

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

Rapport final

Septembre 2018

Development and Cooperation EuropeAid

Ce rapport a été préparé par

Landell Mills

Consortium composé de :

Landell Mills

Lead Implementing Partner in partnership with

Adam Smith International

Centrum für Evaluation CEval Center for Evaluation

IOD PARC

Linpico

PROMAN

baastel

INTEGRITY

ICON INSTITUT

« Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du consortium Landell Mills et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne. »

Données clés

Contrat-cadre	LOT 1 - Evaluation
Numéro spécifique de Contrat	EuropeAid/137211/DH/SER/MULTI, Contrat Nr 2016/381001
Nom du Projet:	Evaluation de la Coopération UE – Afrique Centrale (2008-2016)
Contrat avec:	Landell Mills Ltd
Autorité contractante:	Unité d'Evaluation DG DEVCO
Date de démarrage/clôture	Janvier 2017 – Décembre 2018

TABLE DES MATIERES

Résumé vi

1 Introduction 1

1.1 Objectif et champs de l'évaluation 1

1.2 Méthodologie et processus d'évaluation 2

1.3 Limites de l'évaluation 3

1.4 Organisation du rapport final 4

2 Contexte de l'Afrique centrale 4

2.1 Évolution de la situation politique, économique et sociale 4

2.2 Politiques et stratégies d'intégration régionale 5

3 Coopération régionale de l'UE en Afrique centrale 6

3.1 Théorie du changement 6

3.2 Logique d'intervention et conditions d'atteinte des résultats 8

3.3 Inventaire des actions de la coopération régionale 10

3.4 Forces, faiblesses, menaces et opportunités de la coopération régionale de l'UE 11

4 Réponses préliminaires aux questions d'évaluation 13

4.1.1 Pertinence de la coopération régionale 13
4.1.2 Paix, sécurité et stabilité 20
4.1.3 Intégration commerciale et amélioration de la compétitivité 26
4.1.4 Interconnectivité des infrastructures régionales 32
4.1.5 Préservation des ressources naturelles et de la biodiversité 38
4.1.6 Gouvernance et le fonctionnement des organisations régionales 47
4.1.7 Coordination, cohérence et complémentarité 51
4.1.8 Atteinte des objectifs des politiques régionales 55

5 Conclusions et recommandations 59

5.1 Conclusions 59

5.1.1 Pertinence 60
5.1.2 Efficacité 62
5.1.3 Efficience 66
5.1.4 Impact et durabilité 67
5.1.5 Coordination et valeur ajoutée de l'UE 67
5.1.6 Complémentarité et cohérence 68
5.1.7 Questions transversales 69
5.1.8 Renforcement des capacités 69
5.1.9 Conclusions sectorielles 69

5.2 Recommandations 71

Table des illustrations

Figure 1: Carte de l'Afrique centrale 1
Figure 2: Champ de l'évaluation 2
Figure 3: Les étapes de l'évaluation 3
Figure 4 : Logique d'intervention globale reconstruite 8

Liste des tableaux

Tableau 1 – Récapitulatif des conclusions 59
Tableau 2 - Synthèse des produits, des résultats et de la contribution de l'UE aux résultats 63

ACRONYMES

ACBF	African Capacity Building Foundation
AC	Afrique Centrale
ALPC	Armes légères et de petits calibres
APE	Accord de Partenariat Économique
APF	Facilité de soutien à la Paix en Afrique
APN	African Parks Network
APSA	Architecture africaine de paix et de sécurité
APV	Accords de Partenariat Volontaires
AT	Assistance Technique
BAD	Banque africaine de développement
BEI	Banque Européenne d'investissement
BMZ	Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement
CAD	Comité d'Assistance au Développement
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CAWHFI	Initiative pour le patrimoine mondial forestier d'Afrique centrale
CBPE	Comité Binational de Planification et d'Exécution
CCI	Contribution Communautaire d'Intégration
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CER	Communautés Économiques Régionales
CIC	Centre interrégional de coordination
CICOS	Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha
CIE	Comité Intergouvernemental d'Experts
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
COMIFAC	Commission des Ministres des Forêts d'Afrique Central
COMINA	Comité Ministériel des Négociations APE
COMTRADE	Base de données des Nations Unies sur les statistiques commerciales des produits de base
COPAX	Conseil de paix et de sécurité
CRCN	Comité Régional des Négociations de l'APE
CRESMAC	Centre Régional de Sécurité Maritime de l'Afrique Centrale
CRIMGO	Critical Maritime Routes for the Gulf of Guinea
DCI	Instrument de coopération au développement
DEVCO	Direction Générale Coopération et Développement International
DIHPSS	Département de l'intégration humaine, de la paix, de la sécurité et de la stabilité
DP	Devis-Programme
DSCE	Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi
DSPER	Document Stratégique de Politique Energétique Régionale
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECOFAC	Ecosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale
ECOSOC	Conseil économique et social
EM	Etat Membre
EUFOR	European Union Force
EUNAM	EU's Military Advisory Mission
FASTRAC	Programme de facilitation des transports et transit
FED	Fonds Européen de Développement
FEVAC	Fonds de l'Economie Verte pour l'Afrique centrale
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance & Trade
FMI	Fonds Monétaire International
FOMAC	Force multinationale de l'Afrique centrale
GABAC	Groupe d'Action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GIZ	Société allemande pour la coopération internationale
GoGIN	Gulf of Guinea Information Network
IDH	Indice de Développement Humain
IcSP	Instrument contributing to Stability and Peace

IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
LAB	Lutte Anti-Braconnage
MARAC	Mécanisme d'alerte rapide en Afrique centrale
MICOPAX	Mission de consolidation de la paix en Centrafrique
MNJTF	Multinational Joint Task Force
OFAC	Observatoire de la COMIFAC
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OSC	Organisation de la Société Civile
OIFLEG	Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ON	Ordonnateur National
ONU	Organisation des Nations Unies
OR	Organisation régionale
QSG	Groupe de Support Qualité
P&S	Paix et Sécurité
PACIE	Programme d'Appui au Commerce et à l'Intégration Économique
PAIRAC	Programme d'Appui à l'Intégration Régionale
PAMEC	Programme d'Appui au mécanisme de coordination et au renforcement des capacités de la CEEAC/CEMAC
PAGoDA	Pillar Assessed Grant or Delegation Agreement
PanAF	Pan African Programme
PAPS	Programme d'appui aux actions de la CEEAC en matière de paix et de sécurité
PARCIC	Programme d'appui aux Réformes et Renforcement des capacités institutionnelles de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale
PASSMAR	Programme d'appui à la stratégie régionale de sûreté et de sécurité maritime d'Afrique centrale
PAULAB	Plan d'Action d'Urgence de Lutte Anti Braconnage
PCJ	Poste de Contrôle Juxtaposé
PDCT-AC	Plan Directeur Consensuel des Transports en Afrique Centrale
PEAC	Pool Energétique de l'Afrique Centrale
PER	Programme Économique Régional
PEXULAB	Plan d'extrême urgence de Lutte Anti braconnage
PIB	Produit intérieur brut
PIDA	Programme de développement des infrastructures en Afrique
PIR	Programme Indicatif Régional
PMA	Pays les Moins Avancés
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNRA	Programme national de réforme de l'administration publique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public-Privé
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRADA	Programme régional de mesures d'accompagnement de l'APE
PSDC	Politique de Sécurité et de Défense Commune
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RAPAC	Réseau des aires protégées d'Afrique centrale
RCA	République Centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo
REC	Regional Economic Community
RMP	Revue à Mi-Parcours
RNB	Revenu National Brut
RSP	Document de stratégie régionale
SADC - CDAA	Southern African Development Community - Communauté de développement de l'Afrique australe
SCEVN	Service Commun d'Entretien des Voies Navigables
SE4ALL	Sustainable Energy for All
STP	Sao Tome et Principe
TDR	Termes de Reference
TEC	Tarif Extérieur Commun
TIC	Technologies de l'information et des communications
TP	Tarif Préférentiel
TPG	Tarif Préférentiel Généralisé

UA	Union africaine
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UMA	Union du Maghreb arabe
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
ZLE	Zone de Libre Echange

Résumé

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

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

Contexte – L'Afrique centrale (7 millions de km², 180 millions d'habitants) était et reste la région du continent africain la moins intégrée. Elle est également marquée par de fortes inégalités sociales, une instabilité chronique et un important stock de ressources naturelles et de matières premières. Les infrastructures de connectivité régionale sont peu développées. Le commerce intrarégional saisi par les statistiques ne représente que 2% des exportations des pays[1]. Il est essentiellement réalisé par le secteur informel et micro-PME et porte principalement sur les biens de consommation courante.

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

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

La réponse stratégique régionale de l'UE avec l'Afrique centrale a cependant manqué de réalisme par rapport aux faiblesses connues et expérimentées dès le 9ème FED des

[1] UNCEA - Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About, 2017

organisations régionales, et à la réticence de leurs EMà étendre le périmètre d'action de l'intégration régionale. Les besoins formulés par les organisations régionales (OR) n'ont eux-mêmes jamais été réalistes et crédibles, au même titre que leur capacité de mise en œuvre et d'impulsion de l'harmonisation des politiques nationales. L'UE a appliqué en Afrique centrale des cadres stratégiques communs à toutes les OR du continent et n'a pas réussi à adapter ses actions à la grande faiblesse des capacités politiques, institutionnelles, administratives et opérationnelles de la région. La réponse stratégique de l'UE s'est progressivement autonomisée par rapport au contexte et aux partenaires, en priorisant l'ajustement à l'évolution de ses intérêts, ses politiques et ses instruments. Le retour à la gestion centralisée avec la mise en œuvre du 11ème FED en est l'aboutissement. Il en a résulté une amélioration de la cohérence stratégique et de la complémentarité des actions de l'UE, tout en mettant cependant en péril ce qui a été un facteur mis en avant depuis plusieurs décennies pour l'efficacité et la durabilité de l'aide extérieure : l'appropriation par les bénéficiaires.

EFFICACITE et DURABILITE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

acquis pour les bénéficiaires finaux. De plus, les parties prenantes ne seront pas contournables pour l'exécution des projets.

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

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

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

Conclusions

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

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

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

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

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

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

Recommandations

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

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

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

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

1 Introduction

1.1 Objectif et champs de l'évaluation

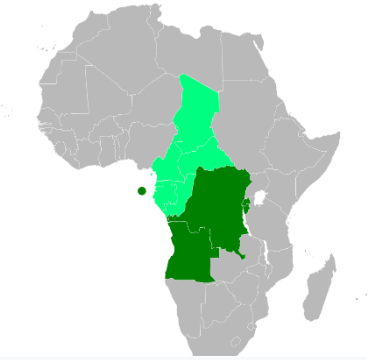


Figure 1: Carte de l'Afrique centrale
Pays membres uniquement de la CEEAC.
Pays membres de la CEMAC

L'objectif général de cette étude, tel que défini dans les termes de références, est de fournir une évaluation globale et indépendante de la stratégie de coopération de l'UE avec l'Afrique centrale et de sa mise en œuvre entre 2008 et 2016, étendue aux évolutions récentes associées à la programmation et au début d'exécution du Programme Indicatif Régional (PIR) 11ème FED.

Cette évaluation a pour but :

- « de fournir aux services concernés par la Coopération internationale et le Développement de l'Union Européenne et des États membres et au grand public, une appréciation globale et indépendante de la coopération passée et actuelle de l'Union Européenne et de la mettre en perspective avec les objectifs et priorités de l'Union Européenne dans la région ;
- d'en tirer les principaux enseignements et de formuler des recommandations en vue : (i) d'améliorer les choix actuels ; (ii) de guider les choix futurs relatifs à la stratégie de coopération »[2].

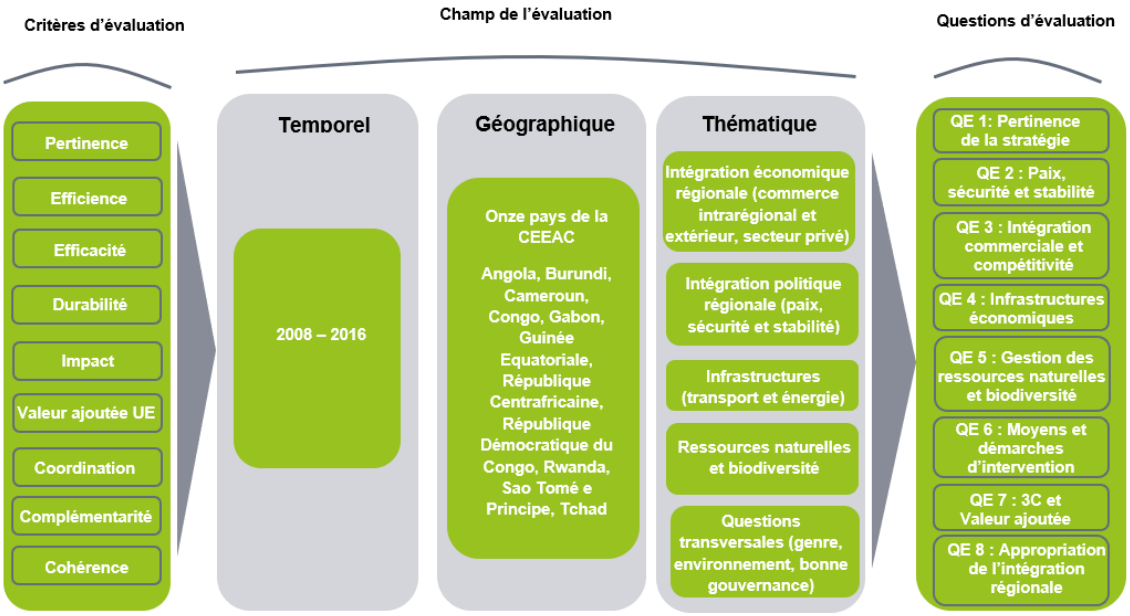
La région concernée par cette évaluation couvre les onze pays de la CEEAC : Angola, Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, Rwanda, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo et Sao Tomé e Principe. Six de ces pays – le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Équatoriale, la République de Centrafrique et le Tchad - sont également membres de la CEMAC. La CEEAC et la CEMAC sont les deux ordonnateurs régionaux dûment mandatées pour la négociation et la signature des PIR.

L'évaluation couvre la stratégie de coopération régionale de l'UE avec l'Afrique centrale ainsi que sa mise œuvre durant la période 2008 à 2016/17, période correspondante au 10ème FED et au début de la mise en œuvre du 11ème FED. Les activités du 9ème FED mises en œuvre pendant la période couverte par l'évaluation font également partie de l'étude pour mettre en perspective la stratégie de la période et ses résultats. Les leçons apprises alimentent une réflexion à l'horizon 2020, année de clôture de l'actuel plan de financement pluriannuel de l'action extérieure de l'UE.

L'évaluation porte sur la coopération régionale de l'UE dans une acception large. Cela concerne, en premier lieu, les appuis dans les secteurs de concentration de la coopération de l'UE avec l'Afrique centrale, à savoir i) l'intégration économique – et les infrastructures, ii) l'intégration politique et la contribution à la paix et sécurité et iii) la gestion durable des ressources naturelles. Elle prend en compte tous les instruments mis en œuvre par l'UE : le PIR mais aussi les programmes intra-ACP, les actions des instruments thématiques, celles des programmes continentaux (PanAF par exemple), des facilités d'investissement, etc. Les interactions avec les interventions d'ECHO et la BEI, sont incluses dans l'analyse en termes de complémentarité. Il en va de même avec les interventions prévues dans les Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) qui sont analysés pour la complémentarité programmatique avec les PIR.

