cpcm/mm/index.htm

Étant donnée la nature difficile de ces interventions, il était prévisible que la réponse de l'UE dans le domaine relativement nouveau de la gestion des conflits serait caractérisée par des faiblesses de performance en termes de cohérence, de coordination et d'application. Ces problèmes, soulevés dans la documentation étudiée et qui font l'objet de plusieurs études et conférences parrainées par la CE, vont du niveau politique à la relation entre le Conseil et la CE, et plusieurs groupes de travail semblent vouloir y trouver des solutions⁵⁰. Un de ces problèmes concerne la participation de la société civile aux efforts de gestion des conflits. De plus, une analyse montre que la grande majorité des fonds FED sont versés pour des programmes exécutés par des institutions gouvernementales ou multilatérales, tandis que la recherche montre que la solution aux problèmes de la gestion des conflits se trouve au niveau des communautés (grass-roots).

Il existe des contraintes organisationnelles au bon fonctionnement de la CE dans ce domaine : par exemple, le personnel dans les Délégations sur le terrain ne se sent pas assez formé⁵¹ et les analyses sur le terrain ont montré qu'ils n'ont pas les instruments et systèmes nécessaires pour bien gérer ces dossiers. De plus, ils n'ont pas de leviers performants pour assurer une approche « européenne » et coordonnée entre les Délégations, les diverses organisations de la CE et les Pays Membres de l'UE. Le Conseil et la Commission ne s'entendent pas toujours sur leurs rôles et leurs pouvoirs⁵², et le résultat de ces différences aura un impact important sur les efforts de l'UE en Afrique de l'Ouest, car il s'agit essentiellement de bien conceptualiser le rôle de la sécurité et du développement dans ce domaine. Ces incertitudes organisationnelles semblent s'étendre jusqu'à la structure de la CE elle-même, où une foule d'organisations et de directorats ont chacun la responsabilité d'une partie de ce domaine.

La CE est en pleine transition pour ce qui est des approches qui sont appliquées dans ce dossier. Elle doit en même temps faire en sorte que ses politiques et approches soient cohérentes et coordonnées à l'intérieur de l'UE, puis avec les Pays Membres, les autres bailleurs et enfin les instances régionales. L'histoire de la CE dans ce domaine en Afrique de l'ouest indique qu'elle a bien su s'adapter, mais qu'il y a encore des problèmes importants :

- ❑ En cherchant à régler les causes des conflits, la politique de la CE intègre la gestion des conflits et le développement, une des approches qui indiquent que ses politiques semblent s'aligner sur celles des autres acteurs de la communauté internationale, la CEDEAO et les pays de la région
- ❑ Un signe que l'UE est en train d'aligner ses approches avec celles des partenaires régionaux est la politique du Conseil en Avril 2005 stipulant que les actions de l'UE doivent être fondées sur le partenariat et l'appropriation locale
- ❑ Plusieurs programmes de la CE dans ce domaine n'ont pas bien fonctionné dans le passé (ex. l'intégration des « lumpen » ou jeunes combattants dans la société) et plusieurs efforts des bailleurs n'ont pas su arrêter la dégradation des conflits.
- ❑ Le partenaire de la CE, la CEDEAO, après plusieurs années de résultats mitigés, semble maintenant avoir une bonne réputation dans ce dossier, mais n'a pas les ressources pour garantir le succès
- ❑ Les rôles respectifs de la CEDEAO et de l'UEMOA restent à clarifier dans ce dossier

⁵⁰ Op. cit. Gilbert, p. 41

⁵¹ OP. cit. Gilbert, p. 45

⁵² Chaque institution a préparé des concepts de RSS et de DDR, et il y a un procès (2005) qui met en opposition ces acteurs dans le domaine, indiquant clairement la difficulté de séparer les aspects politiques des aspects de développement dans la gestion des conflits.

- Les cessez-le-feu organisés par la CEDEAO et les autres intervenants dans la région n'ont pas souvent été accompagnés par un désarmement, ce qui laisse à penser que les situations sont encore fragiles. La « réintégration » semble être l'obstacle principal.
- Les mécanismes de gestion de la CE sont perçus comme étant trop « bureaucratiques » et alors trop longs (dans le sens temporel)

Définir la durabilité des interventions de la CE dans le contexte identifié dans les paragraphes précédents est essentiellement de l'ordre de la conjecture, mais il est évident que la CEDEAO d'une part, et de nombreuses organisations nationales et internationales d'autre part, auraient eu à combler une carence de financement et d'expertise technique très importante sans le soutien accordé par la CE⁵³. Dans la mesure où la CEDEAO, en particulier, utilise le soutien offert par la CE pour améliorer sa capacité interne et sa capacité à agir sur le terrain, les effets de l'appui de la CE seront pérennes. L'analyse faite dans le cadre de la QE 2 sur le développement institutionnel (DI) montre clairement que la CEDEAO a opéré dans le passé sans stratégie de DI et l'équipe d'évaluation n'a pas réussi à examiner un seul plan DI pour la prévention des crises au sein de la CEDEAO. De plus, il ne semble pas exister de systèmes de gestion qui puissent permettre à la CEDEAO de suivre dans ce domaine les résultats ou les effets de ses interventions ; nous n'avons pas trouvé de normes de performance (benchmarks), d'indicateurs ou de plans de « développement du secteur » pour la région. Nos observations nous ont porté à conclure que la CEDEAO agissait essentiellement selon un modèle réactif.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que l'équipe n'ait pas trouvé de stratégie de sortie. Ce type d'instrument ne s'appliquera pas tant que la CEDEAO n'agira pas d'une façon autonome dans la gestion et la prévention des crises. On aurait voulu, par contre, constater l'existence d'une stratégie indiquant comment la CE pense orienter son appui pour arriver à ce point. Offrir du financement n'est pas la même chose que développer une capacité, et sur ce point la CE n'a pas encore su définir ses propres objectifs.

CJ 6.2 : Les interventions de la CE promettent d'être durables

Il n'y a pas de garanties que les interventions de la CE dans ce domaine seront « durables » mais plusieurs faits tendent à supporter une vision qui voudrait que la CE est en train d'adapter ses politiques, stratégies et modalités d'intervention dans le but de rendre ces initiatives plus ciblées sur les causes des conflits - une condition sine qua non selon les experts . Afin d'assurer une pérennité, les actions de la CE doivent contribuer à l'intégration des initiatives de gestion de conflits dans la région. Or cet objectif est difficile à atteindre pour plusieurs raisons, le principal étant que la CE n'a pas le monopole des stratégies et interventions dans le domaine et n'a pas le mandat lui permettant de garantir que cette intégration se fasse.

Plusieurs autres bailleurs, y inclus des pays membres de l'UE, sont présents dans le domaine, mais il n'existe pas de consensus « européen » sur les approches et les stratégies à utiliser, et les Pays Membres ont tous, pour des raisons qui leur sont propres, des raisons « politiques » pour suivre une voie « bilatérale » avec les instances concernés⁵⁴. De plus, étant donné que ces pays ont tendance à être réactifs à une crise (en aval) plutôt que préventifs (en amont), la tâche

⁵³ Cette conclusion a été validée par des opinions obtenues pendant des entrevues avec la CEDEAO, les bailleurs européens et internationaux et des représentants nationaux lors des visites sur le terrain, et fait partie des justifications utilisées

⁵⁴ Cette constatation est supportée par des entrevues avec les bailleurs européens et les Délégations de la CE sur le terrain, ainsi qu'avec les gestionnaires de la CEDEAO.

de coordination devient beaucoup plus difficile. Une évaluation récente de la coordination entre la CE et ces pays membres dans l'application des articles 8 et 96 de l'Accord de Cotonou⁵⁵ montre clairement que ex ante (avant d'invoquer l'article 96), le niveau de coordination est assez efficace pour permettre à l'UE de présenter une position unifiée, mais qu'une fois que des « actions appropriées » sont en place, les pays membres et la Commission ont beaucoup de difficulté à agir dans le cadre d'une position commune. Dans le domaine spécifique de la gestion des conflits, l'UE a pourtant adopté une position de coopération avec les autres instances internationales et accepte de participer à la UN Peace-Building Commission, indiquant par là-même que sa réflexion future sur la gestion des conflits se fera dans un forum global (avec les multilatérales et les autres bailleurs) et non pas européen (avec les pays membres de l'UE). Il semble y avoir un risque que la CE, avec cette nouvelle approche, perde un peu de cohérence dans ses politiques internes et que ses fonds ne soient pas aussi bien liés aux stratégies nationales-régionales qu'auparavant. Il se pourrait alors que les institutions d'aide au développement européennes perdent leur motivation politique pour présenter à la région Afrique de l'Ouest une vision et une approche européenne unifiées et cohérentes, tel que préconisé dans le Traité de Maastricht. En ligne avec les conclusions publiées par les évaluations sur les 3C, la CE semble, en Afrique de l'ouest, préférer des approches qui favorisent une collaboration avec des organisations multilatérales et non pas une vision paneuropéenne, même si l'UE prétend que l'Europe a un avantage comparatif dans le domaine. Sur ce point, des entrevues avec la CEDEAO et les bailleurs internationaux, y compris ceux de l'UE, ont montré un consensus remarquable mais surprenant : l'avantage comparatif dont l'UE se prévaut n'est pas reconnu publiquement.

Dans ces conditions, « assurer » la pérennité est difficile et l'évaluation doit conclure que la CE ne peut être certaine que ses « interventions » seront durables. Elle peut, par contre, confirmer qu'elle apporte solutions et efforts dans la région pour gérer les crises, surtout en finançant ces efforts et en facilitant les processus politiques.

Appréciation globale de la QE 6

L'approche de l'UE dans ce domaine a évolué considérablement depuis 1990. L'évaluation a démontré que la CE a eu tendance à s'impliquer dans deux grands types d'intervention : le développement de la capacité de la CEDEAO en matière de gestion des conflits et le soutien financier aux efforts de cette organisation dans ce domaine. Dans les deux cas, le support donné s'est surtout concrétisé par un financement aux activités définies par la CEDEAO, et l'influence que la CE a eu dans ce domaine s'est essentiellement limitée à cette fonction de financement. Cela dit, la CEDEAO et ses Pays Membres comptent sur cet appui et n'auraient pas pu réussir dans plusieurs dossiers sans l'appui de la CE (ex. Côte d'Ivoire et Togo). La CE cherche toujours à mettre en place des mécanismes qui sauraient répondre aux besoins des « crises » et de la CEDEAO ; l'évaluation a pu constater, cependant, qu'il y a eu très peu de coordination et de concertation parmi les bailleurs sur les activités associées à la prévention et à la gestion des conflits par les Pays Membres de l'UE, ou même entre les diverses parties de la CE parmi lesquelles on a noté des manques de concertation quant à la division des rôles dans les dossiers (Conseil, Aidco et ECHO, par exemple). Par contre, la CE et la Commission ont récemment développé des instruments programmatiques et de gestion afin de mieux gérer les activités associées à ce domaine.

Effectivement, nous avons constaté que sur la question du rôle de la CE dans la prévention et la gestion des conflits, la nature même de la réflexion actuelle des pays et des agences internationales (caractérisée par une grande divergence d'opinions sur les approches, méthodes, contraintes et responsabilités) sur les stratégies à implanter dans ce secteur est en pleine évolution, ce qui laisse supposer qu'à la limite, la CE pourrait avoir apporté une aide importante à l'intérieur d'une stratégie qui n'a pas encore été approuvée.

Il est beaucoup trop tôt pour être en mesure d'apporter une conclusion quant à la pérennité des actions de la CE, en partie du fait de la nature des interventions de la CE (difficilement circonscrites à un territoire ou à un groupe précis de bénéficiaires) et parce que la CE n'a qu'une histoire assez récente en la matière dans la région.

3.7 QE 7 : DANS QUELLE MESURE LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES REGIONAUX A-T-ELLE PRIS EN COMPTE LES EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT?

CJ 7.1 : La mise en œuvre des programmes régionaux respecte les politiques et les protocoles de gestion de l'environnement de la CE, spécifiquement en ce qui concerne le type et la qualité des analyses nécessaires pour la planification et le suivi des interventions.

Selon la documentation examinée et les entretiens sur le terrain, nous observons que toutes les études sectorielles et autres instruments de planification de programmes et d'interventions faits soit directement pour la CE soit par des tierces personnes qui travaillent sous contrat financés par la CE, prennent en considération les normes et procédures de gestion de l'environnement établies par la CE. Selon notre analyse, ces procédures et normes sont disponibles, claires et transparentes. Les procédures d'approbation d'études contiennent des contrôles qui assurent que l'environnement a été considéré à son juste niveau de détail ; de plus, les recommandations fournies à la CE pour la poursuite des interventions ou des activités doivent indiquer le type de suivi environnemental nécessaire, là encore en prenant en compte les normes de la CE. Ces procédures sont de plus en plus intégrées à la gestion quotidienne de la CE et le 10ème FED (PIR) incorporera une annexe relative à la gestion de ce volet.

Cette préoccupation pour la gestion de l'environnement dans le cadre des activités liées à l'intégration régionale a été concrétisée récemment quand l'UEMOA a publié (en janvier 2008) un document définissant les grands axes de sa politique environnementale. La stratégie de gestion préconisée par la CEDEAO est celle d'une intégration (anglais : « mainstreaming ») de cette préoccupation transversale à toutes les activités auxquelles elle participe. Même si l'UEMOA va faire le suivi de sa politique et mettra en place des ressources capables d'assurer la gestion environnementale de ses activités (ressources avec expertise transversale ou sectorielle), la responsabilité de l'exécution des plans de gestion incombe généralement aux exécutants (cette stratégie est semblable à celle de la CE). L'UEMOA a choisi de ne pas définir ses propres normes environnementales et se réfère aux normes « généralement utilisées », une pratique qui est assez courante dans ce domaine et qui permet beaucoup de flexibilité politique. Cette pratique permettrait à l'UEMOA de respecter les normes de la CE, voire de les dépasser si elle le souhaitait (le fait de ne pas réinventer des normes est définitivement une stratégie louable). En revanche, cette politique permettrait a contrario de diminuer la rigueur des normes de la CE, du moins pour les interventions qui ne sont pas financées par la CE. Pour les interventions financées par d'autres bailleurs, la réalité voudrait qu'au minimum, leurs exigences environnementales soient suivies. Pour sa part, la CEDEAO n'a pas de politique comparable et n'a pas non plus les ressources nécessaires pour faire le suivi de l'aspect « environnemental » de ses interventions. Si l'intervention de la CEDEAO est financée par un bailleur de fonds, les normes environnementales de ce dernier deviennent la référence pour les plans d'impact (Indicateur 7.1.2). Dans les deux cas, la capacité interne (ressources humaines et systèmes) à bien gérer l'impact des interventions sur l'environnement est limitée : dans la plupart des cas ce sont des experts sectoriels qui doivent gérer ce volet, tâche pour laquelle ils/elles sont peu formés, comme le déplorent les exécutants, les pays membres de la région et les Délégations.

Dans plusieurs pays et au niveau des PIN et PIR, l'organisme national responsable de la gestion de l'impact environnemental participe activement à la détermination des impacts probables et à la préparation des plans d'atténuation (le plus souvent dans un rôle d'analyse des plans et de préparation des recommandations d'approbation (et des conditions préalables à l'exécution) qui sont envoyées au gouvernement. Dans plusieurs cas, ces organismes environnementaux nationaux participent à l'analyse des rapports de suivi des interventions et

à la vérification de la performance des interventions (pour le volet environnement). La CE est confrontée à trois points faibles dans ce domaine :

1. Les organismes nationaux sont souvent motivés par des incitatifs politiques plutôt que par un souci de gestion de l'environnement (commentaires reçus de gestionnaires nationaux et de membres de Délégations de la CE et autres) ;
2. Les organismes nationaux n'ont pas souvent les ressources techniques pour analyser les impacts environnementaux secondaires ou indirects et se contentent de faire un monitoring du plan d'atténuation (commentaires de fonctionnaires nationaux et d'ONG environnementales);
3. Les effets post-mise en œuvre ne sont que rarement analysés. Par exemple, dans la planification d'une route, un certain trafic est considéré et les impacts environnementaux sont définis. Si la route supporte un niveau de trafic beaucoup plus grand, ou si les réparations sont majeures, impliquant des impacts probables, ou encore si les populations ou la vie sociale et économique des gens sont affectées par des sur utilisations, ces phénomènes sont rarement évalués du point de vue de l'impact environnemental.

CJ 7.2 Les protocoles utilisés pour la gestion de l'environnement respectent les normes « benchmarks » ou « repères » de la CE en la matière.

L'on peut déduire des paragraphes précédents (voir CJ 7.1) que les protocoles utilisés dans la planification des interventions qui ont potentiellement un impact sur la gestion de l'environnement respectent les normes adéquates, soit de la CE soit des autres bailleurs de fonds dans la région, et ce dans la plupart des cas. De plus, la CE a mis en place un système performant pour s'assurer que la planification respecte ses normes et procédures. En revanche, une fois qu'un marché a été conclu, la responsabilité de la mise en œuvre des plans d'atténuation est transférée à l'exécutant via des clauses précises et détaillées dans le contrat et les cahiers des charges. Dans la pratique, chaque rapport de progrès qui accompagne une facture doit traiter des questions environnementales, et chaque superviseur de travaux est chargé de s'assurer que les sous-traitants respectent les plans et les normes. Ces superviseurs préparent des rapports généralement une fois par mois. La CE participe habituellement à des réunions de performance contractuelle pendant lesquelles les questions de gestion environnementale ne sont qu'un point à l'ordre du jour. Selon les entrevues que nous avons eues sur le terrain, la CE ne fait pas de vérification (audit) de la gestion de l'environnement à moins qu'un expert sectoriel ne fasse partie de l'équipe et ne fasse souvent des visites sur le terrain. Dans le cas du Ghana, l'organisme environnemental national dit participer activement à ce suivi, en dépit du fait qu'il est généralement reconnu que cette institution souffre de problèmes budgétaires et de capacité technique⁵⁶. En somme, la CE n'a pas de systèmes en place pour être raisonnablement certaine que les plans d'atténuation des impacts environnementaux soient mis en œuvre et même ajustés à la réalité du terrain.

Étant donné que la CE a délégué la responsabilité du suivi de la mise en œuvre des plans d'impact, elle devrait bénéficier de vérifications opérationnelles sur ce volet important afin de s'assurer que ses normes soient respectées. L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé des rapports de ce genre dans les dossiers.

⁵⁶ L'information sur les carences budgétaires provient de discussions sur le terrain. Les opinions sur la capacité technique proviennent de discussions avec des ONG internationales.

Appréciation globale de la QE 7

Toutes les étapes pré-mise en œuvre des interventions de la CE respectent les normes de la CE, ce processus étant bien encadré et avec des lignes directrices qui sont perçues comme étant claires. La gestion de l'environnement pendant la mise en œuvre n'a pas vocation à garantir que les plans et normes soient respectés, et la CE n'a pas de mécanismes performants pour faire le monitoring de la gestion de l'environnement pendant la mise en œuvre et la période post-mise en œuvre.

3.8 QE8: LES RESSOURCES ORGANISATIONNELLES (HUMAINES, FINANCIERES, ADMINISTRATIVES, D'INFORMATION ET LES SYSTEMES ET PROCESSUS DE GESTION) MISES A LA DISPOSITION DES PARTIES PRENANTES POUR ASSURER UNE BONNE PROGRAMMATION ET EXECUTION DES INTERVENTIONS SONT-ELLES ADEQUATES ET PERFORMANTES ?

CJ 8.1 : L'organisation de la CE et la répartition des tâches favorisent une mise en œuvre performante de la stratégie régionale

En Afrique de l'Ouest, comme dans l'ensemble des pays ACP, l'exécution des programmes et projets financés par le FED relève de la responsabilité des Ordonnateurs Nationaux et Régionaux. Les responsabilités des Délégations de la Commission Européenne n'en restent pas moins très importantes à tous les stades du cycle d'intervention : identification, formulation, mise en œuvre, suivi et évaluation. Ces responsabilités ont été encore accrues par la déconcentration, intervenue au début des années 2000, qui a transféré d'EuropeAid aux Délégations les décisions de décaissement de l'aide, à la seule exception des tranches d'aide budgétaire. Le siège de la Commission à Bruxelles conserve un rôle de conseil et de supervision des Délégations. Ce rôle s'exerce principalement par la DG Développement pour ce qui concerne l'élaboration de la stratégie, par le Quality Support Group pour ce qui est de la formulation des projets et programmes et par EuropeAid pour ce qui concerne la mise en œuvre des interventions.

Intervenir en appui d'un processus d'intégration régionale suppose d'agir tout à la fois au niveau des organisations en charge de piloter ce processus – CEDEAO et UEMOA dans le cas de l'Afrique de l'Ouest – et au niveau des Etats. En théorie, la Commission Européenne, qui dispose de Délégations dans tous les Etats membres de la région, est bien équipée pour mener à ces deux niveaux des interventions complémentaires et coordonnées. Force est de constater qu'elle n'est pas parvenue à le faire. On a relevé plus haut⁵⁷ le manque de cohérence entre la stratégie régionale de la Commission et ses stratégies au niveau pays. La même observation peut être faite en ce qui concerne la programmation et l'exécution des interventions.

Dans le cadre des 7ème et 8ème FED, une tentative avait été faite à travers les programmes PARI pour faire formuler et exécuter au niveau de chacun des pays membres de l'UEMOA des programmes d'activités contribuant au renforcement de l'intégration régionale. Ce dispositif s'est avéré très difficile à mettre en œuvre. Ni les gouvernements, ni les Délégations de la

⁵⁷ Cf. Question d'évaluation 1

Commission dans les Etats membres de l'UEMOA n'ont fait preuve d'une réelle motivation à participer à cette tentative. Il en est résulté de considérables retards dans l'exécution de ces programmes.

Tirant de cette expérience une leçon très radicale, la Commission Européenne a renoncé à introduire dans le PIR 9ème FED le financement d'interventions au niveau des Etats membres. La CEDEAO et l'UEMOA, cette dernière sur délégation de la CEDEAO, sont les seuls exécutants du PIR 9ème FED. Par voie de conséquence, la formulation, la mise en œuvre et le suivi des interventions de la Commission Européenne au niveau régional sont assurés quasi exclusivement par les Délégations de la Commission installées dans les pays où les deux organisations régionales ont leur siège : Nigeria et Burkina Faso. Qui plus est, la mission pays a permis de constater que chacune de ces Délégations se concentre sur les seules activités exécutées par l'organisation avec qui elle est en relation directe : la CEDEAO pour la Délégation au Nigeria et l'UEMOA pour la Délégation au Burkina Faso, et ne dispose pas même d'une information de base (par exemple une copie des Conventions de Financement) sur les activités relevant de l'autre organisation régionale. Les Délégations dans les autres Etats membres de la région n'interviennent dans la mise en œuvre du PIR que dans les cas où se trouve sur le territoire de l'Etat concerné l'ordonnateur délégué d'un programme inscrit dans le PIR. C'est le cas, par exemple, pour la Délégation au Sénégal en ce qui concerne l'ASECNA. Ces Délégations se disent d'ailleurs mal informées de ce que fait la Commission au niveau régional.

La Délégation de la Commission au Nigeria comporte une section « intégration régionale » dont les effectifs ont été augmentés à partir de 2006 pour atteindre aujourd'hui cinq personnes. Au Burkina Faso, par contre, le personnel en charge de l'intégration régionale ne se consacre à cette tâche qu'à temps partiel, parallèlement à la coopération entre la Commission Européenne et le Burkina Faso dans les domaines de la gouvernance et de la culture.

Des réunions entre les personnels des différentes Délégations de la Commission Européenne, notamment les chefs de Délégation et les chefs des sections économiques, sont organisées périodiquement au niveau régional. L'intégration régionale et l'appui que lui apporte la Commission ne sont toutefois pas l'objet central de ces réunions. Celles-ci ont principalement pour objet de permettre aux participants d'échanger leurs expériences et de permettre aux services du siège d'apporter aux Délégations une information complète sur les plus récents développements de la politique d'aide de la Commission et de ses instruments.

La seule structure dont on pourrait attendre qu'elle coordonne les interventions de la Commission Européenne au niveau régional est la Comité de Pilotage du PIR 9ème FED dans sa formation élargie. En effet, les chefs de Délégation et les ordonnateurs nationaux de tous les pays membres de la région participent à ce comité. Celui-ci ne s'étant réuni qu'une seule fois, en février 2008, après les missions-pays des évaluateurs, il serait prématuré de porter un jugement sur son efficacité. On peut craindre toutefois qu'une structure qui réunit les cadres dirigeants des deux organisations régionales, les 16 ordonnateurs nationaux et les chefs de Délégations dans les 15 Etats membres de la CEDEAO et en Mauritanie, ainsi que les représentants de la société civile, soit une centaine de personnes, ne soit guère appropriée au besoin d'une coordination opérationnelle des interventions aux niveaux national et régional.