[2] Termes de Reference p. 3

Figure 2: Champ de l'évaluation

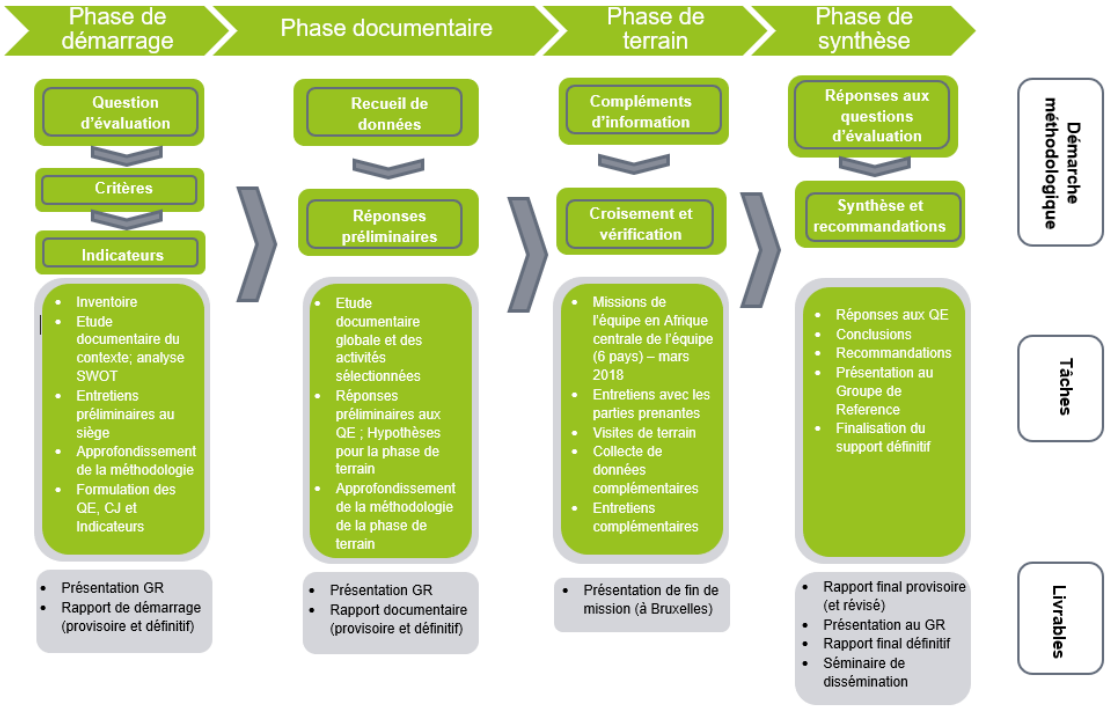


1.2 Méthodologie et processus d'évaluation

Le processus de l'évaluation a construit ses conclusions au cours de quatre phases :

- Une phase de structuration qui a permis, sur la base d'une revue détaillée de la documentation existante et des échanges avec le groupe de référence, de dégager une logique d'intervention fidèle puis reconstruite de la coopération de l'UE en Afrique centrale. Les questions d'évaluation (QE) ont été formulées en s'appuyant sur cette logique d'intervention. Des critères de jugements ont été définis pour répondre à chaque QE sur la base d'indicateurs objectivement vérifiables. L'ensemble constitue la matrice d'évaluation.
- Une phase d'analyse documentaire comportant collecte et traitement de l'information complétés par des entretiens au sièges avec les responsables thématiques. Cette étape a permis d'identifier les hypothèses à vérifier et d'élaborer un plan de missions pour la phase de terrain.
- Une mission de terrain dans cinq pays (Gabon, Cameroun, Tchad, RCA, et Rwanda) sélectionnés pour couvrir l'ensemble des domaines principaux de la coopération de l'UE en Afrique centrale, représenter une variété de contextes et cas de figure, et permettre de rencontrer les principaux partenaires de l'UE, y compris les autres partenaires techniques et financiers (PTF).
- Une phase de synthèse avec de nouvelles interactions avec le Groupe de Référence pour finaliser les conclusions et recommandations sur la base des constats formulés et des éléments de preuves triangulés au cours de l'ensemble de l'exercice. Le croisement des informations entre les différentes sources et interlocuteurs a permis de trianguler les constats et d'en expliciter les divergences autant que faire se peut.

Figure 3: Les étapes de l'évaluation



La démarche d'analyse des données a veillé à garantir la crédibilité des constats et la solidité de l'analyse (voir « matrice des preuves » en annexe n°3). Elle a reposé sur des synthèses successives pour conforter la chaîne de raisonnement (indicateurs, CJ, QE). Pour le renseignement des QE 1, 6, 7 et 8, qui sont les 4 QE de portée générale, les informations contenues dans la « matrice de recueil et d'analyse des informations » incluent en effet des sources (documentation, entretiens) exploitées dans le cadre des QE sectorielles. Cette démarche de croisement et de combinaison des informations a ainsi mobilisé l'ensemble de l'expertise de l'équipe d'évaluation,

1.3 Limites de l'évaluation

La principale limite de l'évaluation est la perte rapide de la mémoire institutionnelle de toutes les parties prenantes de la coopération régionale de l'UE, tant au sein des institutions européennes au niveau central comme dans les délégations que pour les partenaires régionaux que nationaux. La rapidité des rotations dans les pays fragiles et le renouvellement des cadres dans les organisations partenaires se font sans transmission de l'historique de la coopération. De plus, la gestion des affaires courantes et de la programmation des interventions à venir prennent le pas sur la continuité et la valorisation de l'expérience des dernières années. Une approche rétrospective sur dix ans de coopération ne peut que saisir de rares opportunités pour gagner une certaine profondeur historique fiable, et doit alors mettre en œuvre une démarche de reconstitution.

Cette première limite a été renforcée par un recours qui s'est avéré limité en Afrique centrale aux missions ROM et aux évaluations de projet. A titre d'exemple, le secteur de coopération « Intégration économique » n'a fait l'objet d'aucune mission ROM au-delà de la mise en œuvre du PAIRAC, et seulement trois évaluations de mi-parcours (PACIE, PRMN et PIQAC en 2016) ont été conduites. La base documentaire existante est très largement composée des documents de projets qui font peu l'objet d'une analyse externe, et qui ne questionnent

pas la pertinence de la stratégie de coopération puisqu'ils s'inscrivent dans une démarche de restitution et d'approbation des actions menées, souvent sans en questionner l'approche.

L'examen critique de la coopération régionale repose pour partie sur une analyse documentaire approfondie, et pour une large part sur les entretiens individuels qui sont plus délicats à intégrer dans la matrice d'information, davantage destinée à la compilation de preuves documentaires qu'à la prise en compte de la communication verbale De plus les matrices des QE se veulent des outils de synthèse et d'analyse, il y a donc inévitablement une perte d'information et un décalage entre l'étendue du corpus d'informations à la disposition des évaluateurs et l'énumération des preuves dans la matrice d'information.

1.4 Organisation du rapport final

Le rapport est structuré en six chapitres. Le premier chapitre (la présente introduction) présente les objectifs et la méthodologie de l'évaluation. Le second chapitre rappelle succinctement le contexte économique, social et politique de l'Afrique centrale et le processus d'intégration régionale dans lequel la région est engagée. Le troisième chapitre expose de manière synthétique la coopération entre l'UE et l'Afrique centrale. Le quatrième chapitre présente les réponses aux huit questions d'évaluation. Le cinquième et dernier chapitre correspond aux conclusions et recommandations résultant de l'évaluation.

Les annexes contiennent des éléments d'approfondissement des chapitres 1 à 4 du rapport principal.

2 Contexte de l'Afrique centrale

2.1 Évolution de la situation politique, économique et sociale

Même si tous les États de la CEEAC sont, à des degrés différents, en phase de transition démocratique, la région a connu ces dernières décennies une instabilité sociopolitique, des rebellions et des conflits intra et inter-ethniques, et des conflits inter-étatiques. À des degrés divers selon les pays, la région a été en proie à des trafics illicites d'armes, de drogues, d'êtres humains et de pierres précieuses et à des luttes pour le contrôle de ressources. Des bandes armées ont été actives au nord-est du Cameroun en contact avec le Nigéria par des frontières poreuses, au sud du Tchad, en République Centrafricaine, à l'est de la République Démocratique du Congo, etc. Elles ont entraîné la fragilisation des États, ont réveillé de potentiels conflits confessionnels et porté de graves atteintes à l'intégrité des ressources naturelles, y compris la faune des aires protégées.

Au sens de l'OCDE, la région de l'Afrique centrale est reconnue comme l'une des plus fragiles du monde. La stabilité politique s'améliore dans la région tout en demeurant fragile. Quelques foyers de tensions et d'insécurité persistent dans le Kivu en RDC, à l'Est du Tchad et au Nord-Est de la RCA, fragilisant les efforts consentis par ces pays.

Les dix dernières années ont été marquées par des crises économiques successives, notamment la crise financière globale de 2008 et une baisse des prix des matières premières et du pétrole à partir de 2014. La croissance annuelle moyenne du PNB régional a été limitée à 4%, ce qui ne reflète pas des écarts annuels importants, une baisse tendancielle sur les trois dernières années et des écarts considérables d'un pays à l'autre. Par comparaison, la croissance moyenne de la région a été de 10% par an entre 2004 et 2008. Sur les onze pays de la CEEAC, deux sont classés par la Banque Mondiale comme des pays à revenu intermédiaire élevé (Gabon, Guinée Équatoriale), quatre autres sont à revenu intermédiaire

(Angola, Cameroun, Congo, Sao Tome et Principe), et les cinq autres sont des pays à bas revenu.

Les industries extractives sont un secteur clé pour l'économie de la majorité des pays de la région (Gabon, Congo, Guinée équatoriale, Cameroun, Tchad) et représentent en moyenne 40 % du PIB agrégé. Seul le Cameroun a continué à développer un tissu économique diversifié qui permet de réduire la part des importations et de développer les exportations vers les marchés de proximité, principalement le Nigéria voisin. Les marchés domestiques sont alimentés par le secteur informel qui génère également l'essentiel des échanges intrarégionaux.

Au cours de la période considérée, les exportations de la région ont fortement fluctué en volume et baissé en valeur. Le modèle économique de la région a montré ses limites et sa fragilité aux chocs extérieurs pendant la période sous revue.

La région d'Afrique centrale affiche un IDH moyen de 0,507, soit un indice légèrement inférieur à la moyenne africaine de 0,524. Cependant, un écart important existe au sein même de la région, entre la valeur la plus élevée de 0,585 mesurée au Congo et la valeur la plus faible de 0,348 relevée en République Centrafricaine.

Le système socioéconomique génère des niveaux importants d'inégalité (mesurée par le coefficient de Gini), qui reste stable sur la période.

Le chômage des jeunes (13,7% selon les statistiques officielles) est un des problèmes majeurs induit par la faiblesse du dynamisme économique de la région. Le sous-emploi est endémique, avec un lien fort avec la pauvreté et la sécurité nutritionnelle et des conséquences de plus en plus marquées sur les migrations.

2.2 Politiques et stratégies d'intégration régionale

L'intégration régionale est une priorité revendiquée des deux communautés économiques régionales qui coexistent en Afrique centrale : la CEEAC et ses onze pays-membres, et la CEMAC qui regroupe six d'entre eux autour d'une monnaie unique (franc CFA). Cette double-appartenance se combine avec l'appartenance des pays aux marges de la région avec d'autres organisations régionales (Communauté d'Afrique de l'Est-CAE, South Africa Development Economic Community-SADEC, COMESA, CPGL, CIRGL et la Commission de Golfe de Guinée (CGG)). L'émergence d'une stratégie commune d'intégration régionale pour les pays de l'Afrique centrale en est compliquée.

Le Document de Vision stratégique de la CEEAC à l'horizon 2025, adopté en 2007 a identifié les obstacles au développement de la région : i) l'instabilité politique et les problèmes de gouvernance ; ii) la faiblesse des infrastructures et des services économiques ; iii) la prévalence de la sous-alimentation ; iv) l'impact de la mondialisation et v) le poids de la dette extérieure. La CEEAC a identifié trois axes prioritaires pour l'intégration régionale : i) Paix et sécurité ; ii) Infrastructures et communication ; et iii) Environnement et gestion des ressources naturelles. Ils correspondent terme à terme aux secteurs prioritaires de la coopération régionale de l'UE. Le plan de 2007 présente 15 axes prioritaires et stratégiques. La vision stratégique du développement de la CEMAC a été adoptée quelques années plus tard. Le Plan Économique Régional (PER) 2011-2025 s'articule autour de 5 axes stratégiques, 27 programmes et 107 projets. Il priorise la bonne gouvernance et l'environnement des affaires, la levée des blocages structurels au développement de l'investissement dans la zone CEMAC, le développement des infrastructures économiques et l'aménagement du territoire, la formation et la mise en place d'un marché commun, et la diversification économique.

Ces plans n'ont pas été adossés à des ressources financières et humaines au niveau des OR. Leur exécution a donc été grandement dépendante des financements des deux seuls PTF de la CEEAC et de la CEMAC : l'UE avec les PIR et d'autres instruments financiers, et la Banque Africaine de Développement (BAD). Ces appuis ont été très inférieurs aux besoins identifiés dans les plans régionaux.

3 Coopération régionale de l'UE en Afrique centrale

3.1 Théorie du changement

La théorie du changement sous-jacente à la coopération régionale de l'UE avec l'Afrique centrale ne se différencie pas explicitement avec celle qui est appliquée aux autres régions du continent. Elle vise à susciter la dynamique qui a permis la mise en place de politiques communautaires au sein de l'UE. Ses objectifs sont les suivants :

- **Directives communautaires et cadres de politiques sectorielles communautaires adoptées** : le dialogue de politique avec les OR et l'adoption par les États-membres de cadres de politiques communs, réalistes, à jour par rapport aux pratiques internationales et qui soient porteurs d'une harmonisation et d'une coordination des politiques des États-membres ;
- **Capacités des organisations régionales renforcées pour la production du droit et des politiques sectorielles communautaires, ainsi que la gestion des initiatives régionales** : le renforcement des capacités des administrations régionales et nationales, afin de pouvoir mettre en œuvre les politiques adoptées – et à court terme de gérer les projets de l'UE ;
- **Gouvernance et compétences développées pour les parties prenantes nationales associées aux projets régionaux** : l'amélioration de la gouvernance et de l'application des politiques par les EM, de manière à transmettre les bons signaux aux acteurs sur le terrain (opérateurs économiques, acteurs politiques, population en général) et donc à permettre aux politiques de se transformer en pratiques économiques ou sociales ;
- **Coopération régionale pour la mise en œuvre coordonnée et harmonisée des politiques et initiatives communautaires** : le renforcement de la coopération régionale entre les États pour une mise en œuvre simultanée des décisions prises au niveau régional, ce qui suppose en tout premier lieu l'instauration d'une confiance réciproque entre les onze pays de l'espace CEEAC.

L'hypothèse sous-jacente est que les directives communautaires sont mieux à même, comparativement avec des politiques nationales isolées, d'obtenir les améliorations économiques et sociales qui sont attendues des politiques publiques. Il faut pour cela renforcer les capacités des OR à produire des politiques communautaires adaptées, ainsi que celle des EM pour les appliquer. La coordination et l'harmonisation sont des conditions d'une application des directives régionales et évitent qu'un pays bénéficie d'avantages indus en n'appliquant pas les politiques régionales.

Cette vision de la transformation de l'Afrique centrale prête un rôle central de catalyseur aux OR alors que les documents de programmation de l'UE insistent sur leurs faiblesses et contradictions institutionnelles ainsi que sur leur absence de poids politique réel, pour partie liée au manque de ressources propres. Ce diagnostic, posé dans la phase initiale de l'évaluation, a généré deux hypothèses : i) une théorie du changement implicite existait, divergente de celle formulée explicitement et prenant en compte les faiblesses des OR ; et ii) la stratégie de coopération est le résultat contraint de l'application du cadre légal et réglementaire, notamment l'Accord de Cotonou et les Communications régissant l'aide extérieure.

À l'issue de cette évaluation, il apparaît que la coopération régionale avec l'Afrique centrale découle d'une obligation règlementaire et que l'UE tente de trouver un contenu en termes de transformation sur la base de ses autres expériences régionales en Afrique. La théorie explicite du changement est donc une théorie par défaut, à l'usage du respect formel de l'Accord de Cotonou. La part minime donnée de fait à l'agenda d'harmonisation, de

rationalisation et de renforcement des deux OR conforte cette thèse. Cette théorie du changement n'a pas de traduction stratégique ou opérationnelle et est principalement formelle.

Plutôt qu'une théorie du changement globale, l'UE a eu trois théories implicites du changement, une pour chaque secteur de concentration, sans lien explicite entre elles dans le moyen terme de la programmation de la coopération régionale. Le lien sécurité-développement peut donner un sens général à la stratégie de l'UE mais n'est que peu évoqué et n'est pas opératoire en termes de programmation, ce qui est également démontré par le cloisonnement des domaines d'intervention. La situation a changé en fin de période et au-delà, sur la base du constat des contraintes et contradictions dans la mise en œuvre de la coopération régionale liées à la faiblesse des deux OR partenaires. L'harmonisation et la rationalisation des deux OR ont été priorisées dans le dialogue politique (SEAE) et technique (DEVCO).

Dans le domaine de l'intégration politique, la théorie du changement devait refléter l'application des valeurs de l'UE de gouvernance démocratique pour conduire à la stabilité politique. La situation des tensions et des conflits dans la région a fait prévaloir la stabilisation et le maintien de la paix. Cet état de fait n'est pas en opposition avec les valeurs de l'UE car le lien stabilisation-humanitaire-réhabilitation-développement constitue la théorie du changement sous-jacente à la coopération de l'UE.