Les activités de la Commission Européenne en matière de suivi-évaluation consistent en un suivi d'un échantillon de projets dans le cadre du ROM (Result Oriented Monitoring), des évaluations de projets ou programmes⁵⁸ et, pour ce qui concerne le 9ème FED, la production

⁵⁸ Les programmes PARI, en particulier, ont fait l'objet d'une évaluation

de rapports semestriels d'avancement du PIR par l'assistance technique mise à la disposition de la CEDEAO et de l'UEMOA. Au-delà du suivi de ses interventions, la Commission ne dispose d'aucun instrument de suivi du processus d'intégration régionale.

CJ 8.2 : Les organisations régionales disposent des capacités nécessaires pour exercer les fonctions qui leur sont confiées dans l'exécution de la stratégie de la Commission

Les faiblesses institutionnelles de la CEDEAO sont bien documentées. Le programme de développement des capacités de l'institution⁵⁹ relève ainsi qu'en 2003, à l'occasion de la présentation de travaux d'analyse des capacités de l'organisation, toute une série de problèmes avait été identifiée en matière de gouvernance et de leadership, de gestion du personnel, de gestion financière, de capacité de programmation et de suivi-évaluation. L'audit institutionnel réalisé en 2007 pour la Commission Européenne note toutefois, en même temps que la persistance de sérieuses faiblesses, des signes de reprise en main et d'amélioration. La transformation du Secrétariat technique de la CEDEAO en Commission devrait être un facteur favorable à de nouveaux progrès.

Jusqu'à présent les appuis des bailleurs au renforcement des capacités de la CEDEAO étaient restés dispersés et peu cohérents. Une avancée très notable à cet égard est la création d'un fonds commun des coopérations britannique, canadienne et française destiné à financer la mise en œuvre du programme 2008-2010 de développement des capacités de l'organisation. D'autres bailleurs, notamment l'Allemagne, la Suède et peut-être la Commission Européenne, pourraient se joindre à ce fonds commun en 2008.

En dépit de la modestie de ses effectifs – à peine une centaine de cadres de formation universitaire – l'UEMOA peut se prévaloir d'une contribution très importante à l'élaboration et à la mise en œuvre du cadre législatif et réglementaire de l'intégration économique régionale. Un handicap majeur de la Commission de l'UEMOA, souligné par l'audit institutionnel réalisé en 2007 pour la Commission Européenne, réside dans la faiblesse de sa capacité de programmation. Cette carence est particulièrement problématique face à la volonté de l'UEMOA, exprimée dans le PER, d'ajouter à son activité d'étude des activités de conception, coordination et supervision d'interventions dans les Etats membres. Au demeurant, la Commission de l'UEMOA est consciente de la nécessité de renforcer sa capacité en matière de planification et programmation et s'est dotée à cet effet, depuis 2006, d'une unité de planification stratégique placée directement sous la responsabilité du Président.

Ni la CEDEAO, ni l'UEMOA ne disposent d'un outil intégré de suivi-évaluation de leurs activités et moins encore du processus d'intégration régionale. Les rapports d'activité des deux organisations fournissent des éléments pour un tel suivi. Mais ceux-ci restent ponctuels, disparates et variables d'un rapport annuel au suivant.

Tant dans le cadre du 8ème FED que dans celui du 9ème FED, la Commission Européenne a fourni une assistance technique aux exécutifs des deux organisations régionales, Commission de l'UEMOA et Secrétariat Exécutif de la CEDEAO.

Sous le 8ème FED, l'assistance à la CEDEAO a pris la forme d'un projet d'assistance technique spécifique comprenant un assistant technique à long terme, un budget pour le financement de missions d'expertise à court terme et un budget pour le financement de séminaires.

⁵⁹ ECOWAS, Capacity Development Programme 2008-2010, Draft Final Report, November 2007

L'assistance à l'UEMOA s'inscrivait quant à elle dans le programme PARI 2 et a consisté en l'apport de deux assistants techniques permanents. Cette assistance technique avait pour objet premier de renforcer les capacités des deux organisations à assumer leurs responsabilités d'impulsion et de coordination de l'intégration régionale.

Le 9ème FED marque un changement notable dans l'approche de l'assistance technique aux organisations régionales et dans son objet. Plutôt que deux projets distincts, la Commission Européenne a souhaité, dans un souci de mieux coordonner les activités des deux organisations, qu'un même projet englobe l'assistance technique à l'une et à l'autre. Par ailleurs, l'objectif du projet est cette fois centré sur la mise en œuvre du PIR. Il s'agit de « renforcer les capacités des deux organisations régionales dans le domaine de la programmation, de la gestion et du suivi de la coopération de la CE avec les organisations régionales ». Significativement, les deux groupes de deux consultants en poste auprès de l'une et l'autre organisation régionale sont désignés comme des cellules d'appui aux ordonnateurs régionaux du FED.

On peut s'interroger sur la pertinence d'une assistance technique qui limite son champ d'activité aux seules interventions de la Commission Européenne plutôt que de contribuer à renforcer la capacité des deux organisations à programmer et à assurer le suivi-évaluation de l'ensemble de leurs activités. De fait, il est apparu aux évaluateurs que la production de l'assistance technique répondait avant tout au besoin qu'a la Commission Européenne de suivre l'avancement de ses interventions en termes de consommation des crédits et d'obtention de résultats. Sa contribution au développement de la capacité des deux organisations régionales à programmer et coordonner leurs activités, à assurer le suivi de leur exécution et à évaluer leur impact sur le processus d'intégration régionale, est à ce jour pratiquement inexistante.

CJ 8.3 : Les modalités de mise en œuvre, en particulier les procédures administratives, sont appropriées à une mise en œuvre efficiente des programmes

Dans le cadre du 8ème FED, la Commission Européenne a recouru à des mécanismes de financement complexes associant les organisations régionales et les Etats. Le PARI 2 est illustratif de la complexité de ces dispositifs. Ce programme, doté d'un budget de 65 millions d'Euros, était financé pour 53 millions d'Euros par le PIR et pour 1,5 million d'Euros par chacun des PIN des huit pays membres de l'UEMOA. Tant la Commission de l'UEMOA que les huit gouvernements des Etats membres étaient tenus d'élaborer une « Lettre du PARI » constituant un engagement à appliquer les réformes communautaires. Ces Lettres devaient en outre indiquer quels étaient les besoins d'appui et quelles actions le signataire se proposait de mettre en œuvre. La mobilisation des fonds se faisait alors sur la base de devis-programmes annuels.

Ce dispositif s'est révélé extrêmement difficile à mettre en œuvre. La revue à mi-parcours du PIR 9ème FED, réalisée en 2005, reconnaît que « l'analyse de l'expérience passée a montré que nos procédures de mise en œuvre sont inadaptées à la coopération régionale : nombre important d'engagements secondaires, cofinancement entre PIN et PIR, gestion par devis programme, etc. » La revue note que « la question de l'instrument le mieux adapté pour gérer un programme couvrant seize pays reste posée. »

La solution retenue pour le 9ème FED a été à l'opposé de séparer strictement les interventions au niveau régional, financées par le PIR, et les interventions au niveau national, financées par les PIN. La CEDEAO s'est vue confier la responsabilité d'ordonnateur régional, responsabilité qu'elle peut déléguer au cas par cas à l'UEMOA ou à d'autres instances. Exception faite des Conventions de Contribution avec la CEDEAO et l'UEMOA, la mobilisation des fonds recourt

aux procédures classiques de financement des projets FED dont la procédure des devis-programme.

Cette séparation entre programme régional et programmes nationaux, si elle a éliminé les difficultés liées aux financements conjoints PIR/PIN, n'a pas pour autant résolu tous les problèmes. Comme on l'a noté plus haut, elle accentue le risque de déconnection entre la stratégie régionale de la Commission Européenne et ses stratégies nationales. Par ailleurs, on ne s'étonnera pas que les organisations régionales, comme tous les gouvernements des pays ACP, se plaignent de la lourdeur des procédures FED. L'introduction dans le 9ème FED de la règle dite « N+3 », qui impose de contracter les fonds affectés à un projet ou programme dans les trois ans qui suivent son agrément par le Comité FED, crée une difficulté supplémentaire. Elle menace, en particulier, d'aboutir à la perte des fonds alloués au programme de construction d'infrastructures de facilitation des transports⁶⁰. Enfin, l'obligation dans laquelle est mise l'UEMOA de solliciter de la CEDEAO délégations de pouvoir et financements est mal vécue par cette organisation et peut être une source de retards supplémentaires, comme cela a été précisément le cas pour le programme de facilitation des transports.

Les Conventions de Contribution conclues en juin 2007 entre la Commission Européenne et l'une et l'autre organisation régionale visaient à fournir un instrument de financement flexible d'un maniement moins pesant que les instruments classiques du FED. La Commission Européenne est toutefois restée à mi-chemin de l'évolution qu'elle avait amorcée vers un instrument de type aide budgétaire. Si les Conventions des Financement prévoient un transfert annuel au budget de l'une et l'autre organisation régionale, cette ressource est affectée, à la manière d'un appui budgétaire ciblé, au financement d'opérations précisément déterminées, elles-mêmes inscrites dans un programme d'activités à cinq ans. Les procédures de gestion de ces fonds sont partiellement dérogoires des procédures financières des organisations régionales. Aucun indicateur de performance n'est prévu pour apprécier les résultats de cette aide. Aucune disposition n'est envisagée pour un dialogue politique entre la Commission Européenne et les organisations régionales sur la stratégie aidée et ses résultats. Les évaluateurs ont perçu un défaut d'appropriation de cet instrument tant par les organisations bénéficiaires que par les Délégations.

CJ 8.4 : L'exécution des programmes régionaux est conforme aux prévisions

La revue à mi-parcours du PIR 9ème FED, réalisée en 2005, note que « la situation financière montre un retard important et des lenteurs dans l'application de la stratégie régionale. Ces retards ont des raisons multiples : complexité des programmes régionaux, problèmes de capacité (de la région comme de la CE), complication des mécanismes de décision et des procédures de mise en œuvre ». Le point fait à la fin décembre 2007 par l'assistance technique auprès des deux organisations régionales révèle qu'à cette date l'exécution financière du PIR 9ème FED est inférieure à 12%.

La revue à mi-parcours du PIR 9ème FED souligne que « la complication et la conception des programmes régionaux impliquent une phase de latence (activités de préparation et de faisabilité) plus importante que pour les programmes nationaux. » Les experts en charge à EuropeAid du suivi des programmes régionaux en Afrique de l'Ouest indiquent pour leur part que la mise en exécution d'un programme indicatif comporte des délais incompressibles liés à la préparation et négociation des conventions de financement, à la formulation des projets et

⁶⁰ Voir Question Evaluative 5

programmes (y compris, le cas échéant, la réalisation d'études de faisabilité), à la rédaction des cahiers de charge, à l'établissement des listes de contractants potentiels sur la base d'un appel à expression d'intérêt, à la réalisation des appels d'offre et à la conclusion des contrats de prestation. Ils en concluent qu'il n'y a rien de choquant à ce que les fonds alloués à un PIR ne soient que très partiellement engagés à mi-parcours de la période couverte par ce PIR et que l'exécution des projets et programmes relatifs à un PIR se poursuive largement pendant la période couverte par le PIR suivant.

La complexité des dispositifs de mise en œuvre des programmes a pour conséquence d'importants retards de mise en œuvre. Le cas du PARI 2 est très illustratif de cette situation. Les lettres du PARI ont été adoptées par les Etats participants avec des retards allant de 3 mois (Mali) à 24 mois (Côte d'Ivoire) sur le calendrier initialement prévu. Les délais se sont encore allongés par la suite puisque les premiers devis programme ont été transmis avec des retards allant de 9 mois (Niger) à 46 mois (Togo). En dépit de ces retards il n'y a pas d'exemple où les ressources allouées à une intervention aient dû être augmentées en cours d'exécution. Au demeurant, les procédures FED ne permettraient que très malaisément la révision de l'enveloppe budgétaire allouée à un projet ou programme. Dans la pire hypothèse, s'il apparaît que le budget prévu (y compris les provisions pour dépenses imprévues qui sont incluses dans les budgets des projets d'infrastructure) ne permet pas d'exécuter l'ensemble des activités projetées, la solution est recherchée dans une révision à la baisse des ambitions du projet plutôt que dans une augmentation de son budget.

Appréciation globale de la QE 8

La faible cohérence entre stratégie régionale et stratégies nationales et le défaut de coordination entre les Délégations de la Commission Européenne au niveau régional font que la Commission n'exploite pas pour la mise en œuvre de sa stratégie régionale l'atout que pourrait constituer sa présence auprès des deux organisations régionales et dans tous les pays de la région.

Les organisations régionales, particulièrement la CEDEAO, ont un important besoin de développement de leurs capacités, notamment en matière de programmation et de suivi-évaluation. L'assistance technique de la Commission Européenne, étroitement centrée sur le suivi du seul PIR, ne répond pas à ce besoin de manière satisfaisante. Aucune réponse n'est apportée à ce jour, ni par les organisations régionales, ni par la Commission Européenne, au besoin d'un suivi-évaluation de la mise en œuvre des actions d'intégration régionale et de leurs résultats.

Les procédures FED sont jugées excessivement lourdes par les bénéficiaires. Les Conventions de Contribution, dont on attendait qu'elles permettent une coopération de caractère plus stratégique entre la Commission Européenne et les organisations régionales, ne répondent que très imparfaitement à cette attente.

La lourdeur des procédures et les difficultés inhérentes à la coopération dans un cadre régional ont pour conséquence une exécution très lente des programmes.

4 CONCLUSIONS

Ce chapitre présente les conclusions principales découlant de l'évaluation. Il est organisé de telle façon que deux perspectives peuvent en découler :

- a) En regroupant les conclusions par méta-thèmes, les conclusions de cette évaluation peuvent être comparées avec celles des autres évaluations de programmes régionaux. Ce rapport utilise quatre macro-thèmes similaires ou identiques à ceux des autres évaluations régionales réalisées pour le compte de l'Unité Commune d'évaluation.
- b) En considérant les conclusions qui découlent directement des Questions Évaluatives, une analyse cohérente entre les préoccupations de gestion de la CE et les résultats de l'analyse de l'équipe peut être présentée.

Afin d'adhérer à la logique de la méthodologie de la CE en ce qui concerne les questions d'évaluation, une réponse (conclusion) pour chacune des huit questions évaluatives est d'abord présentée dans ce Chapitre (de C1 à C8), suivi des trente-deux sous-conclusions tirés de l'analyse détaillée des critères de jugement pour les QE individuelles, et sur lesquelles les conclusions principales (C1 à C8) ont été fondées. Ce niveau de détail peut paraître exagéré mais l'équipe d'évaluation croit qu'il est nécessaire si les gestionnaires opérationnels veulent apporter des changements au Programme régional.

Un tableau à la fin du chapitre établit le lien entre ces deux perspectives différentes. Il présente:

➤ Le lien logique entre les quatre macro-thèmes affectés par les huit conclusions principales (C1 à C8). Les macro-thèmes sont : a) Appui aux processus d'intégration régionale, b) Stratégie et gestion de la coopération CE-Région, c) Performance des secteurs du PIR et d) Aspects opérationnels.

➤ Une indication de la validité des conclusions principales (C1 à C8) suite à une analyse des limites méthodologiques (et financières) auxquelles l'équipe d'évaluation a dû faire face. La validité est caractérisée selon une échelle allant de un à cinq. Une validité de « un » signifie que l'équipe est parfaitement confiante dans son analyse ; une validité de « trois » signifie que l'équipe perçoit des problèmes de validité qui peuvent être résolus par des analyses internes ultérieures et une validité de « cinq » aurait indiqué que l'équipe est arrivée aux conclusions principales en sachant que la recherche avait des limites importantes.

4.1 CONCLUSIONS PAR MACRO-THEMES

Méta-Thème 1 : APPUI AU PROCESSUS D'INTÉGRATION RÉGIONAL

Cette méta-conclusion est fondée sur C1, C2, C4, et sur les Sous-C: 1, 4, 5, 8, 9, 10, 15, 17 et 19

La CE appuie de façon importante le processus d'intégration de la région mais se concentre trop sur les aspects institutionnels de cette intégration, spécifiquement sur le développement de la capacité de la CEDEAO et de l'UEMOA.

Le fait d'avoir deux institutions régionales complique l'intégration elle-même et les pays membres de ces organismes régionaux n'ont pas encore démontré leur engagement complet, car il existe plusieurs exemples de décisions qui ne sont pas suffisamment bien implantées.

Bien que la CE ait appuyé les activités internes de développement institutionnel des deux organismes en question, leur capacité interne demeure largement insuffisante, surtout à la CEDEAO, et met en question la capacité de cette dernière à définir sa propre stratégie de gestion interne. La CE n'a pas appuyé suffisamment la société civile dans ce dossier au cours des deux FED en question, et continue à utiliser des instruments et des systèmes de gestion trop lourds pour bien répondre aux besoins de la région; en conséquence, **l'appui de la CE devient une source de complexité** (voir questions des postes transfrontaliers) **et les partenaires se tournent vers d'autres sources d'appui**, notamment les banques.

De façon générale, **la CE n'est pas en mesure de connaître les effets de ses interventions de soutien parce qu'elle n'a pas les systèmes de suivi adéquats en place**. Sur ce point, une grande partie des activités de gestion-monitoring ont servi principalement la CE et ses besoins. Mais de façon plus importante encore, **les deux organisations d'intégration régionale n'ont pas de systèmes en place pour suivre**, sur le plan international, **le progrès de l'intégration qu'ils préconisent**, sauf au niveau de la gestion macroéconomique. LA CEDEAO, de plus, n'avait pas de plan stratégique à cette fin.

Il reste que la CE fait face à des phénomènes qu'il ne peut gérer directement, y compris un manque important de volonté politique dans la région; l'asymétrie des membres qui veut que le Nigéria doive participer activement et y apporter son leadership, ce qui n'est pas évident; le fait que les économies des différents pays membres ne sont pas autant complémentaires qu'en compétition; Le fait que le commerce inter-pays membres ne semble pas vouloir démarrer tel que prévu, etc.

Méta-Thème 2 : LA STRATEGIE ET LA GESTION DE LA COOPERATION CE DANS LA REGION

Cette méta-conclusion est fondée sur C1 et C3 et sur les Sous-C: 2, 3, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 28, 30 et 32

Les « stratégies » définies dans les PIR du 8^{ème} et du 9^{ème} FED sont largement insuffisantes pour définir la direction voulue ou les résultats escomptés de l'aide de la CE. Alors il s'ensuit que les « stratégies » doivent être construites à partir du vécu. En parallèle, **les systèmes et les processus utilisés pour la gestion des programmes et des interventions se sont avérés non seulement complexes mais beaucoup trop lents**, mettant ainsi plusieurs priorités en danger. Dans cette ligne d'idées, la CE n'a pas su coordonner de façon efficace les différents pôles organisationnels impliqués dans le programme, y compris les délégations et leurs experts/gestionnaires dans les divers pays dans la région.

Hormis pour le transport, la cohérence interne et externe était faible entre la stratégie régionale (PIR) et les stratégies nationales (PIN), et la CE n'avait pas de stratégie de levier pour faire avancer ses objectifs (même au niveau de la coordination avec les autres bailleurs et les Pays Membres de l'UE). En effet, **la CE est devenue assez dépendante des demandes de ses partenaires, une approche qui souligne l'adhérence aux principes de l'accord de Paris sur l'alignement**, et qui a eu des bons résultats à l'UEMOA, mais pas avec la CEDEAO.

La CE est néanmoins en train d'implanter des nouveaux instruments de gestion financière dans la région, mais l'expérience démontre qu'ils sont mal compris et ne sont pas très bien

utilisés, ajoutant des résultats peu prometteurs à une pauvre performance financière, car le taux d'engagement du programme indique des retards importants.

Par contre, **la CE a mis en place des activités qui devraient améliorer la clarté et la performance de la stratégie générale pour la région, y compris des composantes importantes de gestion de la prévention des crises et l'appui à la région pour les négociations APE.** Il faut noter que la CE est encore un acteur clé dans la construction d'infrastructures civiles dans la région – cette partie de sa stratégie régionale est directement liée aux besoins exprimés par les pays membres de la région.

Méta-Thème 3 : PERFORMANCE DES DOMAINES DE CONCENTRATION DU PIR

Cette méta-conclusion est fondée sur C5, C6 et C7 et sur les Sous-C: de 20 à 27

La stratégie d'appuyer le secteur des transports pour favoriser l'intégration régionale s'est révélée correcte. Ce secteur a le potentiel de fonctionner comme moteur de développement pour l'intégration régionale même si pour l'instant les bénéfices ne sont pas repartis sur toute la population, que les abus de pouvoir facilitent les postes de contrôle illicites, et que le progrès est assez lent sur les importants postes transfrontaliers.

L'insuffisance et la mauvaise qualité des réseaux routiers, juxtaposés aux problèmes d'administration frontalière, sont encore des obstacles majeurs à l'exploitation des potentialités économiques de la région. Les coûts de transports par unité transportée/distance cependant, ne baissent pas dans la région : les coûts opérationnels peuvent avoir baissé d'une façon importante mais les délais causés par les contrôles illégaux et les prestations de frais illégaux augmentent le coût du transport, avec le résultat net que les coûts totaux augmentent.

Non seulement **il est beaucoup trop tôt pour conclure sur l'impact des interventions de la CE (et du Conseil) sur la gestion des conflits**, mais aussi **la CE n'a pas encore mis sur pied les éléments de gestion qui lui permettront d'évaluer son support.** L'analyse des efforts de la CE dans le domaine de la gestion et la prévention des conflits démontre clairement que la CE ne peut conclure sur son impact dans le domaine, faute de systèmes de suivi à l'appui. Cependant, nous devons conclure que la CE appui les efforts de la CEDEAO dans ce domaine, et ce d'une façon importante.

Finalement, **la gestion de l'environnement lors du design et de l'approbation des interventions de la CE dans la région indique que les normes et protocoles sont respectés.** Cependant, une fois un marché conclu, la CE ne peut garantir que les ententes contractuelles contenues dans les cahiers de charge soient exécutées.

Méta-Thème 4 : ASPECTS OPÉRATIONNELS

Cette méta-conclusion est fondée sur C3, C7 et C8 et sur les Sous-C: 28 à 31

La CE s'est montrée plus que disposée à soutenir les efforts des pays membres de l'UEMOA et de la CEDEAO, ainsi que les deux institutions elles-mêmes, dans leur processus d'intégration régionale. Cet **appui s'est concrétisé à travers des contributions financières ainsi que l'application des ressources de pointe.** Cependant, ces ressources (ou le temps nécessaire afin de les mobiliser) ne répondaient pas toujours aux besoins.

4.2 CONCLUSIONS DECOULANT DES QUESTIONS EVALUATIVES

CONCERNANT LA REPONSE DE LA CE AUX BESOINS REGIONAUX (QE 1) :

C1 : La CE met à la disposition des deux institutions d'intégration régionale les ressources dont celles-ci ont besoin pour leur fonctionnement, mais la CE ne remplit pas les conditions exigées par les critères de jugement pour permettre de conclure qu'elle répond aux besoins spécifiques de la région

Sous-C1. La Commission Européenne appuie les organisations régionales beaucoup plus qu'elle n'appuie le processus d'intégration régionale.

Sous-C2. Hormis dans le secteur des transports, la cohérence interne et externe est faible entre la stratégie régionale de la Commission et ses stratégies nationales dans les États membres de la CEDEAO et de l'UEMOA. De plus, la CE n'a pas développé de mécanismes efficaces pour assurer la complémentarité entre ses programmes nationaux et régionaux, sauf par la voie de la ségrégation par niveau (pays-région). La grande partie de la définition des besoins de la région et des réponses programmatiques de la CE vis-à-vis de ces besoins est faite à partir de Bruxelles; les mécanismes pour assurer la participation continue et la prise en compte de l'influence des parties prenantes (et des Délégations) sont faibles et n'assurent ni la participation réelle ni l'« influence » nécessaire pour bien représenter les « besoins ». Cette conclusion doit être étudiée en prenant en compte le rôle central que la CE a donné aux deux organisations d'intégration régionale : les autres parties prenantes de la région, y inclus la société civile, les entrepreneurs, les pays membres eux-mêmes, les institutions académiques, les autres bailleurs, etc., n'ont qu'une influence marginale comparée à celle de la CEDEAO et de l'UEMOA. En effet, les PIR et PIN se préparaient, jusqu'à récemment, essentiellement indépendamment, et sont encore gérés de cette manière sur le terrain. En considérant que l'environnement dans lequel évolue l'intégration régionale est complexe, les mécanismes pour y introduire une entropie organisationnelle efficace sont insuffisants et plus appropriés à une situation simple et stable que celle rencontrée dans la région.

Sous-C3. La CE ne gère pas ses programmes dans la région en sachant l'effet qu'auront ses décisions sur les objectifs du Millénaire ni sur les politiques de développement de l'UE. Par exemple, aucune analyse n'a été faite de la contribution que pourrait avoir l'intégration régionale à la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté dans les États membres de la CEDEAO et de l'UEMOA.