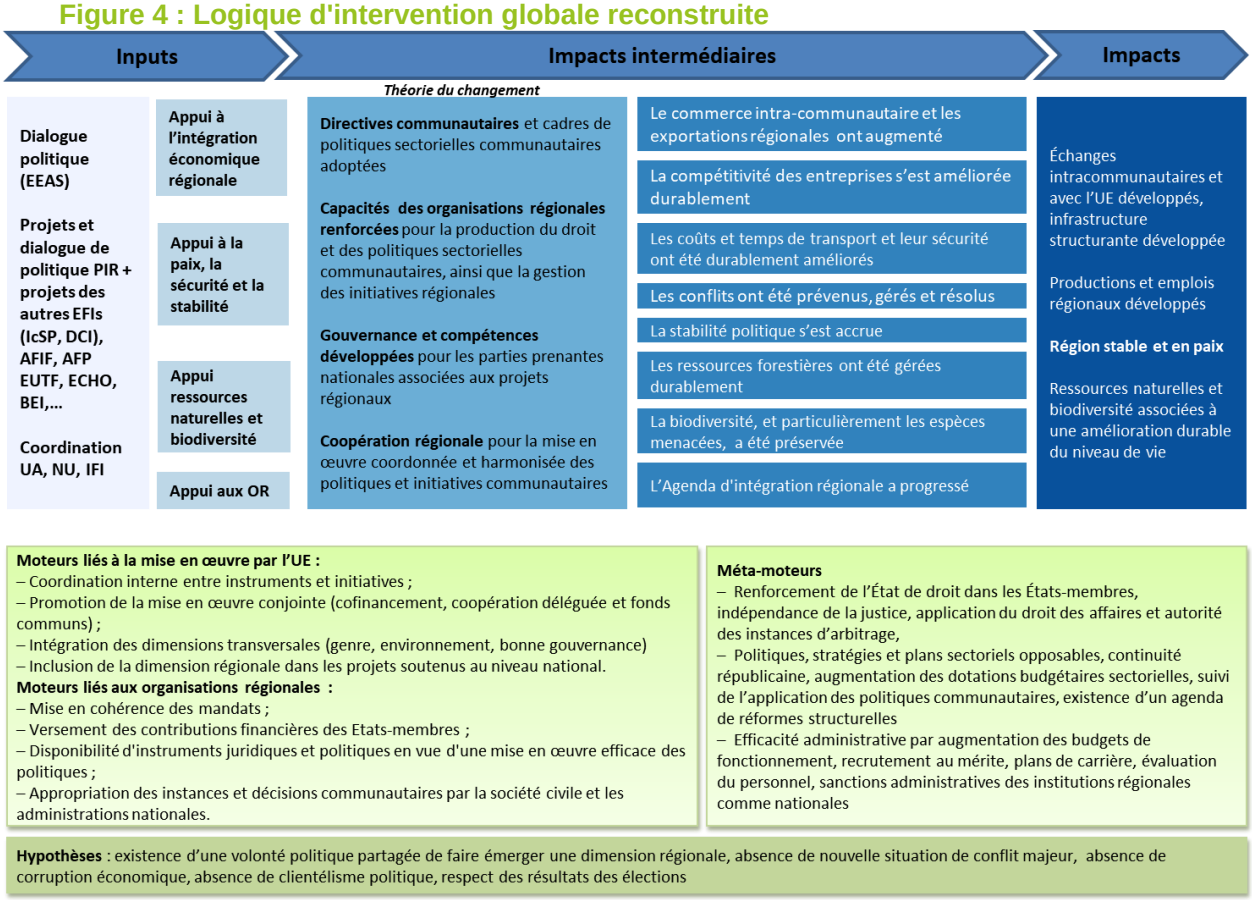
Dans le domaine de l'intégration économique, la théorie du changement est celle de l'intégration compétitive à l'économie mondiale, vecteur de diversification économique et de création d'emplois formels. L'UE a repris à son compte l'approche des agences onusiennes spécialisées, signant avec plusieurs d'entre elles (UNCEA, PNUD, FMI) une convention de contribution pour la mise en œuvre stéréotypée de projets du PACIE. Elle a développé en parallèle une vision infrastructurelle de la transformation, avec l'aménagement des corridors régionaux de transports et l'interconnexion électrique, qui représentent une part essentielle des financements, notamment avec la mise en place de mécanismes de bonification des prêts des banques de développement.

Pour la gestion durable des ressources naturelles et la préservation de la biodiversité, il n'y a pas de théorie du changement explicite, mais sur la période d'évaluation une approche combinée de protection des ressources naturelles et de la biodiversité, de sécurisation et de régulation du commerce international a été développée.

3.2 Logique d'intervention et conditions d'atteinte des résultats

Sur la base de ce qui précède et des logiques d'intervention sectorielles (présentées en annexe), la logique globale d'intervention a été reconstruite comme suit :

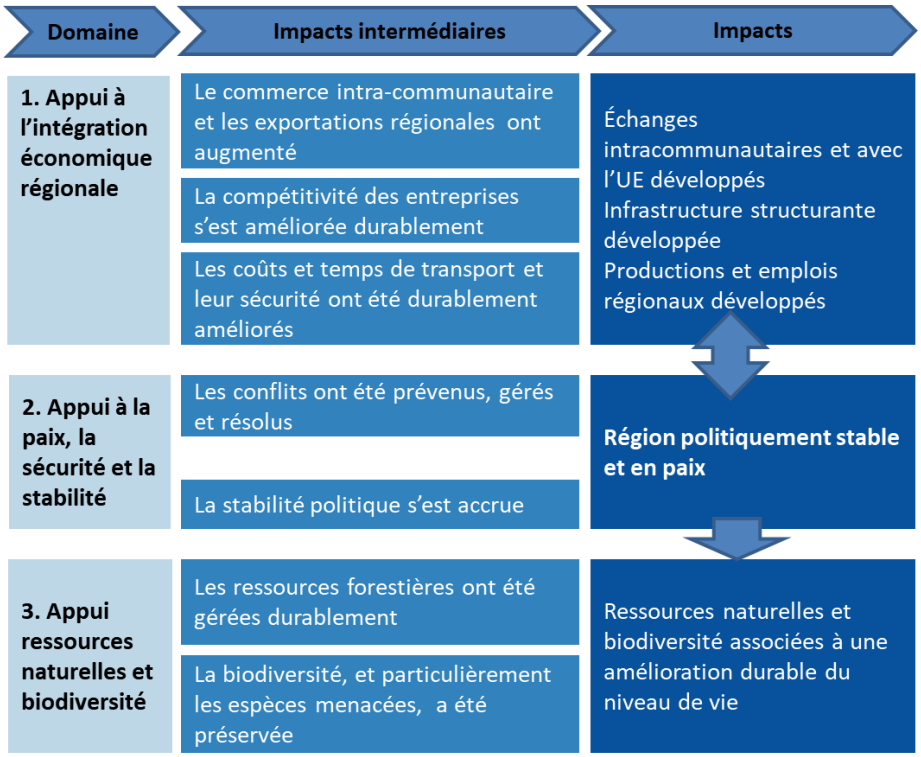
Figure 4 : Logique d'intervention globale reconstruite



La logique d'intervention reconstruite met en valeur les trois inputs de la coopération régionale de l'UE : i) un dialogue politique mis en œuvre par le SEAE (avec une implication dans la programmation), ii) du dialogue de politique et des projets, de l'assistance technique financés principalement par le FED mais également par d'autres instruments thématiques (principalement pour les secteurs 1 – Paix et sécurité, et 3 - ressources naturelles et biodiversité) et des programmes à d'autres échelles (notamment globale, ACP et continentale pour le secteur 1 (Paix et sécurité) et l'harmonisation des OR), et enfin iii) la coordination avec les EM et les autres PTF, particulièrement les agences onusiennes, la BAD et la BEI.

Ces inputs sont donc canalisés au travers de trois secteurs (ou domaines) prioritaires d'intervention qui couvrent les 9ème, 10ème et 11ème FED : intégration politique, intégration économique et gestion durable des ressources naturelles. Ils sont associés transversalement au renforcement institutionnellement de la CEEAC et de la CEMAC.

La chaîne de résultats pour chacun des domaines est la suivante :



Le lien entre les trois domaines n'est envisagé, dans la stratégie de coopération de l'UE, qu'au niveau des impacts globaux, principalement avec le binôme stabilité – développement économique.

La réalisation de ces résultats, au travers du prisme de la théorie du changement formelle de la coopération régionale est associée à des moteurs qui sont liés aux modalités de mise en œuvre de l'aide de l'UE, et à l'amélioration du fonctionnement des OR. Elle est également associée à des méta-moteurs qui sont des évolutions structurelles indépendantes de la coopération régionale elle-même mais dont il avait été fait l'hypothèse qu'elles pouvaient être impulsées par la combinaison des instruments politiques et de développement à la disposition de l'UE.

- Moteurs liés à la mise en œuvre de sa coopération par l'UE :
  - Coordination interne entre instruments et initiatives ;
  - Promotion de la mise en œuvre conjointe (cofinancement, coopération déléguée et fonds communs) ;
  - Intégration des dimensions transversales (genre, environnement, bonne gouvernance) ;
  - Inclusion de la dimension régionale dans les projets soutenus au niveau national.

- Moteurs liés aux organisations régionales[3] :
  - Mise en cohérence des mandats ;
  - Disponibilité d'instruments juridiques et politiques en vue d'une mise en œuvre efficace des politiques ;
  - Appropriation des instances et décisions communautaires par la société civile et les administrations nationales.

- Méta-moteurs :
  - Renforcement de l'État de droit dans les EM (indépendance de la justice, application du droit des affaires et autorité des instances d'arbitrage, absence de corruption

[3] Extraits de la COM (2008)640.

économique, absence de clientélisme politique et participation active de la société civile ;
- Politiques, stratégies et plans sectoriels opposables, suivi de l'application des politiques communautaires, existence d'un agenda de réformes structurelles ;
- Efficacité administrative par augmentation des budgets de fonctionnement, recrutement au mérite, plans de carrière, évaluation du personnel, sanctions administratives des institutions régionales comme nationales ;
- Existence de mécanismes financiers communautaires porteurs de réduction des écarts de développement entre EM (« fonds structurels »).

Enfin, la logique d'intervention a été faite sous des hypothèses implicites qui sont extérieures à la coopération de l'UE : l'existence d'une volonté politique partagée de la part des acteurs de la région (OR, EM) de faire émerger une dimension régionale (mentionnée dans les PIR) mais aussi l'absence de nouvelle situation de conflit majeur, l'absence de corruption économique, l'absence de clientélisme politique et le respect des résultats des élections.

3.3 Inventaire des actions de la coopération régionale

Les interventions prises en compte dans le cadre de cette évaluation incluent :

- Celles relevant de la programmation du PIR 10ème et du PIR 11ème FED ;
- Les activités relevant de la programmation du PIR 9ème FED mises en œuvre durant la période d'évaluation (par exemple le PAIRAC) ;
- Les interventions et programmes mis en œuvre en dehors du cadre des PIR et par d'autres institutions de l'UE dans la région et dans les domaines clés de la coopération définis par les PIR tels que les actions financées sur les lignes budgétaires thématiques, le programme Pan Africain, l'intra-ACP, la facilité d'investissement pour l'Afrique, les mécanismes et financement de réponse aux crises mis en œuvre dans le cadre de l'IfS (Instrument pour la Stabilité) et de l'IcSP (Instrument contribuant à la stabilité et à la paix), les relations du SEAE avec l'Afrique centrale (programmation & dialogue politique), les interventions de la DG Trade, d'ECHO et de la BEI et celles menées dans le cadre de la PESC (Politique étrangère et de Sécurité Communes) en Afrique centrale;
- Certaines activités mises en œuvre dans le cadre des PIN des Etats de la région, seulement pour en considérer la complémentarité avec les actions régionales.

9° FED 2002- 2007 60 M EUR	7 pays CEMAC + STP	*Secteurs de concentration* - 16 M EUR : intégration économique régionale - 12,5 M EUR : transports et télécoms - 30 M EUR : gestion durable des ressources naturelles renouvelables
		- 10.4 M EUR pour le hors concentration
10° FED 2008-2013 165 M EUR + 33 M EUR	7 pays CEMAC + STP	*Secteurs de concentration* - 97 M EUR : intégration économique régionale et APE - 15 M EUR : intégration politique - 30 M EUR : gestion durable des ressources naturelles renouvelables - + 33 M EUR Initiative "Energie durable pour tous"

		- 8 M EUR pour le hors concentration - 15 M EUR pour la CEPGL
11° FED 2014-2020 350 M EUR	11 pays	*Secteurs de concentration* - 211 M EUR : intégration économique régionale et APE - 43 M EUR : intégration politique + paix et sécurité - 88 M EUR : gestion durable des ressources naturelles et biodiversité
		- 8 M EUR pour appui OR et FCT

L'inventaire est présenté en détail en annexe.

3.4 Forces, faiblesses, menaces et opportunités de la coopération régionale de l'UE

Les facteurs porteurs de la coopération régionale de l'UE en Afrique centrale se concentrent sur l'efficacité de la mise en œuvre, alors que les faiblesses sont les données structurelles de l'ensemble des pays de la région et les contraintes de fonctionnement des deux organisations régionales. Ce même déséquilibre se retrouve dans l'analyse des opportunités et des menaces.

La coopération régionale de l'UE s'est donc positionnée dans un contexte difficile, peu propice à l'exécution de ses interventions, surtout à l'atteinte des résultats attendus, et plus encore à celles des impacts, qui suppose une appropriation des résultats et leur continuation par les moyens propres des bénéficiaires finaux.

Forces	Faiblesses
• L'UE est en situation de quasi-monopole pour la coopération avec les OR de l'Afrique centrale et est sortie, avec le 11ème FED, de sa dépendance envers les OR pour la mise en œuvre de sa coopération • Le maintien sur plusieurs cycles des mêmes secteurs d'intervention a permis une capitalisation, même si elle n'est pas documentée. • L'UE dispose d'approches et d'instruments complémentaires à différentes échelles et sur toutes les thématiques-clé. • La mise en œuvre du PIR 11ème FED instaure de nouveaux espaces de dialogue politique et de politique, ainsi que de coordination OR/ON • L'UE a introduit de la flexibilité dans sa programmation avec de nouveaux canaux (e.g. facilités d'investissement), avec une maîtrise du processus de décision et des phases de préparation plus courtes. • La coopération UE a enregistré des succès dans le domaine P&S en termes de médiation et de maintien de la paix, donc sur des opérations ponctuelles.	• La faiblesse de la demande d'intégration régionale par les EM et leur société civile, du moins au-delà de mandats restreints (P&S pour la CEEAC, stabilité macroéconomique pour la CEMAC, éventuellement gestion des ressources naturelles transfrontalières) ; le développement du protectionnisme des pays moteurs économiquement ; • L'insuffisance de transposition des décisions et directives régionales au niveau national ; • L'inefficacité administrative des deux OR, l'absentéisme, la gestion des RH, le niveau d'expertise ; le report récurrent des réformes institutionnelles et organisationnelles ; • La faiblesse des mécanismes de redevabilité des gouvernements de la région vis-à-vis de la société civile, y compris le secteur privé ; • Le développement de 90% de l'activité économique et des échanges intrarégionaux en dehors des cadres légaux, dans le secteur informel ; • Le poids financier marginal de l'aide européenne (par rapport au PIB, au budget ou au budget d'investissement) ; • La maitrise insuffisante des procédures de l'UE par les OR, l'inégale qualité de l'expertise qui peut être mobilisée en Afrique centrale.
Opportunités	**Menaces**
• La fin proche du multiannual financial framework 2014-2020 et l'ouverture de la période post-Cotonou vont permettre à l'UE de reconfigurer sa coopération multi-pays. • Le réorganisation interne de DEVCO peut améliorer la complémentarité entre ses instruments. • Les engagements pris par les chefs des EM de la CEEAC sur la réforme institutionnelle et la régularisation des contributions peuvent redynamiser le processus d'intégration – principalement politique. • L'approche du PIR 11ème FED a le potentiel de faire émerger une demande bottom-up d'intégration régionale sur la base des actions engagées par les ON.	• L'endettement des EM qui peut bloquer les opérations de blending et freiner la construction des infrastructures de connectivité régionale, donc un pilier de la stratégie de long terme de l'UE. • La gestion du recouvrement des dépenses inéligibles qui peut considérablement refroidir les relations avec la CEEAC dans les années à venir. • La dispersion thématique des interventions de l'UE en fonction de priorités émergentes (migrations et autres urgences du moment) peut brouiller l'objectif du partenariat. • L'unilatéralité croissante et la centralisation de la prise de décision sur la coopération, qui résulte du manque de volonté de dialogue des OR, peut être rédhibitoire pour l'appropriation, et donc l'atteinte des outcomes et des impacts.

4 Réponses préliminaires aux questions d'évaluation

Les analyses ci-dessous sont des synthèses des matrices d'information qui sont présentées dans le volume des annexes. Les matrices d'information ont été construites sur la base de la matrice d'évaluation et regroupent les justifications au niveau des indicateurs et les sources d'information, notamment les extraits de la documentation qui fondent les constats et les analyses. La liste des documents consultés et des personnes rencontrées est également présentée en annexe.

4.1.1 Pertinence de la coopération régionale

QE 1	**Dans quelle mesure la coopération régionale de l'UE (10 et 11ème FED) a ciblé de manière réaliste et stratégique les problèmes et besoins des organisations régionales, de leurs États-membres et des bénéficiaires finaux et a été cohérente avec l'évolution des priorités stratégiques de l'UE ?**

Synthèse des critères de jugement :

1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6

CJ1.1 – Les documents de programmation pluriannuels ne font pas état d'un diagnostic approfondi, réaliste et cohérent du contexte régional, ni des faiblesses structurelles à surmonter alors même qu'elles étaient connues et analysées.