Sous-C4. La société civile n'est pas associée de façon efficace à la formulation et à la mise en œuvre de la stratégie d'appui de la Commission Européenne à l'intégration régionale, contrairement à la politique de la CE.

- Sous-C5.** Le champ d'activité de l'assistance technique fournie par la CE auprès de la CEDEAO et de l'UEMOA est strictement limité à la mise en œuvre du PIR 9ème FED et répond bien davantage aux besoins de la Commission Européenne qu'à ceux des organisations régionales. De plus, la CE n'est pas en mesure de faire le suivi des résultats de ses programmes sur une base régulière (via le monitoring) ou à long terme (via l'évaluation), faute de systèmes à l'appui et de données de référence.
- Sous-C6.** Contrairement à sa politique concernant l'avantage comparatif développé dans le Consensus Européen, la CE ne gère pas ses programmes dans la région en considérant de façon systématique les avantages comparatifs. En effet, ses réponses aux besoins de la région ne diffèrent pas de ceux offerts par d'autres bailleurs. Cette approche, juxtaposée aux complexités, lenteurs et lourdeurs de l'administration de l'aide de la CE, commence déjà à avoir un effet sur le choix de partenaires internationaux de la part des pays et des agences dans la région (ex. mouvement clair vers l'aide de la Chine dans plusieurs domaines et préférence pour les programmes d'aide qui ont des protocoles administratifs moins onéreux).

CONCERNANT L'INFLUENCE DE LA CE SUR LE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL DE LA CEDEAO ET L'UEMOA (QE2)

C2 : Via des instruments de coordination nouveaux, des délégations d'autorité plus importantes et des AT spécialisés qui sont mises à disposition des parties prenantes, la CE a démontré qu'elle est disposée à fournir aux institutions régionales le soutien dont elles auraient besoin pour développer leurs capacités institutionnelles, mais les approches et stratégies de développement institutionnel des deux partenaires sont inadéquates et la CE ne peut pas être certaine de soutenir un processus durable. De plus, la CE a concentré ses appuis au niveau des deux instances au détriment des autres parties prenantes tels les pays de la région, la société civile et les acteurs économiques.

- Sous-C7.** Bien que la Déclaration de Paris demande un niveau d'alignement plus élevé de la part des bailleurs, la programmation de l'aide de la CE est devenue très dépendante des souhaits de deux institutions qui, selon plusieurs études et un consensus d'opinion des parties prenantes dans la région, sont reconnues comme ayant des niveaux de capacité de planification et d'exécution déficients (surtout la CEDEAO mais aussi l'UEMOA). En particulier, cette situation ne permet pas aux institutions d'être tenues imputables (une pré-exigence de la Déclaration de Paris) et laisse la CE en position de financier sans possibilité de regard, en opposition aux politiques de gestion financière de la Commission. On note aussi l'absence de mécanismes d'assurance (vérifications opérationnelles et de systèmes de suivi adéquats) de la part de la CE.
- Sous-C8.** La capacité des organisations régionales est faible. En effet, l'efficacité des structures organisationnelles reste limitée et le besoin d'appui technique et financier demeure important, notamment pour la CEDEAO mais aussi pour l'UEMOA, pour l'amélioration de la conception des politiques et des stratégies, la programmation, la prise de décisions, l'organisation, les procédures et les méthodes de travail, le recrutement et la formation du personnel, les systèmes et équipements en Nouvelles Technologies de la Communication, la gouvernance, la

communication avec les États membres et la transmission des décisions, leur suivi, ainsi que pour le fonctionnement réel des organes et institutions des organisations régionales. L'AT de la CE n'adresse que de façon tangentielle le développement des capacités (dans les institutions et entre les institutions) et il manque des mécanismes pour gérer la contribution de la CE dans ce domaine.

Sous-C9. Les stratégies apparentes (et non officielles) de développement institutionnel en place se concentrent sur une approche « organisationnelle » centrée sur le développement des capacités des deux instances d'intégration régionales, et non pas sur une approche « communautaire », impliquant le développement de la capacité de tous les parties prenantes qui font partie de l'objectif d'intégration de la région (c'est-à-dire les pays membres, les ONG, les systèmes économiques, etc)

Sous-C10. La CEDEAO est en train de commettre une erreur stratégique en partant du principe que sa capacité effective correspond à la somme de ses ressources humaines. En effet, elle est en train d'embaucher un nombre important de personnes sans avoir mis en place ni une stratégie de développement de capacité institutionnelle ni un plan pour adapter ses systèmes en fonction de l'intégration de ces ressources (et vice versa). Finalement, la CEDEAO ne semble pas avoir pris en compte l'expérience globale qui veut que l'intégration d'une proportion importante de ressources humaines dans une organisation se fasse de façon très contrôlée afin de ne pas causer de problèmes de gestion et de coordination des ressources.

Sous-C11. Les efforts de la CE en matière de développement institutionnel se font indépendamment des efforts et stratégies des autres parties prenantes dans la région, y inclus les bailleurs de fonds européens et internationaux, des pays membres de la région et des agents économiques

CONCERNANT LES MECANISMES DE COORDINATION AVEC LES AUTRES BAILLEURS ET PAYS MEMBRES DE L'UE (QE3)

C3 : La performance des mécanismes de coordination en place dans la région est très faible, voire négligeable (que ce soit entre les Délégations de la CE, entre la CE et les pays Membres de l'UE ou entre la CE et les autres bailleurs) ; les mécanismes en place sont surtout ad hoc, informels ou orientés vers le partage d'informations statiques.

Sous-C12. La performance des systèmes et mécanismes en place pour gérer la coordination et la complémentarité entre les Pays Membres de l'UE est très faible, ce qui nuit à la réalisation des effets de levier potentiels entre les efforts.

Sous-C13. Les mécanismes de coordination entre la CE et les autres bailleurs sont informels et centrés sur le partage d'information statique, n'ayant que peu de valeur stratégique ou de gestion programmatique.

Sous-C14. Dans leurs efforts de coordination, la CE et les Pays Membres de l'UE n'ont pas défini un concept de gestion

commun qui inclurait la définition de la problématique, une stratégie de coordination des efforts vers des objectifs préétablis et les normes de subsidiarité devant être appliquées. Cette conclusion s'applique aussi aux rapports entre les bailleurs européens et les bailleurs internationaux.

CONCERNANT LE RENFORCEMENT PAR LA CE DE L'INTEGRATION DE L'ESPACE ECONOMIQUE REGIONAL (QE4)

C4 : Il n'est pas possible de créer un lien de causalité entre les interventions de la CE et le renforcement durable de l'intégration de l'espace économique régional ; bien que la CE ait fourni un soutien financier et technique important depuis plusieurs années, on doit conclure que la convergence macro-économique prévue entre les pays membres de la région est stagnante, les dossiers lancés avec l'aide de la CE ne sont pas appliqués faute de volonté politique et seule l'UEMOA a adopté un plan stratégique (PER) qu'elle gère stratégiquement et pour lequel il y a un suivi opérationnel

- Sous-C15.** Les progrès de l'intégration régionale, même dans la zone UEMOA, restent très en retrait de ce que devrait permettre le cadre législatif et réglementaire développé par l'UEMOA. En effet, il faut noter un écart important entre l'ordre juridique existant, assez complet dans plusieurs domaines tels que le transport et la performance macro-économique, et l'état d'application des décisions communautaires par les États. Cela tient notamment au manque de volonté politique des gouvernements à mettre en application les décisions auxquelles ils souscrivent dans les instances régionales. Dans cet ordre d'idées, il est clair que les synergies potentielles (en termes de croissance économique et d'augmentation d'efficacité et d'efficacité des secteurs productifs de la région) qui auraient pu découler de l'application des décisions politiques au niveau régional n'ont pas eu lieu ou, si elles se sont manifestées, ni la CE ni les organismes régionaux ne peuvent le savoir, faute de références de base et de systèmes de suivi et d'évaluation sommatives, (avec l'exception de quelques activités ad hoc)
- Sous-C16.** Ni les organisations régionales, ni la Commission Européenne ne disposent d'un système de suivi-évaluation des progrès vers l'intégration régionale.
- Sous-C17.** A la différence de l'UEMOA, la CEDEAO n'a pas de stratégie explicite précisant quelles actions elle entend mener pour faire progresser l'intégration régionale.
- Sous-C18.** La Commission Européenne n'utilise pas, pour promouvoir l'intégration régionale, les moyens que lui donne sa présence et ses activités de coopération dans tous les États de la région; de plus ses efforts dans les régions n'appuient que de façon tangentielle les efforts des pays membres en matière de convergence économique. De surcroît, la gestion de son appui à l'intégration régionale est éclatée entre les Délégations au Nigeria et au Burkina.
- Sous-C19.** A la différence de l'UEMOA, la CEDEAO n'a pas eu de stratégie explicite précisant quelles actions elle entend mener pour faire progresser l'intégration régionale pendant la période couverte par l'évaluation. En développant et en appliquant des solutions aux besoins de la région, la CEDEAO, l'UEMOA et la CE n'ont pas systématiquement intégré la société civile et les représentants des acteurs économiques dans les délibérations et le suivi.

CONCERNANT L'AMELIORATION DES SERVICES DE TRANSPORT (QE5)

C 5 : Les contributions de la CE ont permis de contribuer à la construction et à l'amélioration générale du réseau physique de transport routier dans la région ; les progrès réalisés ont contribué à une augmentation du trafic routier et à une diminution des coûts et temps des compagnies de transport mais ces avantages ont été éliminés par les coûts associés aux prélèvements illégaux, à la dégradation prématurée du système et au manque de volonté politique face à l'application des décisions régionales concernant la réglementation du transport.

Sous-C20. Les interventions de la CE ont contribué à l'amélioration des services régionaux de transport en vue de diminuer le coût des facteurs et de faciliter la libre circulation des personnes et des marchandises, ce qui est porteur pour l'intégration régionale et donc la croissance économique. En effet, les projets de construction/réhabilitation des routes ont été globalement réalisés et les interventions d'amélioration du réseau routier régional de la CE ont entraîné d'une part une forte augmentation du trafic de marchandises sur l'ensemble des corridors routiers, et d'autre part une réduction des coûts et temps de transports. Mais la réduction des coûts et temps de transport n'a pu compenser ni les hausses des charges subies par les transporteurs sur certains postes (carburants, pièces détachées, prélèvements illicites, etc.), ni les pertes de temps liées au nombre élevé de contrôles. En effet, cette situation a entraîné un coût économique très élevé qui risque de continuer, faute de volonté politique et de corruption généralisée. Par ailleurs, la pratique des surcharges des camions, comme réponse des transporteurs à leur situation, entraîne une dégradation prématurée des routes.

Sous-C21. Cependant, la réalisation d'un système régional de transport, entendu comme un ensemble coordonné de mesures d'investissement, de tarification, de réglementation et d'organisation du transport, n'est pas encore effective et connaît des problèmes sérieux de mise en œuvre. Il convient, en effet, de noter la dégradation accélérée et prématurée des routes due au manque de volonté politique concernant l'application des décisions sur les charges à l'essieu, l'absence d'investissement pour l'intégration des moyens de transport (inter-modalité), notamment routiers et ferroviaires, l'inefficience des services de transport due à l'insuffisante convergence des politiques de transport malgré la réalisation d'un travail législatif et réglementaire considérable et le sous-financement aigu de l'entretien des investissements routiers

Sous-C22. Si le projet d'appui à l'ASECNA a un excellent taux d'exécution sous le PIR 9ème FED, celui de la Facilitation des Transports ne connaît qu'un début d'exécution et risque de ne pas se concrétiser tel que prévu : aucun poste de contrôle juxtaposé aux frontières financé par la CE (infrastructure de facilitation) n'est installé et l'application de la règle du D+3 risque de mettre en péril le progrès réalisé dans ce dossier. Les difficultés de mise en œuvre de ce projet proviennent également de sa complexité, avec plusieurs composantes, des intervenants multiples, des procédures différentes, plusieurs pays couverts, etc.