CJ1.2 – *La réponse stratégique de l'UE est certes cohérente par rapport à un diagnostic superficiel du contexte, de la viabilité des OR et de la validité des politiques régionales, mais elle n'est pas réaliste ni crédible pour réduire les faiblesses structurelles des partenaires régionaux et la faible volonté d'intégration des pays de la région. Elle reproduit une approche standardisée au niveau continental et s'inscrit dans la continuité formulée par l'Accord de Cotonou sans prendre suffisamment en compte les blocages spécifiques à l'Afrique centrale. La mise en œuvre du 11ème FED a modifié significativement l'approche et y gagne en réalisme et en pragmatisme.*

CJ1.3 – *La réponse stratégique de l'UE a été de plus en plus unilatérale entre le 10ème et le 11ème FED, avec peu de contributions crédibles des politiques régionales et un dialogue pauvre avec les OR, leurs EM et la société civile. La logique des instruments de l'UE s'est imposée de plus en plus fortement aux dépens de l'esprit de l'Accord de Cotonou, particulièrement inopérant en Afrique centrale.*

CJ1.4 – *La réponse stratégique de l'UE était et est restée cohérente avec les priorités de la politique de développement de l'UE, ainsi que les autres priorités stratégiques (sécurité, migration, changement climatique, etc.). Les dispositions règlementaires et institutionnelles internes à l'UE se sont d'autant mieux imposées que le partenariat a été pauvre, marqué par le manque de réalisme des attentes communiquées par les OR.*

CJ1.5 – *Le système interne de suivi-évaluation des performances (interventions, résultats, impacts) a été peu sollicité en Afrique centrale et les remontées d'informations des OR sur les résultats et les impacts ont été limités. La stratégie régionale de l'UE n'a évolué en fonction de sa capacité à atteindre les résultats et les impacts attendus qu'avec la mise en œuvre du 11ème FED.*

CJ1.6 – *La réponse stratégique régionale de l'UE met en évidence une amélioration progressive des complémentarités avec les réponses stratégiques des différentes échelles d'intervention de l'UE. Ces complémentarités ne sont pas énoncées ou organisées par la programmation mais mises en œuvre dans l'organisation des services, avec une tendance forte à la centralisation au siège pour certains domaines d'intervention.*

Réponse à la question :

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

La réponse stratégique régionale de l'UE avec l'Afrique centrale a cependant manqué de réalisme par rapport aux faiblesses connues et expérimentées dès le 9ème FED des OR et à la réticence de leurs EM à étendre le périmètre d'action de l'intégration régionale. Les besoins formulés par les OR n'ont eux-mêmes jamais été réalistes et crédibles, au même titre que leur capacité de mise en œuvre et d'impulsion de l'harmonisation des politiques nationales. L'UE a appliqué en Afrique centrale des cadres stratégiques communs à toutes les OR du continent et n'a pas réussi à adapter ses actions à la grande faiblesse des capacités politiques, institutionnelles, administratives et opérationnelles de la région. La réponse stratégique de l'UE s'est progressivement autonomisée par rapport au contexte et aux partenaires, en priorisant l'ajustement à l'évolution de ses intérêts, ses politiques et ses instruments. Le retour à la gestion centralisée avec la mise en œuvre du 11ème FED en est l'aboutissement. Il en résulte une amélioration de la cohérence stratégique et de la complémentarité des actions de l'UE, tout en mettant cependant en péril ce qui a été un facteur mis en avant depuis plusieurs décennies pour l'efficacité et la durabilité de l'aide extérieure : l'appropriation par les bénéficiaires.

Analyse par critères de jugement

CJ1.1 – Les documents de programmation pluriannuels et annuels font état d'un diagnostic approfondi, réaliste et cohérent du contexte régional et des faiblesses structurelles à surmonter pour renforcer l'intégration politique et de la coopération en matière de paix et de sécurité, d'intégration économique et commerciale (incluant les infrastructures économiques) et de gestion durable des ressources naturelles et de la biodiversité.

Les documents de programmation ne font pas état d'un diagnostic approfondi et réaliste du contexte politique et institutionnel de la région. Cette réduction du diagnostic à la portion congrue (opérationnelle) a fait partie des directives du siège reçue par les délégations pour la préparation du 11ème FED. Le diagnostic du contexte présenté par le Document de stratégie régionale (RSP) 10ème FED était en revanche développé mais partial, ne retenant que les aspects positifs et présentant notamment comme des acquis les engagements des chefs d'État, sans prendre en compte l'expérience passée.

La préparation du 11ème FED a pourtant fait l'objet d'une démarche approfondie et systématique de diagnostic et de concertation avec les OR et leurs EM. La Concept note (2013) du PIR 11ème FED met l'accent sur la responsabilité partagée et exclusive de l'UE et des OR dûment mandatées par les États d'Afrique centrale pour la programmation. Cette responsabilité partagée implique un accord des OR sur le fonds et la forme du diagnostic qui se traduit par une censure des analyses critiques. Ce facteur a été mis en avant dans les différentes phases de l'évaluation comme une contrainte pour la pertinence de la stratégie, du moins pour le 10ème FED. Le contexte de l'élaboration du 11ème FED a été différent du point de vue de l'UE.

La mise en place au niveau central de nouveaux canaux pour la coopération de l'UE (fonds fiduciaires, facilités d'investissement) à commencer à flexibiliser l'approche après la revue mi-parcours du 10ème FED, en se dégageant partiellement des contraintes locales de mise en œuvre. Cette évolution a été poursuivie dans le cadre du PIR 11ème FED et sa mise en œuvre en gestion centralisée. Ces évolutions se font cependant de manière unilatérale et en décalage avec le contenu programmatique des RSP/PIR, à l'exemple des fonds fiduciaires dont le mandat n'est pas défini dans le PIR et qui peuvent couvrir plusieurs périodes de programmation. Elles sont en revanche plus conformes à la teneur des diagnostics sur la dynamique de la gouvernance de la région. Les éléments probants rassemblés par l'évaluation mettent en avant un effet déclencheur de la revue mi-parcours du 10ème FED, qui a mis en évidence l'ampleur des dysfonctionnements des OR dans le cadre de la gestion décentralisée. (I.1.1.1)

Les capacités et compétences des OR partenaires est le domaine où le diagnostic porté par le RSP 10ème FED est le plus faible. Très peu de faiblesses ou problèmes structurels sont évoqués, les engagements récents sont tenus pour des acquis en dépit d'une longue expérience de reports successifs. Le RSP 11ème FED est plus explicite et indique clairement les défis à relever, notamment « de faibles capacités techniques, financières et humaines et une mobilisation insuffisante des financements internes ». Ce diagnostic renouvelé est a priori lié aux résultats de l'audit 4 piliers de 2011 de la CEEAC qui fait une description détaillée des faiblesses de l'organisation dans pratiquement tous les secteurs importants pour la mise en œuvre de la coopération régionale et sa durabilité. (I.1.1.5)

La qualité des diagnostics sectoriels est variable d'un secteur à l'autre mais gagne en réalisme entre le 10ème et le 11ème FED pour l'intégration économique et l'environnement. L'intégration politique reste le domaine où les attendus de la stratégie de l'UE sont mal explicités et ne permettent pas la formulation d'une théorie du changement crédible. (I.1.1.2-5)

Les deux PIR ne développent pas l'articulation des trois domaines de coopération. Cette absence d'articulation n'est cependant pas absolue dans le 11ème FED : il y apparaît des passerelles entre le secteur sécurité et celui des ressources naturelles autour de la lutte contre le grand braconnage, ainsi que le choix de l'emplacement des aires protégées appuyées (zones transfrontalières). (I.1.1.6)

CJ1.2 – La réponse stratégique de l'UE est réaliste, cohérente et crédible par rapport aux diagnostics portés (2008, 2013), aux évaluations stratégiques antérieures et aux résultats atteints en Afrique Centrale en matière d'intégration économique, consolidation de la paix-sécurité et gestion des ressources naturelles, et pour réduire les faiblesses structurelles constitutives des hypothèses explicites et implicites à la programmation de la coopération régionale.

La réponse stratégique de l'UE en Afrique centrale est standardisée : l'Accord de Cotonou cadre le choix des mêmes domaines de coopération avec toutes les OR (articles 29 & 30) et les directives de programmation des PIR 10 et 11ème FED en dictent la mise en œuvre en réponse à des défis communs mais sans modulation en fonction des contextes particuliers, et notamment du mandat et de l'efficacité des OR en Afrique centrale. L'analyse des données structurelles de la région, comme des acquis de l'expérience de coopération pendant le 9ème FED, met aisément en évidence un retard de développement dans tous les domaines critiques pour l'intégration régionale : situation de l'État de droit, de la gouvernance démocratique, du développement du secteur privé et de l'environnement qui le promeut, incurie administrative et judiciaire, etc. Pour autant, l'approche du 10ème se différencie peu de celle mise en œuvre dans les autres OR, pour ce qui est des outils (facilités d'investissement), ou de ses ambitions.

Une importante différenciation s'est faite pour le 11ème FED après la signature du PIR. Ses modalités de mise en œuvre n'avaient volontairement pas été arrêtées et ont été significativement modifiées avec le recours systématique à la gestion centralisée. Cette évolution marquée s'est imposée du fait de la mise à jour d'importants volumes de dépenses

inéligibles dans des projets sous la responsabilité des deux OR, confortée par le non-respect des engagements récents des EM de verser régulièrement et complètement leur contribution au fonctionnement de la CEMAC et la CEEAC.

Cet ajustement vers plus de réalisme et de pragmatisme se retrouve pour le renforcement des OR. Le diagnostic 10ème FED était biaisé et n'a logiquement pas produit une stratégie réaliste et crédible de renforcement des OR. La stratégie, en particulier, n'applique pas les leçons apprises de la mise en œuvre du 9ème FED, pourtant reprises dans le diagnostic du PIR 10ème FED. La stratégie du 11ème FED est plus réaliste et plus cohérente avec le diagnostic posé sur le contexte politique et institutionnel de la région. Cette cohérence reste partielle puisque les directives de programmation envisagent, malgré le diagnostic de l'inadéquation du mandat de la CEEAC-CEMAC et de leurs faiblesses structurelles qui ne sont toujours pas dépassées, un rôle de pilotage et de coordination aux OR qui ne correspond pas aux capacités démontrées et à la réalité de la relation des OR avec les EM. Dans la mise en œuvre, comme l'UE n'a pas mis à disposition les moyens pour effectuer spécifiquement cette coordination, celle-ci ne s'est pas mise en place. (I.2.1.1)

La stratégie de réponse au défi de **l'intégration économique et commerciale** a été caractérisée par une approche principalement juridique du processus d'harmonisation, sans égard pour les obstacles politiques et institutionnels d'une éventuelle transposition dans le droit national et sans lien avec la réalité du tissu économique et entrepreneurial des pays de la région, ni des échanges intrarégionaux. Elle a été fortement ancrée sur l'accompagnement de l'APE dans le PIR 10ème FED[4], qui a largement influé sur les axes d'intervention comme autant d'étapes (droit communautaire, compétitivité, diversification, sensibilisation) contribuant à la préparation d'un accord de libre-échange. Seul le volet infrastructure échappe à cette attraction et continue à bâtir les conditions de l'intégration économique régionale plutôt que celles de l'ouverture à l'économie-monde. (I.2.1.2)

La réponse stratégique de l'UE pour la **consolidation de la paix, la sécurité et la stabilité** se base sur un diagnostic trop superficiel dans les PIR 10e et 11e FED des prérequis structurels et politiques de la mise en exécution des actions. Les contraintes institutionnelles, bien réelles, ont été trop présentées en faisant l'hypothèse que les difficultés politiques devaient disparaître ou était hors du champ d'action de l'UE. Il en a résulté que la Feuille de route Paix et Sécurité n'a été que peu mise en œuvre parce que peu appuyée par les EM et au gré d'alliances de circonstance qui ne portent pas l'intégration politique recherchée par la coopération régionale de l'UE. Le réalisme de la stratégie de l'UE et sa capacité d'adaptation se sont améliorés avec la mise en œuvre de l'avenant au Programme d'appui aux actions de la CEEAC en matière de paix et de sécurité (PAPS). Le PIR 11ème FED introduit toutefois plus avant l'analyse de l'instabilité et des fragilités de la région. Il établit le lien entre stabilité politique et développement, dans un contexte de déstabilisation et d'insécurité. L'analyse des facteurs de déstabilisation n'est pas très poussée mais laisse transparaître une meilleure maîtrise du sujet. (I.1.2.2, I.1.2.5)

Pour le secteur de la **gestion durable des ressources naturelles**, le PIR 10ème FED se base sur un diagnostic sévère, avec un accent sur les facteurs structurels (exploitation forestière, alimentation des villes en viande de brousse) et les faiblesses de la gouvernance sectorielle au niveau des OR comme des EM. Il tient pour acquis cependant la volonté des EM de coopérer avec les instances régionales pour la gestion des biens communs. L'analyse de la politique sectorielle est en revanche essentiellement descriptive sur un mode optimiste et ne donne donc pas les informations importantes pour bâtir une stratégie de réponse appropriée et réaliste. Elle n'est pas non plus harmonisée avec le diagnostic qui précède. Le PIR 11ème FED ne présente pas un diagnostic sectoriel aussi sévère que le 10ème FED. Il positionne cependant le Réseau des aires protégées d'Afrique centrale (RAPAC), principal partenaire de mise en œuvre de l'UE, dans son cadre de politique et institutionnel, sans faire mention de ses forces et faiblesses. La réponse stratégique a été fortement améliorée en

[4] Un document interne de 2007 de la DUE de Bangui met en évidence la focalisation de la programmation sur les négociations APE et établit le lien avec la lenteur du processus, donc la réticence des pays de la région. Un document interne de 2015 de cette même DUE mentionne que la formulation initiale du PACIE ne correspond pas aux besoins exprimés par la CEMAC.

termes de réalisme et de cohérence, avec un accent sur le renforcement des capacités institutionnelles, une amélioration des compétences par la formation et une couverture de tous les acteurs régionaux (CEEAC, COMIFAC et RAPAC), tandis que la gestion des opérations est transférée à des opérateurs autres que les OR. (I.1.2.3)

CJ1.3 – La stratégie de l'UE a répondu aux besoins prioritaires exprimés par les politiques régionales et le dialogue avec les organisations régionales, leurs États-membres et la société civile

Le RSP 10ème ne fait pas état d'un alignement sur des politiques régionales. Il évoque un certain nombre de documents stratégiques et en extrait une « vision d'ensemble » dont les axes « constituent les priorités d'intervention du PIR ». A la date de l'adoption du PIR le programme économique régional (PER) de la CEMAC, principal partenaire pour l'intégration économique, n'est pas finalisé ; il le sera trois ans après. La coopération s'est donc largement auto-déterminée au risque du manque d'appropriation.

Le 11ème FED a fait l'objet d'une concertation soutenue entre les OR et l'UE et, dans une moindre mesure, avec leurs EM. Le PIR fait un inventaire rapide des politiques sectorielles adoptées par la CEMAC et la CEEAC dans ses domaines d'intervention. L'effectivité de l'alignement ne guide cependant pas la structure de présentation des activités par domaine. À l'analyse, le PIR introduit plutôt du réalisme et du détail opérationnel à des documents sectoriels qui sont structurellement trop ambitieux et trop génériques. Les réunions préparatoires comme les comités de pilotage après signature du PIR ne mettent pas en évidence un apport technique significatif des OR, même quand les ON sont associés.

Le 10ème FED ainsi que le 11ème FED ont par ailleurs été marqués par des décisions unilatérales fortes de l'UE sur l'utilisation de ses ressources. Le transfert lors de la revue à mi-parcours de 2011 de 135M EUR non-engagés pour la facilité Sustainable Energy for All (SE4ALL) a constitué un précédent. Le recours massif au blending préempte sur le 11ème FED 150 M EUR (43% du total). L'alimentation de fonds fiduciaires (« Békou », le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, fortement axé sur la migration - 5 M€) pour l'Afrique centrale a fait l'objet d'une décision interne à la Commission. Le dégagement de 15 M EUR sur le PIR 10ème FED vers la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL) est un autre exemple. L'UE mobilise par ailleurs d'autres instruments de niveau continentaux ou globaux qui échappent à l'alignement avec les priorités et politiques régionales. L'alignement reste donc plus une formalité règlementaire qu'une réalité, logique renforcée par la faiblesse de l'expertise disponible au sein des OR. (I1.3.1)

La documentation disponible n'identifie pas d'instance ou de plateforme de dialogue politique mené spécifiquement par le SEAE. Tous les documents font état de la présence conjointe de la Commission et du SEAE, avec une forte cohérence stratégique. La notion de dialogue politique n'est pas claire pour la coopération régionale dans la mesure où les OR ne sont pas des instances politiques et les décisions politiques ne peuvent être prises que lors de réunions ou de sommets des chefs d'État. (I.1.3.2)

Il n'a pas non plus été possible d'identifier une plateforme institutionnalisée de dialogue sur les politiques sectorielles avec les OR. Sur la période, en définitive, il y a eu un dialogue de politique sporadique pendant la préparation du 11ème FED, donc entre 2013 et 2014. Les documents internes de l'UE avant et après cette période indiquent de grandes difficultés à se concerter avec les OR. Les difficultés répétées dans l'élaboration et l'adoption des politiques régionales et l'échec de leur transposition par les EM ont profondément décrédibilisé les OR comme vecteurs de réformes progressistes. Il n'y a pas eu de dialogue avec la société civile pour la préparation des RSP-PIR. (I.1.3.3)

La programmation pluriannuelle et plus encore annuelle de l'UE a fonctionné de plus en plus en vase clos sur la période pour définir la coopération régionale. Les partenaires en Afrique centrale n'ont pas réussi à crédibiliser leur potentiel de contribution et à saisir l'opportunité offerte par l'Accord de Cotonou et les engagements de l'UE pour l'efficacité de l'aide, la gouvernance, etc. La faiblesse de capacité, d'expertise et le manque de relais cohérents et

solidaires au niveau politique ont amené dans une large mesure les services de l'UE à se substituer aux OR dans la programmation.