CONCERNANT LES EFFETS ET LA DURABILITE DES ACTIONS DE LA CE SUR LA PREVENTION DES CONFLITS (QE6)

C6 : Bien que la CE appuie la CEDEAO au niveau du financement de ses opérations en gestion des conflits et en démocratisation, il est impossible de définir des liens de causalité entre l'appui de la CE et les résultats obtenus, en grande partie du fait de l'absence de systèmes de gestion et de suivi fondés sur des résultats et des indicateurs. Il est clair que la CEDEAO est reconnue dans la région et internationalement comme ayant eu des résultats positifs et durables dans la gestion des crises, mais en raison du secret et de la confusion budgétaire qui entourent ces opérations parfois militaires, il est impossible de déterminer la contribution de la CE à ces résultats. Même l'application d'une approche basée sur « l'attribution » (autorisée par l'OCDE), ne fournit pas l'information nécessaire à la formulation d'une réponse concrète à cette question

- Sous-C23.** La CE a eu tendance à s'impliquer dans deux grands types d'interventions dans ce domaine : le développement de la capacité de gestion des conflits de la CEDEAO, et le support financier aux interventions sur le terrain de cette organisation. Dans les deux cas, le soutien apporté l'a surtout été sous forme de financement aux activités définies seulement par la CEDEAO, et par conséquent l'influence que la CE a pu avoir dans ce domaine a été essentiellement restreinte à la fonction de « financement ». En conclusion, le financement de la CE a permis à la CEDEAO de s'impliquer dans des dossiers clés pour la gestion des conflits dans la région, même s'il est clair que la CEDEAO aurait pu s'autofinancer.
- Sous-C24.** La CEDEAO, et par extension la CE, s'est surtout engagé dans des interventions de gestion de crises ou de suivi objectif de processus démocratiques (ex. observations des élections) dans la région. Il y a eu très peu d'investissements dans des interventions destinées à la « prévention » ou à « l'absorption » des crises.
- Sous-C25.** Il y a eu très peu de coordination et de concertation parmi les bailleurs sur les activités associées à la prévention et à la gestion des conflits par les Pays Membres de l'UE, ou même entre les diverses parties de la CE ; par contre, la CE et la Conseil ont récemment développé des instruments programmatiques et de gestion afin de mieux gérer les crises. D'ailleurs il n'y a pas de preuves ou de démonstrations pratiques confirmant l'hypothèse que la CE est reconnue comme ayant un avantage comparatif dans ce domaine.
- Sous-C26.** Il est beaucoup trop tôt pour être en mesure d'apporter une conclusion quant à la pérennité des actions de la CE, en partie du fait de la nature des interventions de la CE (difficilement circonscrites à un territoire ou à un groupe précis de bénéficiaires) et du fait que la CE n'a qu'une histoire assez récente en la matière dans la région. De plus, il sera difficile de conclure sur ce point dans le futur car la CE n'a pas mis sur pied d'indicateurs de résultats, de systèmes de suivi ou de données de référence qui puissent mesurer les progrès accomplis vers l'accomplissement des objectifs.

CONCERNANT LA PRISE EN COMPTE DES EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT PAR LA CE (QE7)

C7 : La planification et la définition technique des interventions à l'intérieur des programmes régionaux respectent les protocoles et les normes de la CE dans le domaine de la gestion environnementale ; toutefois, les systèmes de gestion de l'environnement pendant l'exécution des interventions peuvent être améliorés.

Sous-C27. Les protocoles, normes et procédures qui constituent le corpus de la politique de la CE quant à la gestion environnementale de ses interventions sont connus et respectés (via des mécanismes de suivi et de contrôle) jusqu'à l'étape du cycle du projet où la responsabilité de l'exécution sur le terrain est transférée sous contrat. À partir de ce moment, la CE ne peut plus être certaine que les plans d'atténuation des impacts seront respectés, faute de systèmes d'assurance (ex. terme anglais : *comprehensive environmental audit*) en vigueur.

CONCERNANT L'ADEQUATION ET LA PERFORMANCE DES RESSOURCES (QE8)

C8 : Bien que la CE semble disposée à appuyer le processus d'intégration régionale avec des contributions financières importantes et des ressources de pointe, la nature et la performance des ressources organisationnelles qu'elle met à la disposition des parties prenantes ne répondent pas aux besoins du contexte complexe dans lequel elles sont appliquées : les processus de gestion de la CE sont beaucoup trop lourds pour la capacité limitée des parties prenantes dans la région et le temps nécessaire pour mobiliser les financements est beaucoup trop long.

Sous-C28. La CE est en train de développer des instruments de financement qui vont déléguer, de plus en plus, la responsabilité de l'accomplissement des objectifs aux instances d'intégration régionale, et ce alors qu'elle a reçu des rapports indiquant que la capacité de gestion et d'action des organisations en question est sérieusement limitée, et qu'elles n'ont pas installé des systèmes de gestion performants fondés sur les résultats. A ce titre, les Conventions de Contribution en place dans la région ne sont pas utilisées au mieux de leur potentiel, faute de capacité. L'utilisation des instruments de soutien budgétaire est un risque dans ce contexte et devrait être subordonnée à la mise en place des systèmes d'assurance d'imputabilité (anglais : *accountability*) prévus par la Déclaration de Paris. Ces systèmes sont propres à chaque contexte et doivent représenter le degré de risque inhérent dans le transfert d'imputabilité et d'autorité.

Sous-C29. Les investissements en infrastructures physiques de la CE sont dégradés par le manque de soutien politique des États Membres, et la CE ne semble pas utiliser son influence ou sa présence pour aider aux États à mettre en application les décisions qu'ils ont prises au sein de la CEDEAO et de l'UEMOA.

Sous-C30. La séparation de la gestion de l'aide entre Abuja et Ouagadougou cause plusieurs problèmes en raison du manque de systèmes performants de coordination et renforce la perception que la région est, en effet, constituée de deux régions indépendantes.

Sous-C31. La perception de la grande majorité des parties prenantes et des gestionnaires des Délégations est que la gestion administrative de la CE est inefficace, lourde, chère à entretenir et difficile à maîtriser. De plus, au lieu de simplifier, les gestionnaires de la CE mettent en place des processus « modifiés » qui, selon les intervenants, deviennent permanents et compliquent au lieu de faciliter la tâche de planification et de mise en œuvre des interventions. Finalement, la CE semble avoir maintenu une grande partie du processus de décision à Bruxelles, même pour les cas où le niveau de ressources impliqué demeure relativement faible

Sous-C32. La CE n'a pas mis en place de systèmes performants pour la gestion de ses programmes, de l'analyse des scénarios jusqu'au suivi du progrès vers l'accomplissement des résultats recherchés.

TABLEAU 11: LIENS ENTRE LES CONCLUSIONS PRINCIPALES, LES MACRO-THÈMES UTILISÉS DANS L'ÉVALUATION ET LA VALIDITÉ PRÊTÉE À LA CONCLUSION PAR L'ÉQUIPE

Bref énoncé du domaine de la conclusion	Macro-thème principalement affecté par la conclusion				Validité (de 1 à 5)
	A) Appui aux processus d'intégration régionale, B) Stratégie et gestion de la coopération CE Région, C) Performance des secteurs du PIR, D) Aspects opérationnels.				
	A	B	C	D	
Concernant la réponse de la CE aux besoins régionaux		📌	📌		1
Concernant l'influence de la CE sur le développement institutionnel de la CEDEAO et de l'UEMOA	📌			📌	2
Concernant les mécanismes de coordination avec les autres bailleurs et les Pays Membres de l'UE	📌	📌			2
Concernant le renforcement par la CE de l'intégration de l'espace économique régional	📌	📌	📌		1
Concernant l'amélioration des services de transport		📌	📌	📌	1
Concernant les effets et la durabilité des actions de la CE sur la prévention des conflits		📌		📌	3
Concernant la prise en compte par la CE des effets sur l'environnement				📌	3
Concernant l'adéquation et la performance des ressources	📌			📌	2

5 RECOMMANDATIONS

Tout comme les conclusions, les recommandations sont présentées selon deux perspectives.

- L'une regroupe les recommandations découlant de l'analyse des conclusions principales selon quatre méta-thèmes (les mêmes qui sont utilisés dans l'analyse des conclusions), soit : a) Appui aux processus d'intégration régionale, b) Stratégie et gestion de la coopération CE-Région, c) Performance des secteurs du PIR et d) Aspects opérationnels. Ces méta-recommandations sont présentées dans une première sous-section.
- L'autre sous-section est plus directe et logique : dans cette perspective, les recommandations sont présentées comme la suite logique de l'analyse de chaque question évaluative, en se fondant sur les conclusions appropriées (c'est-à-dire par question évaluative). Les recommandations présentées dans cette deuxième sous-section sont fondées sur les constats et conclusions qui se trouvent dans les chapitres précédents.

Deux tableaux à la fin du chapitre font le lien entre les recommandations et une série de variables dont :

- Le **degré de priorité** qui devrait être accordé aux recommandations, soit de un à cinq, la plus grande importance étant associée au chiffre le plus bas;
- Une indication de la ou les **conclusion(s)** principales (C1 à C8) qui a (ont) généré le besoin d'une recommandation.
- L'**horizon temporel** de mise en application de la recommandation, soit à long terme (LT); moyen terme (MT), ou court terme (CT);
- Le **client principal** pour la recommandation, soit PO : services de définition des orientations de politique générale et lignes directrices de la CE; PR : services de programmation de la région de l'Afrique de l'Ouest; OP : services de mise en œuvre des interventions.
- Les **macro-thèmes correspondant aux conclusions principales**, utilisés dans d'autres rapports d'évaluation de programmes régionaux.

Il y a seulement six (6) recommandations qui sont indiquées comme étant prioritaires ; ces recommandations se retrouvent dans le résumé exécutif de ce rapport d'évaluation.

5.1 RECOMMANDATIONS PAR META-THÈME

Méta-Thème 1 : APPUI AU PROCESSUS D'INTÉGRATION RÉGIONAL

Cette recommandation au niveau méta-thème repose sur R1, R3, R4, R5 et R8

La CE doit faire un examen complet des stratégies et plans existants concernant son appui à la région (pays et organismes d'intégration régionale) afin de s'assurer que les activités prévues vont produire les effets nécessaires à la réalisation des objectifs d'intégration, et ce à tous les niveaux. Afin d'être en mesure de suivre et de contrôler ses programmes aux niveaux du PIR et des PIN concernant l'appui au processus d'intégration, ***la CE doit améliorer les systèmes de suivi et de gestion des résultats*** qu'elle utilise dans la région, en incluant la coordination avec les Pays Membres de l'UE et les autres bailleurs.

Ces actions sont nécessaires parce qu'il n'est pas évident que les objectifs de la région dans le domaine de l'intégration vont se réaliser sans réajustement, et la CE occupe une position importante de partenaire privilégié. Dans ce contexte, **la nature du partenariat devrait être beaucoup plus égale entre les acteurs clés**, et la CE devrait adopter une approche plus proactive afin de convaincre ses partenaires.

Méta-Thème 2 : LA STRATEGIE ET LA GESTION DE LA COOPERATION CE DANS LA REGION

Cette recommandation au niveau méta-thème repose sur R2, R5, R6, R7, R8 et R19

Étant donné que la stratégie de base est bien fondée, **la CE doit chercher à augmenter de façon considérable son efficacité en resserrant ses pratiques de définition de besoins et de gestion-suivi, et en améliorant les effets de levier de la coordination** (entre ses délégations, dans le sens Maastricht ainsi qu'avec des bailleurs non-UE).

Ces actions sont nécessaires afin d'aider aux Pays Membres des deux organismes d'intégration régionale ainsi qu'aux organismes eux-mêmes d'atteindre leurs objectifs plus rapidement. Il y a déjà des indications que la cohésion entre les pays membres n'est pas aussi forte que prévue, et l'entropie fournie par la CE peut être un élément critique, voir déterminant, dans l'équation.

Méta-Thème 3 : 4.2 PERFORMANCE DES DOMAINES DE CONCENTRATION DU PIR

Cette recommandation au niveau méta-thème repose sur R9, R10, R11, R12, R13, R14, R15, R16 et R17

Bien que **la CE** est un des principaux acteurs clés dans la région concernant le réseau transfrontalier et que plusieurs pays-membres de la région manquent de volonté politique et administrative pour implanter les décisions déjà acceptés sur l'administration du transport entre pays, elle **devrait appuyer plus pro-activement les pays membres à mettre en place des stratégies et mécanismes qui serviront à rendre le secteur plus performant comme moteur de développement**, notamment en termes de l'inter-modalité, d'élimination des entraves au libre mouvement routier, le développement de stratégies économiques basées sur la capacité de transport et la réduction des coûts.

En ce qui concerne la gestion de l'environnement et de la prévention des conflits, **la CE doit se doter de systèmes de gestion du suivi beaucoup plus performants si elle veut être en mesure de constater l'impact** de ses interventions dans ce domaine.