L'UE a introduit des flexibilités à tous les niveaux, avec des niveaux de prise de décision qui n'engageait pas le niveau politique tant au siège qu'avec les partenaires. La programmation des fonds fiduciaires et des fonds d'investissement, les projets sous gestion centralisée et les PAGoDAs sont de modalités de mises en œuvre où les OR ont peu ou pas de prise sur les décisions. En parallèle, l'ampleur des dépenses inéligibles de la CEEAC à recouvrir a affaibli davantage sa volonté et sa capacité de dialogue. De plus, la dispersion géographique de la CEMAC et sa focalisation sur le financement de sa relocalisation à Bangui ont affaibli son potentiel de négociation. (I.1.3.4)

CJ1.4 – La réponse stratégique de l'UE était et est restée cohérente avec les priorités de la politique de développement de l'UE, ainsi que les autres priorités stratégiques (sécurité, migration, changement climatique, etc.)

Les priorités et le changement de la politique de développement de l'UE, ainsi que les autres priorités stratégiques (sécurité, migration, changement climatique, etc.) ont été plus que déterminantes pour la finalisation de la réponse stratégique du 10ème FED et plus encore du 11ème FED. La logique des instruments s'impose à la coopération régionale et les phases de programmation et plus encore de revue mi-parcours font très largement l'objet de décisions unilatérales sur des volumes financiers conséquents. La volonté du siège d'introduire de plus en plus de flexibilité et de réactivité à partir 2012-2013, avec les crises migratoires et sécuritaires, est venue renforcer la frustration européenne engendrée par les performances des OR dans la gestion des enveloppes fixes d'une programmation justement dite indicative. La création et la montée en puissance du SEAE a été dans le même sens, avec une priorité donnée au volet paix-sécurité qui exige plus de flexibilité que les politiques de développement de début de période.

Les éléments d'information collectés ont mis en évidence la gestion par le siège de la programmation annuelle, avec de plus en plus de flexibilité et une recherche de cohérence qui est plus globale (par priorité) que géographique. Il y a donc à ce jour au moins deux stratégies régionales : celle inscrite dans le PIR, et celle, effectivement mise en œuvre par une combinaison de canaux et dispositifs de financement. L'utilisation effective des financements tant par la DG DEVCO que le SEAE, reflète une bascule significative en faveur de la sécurité (et peu en faveur de la stabilité prévue dans le PIR), du contrôle des flux migratoires et des infrastructures de connectivité. L'APE, qui avait influencé la stratégie du pilier intégration économique du 10ème FED, et pour encore une part du 11ème FED, a été fortement rétrogradé dans l'ordre des priorités, face à l'absence de volonté politiques des EM de la région (à l'exception du Cameroun), ce qui est une réponse réaliste à une opposition qui a pris ces dernières années une tournure politique. (I.1.4.1)

Les PIR sont des exercices validés par le conseil et copilotés par le SEAE et la Commission Européenne avant validation par les OR ou Etat concernés. Considérant (i) la faible capacité de négociation démontrée par la CEEAC et la CEMAC pendant la programmation des PIR – et particulièrement du 11ème FED, (ii) la multiplication des canaux d'action autonomes par rapport aux OR (fonds fiduciaires, facilités d'investissement, instruments thématiques, programmes intra-ACP, etc.) et (iii) les obligations légales et règlementaires, y compris les engagements internationaux, qui s'imposent tant à la Commission Européenne qu'au SEAE, la cohérence interne avec les priorités des politiques de l'UE et ses engagements internationaux est inhérente au processus. (I.1.4.2)

Parmi les dimensions transversales, en priorité les Droits de l'Homme, la bonne gouvernance et la gouvernance démocratique, l'égalité homme-femme, l'environnement et le changement climatique, seule l'égalité homme-femme est effectivement documentée. Les autres dimensions sont de fait l'objet des domaines prioritaires des deux PIR, complétés à part inégale par les instruments thématiques. L'apport de ces derniers est limité car ils ont une entrée pays et une approche programmatique très globale qui n'est pas déclinée au niveau régional. (I.1.4.3)

CJ1.5 – La stratégie régionale de l'UE a évolué en fonction de sa capacité démontrée à atteindre les résultats et les impacts attendus, sur la base du système de suivi-évaluation de ses performances (interventions, résultats, impacts).

Globalement, le système fait bien circuler l'information de la base au sommet par plusieurs canaux complémentaires de reporting au niveau des projets ou du portefeuille, et moins officiellement par des contacts informels souvent plus transparents. La principale limite est l'accès à l'information du personnel en délégation. Les charges de travail administratif et de reporting laissent apparemment peu de disponibilité pour faire des états sur les forces et faiblesses des projets, surtout quand le partenariat est difficile ou le partenaire peu accessible ou encore peu porté à la reddition des comptes sur les résultats (par opposition aux activités, comme dans la matrice PACIE de la CEMAC).

Les différents niveaux de la hiérarchie au siège font de rares missions sur le terrain. Elles sont l'occasion d'une prise de connaissance détaillée des facteurs porteurs ou de blocage, avec des contacts avec les partenaires, au niveau technique ou politique selon le niveau hiérarchique.

A des périodicités moins rapprochées, les missions ROM et les évaluations de projets contribuent à générer de l'information sur les résultats. La configuration des missions ROM, et particulièrement le temps d'expertise disponible pour des projets multi-pays complexes, étalés sur des temps longs et bloqués par les faiblesses bien connues du partenaire de mise en œuvre, n'a pas favorisé leur utilisation par la coopération régionale, du moins pour ses projets-phare. (I.1.5.1-3)

Il est cependant difficile d'établir un lien de causalité entre l'information remontée en Afrique centrale et les innovations introduites par le PIR 11ème FED : la plupart de ces mesures ont été mises en place pour l'ensemble de la coopération régionale de l'UE sur le continent africain. Il n'en va pas de même pour les ajustements introduits après la signature du PIR 11ème FED en 2015, avec notamment le recours généralisé à la gestion centralisée et aux contrats de délégation. (I.1.5.4, I.1.5.5)

CJ1.6 – La réponse stratégique de l'UE de niveau régional met en évidence les complémentarités avec les réponses stratégiques aux autres échelles d'intervention de l'UE, globales (intra-ACP), continentales (en lien avec l'UA), nationales (PIN des États-membres de la CEEAC), ainsi qu'avec les approches thématiques faisant l'objet d'une programmation pluriannuelle (IcSP, EIDHR…) et enfin les facilités d'investissement (AFIF) et les fonds fiduciaires thématiques (migration).

Le manque de synergie entre les instruments de la coopération régionale de l'UE pendant le 10ème FED a été mis en avant dans la note d'orientation de la programmation du 11ème FED. La mise en œuvre du 10ème FED, surtout sur sa fin, a été marquée par l'apparition de nouveaux canaux pour mettre en œuvre des réactions rapides et ciblées qui ont augmenté la palette des réponses stratégiques et amélioré la complémentarité entre elles. Cette meilleure complémentarité est restée largement de principe, avec peu de synergie opérationnelle. L'accent était mis pour l'essentiel sur l'articulation PIN-PIR en mettant en avant l'atteinte d'une taille critique des actions. Cette articulation n'était déjà plus possible au moment de la préparation du PIR puisque les PIN avaient été adoptés. Les entretiens font état d'un manque d'information des DUE purement nationales sur les projets régionaux, malgré les consultations organisées par les délégations régionales.

La feuille de route conjointe de 2015 qui détermine les conditions de la mise en œuvre du 11ème FED s'engage pour une meilleure complémentarité entre les instruments de l'UE. Le texte du PIR évoque de manière répétée la complémentarité entre les instruments de l'UE (et ses partenaires) mais ne propose pas de disposition particulière pour la mettre en œuvre. Les éléments de preuve collectés amènent à penser que cette disposition n'est pas un oubli mais une option stratégique pour garder un maximum de flexibilité dans les décisions d'utilisation des ressources, afin de pouvoir être agile et rapide. La coordination entre les instruments et leur complémentarité a été remontée au siège, alors qu'elles étaient jusque-

là attendue des délégations qui n'avaient pas les moyens humains ni l'autorité correspondants. L'évolution de l'organisation interne de l'UE (SEAE/DEVCO), puis de celle de DEVCO (mise en avant d'unités thématiques qui coordonnent les différents instruments, cf. QE7) instaure cette flexibilité aux dépens du processus conjoint de programmation.

4.1.2 Paix, sécurité et stabilité

QE 2	Dans quelle mesure la coopération régionale de l'UE a favorisé la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique Centrale ?

Synthèse des critères de jugement :

2.0	2.1	2.2	2.3	2.4

CJ 2.0 – La coopération régionale de l'UE en matière de paix et sécurité a atteint les produits qui en étaient attendus pour les opérations ponctuelles mais pas pour conforter l'implication de la CEEAC en tant qu'institution régionale. Le MARAC (mécanisme d'alerte rapide, étendu à la médiation au sein de la CEEAC) fait exception.

CJ 2.1 – Les principaux conflits internes à la région ont été gérés, limités voir suspendus mais ils n'ont pas été résolus ; les causes de la violence sont toujours là. L'affrontement avec Boko Haram n'a pas été anticipé.

CJ 2.2 – La coopération régionale de l'UE a contribué à l'amélioration de la paix et à la sécurité dans la région. Les quatre opérations financées par l'UE ont atteint leur objectif tactique mais ne sont pas parvenus à une approche intégrée qui atténuerait les moteurs de conflictualité et de la piraterie. L'appui à la CEEAC, pour qu'elle s'affirme comme un acteur majeur du maintien de la paix et de la sécurité, s'est heurté aux inefficacités internes de la structure ainsi qu'à la réticence de ses EM et n'a pas abouti.

CJ 2.3 – La stabilité politique - et en particulier la gouvernance démocratique – ne s'est pas améliorée dans la région.

CJ 2.4 – La coopération régionale de l'UE n'est pas intervenue pour améliorer la gouvernance démocratique, si ce n'est comme une dimension transversale sans effet.

Réponse préliminaire à la question :

La coopération régionale de l'UE a contribué à des résultats positifs en matière de médiation de conflits, d'opérations de maintien de la paix, de combat contre des menaces hybrides transfrontalières et contre la piraterie maritime. Cependant, la région d'Afrique centrale reste la plus crisogène du continent africain, et l'UE ne parvient pas encore à contribuer à une transformation durable des moteurs de conflits dans la région, et à une gouvernance ancrée dans les impératifs de respect et de maintien de la sécurité humaine, pourtant fondamentale à la stabilisation et la pacification de cette région.

Les appuis de l'UE ont cependant contribué à la mise en place d'une architecture régionale qui pose les bases d'une gestion des conflits pour le futur, et ont permis de soutenir des interventions directement sur le terrain afin de pallier les fragilités des acteurs concernés. Les progrès enregistrés ont été certes freinés par une géopolitique régionale complexe mais également par la faiblesse du diagnostic initial, et la difficulté à cibler les moteurs profonds des conflits, les menaces hybrides et la criminalité régionale. L'appui technique apporté par l'UE n'a pas pu être accompagné par un dialogue politique suffisant avec la CEEAC.

Analyse par critères de jugement

CJ 2.0 – La coopération régionale de l'UE en matière de paix et sécurité et de stabilité a atteint les produits qui en étaient attendus

La réponse stratégique de l'UE aux conflits internes à la région a consisté à renforcer les capacités de la CEEAC dans le domaine « Paix et Sécurité » (P&S) et à financer des opérations de maintien de la paix et de médiation. L'amélioration de la gouvernance démocratique, initialement envisagée comme une composante à part entière du PIR 10ème FED en relation avec la stabilité, a été réduite à une dimension transversale des actions P&S.

La conception des projets (Programmes d'appui aux actions de la CEEAC en matière de paix et de sécurité – PAPS I et II) a insuffisamment pris en compte la complexité de l'environnement politique et institutionnel de l'Afrique centrale, et a mal anticipé la lenteur de la prise de décision et de la mise en œuvre des actions. Le diagnostic initial a été faible, n'a pas mis en évidence les faiblesses structurelles de la CEEAC ni le poids de l'économie politique de la région et de l'institution elle-même.

La mobilisation de l'AT auprès de la CEEAC dans le PAPS I s'est faite dans des conditions contractuelles qui ont handicapé le renforcement des capacités de l'OR. La sous-contractualisation a donné peu de possibilités à l'AT pour palier l''inertie institutionnelle et accomplir ses activités. Par la suite, le positionnement institutionnel du PAPS II sous l'égide du Département de l'intégration humaine, de la paix, de la sécurité et de la stabilité (DIHPSS) au lieu du Secrétariat lui-même a contribué à rendre l'AT inefficace. Les deux AT successives ont organisé des formations, des études et des expertises de court-terme en soutien aux cadres de la CEEAC. L'atteinte des résultats s'est heurtée principalement à l'absentéisme de l'encadrement de la CEEAC lié aux multiples activités de représentation ou au manque de motivation et de contrôle. Cette faible disponibilité pour remplir leurs fonctions techniques et administratives a conduit dans le meilleur des cas les AT à se positionner en substitution pour faire avancer la contractualisation et l'exécution des projets, au risque d'un isolement et de son enlisement dans les politiques internes au DIHPSS. Le PAPS II n'est ainsi parvenu à réunir son comité de pilotage qu'à trois occasions. D'un point de vue institutionnel cependant, des renforcements de capacité de certains services ont été atteints, ne serait-ce qu'à travers les travaux d'équipement du MARAC ou la création du service de médiation au sein de la CEEAC. Malgré les efforts réalisés, la durabilité de ce renforcement de capacité est minée par la pénurie budgétaire de l'institution et ses rivalités internes. Les résultats des deux projets en ont été significativement réduits. Ces maigres résultats n'ont pourtant pas empêché le quadruplement des financements de l'UE pour le secteur entre le début (4,8 M EUR) et la fin (19 M EUR) de la période sous revue.

Concernant les appuis aux opérations de soutien à la paix, les appuis ont couvert l'équipement, la formation et la logistique dans trois cas différents : la stabilisation en RCA, le combat contre la LRA et le combat contre Boko Haram. Dans les trois cas cependant, les objectifs stratégiques étaient flous. Les produits ont donc été délivrés, mais la compréhension de la chaine de résultats qui devait en découler est restée incertaine.

Plus récemment, la programmation sur le Golfe de Guinée se démarque au niveau des résultats. Les programmes GoGIN, PASSMAR et CRIMGO ont permis de mettre en place des infrastructures physiques et stratégiques qui permettent de mieux organiser des patrouilles maritimes, et de commencer un travail d'harmonisation de législation punitive contre la criminalité maritime. En revanche, la stratégie de réponse est affaiblie par son attention exclusive à la dimension maritime du problème de piraterie, excluant notamment sa dimension économique (I.2.0.1).

La gouvernance démocratique et les droits de l'Homme ont été insérés comme une dimension transversale dans le renforcement de capacités de la CEEAC, et à travers des actions bilatérales de l'UE avec les EM. Cependant, les activités n'ont pas été proportionnées au niveau de priorité qui leur était donné dans le PIR 10ème FED, et les activités n'ont pas mené à des résultats tangibles concernant la réduction de la conflictualité transfrontalière, la circulation des armes, le renforcement des Droits de l'Homme. Bien que la capacité de

compréhension et d'analyse des enjeux ait été renforcée au sein de la CEEAC – malgré un personnel plus que réduit -, cela n'a eu aucune traduction concrète pour les partenaires et les bénéficiaires finaux. La mauvaise gouvernance et la circulation des armes légères sont pourtant des moteurs de conflictualité et d'instabilité importants dans la région (I.2.0.2).

CJ 2.1 – Les conflits internes à la région ont été prévenus, gérés et résolus.

L'Afrique centrale était et reste la région la plus crisogène du continent. En 2008, il y avait déjà différents systèmes de conflits : des crises sécuritaires en RCA et au Tchad, des violences perpétrées par la LRA en RCA et en RDC, une insécurité persistante dans la région des Grands Lacs, particulièrement à l'est de la RDC. Ces crises persistent de manière structurelle, même si leur intensité varie selon les années. D'autres se sont rajoutées depuis, en particulier le groupe terroriste Boko Haram (I2.1.9).

Une menace supplémentaire et d'envergure plus importante vient en effet s'ajouter aux conflits frontaliers : l'extrémisme violent et le terrorisme. Les groupes tels que Boko Haram ciblent particulièrement les zones frontalières pour établir leurs activités et recruter. Cette menace réveille aujourd'hui une plus grande velléité d'organiser une réponse de sécurité collective, comme le démontre la réponse politique des EM de la CEEAC sur l'enjeu de Boko Haram (I2.3.2). Elle reste cependant peu robuste comparée à la menace elle-même.

Là où la CEEAC se démarque et démontre une énergie collective importante depuis dix ans est la question de la sécurité maritime dans le Golfe de Guinée. Bien que les conditions sécuritaires restent critiques en termes de commerce et de transit dans cette zone, les efforts de coordination stratégique avec la mise en place d'une architecture régionale et interrégionale permettent la mise en place d'une tactique punitive de la piraterie. Le sommet de Yaoundé de 2013 a permis de mettre en place une coopération interrégionale dont l'architecture institutionnelle est complexe et ne pourra donc porter ses fruits qu'à la condition que l'harmonisation des systèmes pénaux de chaque pays progresse. Ce projet est particulièrement porté par le Secrétaire General de la CEEAC. Cependant, cette architecture est encore fragile. Les patrouilles elles-mêmes sont assurées par la France, le Portugal, les Etats-Unis et l'Espagne. Il est attendu de la CEEAC qu'elle mobilise ses EM, mais elle reste encore dans l'incapacité de susciter un effort politique concerté et continu dans le temps. Le Centre interrégional de coordination (CIC) souffre de cette fragilité, étant en situation de sous-effectif et de sous équipement malgré les appuis européens, du fait de l'absence de financement de la part des États de la région.

L'attention portée à la criminalisation de la piraterie ne devrait pas faire oublier que les racines du problème sont profondément liées à une gouvernance démocratique et économique très insuffisante, menant à des inégalités socio-économiques profondes, au sous-développement et à la déliquescence des liens sociaux. La réponse sécuritaire, bien que nécessaire, ne peut résoudre durablement cette problématique tant qu'aucun changement structurel n'est apporté aux politiques économiques et sociales des pays concernés (I2.3.3).

L'insécurité prend racine dans les systèmes de conflits déjà en place, qui se nourrissent eux-mêmes de pauvreté, de sous-développement, et de mauvaise gouvernance basée sur une hyper-concentration du pouvoir dans les mains de l'exécutif et dans les capitales. Les logiques de gouvernance sont établies sur une exclusion permanente de groupes, sur la fragmentation des institutions étatiques et sur un affaiblissement de la cohésion sociale. Celle-ci affecte, entre autres, la capacité des organisations de la société civile à se positionner comme acteurs non-institutionnels de gouvernance démocratique, d'innovation sociale et technologique et de développement (I2.1.8).

Ce sont ces mêmes problématiques de gouvernance qui se retrouvent concentrées au sein de la CEEAC en tant qu'institution régionale gérant les questions de P&S (I2.1.1). Le système de gouvernance même de la CEEAC est caractérisé par une concentration des pouvoirs de décisions dans les mains des Chefs d'État. Dans une région caractérisée par un manque de confiance interétatique, cela implique que la CEEAC est généralement un organe de P&S peu réactif et paralysé par ses textes fondamentaux. La distance est très grande

entre la CEEAC et le terrain en matière de gestion et prévention de conflit, même si la Feuille de Route P&S a été une amélioration notable, mais déjà obsolète depuis 2013.

En conséquence, le COPAX, dont la réforme est discutée depuis dix ans, n'a connu aucune évolution, malgré la mise en place d'une feuille de route pour sa réforme (I2.1.2). Le Comité des Ambassadeurs qui avait été créé en 2009 pour assurer une liaison plus soutenue entre la CEEAC et ses EM n'est pas impliqué dans les décisions de la CEEAC. Il n'y a pas non plus d'harmonisation des politiques de P&S entre les EM, à l'exception, récente, de la sécurité maritime (I.2.1.7).

En revanche, le système d'alerte rapide (MARAC), le service de médiation, et les forces en attente (FOMAC) ont été significativement renforcés. Depuis 2017, le MARAC est équipé d'infrastructures de communication et de stockage d'information effectifs qui lui permet d'être relié aux 22 correspondants décentralisés de ses EM. Le MARAC produit des rapports et notes de synthèse de bonne facture qui sont aujourd'hui exploités par les EM. Le système de médiation a pris une place prépondérante en RCA. La FOMAC a amélioré ses capacités d'intervention et de formation, y compris dans le domaine civil mais ce dernier reste très faible comparé aux composantes militaires.

CJ 2.2 – La coopération régionale de l'UE a contribué à l'amélioration de la paix et à la sécurité dans la région.

La coopération régionale mobilise plusieurs niveaux complémentaires, afin de contribuer à activer des leviers de stabilisation et de collectivisation de la sécurité régionale. La décision de soutenir la CEEAC est politique, en lien avec la décision de soutenir l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA). Le soutien est principalement d'ordre technique, logistique et matériel.

L'UE a contribué à construire des capacités techniques fondamentales pour intégrer la CEEAC dans l'architecture africaine de paix et de sécurité. Le MARAC et son service de médiation, appuyé par le PIR et l'APF, ont enregistré des progrès tangibles en termes de structuration et de compétences techniques. Cela leur a permis de contribuer à une gestion nouvelle du conflit en RCA, dont les cycles de violence freinent l'intégration régionale politique. Le PAPS II et l'APF ont également été moteurs dans l'implication de la société civile au sein de la CEEAC et le renforcement de la FOMAC. La structure même de la CEEAC reste cependant un frein à une gestion des conflits réactive et efficace, et l'appui de l'UE n'est pas encore parvenu à impulser et accompagner la redéfinition de son mandat et sa nécessaire restructuration. L'appui technique apporté par l'UE n'a pas été accompagné par un dialogue politique suffisant avec la CEEAC, ainsi qu'avec les EM eux-mêmes, au travers des Délégations de l'UE, ce qui a limité considérablement l'atteinte des résultats attendus.

En matière de gestion des conflits et de l'insécurité transfrontalière, le soutien direct apporté par l'UE au déploiement des troupes CEEAC en RCA dans la mission MICOPAX a permis de stabiliser temporairement le pays entre 2008 et 2013. Le soutien de l'UE à la force multinationale combattant la Lord's Resistance Army a considérablement affaibli le groupe rebelle.

Étude de cas : Appui à la médiation de la CEEAC dans la crise en République Centrafricaine

Au travers de l'APF et du PIR, l'Union Européenne appuie la CEEAC dans le développement de son service technique de médiation au sein du MARAC depuis 2014. Le développement et les progrès enregistrés par ce service technique sont parmi les contributions les plus solides de l'UE dans sa programmation régionale auprès de la CEEAC. Malgré les avancées, les difficultés rencontrées par le service technique de médiation mettent en exergue les conflits internes à l'institution qui freinent son développement général. En 2014, après la prise de pouvoir par les Seleka de la capitale de la RCA, la CEEAC a été l'un des premiers acteurs à envisager la nouvelle crise centrafricaine dans une perspective de médiation et de dialogue pour laquelle elle était préparée et compétente. Cependant, les efforts qui avaient été mis en place au niveau technique se sont vus ironiquement affaiblis par la conduite d'une médiation par le Président du Congo-Brazzaville, qui a préféré mettre en place son propre secrétariat de médiation, plutôt que d'utiliser l'équipe CEEAC. Cette initiative souligne l'absence de coopération, et même la compétition entre la CEEAC et ses EM. La méfiance reste le maître mot dans la région Afrique centrale, et celle-ci se cristallise au sein de la CEEAC. Malgré cela, le secrétariat technique de la CEEAC a obtenu des acteurs régionaux et internationaux de conduire des consultations auprès de la population de toute la RCA, entre le Forum de Libreville (2014) et le Forum de Bangui (2015). Ces consultations ont marqué une rupture positive pour la population de la RCA, dont les communautés ont pu prendre part à un processus politique duquel ils sont d'ordinaire systématiquement exclus. Ces consultations ont alimenté le dialogue au sein du Forum de Bangui, qui a abouti à des recommandations qui sont encore aujourd'hui considérées comme un repère dans la transition politique et structurelle nécessaire dans le pays. La compétence de médiation au sein du MARAC est aujourd'hui le moteur de la politique de gestion des conflits de la CEEAC. Celle-ci n'est pas seulement conçue autour d'une perspective militaro-sécuritaire, mais inclut également la dimension humaine des conflits. La préservation de ce service, qui est aujourd'hui fragilisé par la fin du PAPS II et le retard de commencement du PARCIC, est également menacée par des dynamiques internes qui émanent de la FOMAC. Pourtant, la mise en place du service de médiation de la CEEAC a permis à celle-ci de s'harmoniser davantage avec l'architecture de paix et de sécurité de l'Union Africaine, et de faire prévaloir une compétence de résolution des conflits plutôt que de gestion de conflits.

L'appui de l'UE a contribué à réduire de manière significative la menace territoriale de Boko Haram au travers du soutien en formation et logistique apporté à la Force Multinationale (MNJTF). Dans le cadre de l'appui à la MNJTF, l'UE a fourni un appui logistique et formation au travers de la Cellule de Coordination et de Liaison (CCL) qui a permis aux troupes nationales d'améliorer leur performance tactique contre Boko Haram. Au bout de deux ans d'action, l'effet est notoire : l'occupation territoriale de Boko Haram a effectivement largement diminué et les pays concernés ne considèrent plus le groupe terroriste comme une réelle menace. En ce sens, l'UE a contribué à une stabilisation sécuritaire et à la réduction d'un problème transfrontalier (I2.2.2). Il existe cependant des incohérences dans l'appui fourni par l'UE. En premier lieu, la CCL n'a jamais conclu de Memorandum avec les pays recevant un appui pour leur effort militaire, ne permettant donc pas de mettre en place des modalités de coopération claires, ni des objectifs spécifiques. Ainsi, la CCL rapporte avoir soutenu les troupes tchadiennes assidument pendant deux années, puis avoir vu le lien, la communication et les modalités d'échange diminuer de plus en plus à partir du moment où les troupes ont considéré être assez autonomes. La CCL n'a eu aucun moyen de monitorer le progrès des troupes, ni la manière dont elles géraient les activités tactiques dans un contexte militaire flou compte tenu de l'aspect hybride de Boko Haram. Le lien entre la phase tactique militaire et celle de la stabilisation ne s'est pas concrétisé sur le terrain. Les Etats se désengagent des territoires regagnés lorsque la menace aigue est considérée comme passée, sans mettre en œuvre des politiques de développement socioéconomiques spécifiques ou même un simple accès aux services de base. En somme, les problèmes de l'appui à la MNJTF rejoignent ceux de la MICOPAX – une stabilisation temporaire a été accomplie, mais aucune transformation des moteurs de conflit n'a été réalisée car ces déficits sécuritaires sont liés aux enjeux de gouvernance et de combat contre la corruption qui ont connus peu d'amélioration. Le déploiement des troupes tchadiennes et camerounaises démontre une capacité de mobilisation qui n'existait pas il y a dix ans. Cela renforce les perspectives de déploiements autonomes futurs de la force en attente de la CEEAC soutenue par l'UE.

Des rapports de violations des Droits de l'Homme ont été produits par des ONG actives dans la zone d'activité militaire. Si ces rapports sont véridiques, l'appui apporté à des troupes dont

le comportement serait en opposition avec la sécurité humaine contribuerait à associer l'UE, non pas à la sécurisation et la stabilisation de la zone, mais avec une mise en danger des populations civiles selon les perceptions locales.

En bref, bien que ces missions aient enregistré des succès tactiques, l'appui de l'UE n'a pour le moment pas réussi à amener ses partenaires à cibler les moteurs profonds des conflits dans la région. Ceux-ci continuent de se complexifier, et la région d'Afrique centrale n'a pas connu d'amélioration majeure en termes de paix et sécurité sur la dernière décennie. Compte tenu de la nature complexe des vecteurs de conflictualité transfrontalière, l'analyse des systèmes de conflits régionaux de l'UE n'a pas été suffisamment approfondie et actualisée.

En matière de sécurité maritime, l'UE contribue à la mise en place d'une architecture institutionnelle et sécuritaire sur l'ensemble du Golfe de Guinée pour une meilleure coordination et un début d'harmonisation des systèmes judiciaires des pays côtiers du Golfe en matière de criminalisation de la piraterie. Ce travail souffre encore de la fragilité institutionnelle de la CEEAC, dont les EM sont peu mobilisés pour améliorer la coordination, mais des progrès sont enregistrés pour l'harmonisation. L'appui de l'UE a fortement contribué à la mise en place du CRESMAC et du CIC. Cette architecture est encore fragile car les centres CRESMAC et CIC sont sous équipés et ne disposent pas d'un personnel suffisant. Les résultats sont encourageants mais, là-encore, le fait de ne pas cibler en parallèle les moteurs profonds de la piraterie pourrait compromettre leur pérennité (I2.2.3).

Malgré un appui continu avec les deux PAPS, la réforme de la CEEAC et particulièrement celle de la COPAX n'ont pas vu le jour (I2.22.2) par manque de volonté politique de ses EM de les reformer et de les crédibiliser comme un système de veille et d'action sur les dossiers P&S régionaux. Des progrès internes ont été accomplis dans la programmation des unités techniques (ALPC, élections, OSC) mais avec peu ou pas de résultats concrets.

La difficulté vient du fait que, dans la formulation des deux programmes PAPS, il est fait l'hypothèse d'une implication et d'une volonté des EM de travailler par et pour la CEEAC. L'apprentissage ne s'est pas fait d'un projet à un autre avant le PARCIC du 11ème FED, pour lequel le suivi réalisé par le personnel en délégation a cependant permis de changer de stratégie face aux capacités internes extrêmement faibles de la CEEAC en termes de ressources humaines et de fonctionnement institutionnel.

Les problèmes de sécurité restant prédominants dans cette zone crisogène de l'Afrique, l'UE a fourni un appui qui a permis de gérer l'insécurité plutôt que d'œuvrer à la résolution durable des conflits.

CJ 2.3 – La stabilité politique - et en particulier la gouvernance démocratique – a été améliorée dans la région.

Dans l'ensemble, la gouvernance démocratique dans la région d'Afrique centrale n'a pas connu de progrès, mis à part à Sao Tomé e Principe, et possiblement en RCA où les dernières élections se sont tenues de manière transparente et aussi efficace que possible dans un pays qui continue de traverser une crise politique et sécuritaire grave. Il restera cependant à voir si une gouvernance de qualité arrive à s'étendre en dehors de Bangui, où le pouvoir a été historiquement concentré, aux dépens de l'arrière-pays.

Les élections de 2016 au Tchad, au Congo, au Gabon et celles de 2017 au Rwanda ont toutes été marquées, selon les contextes, par des irrégularités, un usage de la force, des crises constitutionnelles, des contestations violentes et des allégations de fraudes. La stabilité politique est imposée en excluant l'alternance, au prix de l'affaiblissement des institutions démocratiques par la concentration des pouvoirs au sein des Présidences et un cercle d'élite autour des Présidents, et par la sécurisation du pouvoir par la force et l'intimidation. Les forces de sécurité sont par ailleurs souvent maintenues en état de division et entretenues par des relations clientélistes qui empêchent un Etat de droit de prendre racine. Peu de séparation de pouvoir existe. Les EM de la CEEAC sont ainsi classés parmi les plus corrompus et les moins démocratiques de l'Afrique (I2.3.1).

L'hyper-concentration du pouvoir qui marque les régimes d'Afrique centrale implique par ailleurs une concentration des pouvoirs dans les capitales de pays, un sous-développement

des zones frontalières et un manque de présence de l'Etat dans celles-ci. De ce fait, les tensions frontalières n'ont connu que peu d'amélioration au cours des dix dernières années, mis à part pour des démarcations de frontières relativement peu contentieuses (ile de Mbanié et frontières maritimes RDC/Angola). Pour la plupart, les frontières, surtout dans les pays connaissant des conflits larvés, restent poreuses, et restent par conséquent le théâtre de grand banditisme, de trafics, de corruption, et de formation de groupes armés (RCA, RDC par exemple).

CJ2.4 – La coopération régionale de l'UE a contribué à l'amélioration de la stabilité et de la gouvernance démocratique dans la région

La coopération régionale de l'UE n'est pas intervenue directement sur la gouvernance démocratique et les Droits de l'Homme, et donc la stabilité, a contrario du contenu du PIR 10ème FED. La priorité a été entièrement donnée à la composante paix et sécurité à la fois du fait de l'actualité des conflits dans la région et de l'incapacité reconnue des organisations régionales à influencer leur EM dans un domaine où le principe de souveraineté est particulièrement sensible. La gouvernance démocratique a été abordée comme une dimension transversale du domaine P&S, donc sans activité ni produits attachés. Il n'y a donc pas de contribution de la coopération régionale à une amélioration même hypothétique de la gouvernance démocratique des pays d'Afrique centrale (à l'exception de Sao Tomé e Principe).

L'essentiel de l'action de l'UE pour améliorer la gouvernance démocratique a été mené sur les PIN et les instruments thématiques, donc au niveau national.

4.1.3 Intégration commerciale et amélioration de la compétitivité

QE 3	Dans quelle mesure la coopération régionale de l'UE a-t-elle su évoluer de manière informée pour répondre aux défis de l'intégration commerciale et de l'amélioration de la compétitivité en Afrique Centrale ?

Synthèse des critères de jugement :

3.0	3.1	3.2	3.3

CJ3.0 – L'insuffisance de la réalisation des produits de la coopération régionale de l'UE est incontestable, et s'est répétée au cours de la période par les faibles résultats obtenus par les deux programmes clés de la coopération européenne en matière d'intégration régionale économique, le PAIRAC et le PACIE.