Ces actions sont nécessaires afin de permettre à la CE de capitaliser sur ses interventions de développement dans la région (utiliser les effets de levier des interventions dans la région ainsi que rendre compte aux autorités de la CE et de l'UE concernant l'impact des programmes)

Méta-Thème 4 : ASPECTS OPÉRATIONNELS

Cette recommandation au niveau méta-thème repose sur R9, R12, R18, R19, R20, R21 et R22

Bien que l'évaluation n'ait pas fait ressortir des problèmes d'efficience qui sont uniques à la gestion des PIR et des PIN de la région, **la CE doit continuer à développer des mesures d'atténuation des effets pervers de ses systèmes lourds.**

Ces actions sont nécessaires parce que la CE risque non seulement de se faire remplacer par d'autres bailleurs avec des systèmes plus « compatibles » avec les capacités des partenaires mais elle fait déjà face à la possibilité que ces systèmes ne permettent pas de réussir à mettre en place les résultats essentiels voulus (ex. postes transfrontaliers, développement institutionnel et gestion des conflits).

5.2 RECOMMANDATIONS PAR QUESTION ÉVALUATIVE

DECOULANT DE L'ANALYSE DE QE 1 (REPOSE DE LA CE AUX BESOINS REGIONAUX)

R1. **La CE doit assurer et gérer la cohérence interne et externe de ses interventions et la complémentarité entre sa stratégie régionale et ses stratégies nationales.** Ceci suppose notamment:

- 1.1. Que pendant la période d'élaboration des documents de stratégies et des PIR et PIN, des moyens soient mis en place (ex. réunions, gestion de scénarios, logiciels spécialisés, gestion des versions, NTIC, etc.) pour permettre aux parties prenantes clés de bien identifier à la fois les besoins prioritaires de la région et les réponses les plus pertinentes et efficaces que pourrait y apporter la CE. Des réunions doivent être organisées au niveau régional d'abord entre les Délégations de la Commission, puis entre les Délégations et les Ordonnateurs nationaux.
- 1.2. Que les documents de stratégie, les PIR et les PIN soient élaborés simultanément ;
- 1.3. Que la CE adopte dans les plus brefs délais une vision de gestion de ses programmes qui considère que l'objectif ultime de l'intégration se situe au niveau cumulatif (des pays membres), et qu'elle s'éloigne d'une vision institutionnelle restreinte centrée sur l'appui aux organisations régionales et le sous-secteur du transport routier. Ceci implique de travailler directement avec les pays pour les accompagner dans leurs démarches d'intégration, y compris dans leur soutien aux instances régionales qu'ils ont créées.

R2. Dans l'optique du Consensus Européen, et afin d'identifier les domaines dans lesquels la CE devrait chercher à maximiser la pertinence de son appui, celle-ci doit **définir les avantages comparatifs, capitaliser sur ceux-ci et développer un système de gestion appropriée.** Cette recommandation doit être considérée dans le contexte de la présence croissante de la Chine dans la région et des divergences stratégiques que ce pays apporte aux questions de développement. En effet, la CE devrait développer ses stratégies spécifiquement en tenant compte de cette compétition afin que l'expérience des bailleurs dans plusieurs autres pays africains ne se répète pas (ex. prêt de la Chine à la RDC en compétition avec le programme d'élimination de la dette via les conditions du FMI).

DECOULANT DE L'ANALYSE DE QE 2 (INFLUENCE DE LA CE SUR LE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL DE LA CEDEAO ET L'UEMOA)

- R3. La CE doit **développer et installer les systèmes et protocoles de gestion qui lui permettront de devenir plus efficace** dans son appui au développement institutionnel et plus performante dans sa gestion du domaine. Pour ce faire:
- 3.1. Etant donnée sa supériorité en matière de capacité et de ressources, la CE doit devenir plus proactive dans la définition de la nature et du type de soutien qu'elle devrait fournir aux diverses organisations régionales afin de développer leurs capacités à:
 - 3.1.1. programmer et coordonner leurs propres activités,
 - 3.1.2. assurer le suivi de l'exécution de leurs programmes d'action,
 - 3.1.3. évaluer conjointement et de façon transparente l'impact de leurs activités sur le processus d'intégration régionale.
 - 3.2. Dans le cas du développement de la capacité institutionnelle de la CEDEAO, l'aide de la CE devrait être apportée soit en étroite coordination avec les bailleurs associés dans le fonds commun destiné à cet effet, soit sous la forme d'une contribution du FED à ce fonds commun. En effet, la CE pourrait adopter une position de leadership dans des rassemblements de bailleurs orientés vers la coordination des activités liées au développement institutionnel.
 - 3.3. L'assistance technique GOPA devrait être réorientée vers le développement de mécanismes et de systèmes de gestion visant au rapprochement institutionnel entre l'UEMOA et CEDEAO.
 - 3.4. La CE doit se doter de systèmes de monitoring et de gestion programmatique qui lui permettront de suivre les progrès accomplis par les pays membres et les deux instances d'intégration régionale sur la voie de l'intégration économique. Cette tâche devrait inclure le suivi de la mise en place de capacités institutionnelles nécessaires à la gestion/ la coordination (dans l'exécution de son mandat) et à la coordination des bailleurs, ce qui serait bénéfique à tous les Pays Membres de l'Union Européenne.
- R4. **La CE doit devenir plus proactive dans son appui aux Pays Membres des instances d'intégration régionale** en Afrique de l'Ouest et aux gestionnaires de ces organisations afin que ceux-ci puissent a) mettre en place les systèmes et protocoles de gestion qui leur permettront de devenir plus stratégiques et performants dans le développement de leurs propres capacités institutionnelles et b) développer et gérer un cadre d'imputabilité performant, selon les principes de la Déclaration de Paris. Pour y parvenir :
- 4.1. La CE devrait s'assurer que la CEDEAO et l'UEMOA ont des stratégies et des plans de développement institutionnel en place et que ceux-ci sont gérés de près avant de mettre en place d'autres interventions traitant du développement des capacités.
 - 4.2. La CE doit insister auprès des deux institutions d'intégration régionales pour qu'elles mettent en place les outils, mécanismes et systèmes nécessaires afin de gérer le soutien de la CE (et des autres bailleurs) en fonction des résultats recherchés. La CE ne doit plus accepter de participer comme elle l'a fait (avec peu de direction et sans possibilité d'imputabilité) si cette exigence n'est pas respectée ; elle devrait poursuivre, voire augmenter son appui technique afin de permettre aux institutions de respecter ces (et ses) politiques de gestion.

- 4.3. La CE doit non seulement augmenter la capacité des instances d'intégration régionale mais aussi celle des pays membres de ces organisations afin que toutes les actions convergent vers l'intégration économique.

DECOULANT DE L'ANALYSE DE QE 3 (MECANISMES DE COORDINATION AVEC LES AUTRES BAILLEURS ET PAYS MEMBRES DE L'UE)

- R5. ***La CE et les Pays Membres de l'UE doivent développer un concept de gestion qui sera appliqué à la coordination et à la cohérence de leurs activités dans la région*** ; ce concept doit clairement expliquer les objectifs recherchés via la coordination, les responsabilités des parties prenantes et les mécanismes qui seront appliqués. Ce concept devrait aussi inclure la gestion de la coordination (imputabilité, assurance de qualité, gestion de temps, et cohérence/complémentarité entre stratégies et interventions, etc.) qui sera appliquée à tous les agences qui agissent avec des financements de la CE et des PM, y inclus les ONG et les organisations multilatérales. Pour ce faire :
- 5.1. Les bailleurs européens doivent adopter une vision commune d'intégration régionale dans la région et une stratégie basée sur la complémentarité pour se répartir les domaines d'interventions principaux.
 - 5.2. La CE doit professionnaliser la fonction de coordination au sens 3C de Maastricht et selon la Communication sur la division des responsabilités (Division of Labour) de 2007. Des outils, instruments, systèmes et processus performants pour la gestion de la connaissance et pour l'analyse des scénarios, entre autres, doivent être développés et mis en œuvre, et un cadre d'imputabilité adopté et suivi. Pour ce faire, un processus systémique de transition doit être adapté.
- R6. Faire ***réaliser une étude sur les implications pratiques du principe de subsidiarité*** pour la coopération de la Commission Européenne dans la région Afrique de l'Ouest.

DECOULANT DE L'ANALYSE DE QE 4 (RENFORCEMENT PAR LA CE DE L'INTEGRATION DE L'ESPACE ECONOMIQUE REGIONAL)

- R7. La CE doit ***se doter de systèmes de gestion et de stratégies opérationnelles qui lui permettront de consolider sa performance et celle de ses partenaires dans l'intégration régionale***, notamment :
- 7.1. Établir des conditions de performance (ROM), y compris en matière de convergence macro-économique, si possible en harmonie avec les autres bailleurs.
 - 7.2. Réorienter l'assistance technique aux organisations régionales vers un appui à la programmation de leur stratégie, au suivi de leur mise en œuvre et à l'évaluation de leurs résultats en termes d'intégration régionale. S'agissant en particulier de l'UEMOA, cela implique de faire de l'assistance technique une assistance à la programmation, au suivi et à l'évaluation du PER plutôt qu'un instrument de suivi des réalisations du PIR.
 - 7.3. Appuyer au niveau des États la mise en œuvre effective des engagements pris dans le cadre régional (recommandation reprise ailleurs).
 - 7.4. Faire de la société civile un élément moteur de l'intégration régionale.

- R8. Étant donné que l'intégration régionale constitue la base de la stratégie du PIR et de la politique de la CE, la CE doit **étudier comment elle va se doter d'un système de gestion de la contribution de l'intégration régionale à la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté dans les Etats membres**; en même temps cette étude doit faire ressortir les moyens de maximiser cette contribution et les moyens d'en pallier les risques.

DECOULANT DE L'ANALYSE DE QE 5 (AMELIORATION DES SERVICES DE TRANSPORT)

- R9. **Créer un "Trust Fund" avec la BM et/ou directement l'UEMOA – la gestion étant effectuée par la BOAD - pour les 3 (ou même les 7) Postes de Contrôle Juxtaposés de l'UEMOA** (après vérification que les CC ne sont pas une alternative), et ce afin d'éviter le dégagement des fonds destinés à ces Postes Juxtaposés, activités-phares du projet de facilitation des transports, en raison de l'application du règlement financier D+3. Cette recommandation a été discutée avec le Groupe de Référence et avec plusieurs gestionnaires sur le terrain et constitue une réaction pratique à la crise occasionnée par l'implantation de la règle D+3. En effet, étant donné les problèmes d'absorption des deux organismes limitant l'utilité potentielle des accords de contribution dans ce dossier, et les complexités rencontrées en voulant mener à bien une intervention qui implique la participation et l'approbation de plusieurs pays, **il est recommandé que la CE adopte un protocole de D+5** au lieu de D+3 **pour les programmes régionaux**.
- R10. La CE devrait **développer et mettre en place des mécanismes qui serviront à rendre le secteur transport plus performant comme moteur stratégique indispensable de l'intégration économique régionale**. Pour y parvenir :

En raison de l'importance stratégique du secteur, la CE devrait renforcer les échanges entre les responsables infrastructures des DCEs de la région pour une meilleure complémentarité et une augmentation de l'efficacité des PIRs et des PINs.

La CE devrait appuyer les États pour qu'ils appliquent effectivement les textes réglementaires et législatifs qu'ils ont ratifiés, notamment ceux en lien avec les interventions de la CE, y compris la Facilitation des transports (texte relatif à la réduction des points de contrôle routier, etc.) et les investissements routiers (texte relatif au contrôle des charges à l'essieu des véhicules lourds, etc.). Dans ce contexte, la CE devrait développer et mettre en œuvre une stratégie d'influence au niveau des États afin qu'ils éliminent la multitude de péages et de prélèvements illicites, qui sont les causes, parmi d'autres, des surcoûts des transports en Afrique de l'Ouest.

Si les décisions prises par ces pays sur ces questions ne sont pas appliquées, la CE devrait réintroduire des conditionnalités strictes, à savoir :

- l'élimination des péages et des prélèvements illicites;
- la priorisation des travaux d'entretien routier courant et périodique avant toute autre extension du réseau;
- une réduction très significative du nombre des véhicules circulant en surcharge, la surcharge étant une des principales causes de la destruction du réseau routier national.

- R11. La CE doit **promouvoir la mise en place d'une politique d'entretien routier efficace** et, avec la réalisation effective et en temps des travaux nécessaires.
- R12. La CE devrait **concevoir et mettre en œuvre des projets/programmes régionaux de transport plus simples** et réduire la complexité ingérable de ses programmes et des interventions (plusieurs composantes, intervenants multiples avec procédures différentes, plusieurs pays couverts, etc.) A l'avenir, la CE devrait veiller à ce que les projets régionaux complexes soient donc découpés en plusieurs sous-projets, plus faciles à mettre en œuvre et pour lesquels les résultats intermédiaires sont plus simples à définir et donc à évaluer.
- R13. **Le développement de l'inter-modalité en transport, notamment rail-route, doit devenir une stratégie de pointe dans les approches futures de la coopération** de la CE avec l'Afrique de l'Ouest.