CJ3.1 – La coopération régionale de l'UE n'a pas atteint les résultats attendus qui se concentraient sur deux aspects principaux : i) la construction d'un marché commun et le développement de la place de la région dans le commerce international ; et ii) la compétitivité et la diversification des secteurs productifs. Les produits eux-mêmes n'ont pas été atteints et les deux OR n'ont pas mis en œuvre de politiques et encore moins de programmes pour contribuer à la réalisation des produits.

CJ3.2 –L'UE a disposé d'une analyse réaliste des difficultés rencontrées, notamment dans la mise en œuvre du PAIRAC et du PACIE. L'ensemble des éléments clés du contexte n'a cependant pas été élucidé et les évolutions du contexte durant la durée de mise en œuvre du projet n'ont pu être anticipées.

CJ3.3 – Le PACIE II est encore en phase de formulation. Le PIR 11ème FED prend cependant une option forte en allouant 74% des ressources du domaine de l'intégration économique (domaine 2) aux infrastructures régionales de connexion de transport et d'interconnexion électrique. Le renforcement des capacités des administrations régionales et nationales est combiné, ce qui est une leçon apprise du 10ème FED, et réduit à 26% des ressources.

Réponse à la question :

La coopération régionale de l'UE n'a pas contribué significativement au renforcement de l'intégration économique régionale en Afrique centrale. La région demeure très faiblement intégrée dans le commerce international et la compétitivité de ses entreprises a peu progressé. Le diagnostic des trois PIR de la période sur les obstacles à l'intégration économique et commerciale identifie pourtant clairement les défis. La coopération européenne aurait pu parvenir à ses objectifs initiaux dans un contexte régional plus propice sans pour autant qu'un APE soit conclu. Néanmoins les négociations de cet accord ont vu émerger des demandes de mesures d'accompagnement de la part des EM bien plus conséquentes que le contenu du PACIE. Ces retards sont dus à une conjonction de plusieurs facteurs, notamment à un contexte sécuritaire difficile (RCA), à des retards de contributions des EM (Afristat), au recours inédit (dans ce domaine et dans la région) à des conventions de contribution avec des organisations internationales, et à un manque de volonté politique des EM en matière d'intégration économique régionale. Le contrat de délégation avec l'ONUDI pour la compétitivité (PRMN) et l'infrastructure qualité (PIQAC) notamment, a appauvri la démarche régionale de l'UE en la faisant dériver vers des sous-projets nationaux sans lien avec l'intégration régionale et sans effet durable. La modalité de mise en œuvre n'a pas permis à l'UE d'ajuster son approche en même temps qu'elle l'a privée d'espace pour le dialogue de politique. A l'inverse la coopération européenne à travers son appui à l'initiative Afritac du FMI obtient des résultats tangibles en matière d'administration fiscale et douanière et de gestion des finances publiques.

Analyse préliminaire des critères de jugement

CJ3.0 – La coopération régionale de l'UE en matière d'intégration économique a atteint les produits qui en étaient attendus

L'insuffisance de la réalisation des produits de la coopération régionale de l'UE est incontestable, et s'est répétée au cours de la période par les faibles résultats obtenus par les deux programmes clés de la coopération européenne en matière d'intégration régionale économique, le PAIRAC et le PACIE.

Le PAIRAC (16 M EUR, 9ème FED) avait des objectifs très ambitieux que le processus interne d'instruction de l'UE n'a pas su réduire faute d'expertise et d'analyses fines. Sa mise en œuvre a été difficile, avec des retards et dysfonctionnements qui ont conduit à un niveau de décaissement entre 15 et 40% selon les composantes. Le PIR 10ème FED a cependant réaffirmé l'importance de l'harmonisation régionale en matière économique et commerciale, avec un ancrage fort sur les négociations d'un APE régional. Le PACIE (68 M EUR, 10ème FED) a succédé au PAIRAC. La mise en œuvre du PACIE a été marquée par un retard important pris dès le départ, et une mise en œuvre, de même que celle de son AT, fortement affectée par la crise en RCA où la CEMAC, ordonnateur régional en charge de sa gestion, avait son siège. En 2016, seulement 8% des projets étaient totalement exécutés, 46 % des projets étaient en cours d'exécution, 38% étaient en attente de mise en œuvre (à travers le DP1), et déjà 8% des projets étaient abandonnés car réalisés par d'autres bailleurs.

La composante 1 du PACIE est dédiée à l'approfondissement de la convergence macroéconomique. Les activités prévues de ce cadre incluent notamment la contractualisation d'Afristat dans le cadre du renforcement de la surveillance multilatérale. Cette contractualisation a connu un retard important après avoir dû attendre le respect des engagements de contributions des EM. La convention de subvention a été finalement signée en avril 2017. Les composantes 1 & 2 du PACIE intègrent également une convention de contribution avec Afritac Centre, dont les résultats sont pour l'heure satisfaisants, mais varient en fonction des secteurs et des pays.

Dans le cadre de cette composante 2 du PACIE – dédiée à la compétitivité et à l'évolution vers le marché commun et l'accompagnement de l'APE, la réforme fiscalo-douanière a été confiée au Centre régional du PNUD pour l'Afrique. Plusieurs activités clés ont été menées

(67% taux d'exécution la première année (2015-2016) malgré un retard au démarrage) (I.3.0.1). Au cœur de cette composante 2 était également prévue la signature d'une convention de contribution avec l'UN-CEA pour l'harmonisation des politiques commerciales CEEAC-CEMAC. Après beaucoup de retard, celle-ci a été signée et a permis un démarrage des activités seulement dans la 2ème moitié de 2017 (I.3.0.2). La composante 3 dédiée aux transports et infrastructures est traitée dans la QE4.

Le document interne de préparation du PIR 11ème FED constatait en 2015 le peu d'avancées des chantiers de construction de l'union douanière, du marché commun, de l'intégration commerciale et de la convergence macroéconomique en Afrique centrale.

Une difficulté dans la réalisation des produits attendus dans le cadre de l'intégration régionale économique réside dans la grande faiblesse du dialogue de politique, pourtant crucial tant entre la CEMAC et la CEEAC qu'entre la CEMAC et les EM. L'UE a appuyé ce dialogue avec le PAMEC (Programme d'Appui aux Mécanismes de Coordination et au renforcement des capacités de la CEEAC/CEMAC pour la mise en œuvre et le suivi du PIR) dès le PIR 10ème FED mais le projet n'a été mis en œuvre que tardivement (2016 pour la CEEAC, 2017 pour la CEMAC) et n'a pas atteint l'objectif recherché (cf. QE6). Même pour faire face à la dégradation de la situation économique de la région ces dernières années avec la crise des prix des matières premières, la CEMAC et la CEEAC n'ont pas amélioré leur collaboration, afin notamment d'améliorer le climat des affaires et d'encourager l'investissement privé et la diversification économique (I.3.0.3, I.3.0.4). Les seuls espaces de dialogue sont en définitive les comités de pilotage exécutifs (COPIL) organisés par l'UE mais avec des agendas fortement ciblés sur l'exécution de la coopération régionale.

CJ3.1 – La coopération régionale de l'UE a atteint les résultats attendus

La coopération régionale de l'UE n'a pas atteint les résultats attendus qui se concentraient, dans le domaine de l'intégration régionale économique sur deux aspects principaux : i) la construction d'un marché commun et le développement de la place de la région dans le commerce international ; et ii) la compétitivité et diversification des secteurs productifs.

Les résultats attendus se sont peu matérialisés, d'une part parce que les programmes PAIRAC, puis le PACIE et les initiatives intra-ACP ont été, avec des taux d'engagement et de contractualisation limités, fortement mis en échec en Afrique centrale, du fait de multiples facteurs tels que le manque d'implication des EM, la faible mobilisation du secteur privé régional, les priorités retenues et le contenu des programmes mis en œuvre (affectés par les négociations APE), le chevauchement des OR, et leurs faiblesses structurelles et conjoncturelles (conflit arme en RCA siège de la CEMAC). Au terme du PAIRAC et dans l'attente de la formulation du PIR 10ème FED, aucun progrès notable n'avait été relevé dans la composante douanière (double taxation, distorsions dans l'application du TEC), ni de façon générale, dans l'application de la règlementation communautaire. Au terme de la période d'évaluation (2016) la faible mise en œuvre du PACIE n'a pas permis de faire des progrès significatifs et les mêmes constats peuvent être faits. Le PRMN et le PIQAC se sont transformés de facto en sept projets nationaux concomitants, avec des comités de pilotages nationaux qui ont primé sur les orientations de la stratégie de l'UE et celles du comité de pilotage régional. La mise en œuvre de ces projets par contrat de délégation (avec l'ONUDI, en l'espèce) a supprimé le dialogue de politique, et pratiquement exclu la possibilité de recadrer les projets et les décisions prises localement au bénéfice d'une atteinte des obligations contractuelles de mise en œuvre des activités. La CEMAC s'est peu impliquée dans ce programme en dehors d'une présence lors des comités de pilotages régionaux. (I3.1.1)

Les résultats attendus de la coopération régionale de l'UE – création d'un marché commun et intégration de la région dans le commerce international, via un APE régional – sont régulièrement réaffirmés par les OR et leurs EM dans les médias comme des objectifs clés pour la région, sans que cela ne génère d'actions concrètes ou de résultats. En effet les deux OR n'ont pas contribué à la création du marché commun, au développement du commerce intrarégional et international, ni à l'amélioration de la compétitivité des entreprises et plus

spécifiquement des PME régionales pendant la période sous revue. La situation apparait bloquée depuis des années sans perspective d'amélioration. La complexité des dynamiques économiques et politiques entre pays de la région n'est pas favorable à une évolution vers plus de libre-échange. (I.3.1.2)

Le commerce intrarégional, tout comme la place de la région dans le commerce international, n'ont pas du tout progressé au cours de la période évaluée. La région est même apparue fragile face aux chocs exogènes, par exemple face à la baisse des prix des matières premières sur la fin de la période évaluée. Les diagnostics de 2008 et ceux de 2017 en matière de compétitivité des PME sont pratiquement identiques, notamment en matière de freins et de difficultés rencontrées (e.g. coût élevé des facteurs (énergie), difficulté à obtenir des prêts bancaires à des taux qui ne soient pas usuriers, politique fiscales nationales lourdes et peu différenciées). La coopération régionale de l'UE n'intégrait pas cette dimension de la compétitivité des PME en début de période (PAIRAC) et ne s'est pas donné les moyens de réaliser des progrès sur ce résultat étant donné les budgets alloués, la structure de coopération choisie et la faible dimension régionale des projets en question (PRMN – 6 MEUR, PIQAC – 6 MEUR).

CJ3.2 – L'UE a disposé en continu d'une analyse réaliste des causes des difficultés rencontrées

L'UE a disposé en continu d'analyses réalistes des difficultés auxquelles son action devrait faire face pour promouvoir l'intégration économique et commerciale en Afrique centrale. Une documentation abondante a toujours existé dans ce domaine même si les bases statistiques peuvent être fragiles. Les services ont disposé notamment en 2012 d'une revue stratégique où les ressorts de l'économie politique de l'intégration régionale, notamment économique, ont été analysés. L'expérience cumulée de la mise en œuvre du 9ème et 10ème FED a été capitalisée, même si de façon diffuse et parfois informelle, au niveau du siège comme des délégations, comme en attestent les informations collectées au siège et en délégation.

Il n'y a que le PAIRAC du 9ème FED qui n'ait pas disposé lors de sa formulation d'information pertinentes sur l'environnement de sa mise en œuvre. À l'époque, les négociations APE qu'il servait paraissaient bien engagées, avec le soutien notamment du Gabon et du Cameroun, et la CEMAC semblait une institution solide qui soutenait l'ouverture commerciale intérieure et extérieure. Ce n'est qu'avec le premier rapport ROM que la situation s'est clarifiée, avec la mise en évidence du manque de volonté des EM de transposer les décisions prises au niveau régional et la pénurie de ressources de la CEMAC, affectée par des arriérés de contribution de ses EM. Il est apparu par ailleurs un fort décalage entre le PAIRAC et les attentes des partenaires d'un accompagnement financier massif en compensation de la signature d'un APE régional, pour que la région soit compétitive lorsque les barrières douanières devaient être levées progressivement d'ici 2020. (I.3.2.1)

Le PACIE a bénéficié dès sa conception à la fois des apprentissages du PAIRAC et du résultat de plusieurs études afin de mieux cerner le contexte de l'intégration régionale économique et commerciale. Le contexte économique des pays de la région CEMAC+ (les six pays de CEMAC, Sao Tomé e Principe et la RDC) est bien décrit (ineffectivité de la ZLE ou de l'union douanière, barrières tarifaires ou non, déficit d'infrastructure de connectivité régionale, etc.). Cependant des facteurs aussi importants que la diversité des situations économiques des EM , leurs intérêts et politiques divergents, l'importance du secteur informel dans l'économie et les autres raisons à la source du générique « manque de volonté politique » ne sont pas pris en compte. Le programme, bien que non-conditionné à cette signature, fait l'hypothèse d'une signature d'un APE régional. Cependant, les secteurs de concentration sélectionnés restaient importants pour l'intégration économique régionale sans la signature d'un tel accord. Cependant, cette hypothèse semblait déjà irréaliste, les négociations ayant marqué un temps d'arrêt dès 2009, ce qui indique l'ampleur du décalage avec la réalité. La stratégie de gestion des risques a été également inconsistante.

La mise en œuvre du PRMN et du PIQAC, et plus généralement le recours aux conventions de contribution, a révélé des difficultés qui n'avaient pas été anticipées, telles que les

difficultés liées à la rigidité et à la faible adaptation d'un programme type aux spécificités de la région et à celles de chaque pays. L'approche standardisée de l'ONUDI a été conçue pour des projets nationaux et n'a pas su évoluer vers un projet régional servant la stratégie du PIR. Les modalités de mise en œuvre ont favorisé la coexistence de sous-projets nationaux sans lien entre eux et éventuellement en concurrence. Les termes contractuels ont quant à eux favorisé la mise en conformité des activités avec les obligations contractuelles, sans prise en compte des résultats à atteindre. (I.3.2.2)

La coopération régionale de l'UE a eu tendance à se focaliser sur les déclarations des chefs d'État réunis en sommets régionaux plutôt que sur les données structurelles de la région et les politiques réellement mises en œuvre par les EM pour configurer ses projets. L'incidence des limites de la capacité de la CEMAC à impulser des dynamiques et des projets extrêmement ambitieux pour la région apparait sous-évaluée. Le dispositif de formulation de projets aussi stratégiques que le PACIE a été ainsi entaché du même manque de réalisme que la programmation des PIR et pour la même raison : le manque de transparence sur les problèmes à surmonter, voulu par les OR et que le processus interne d'instruction n'est pas parvenu à atténuer(I.3.2.3, I.3.2.4).

CJ3.3 – L'approche conçue et mise en œuvre avec le 11ème FED répond aux défis identifiés dans les cycles précédents

Il y a un décalage temporel important entre les options stratégiques qui figurent dans le PIR 11ème FED signé en 2015 et le début de la mise en œuvre des activités liées à l'intégration économique. En tout premier lieu, le PACIE II est encore en phase de formulation, ce qui rend malaisé une analyse approfondie de la mise en œuvre du PIR 11ème FED dans le domaine de l'intégration économique régionale. Dans sa formulation on peut cependant déjà constater que le PIR prend une option forte en allouant 74% des ressources du domaine 2 aux infrastructures régionales de connexion des transport et d'interconnexion électrique. Ce choix acte le fait qu'il est essentiel de créer les conditions physiques des échanges intracommunautaire et de la réduction du coût des facteurs avec un approvisionnement en électricité régulier, de qualité et éventuellement moins cher. Le renforcement des capacités des administrations régionales et nationales sont combinés, ce qui est une leçon apprise du 10ème FED, et réduit à 26% des ressources.

Etude de cas : Le tarif extérieur commun (TEC) de la CEEAC

Le constat est sévère, au cours de la période d'évaluation, peu de progrès ont eu lieu en matière d'intégration économique dans la région Afrique centrale. Au sein de la CEMAC, si la Zone de libre-échange (ZLE) et l'union douanière (UD) sont établis dans les textes communautaires, leur transposition dans les droits des EM pose problème. De plus de nombreuses barrières non-tarifaires demeurent. L'union douanière de la CEMAC n'existe que dans les textes communautaires, du fait du non-respect de la libre pratique. En ce qui concerne la CEEAC, la mise en place d'une zone de libre-échange et d'un Tarif Préférentiel d'une TEC commun aux onze pays de la communauté sont des objectifs déjà formulés au début de la période d'évaluation et qui n'ont toujours pas été réalisés.

A l'heure actuelle, l'Union douanière n'est donc toujours pas en place, et la zone de libre-échange CEEAC, étape préalable à l'UD, n'est pas non plus une réalité de fait. Seuls trois des onze EM - le Cameroun, le Congo et le Gabon- ont rempli une condition importante préalable à l'effectivité de la ZLE en incorporant le Tarif préférentiel de la CEEAC (TP/CEEAC) à leurs lois de finances respectives, malgré les efforts d'information et de formation menés, notamment par l'UE dans le cadre du PACIE. Le fait que certains EM, l'Angola, le Burundi, le Rwanda et la RDC, appartiennent simultanément à d'autres CER (SADC-COMESA-EAC) créer des difficultés. En plus des règlementations nationales qui demeurent en vigueur au détriment des normes communautaires, la non-appropriation des instruments et outils de la ZLE par les différents acteurs (administrations, opérateurs économiques, organisations intermédiaires) est un frein majeur à la mise en œuvre effective de la ZLE-CEEAC, et illustre le manque de volonté politique des EM. L'UE a peu œuvré à la mise en place effective d'un TEC/TP CEEAC sur la période évaluée, mais cette échelle d'intégration économique ne semble pas souhaitée par les EM, ni poussée par la CEEAC elle-même.