DECOULANT DE L'ANALYSE DE QE 6 (EFFETS ET DURABILITE DES ACTIONS DE LA CE SUR LA PREVENTION DES CONFLITS)

- R14. Bien qu'elle ait déjà mis en place des postes d'alerte, des observations électorales, un « stand-by force » et d'autres stratégies de gestion de crises et de validation de la démocratie, **la CE doit s'assurer que la CEDEAO ait un plan de prévention des conflits et une stratégie d'absorption des conflits avant de permettre l'utilisation des fonds réservés à ces fins.**
- R15. **Développer une stratégie paneuropéenne (CE et Pays-Membres) pour la prévention des conflits dans la région, fondée sur un lien étroit entre développement et crises.** Plusieurs autres évaluations (ex. Rwanda, Afrique Centrale, Tanzanie) ont présenté des recommandations relatives au manque d'efficacité dans ce domaine en raison du déficit de coordination entre Pays Membres de L'UE.
- R16. Pour bien gérer ses propres interventions, la CE doit **mettre en place un système plus performant de gestion de planification et de suivi de la prévention et de la gestion des crises, incluant ROM, monitoring, indicateurs et évaluation;** ces systèmes seraient utilisables par tous les Pays Membres de l'Union Européenne.

DECOULANT DE L'ANALYSE DE QE 7 (PRISE EN COMPTE DES EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT)

- R17. **Installer des mécanismes d'assurance d'imputabilité pour la gestion environnementale** des interventions financées par la CE (ex. Environmental comprehensive audit).

DECOULANT DE L'ANALYSE DE QE 8 (ADEQUATION ET PERFORMANCE DES RESSOURCES)

- R18. **La CE doit exiger des comptes de la part de ses gestionnaires et de ses partenaires en développement.** Pour ce faire elle doit, entre autres :
- 18.1. Prendre le leadership en développant et en soutenant des mécanismes institutionnalisés de dialogue politique entre la Commission (ou l'ensemble des bailleurs fournissant un appui aux organisations régionales), les organisations régionales et les pays membres.

- 18.2. Conformément aux politiques de la CE, mettre en place des systèmes de gestion fondés sur les résultats et les appliquer rigoureusement. Dans cet ordre d'idées, il est fortement suggéré que la CE prenne comme base (et rationalise par la suite) les indicateurs et les systèmes déjà formulés, tels que ceux contenus dans l'Annexe 2 de la Revue à mi-parcours et le système de suivi lancé par le Secrétariat ACP.
- 18.3. Inclure dans les conditions générales attachées aux projets et programmes mis en œuvre dans les pays de la région Afrique de l'Ouest (exemple : financements d'infrastructures, appuis budgétaires) la mise en application par les gouvernements des engagements pris dans le cadre des instances régionales (cette recommandation s'applique à tous les domaines couverts par les programmes de la CE dans la région, et est décrit spécifiquement dans le cas du transport).
- R19. **Unifier la gestion de l'aide de la Commission à l'intégration régionale.** Cela suppose de créer à terme une Délégation Régionale de la Commission. A plus court terme, il est recommandé de (i) **confier à la section Intégration régionale de la Délégation au Nigeria l'entière responsabilité de l'aide à l'intégration régionale** ; (ii) **renforcer la capacité de cette section** intégration régionale ; (iii) **détacher un ou plusieurs cadres de la section Intégration régionale auprès de la Délégation au Burkina pour assurer les relations avec l'UEMOA** ; (iv) **doter la Délégation au Nigeria des moyens financiers nécessaires pour permettre aux cadres de la section Intégration régionale de faire des visites régulières aux Délégations installées dans les Etats de la région** et aux gouvernements.
- R20. La CE doit **faire évoluer les Conventions de Contribution qu'elle veut mettre en place avec la CEDEAO et l'UEMOA vers des instruments fondés sur la gestion des résultats.** Dans cette perspective, il faut également que les planificateurs et utilisateurs de ces instruments les maîtrisent et cessent de les utiliser comme s'ils étaient des simples devis programmes. En particulier, ces outils de partenariat contiendront des :
- 20.1. Indicateurs de performance en matière (i) de gestion financière, (ii) de progrès de l'intégration régionale et (iii) de résultats recherchés;
- 20.2. Rapports d'avancement annuels produits par les organisations régionales et contenant, en particulier, les résultats commentés des indicateurs de performance.
- R21. Vue la complexité de la programmation et les problèmes de gestion importants qui ont découlé de son application, la CE doit **entreprendre immédiatement une vérification** complète (anglais : comprehensive audit) **de l'utilisation de la politique D+3 au niveau régional.**
- R22. Afin d'augmenter la cohérence entre les PIN et PIR et de maximiser les effets de levier potentiels entre les programmes et les interventions, **la CE doit organiser, au moins une fois par an au niveau régional, un atelier avec les Délégations** de la Commission (avec des groupes de travail thématiques réunissant les chefs de section) **exclusivement consacré à l'intégration régionale et à l'efficacité des interventions** de la Commission Européenne en appui à celle-ci.

5.3 PRIORITÉ DES RECOMMANDATIONS ET LIENS LOGIQUES ENTRE EUX

Les tableaux suivants regroupent les recommandations ayant une priorité '1' et '2', avec une indication de l'urgence donné à l'implantation de la recommandation, soit à **Moyen terme** ou à **Court terme**.

TABLEAU 12: LISTE DES RECOMMANDATIONS « 1 »

Recommandations avec Priorité « 1 »	Horizon Temporel
R1 COHÉRENCE ET COMPLÉMENTARITÉ ENTRE RÉGIONAL ET NATIONAL	M
R3 GESTION PAR LA CE DU DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL	C
R4 APPUI DE LA CE AUPRÈS DES INSTANCES RÉGIONALES POUR LEUR DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL	C
R7 SYSTÈMES DE GESTION DE LA CE DANS LE DOSSIER « INTÉGRATION RÉGIONALE »	C
R9 « TRUST FUND » POUR POSTES DE CONTRÔLE JUXTAPOSÉS	C
R18 GESTION PLUS RIGOREUSE DE LA CE CONCERNANT L'APPLICATION DE SES POLITIQUES EXISTANTES ET UN DIALOGUE POLITIQUE PLUS PERFORMANT	C

TABLEAU 12 (CONTINUATION): LISTE DES RECOMMANDATIONS « 2 »

Recommandations avec Priorité « 2 »	Horizon Temporel
R5 CONCEPT DE GESTION DES 3C PAR LES P M DE L'UE	M
R12 SIMPLIFIER LES INTERVENTIONS AFIN DE PERMETTRE LEUR GESTION/ADMINISTRATION	M
R14 PLANS DÉTAILLÉS POUR LA PRÉVENTION ET L'ABSORPTION DES CONFLITS À LA CEDEAO	M
R15 STRATÉGIE PANEUROPÉENNE POUR LA GESTION/PRÉVENTION DES CONFLITS	M
R16 GESTION PLUS PERFORMANTE DE LA GESTION/PRÉVENTION DES CRISES À LA CE	M
R17 SYSTÈMES D'IMPUTABILITÉ POUR LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT PENDANT LA MISE EN ŒUVRE DES INTERVENTIONS	M
R20 AMÉLIORER LES CONVENTIONS DE CONTRIBUTION	C

TABLEAU 13: LIENS LOGIQUES ENTRE LES RECOMMANDATIONS ET DES VARIABLES CLÉS DE LA GESTION DE LA CE

Numéro et courte description de la recommandation (Pour l'énoncé complet et précis, voir ci-dessus)	Référence aux sous-conclusions	Priorité	Horizon temporel	Client principal
	Voir chapitre 4	De 1(plus) à 5 (moins)	LT, MT ou CT	PO, PR, OP
R1. Cohérence et complémentarité entre régional et national	1,2,9,11,16,32	1	M	PO, PR
R2. Définir et capitaliser les avantages comparatifs de l'UE	6,9,11,12,13,30,31,32	4	L	PO, PR
R3. Gestion par la CE du développement institutionnel	7,8,9,11,13,15,30,31,32	1	C	PR, OP
R4. Appui de la CE auprès des instances régionales pour leur développement institutionnel	5,8,9,11,13,15,17,19,21,28,31	1	C	PR, OP
R5. Concept de gestion des 3C par les P M de l'UE	12,14,30,31,32	2	M	PO, PR
R6. Étudier les implications pratiques de la subsidiarité	11,12	3	M	PO, PR
R7. Systèmes de gestion de la CE dans le dossier « intégration régionale »	4,8,9,10,11,15,16,17,18,19,21,29	1	C	PR, OP
R8. Établir et gérer les liens entre l'intégration régionale et la lutte contre la pauvreté	3,9	3	M	PR
R9. « Trust Fund » pour Postes de Contrôle Juxtaposés	20,22,	1	C	PR, OP
R10. Rendre le secteur transport plus performant	9,11,13,15,21,22,29	3	M	PR, OP
R11. Gestion des transports via l'approche « Cycle de Vie »	8,20,21,22,29	4	L	PR, OP
R12. Simplifier les interventions afin de permettre leur gestion/administration	8,13	2	M	PR, OP
R13. Développer l'inter-modalité en transport	11	4	M	PO, PR
R14. Plans détaillés pour la prévention et l'absorption des conflits à la CEDEAO	7,8,9,23,24	2	M	PR
R15. Stratégie paneuropéenne pour la gestion/prévention des conflits	7,12,13,14,24,25	2	M	PO, PR
R16. Gestion plus performante de la gestion/prévention des crises à la CE	7,13,14,24,25,26,30,31,32	2	M	PR
R17. Systèmes d'imputabilité pour la gestion de l'environnement pendant la mise en œuvre des interventions	8,11,27,32	2	M	PR, OP
R18. Gestion plus rigoureuse de la CE concernant l'application de ses politiques existantes et un dialogue politique plus performant	9,11,15,16,18,32	1	C	PR
R19. Unifier la gestion de l'aide de la CE	2,18,30	3	M	PO, PR
R20. Améliorer les Conventions de Contribution	7,8,28,29,30	2	C	PR, OP
R21. Vérification complète de la politique D+3	8,28	3	M	PR, OP
R22. Maximiser les effets de levier entre PIN et PIR	1,2,9,11,15	3	M	PR, OP

**TABLEAU 14 : LIENS LOGIQUES CLÉS ENTRE LES RECOMMANDATIONS DE CETTE ÉVALUATION
ET LES MACRO-THÈMES UTILISÉS DANS D'AUTRES ÉVALUATIONS RÉGIONALES**

Numéro et courte description de la recommandation (Pour l'énoncé complet et précis, voir ci-dessus)	Appui aux processus d'intégration régionale	Stratégie et gestion de la coopération CE-Région	Performance des secteurs	Aspects opérationnels
1. Cohérence et complémentarité entre régional et national	↳	↳		
2. Définir et capitaliser les avantages comparatifs de l'UE	↳	↳		
3. Gestion par la CE du développement institutionnel	↳	↳		
4. Appui de la CE auprès des instances régionales pour leur développement institutionnel	↳			
5. Concept de gestion des 3C par les PM de l'UE		↳		
6. Étudier les implications pratiques de la subsidiarité	↳	↳		
7. Systèmes de gestion de la CE dans le dossier « intégration régionale »		↳		
8. Établir et gérer les liens entre l'intégration régionale et la lutte contre la pauvreté		↳		
9. « Trust Fund » pour Postes de Contrôle Juxtaposés			↳	↳
10. Rendre le secteur transport plus performant			↳	
11. Gestion des transports via l'approche « Cycle de Vie »			↳	
12. Simplifier les interventions afin de permettre leur gestion/administration				↳
13. Développer l'inter-modalité en transport		↳	↳	
14. Plans détaillés pour la gestion/prévention des conflits à la CEDEAO			↳	
15. Stratégie paneuropéenne pour la gestion/prévention des conflits		↳		
16. Gestion plus performante de la gestion/prévention des crises à la CE		↳		
17. Systèmes d'imputabilité pour la gestion de l'environnement pendant la mise en œuvre des interventions				↳
18. Gestion plus rigoureuse de la CE via la mise en œuvre de ses politiques existantes et un dialogue politique plus performant		↳		↳
19. Unifier la gestion de l'aide de la CE		↳		
20. Améliorer les Conventions de Contribution				↳
21. Vérification complète de la politique D+3				↳
22. Maximiser l'effet de levier entre PIN et PIR		↳		