Les étapes additionnelles de l'intégration économique régionale au-delà de l'UD, le marché commun puis l'union économique et monétaire - qui suppose notamment une convergence macro-économique, sont toujours hors de portée de la CEEAC. De plus, le commerce intrarégional, tout comme la place de la région dans le commerce international, n'ont pas du tout progressé au cours de la période évaluée.
A travers le PACIE essentiellement, l'UE a entrepris d'appuyer la convergence macro-économique dans la région et le commerce intrarégional. En plus des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce programme et des résultats jusqu'ici très insuffisants, il faut noter que la stratégie de coopération de l'UE en matière d'intégration économique régionale est mise en œuvre sur le même champ géographique que celui des négociations APE, champ choisi et déterminé par les Etats de la région. Il s'agit donc de la CEMAC et de Sao Tomé auquel s'est ajoutée la RDC dans le cadre des négociations APE. Ces actions à l'échelle « CEMAC + » sont donc peu pertinentes dans le cadre d'une intégration au niveau de la CEEAC, elles ne reposent de plus sur aucune réalité juridique ou institutionnelle. Ces efforts pour supporter les dimensions d'intégration nécessaires pour une ZLE et une union douanière à l'échelle de la CEEAC laissent de fait trois pays (Burundi, Rwanda et Angola) à l'écart. De plus, la signature de l'APE intermédiaire du Cameroun, dans l'attente de la signature des autres pays de la région, va à l'encontre d'un TEC-CEEAC. L'APE crée une parenthèse qui certes ne concerne que les relations entre le Cameroun et l'UE, alors que l'ensemble des relations de la région avec le reste du monde n'est pas affecté, mais l'accord met fin, de fait, au TEC de la CEMAC, en créant un tarif extérieur distinct s'appliquant par l'un de ses membres à l'un des partenaires économiques des pays de la région.

L'environnement de la coopération régionale de l'UE a considérablement changé depuis la signature du PIR. Les prérequis plus ou moins implicites du PIR n'ont pas été satisfaits, avec notamment la réduction des contributions des EM au fonctionnement des OR, la dispersion géographique persistante de la CEMAC, la pénurie de ressources humaines au sein de la CEEAC, la carence de transposition des décisions prises au niveau régional par les administrations nationales. Un tournant important a été la mise à jour progressive de montants inéligibles considérables dans tous les secteurs, qui ont déclenché des décisions au siège qui s'imposent aux services de DEVCO. (I.3.3.1)

Dans la mesure où le PIR n'avait pas statué sur les modalités de mise en œuvre des composantes liées à l'intégration économique, elles ont été adaptées en introduisant la gestion centralisée des activités de l'UE en Afrique centrale et le recours à d'autres opérateurs que les ordonnateurs régionaux dûment mandatés (ORDM) et les ON pour l'exécution des activités (avec des contrats de délégation pour l'essentiel). Cette modalité de mise en œuvre répond de fait aux défis identifiés pour la saine gestion des fonds publics et le respect des procédures du FED mais il reste à déterminer si i) elle est gérable par les délégations compte tenu de leurs ressources humaines limitées et ii) si elle va obtenir des

résultats en matière d'intégration économique régionale. Cette nouvelle approche se construisant en fonction de contraintes et d'opportunités qui émergent à l'avancement, elle n'est pas clairement théorisée, notamment pour ce qui est de l'appropriation des résultats par les EM de la région. (I.3.3.1)

En conséquence, l'application du principe de subsidiarité entre les dimensions régionales et nationales est en pratique absente de la mise en œuvre du 11ème FED. Le dispositif qui se met en place dans le domaine de l'intégration économique remet pour l'essentiel à plus tard les avancées politiques ou de politique. Il prend acte de la faiblesse des OR et mise l'essentiel des ressources (74%) sur les infrastructures régionales au travers d'une facilité d'investissement où les OR n'ont moins, voir pas de place. Cette part pourra éventuellement être augmentée lors de la revue mi-parcours si les autres composantes (56 M EUR) ne peuvent être pleinement engagées. (I.3.3.2)

La gestion centralisée et les limites de ressources humaines des délégations en Afrique centrale impliquent que l'UE va privilégier les contrats de délégation, donc des partenaires de mise en œuvre qui sont en dehors des schémas institutionnels régionaux ou nationaux, donc incompatibles avec le principe de subsidiarité. Les activités devront privilégier, comme initié avec la mise en œuvre du 10ème FED, l'approche multi-pays par rapport au saupoudrage d'une approche régionale qui dérive vers des sous-projets nationaux sans coordination ni complémentarité, telle que figurée par le PRMN et le PIQAC. (I.3.3.3)

Il est probable que le 11ème FED devienne un moment de transition dans l'attente d'une refondation du partenariat régional, avec un approche multi-pays pragmatique visant des résultats concrets avec un effet démonstratif plutôt que des décisions politiques qui ne se concrétisent pas.

4.1.4 Interconnectivité des infrastructures régionales

QE 4	**Dans quelle mesure la coopération régionale de l'UE a contribué à améliorer l'interconnectivité des infrastructures associées au développement de l'intégration économique régionale ?**

Synthèse des critères de jugement :

4.0	4.1	4.2	4.3	4.4

CJ4.0 - La coopération régionale de l'UE en matière d'interconnexion et d'accessibilité des infrastructures économiques a produit des améliorations du cadre de politique régionale et quelques renforcements de capacité mais n'a pas pu mettre en œuvre les projets d'investissement envisagés initialement.

CJ4.1 – Les coûts et temps de transport et leur sécurité ne se sont pas améliorés pendant la période en Afrique centrale. Les corridors régionaux n'ont été ni achevés ni modernisés, à l'exception de la liaison Cameroun-Tchad. La facilitation des transports ne s'est pas améliorée. Des améliorations marginales ont été apportée à la seule sécurité du transport aérien.

CJ4.2 – La coopération régionale de l'UE n'a pas contribué à la réduction des coûts et temps de transport et n'a pas contribué à améliorer sensiblement leur sécurité. Les actions de FASTRAC n'ont pas été finalisées. Les réalisations physiques du PACIE ont été limitées et concentrées sur le fleuve Congo. Le blending a été lent à se mettre en place. Le dialogue de politique a cessé.

CJ4.3 – L'électricité n'est pas devenue plus fiable et abordable dans la région pendant la période. La politique régionale a été adoptée seulement en 2017. L'interconnexion des réseaux est restée extrêmement limitée. Il n'y a pas eu d'amélioration de l'efficacité des

entreprises publiques, ni de dynamique de libéralisation de la production et de la distribution de l'électricité.

CJ4.4 – La coopération régionale de l'UE n'a pas contribué à rendre la production, le transport et la distribution plus fiable et abordable, faute d'investissement sur la période. Les deux premiers projets de blending ont été approuvés en 2017. L'UE a cependant contribué à travers les PIR, à poser les bases institutionnelles et règlementaires d'un marché régional avec l'appui au Pool Energétique de l'Afrique Centrale (PEAC) tandis que les fondamentaux de la libéralisation du secteur et le plaidoyer étaient appuyés sur les PIN.

CJ4.5 – Le recours aux programmes régionaux et au blending n'a pas compensé le retrait de l'UE du financement des infrastructures sur les programmes bilatéraux, même conforté par les ressources PANAF. Le PAGIRN devra, avec peu de moyens, compenser une absence de plusieurs années dans deux secteurs où les réformes structurelles sont difficiles politiquement et techniquement.

Réponse à la question :

La lenteur de montage des opérations, en premier lieu en gestion décentralisée avec la CEMAC puis en mixage prêt-don (blending) par l'AITF puis l'AFIF, ont ralenti la mobilisation de l'appui de l'UE aux infrastructures économiques pendant la période sous revue. La coopération régionale de l'UE n'a pratiquement rien construit alors qu'elle devait prendre le relais des PIN à partir du 10ème FED.

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

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

Analyse des critères de jugement

CJ4.0 - La coopération régionale de l'UE en matière d'interconnexion et d'accessibilité des infrastructures économiques a réalisé les produits qui en étaient attendus

Les activités mises en œuvre par le FASTRAC sur le PIR 9ème FED et pour partie poursuivies avec le PACIE ont porté sur la facilitation des transports au niveau régional, avec en particulier la construction d'un poste de contrôle juxtaposé et l'interconnexion des douanes nationales pour limiter les temps de transit inter-état. Aucune des deux composantes n'a été finalisée.

Le projet PACIE, toujours en partenariat avec la CEMAC, comporte un volet « Infrastructures, transport et énergie », avec un budget de 7,6 M EUR (22% des ressources du programme). Avec ce montant, la composante n'a pas vocation à contribuer à la construction d'infrastructures de connectivité régionale mais se focalise sur le développement de « politiques et des instruments de planification opérationnelle harmonisés », la constitution d'un « portefeuille de projets régionaux d'infrastructures « bancables » découlant de la réalisation d'études de faisabilité », et le développement d'une stratégie énergétique harmonisée. Cela n'exclut pas des résultats attendus des activités relatives à l'amélioration de la facilitation et la sécurité des transports (tous modes). En avril 2016, 85% du montant alloué à la composante avait été contracté, ce qui correspond pour la région et pour le projet dans son ensemble à une bonne performance.

Une part importante des actions sur PIR ont contribué à aligner les politiques régionales et les plans d'action qui en découlent sur les plans continentaux et donc le Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA), de manière à prioriser les financements extérieurs (en zone CEMAC).

Les opérations de construction sont, à partir de la revue mi-parcours du 10ème FED, du ressort des facilités d'investissement régionales, l'AITF jusqu'en 2015, puis l'AFIF. L'AITF n'a pu utiliser que 5,4 M EUR du budget dégagé du PIR 10ème FED. Le PIR 11ème Afrique centrale (signé en 2015) a abondé la facilité d'infrastructure pour un montant total de 135 M EUR. Le premier projet exécutable a été le « Central Africa Backbone (CAB) Project – Central African Republic (CAR) Component) » signé avec la BAD en décembre 2017. Considérant la date de mise à disposition des fonds 11ème FED, les délais de préparation et de montage financier et contractuel (PAGoDA) – surtout si comparés aux procédures PRAG – sont rapides. La coopération régionale n'a cependant pas porté, pendant la période sous revue, de projets d'infrastructure contribuant à l'intégration physique de l'Afrique centrale comme région.

Il n'y a pas eu d'activités de l'UE au niveau régional pour préserver le patrimoine d'infrastructures régionales dans les transports. La latence des investissements sur blending entre la revue mi-parcours du 10ème FED et la sortie des premiers projets pour l'Afrique centrale (2018) n'a pas permis à la coopération régionale de prendre le relais avec des assistances techniques en accompagnement aux ministères des travaux publics et des transports.

Qui plus est, l'espace de dialogue de politique de l'UE s'est considérablement réduit pendant la période sous revue. Le report des investissements sur des facilités d'investissement et le PIR, dont le partenaire est une OR sans autorité pour conduire la transposition au niveau national des décisions régionales, a privé les délégations de l'UE de plateforme et de légitimité à conduire un dialogue de politique sectorielle. Sa capacité à le faire dans le cadre de l'AFIF dépend très largement du partenaire d'exécution dans le cadre d'un PAGoDA, avec des propensions très différenciées entre l'AFD, la BEI et la BAD. Dans le domaine des infrastructures économiques, le dialogue de politique est remonté au niveau des COPIL/COPEL, avec d'autres priorités que la lutte contre la surcharge routière.

CJ4.1 – Les coûts et temps de transport et leur sécurité ont été durablement améliorés

Le PER, adopté en 2010 par la CEMAC, est le document de référence de l'action communautaire en matière d'infrastructures. Ce document de base a été enrichi pendant la période par la politique communautaire de transport à l'horizon 2035 et le schéma directeur des infrastructures routières et ferroviaires aux horizons 2025 et 2035 en zone CEMAC - adoptées cependant très tard, en 2017 - ainsi que par le Document Stratégique de Politique Énergétique Régionale du PEAC, également adopté en 2017. Ces documents ont aligné les politiques et plans d'actions régionaux sur les plans continentaux, et en particulier le PIDA.

Le diagnostic porté par l'étude de la politique régionale des transports en 2015 ne fait pas état d'une amélioration sensible ni de l'interconnexion des corridors régionaux, ni de la facilitation du transport. Il n'y a pas eu sur la période en dehors de l'axe Cameroun-Tchad (avec peu d'extension à la RCA du fait de la situation sécuritaire) d'amélioration des corridors, et il n'y a eu aucun projet porteur de leur interconnexion. L'insuffisance d'infrastructures de transport en Afrique centrale et la quasi-inexistence de connectivité des réseaux continuent à constituer un frein à l'intégration régionale, à la croissance économique et entravent le développement social de la région. Les coûts de transport en Afrique centrale étaient en 2013 parmi les plus élevés du continent africain. Les conditions et les coûts de transport inter-états (et nationaux) tous modes confondus, n'ont pas sensiblement évolué pendant la période sous revue. (I4.1.1)

Sur cette période, aucune amélioration notable n'a été apportée, au niveau régional, aux dispositifs d'entretien routier et à la mise en œuvre du contrôle de la surcharge du fait de l'adoption tardive de la politique communautaire, qui ne tient d'ailleurs pas lieu de référence pour les administrations nationales. Aucun des pays de la région n'a été en mesure de couvrir

une part significative de ses besoins de financement pour l'entretien routier, ni d'en assurer la mise en œuvre efficace, transparente et dans le respect des spécifications techniques des travaux routiers. Le contrôle de la surcharge des camions n'est mis en œuvre pratiquement que par le Cameroun, ce qui représente tout de même une part significative des trafics lourds régionaux. L'efficacité du contrôle est discutée mais a déjà apporté des bénéficies notables, notamment la réduction de la surcharge extrême, la plus destructrice pour les routes régionales.

Les voies navigables intérieures, principalement le fleuve Congo et ses affluents, nécessite un entretien régulier (balises et dragage) qui a connu quelques améliorations pendant la période sous revue. Le Service Commun d'Entretien des Voies Navigables (SCEVN) a disposé d'un peu plus de moyens et a une flotte opérationnelle même si partiellement vétuste. La navigabilité du réseau s'est améliorée ces dernières années et le lit du fleuve est navigable jusqu'à l'embouchure de l'Oubangui. (I4.1.2)

CJ4.2 – La coopération régionale de l'UE a contribué à la réduction des coûts et temps de transport, et amélioré leur sécurité

L'absence d'amélioration significative des conditions et des coûts de transport dans la région implique que les actions de l'UE n'ont pas eu la contribution qui en était attendue.

À un niveau plus fin d'analyse, la coopération régionale de l'UE a contribué à l'alignement des projets d'interconnexion avec les priorités continentales et régionales. L'UE a financé les études qui ont aligné les plans d'action préexistants sur le PIDA. Les projets de l'UE sur PIR 9 et 10ème FED étaient alignés sur les priorités du PIDA, et l'AITF - comme l'AFIF - priorisent l'alignement sur le PIDA pour la sélection des projets. (I4.2.1)

La coopération de l'UE n'a pas contribué au renforcement de la capacité et de l'autorité des OR pour la préservation des corridors routiers régionaux. Elle a principalement travaillé avec la CEMAC dans le domaine, laquelle n'a pas mis en place une structure spécialisée, l'Agence pour les Infrastructures Régionales, qui avait été envisagée. Outre la faiblesse institutionnelle de la CEMAC, le renforcement de son leadership dépendait fondamentalement de l'adoption de la politique communautaire, qui n'a été acquise que fin 2017. (I4.2.2)

Il n'a pas été identifié d'amélioration globale sur la période de l'état des corridors routiers et de la fluidité et la sécurité des transports routiers et fluviaux. Il en va différemment des transports aériens (donc l'amélioration de la sécurité aérienne) mais plus du fait de nouveaux opérateurs (ASKY, Rwandair notamment) que d'une action de l'UE. Cette situation est corroborée par une quasi-absence d'intervention de l'UE sur l'amélioration, l'extension, ou encore l'interconnexion des corridors régionaux, tous modes confondus. Le recours au blending a été lent à se mettre en place en Afrique centrale sur les fonds 10ème FED, avec une accélération pour les 135 M EUR du 11ème FED. Les deux fonds fiduciaires successifs n'ont pratiquement pas mis de projets de transport en exécution (hormis une opération avec l'AFD sur le port de Pointe-Noire en 2009). Le secteur n'étant plus inscrit dans les PIN à partir du 10ème FED, il n'y a pratiquement plus eu d'activité de construction (hormis 5 M EUR pour compléter 50 km construits sur PIN sur l'axe Douala-N'Djaména, rajoutés a posteriori pour utiliser des ressources non engagées).

Étude de cas : Chronologie de la mise en place du blending dans le secteur des transports

Le retrait de l'UE du secteur des transports dans les PIN a été décidé pendant la programmation du 10ème FED en 2012. Ce retrait était associé au report des interventions de développement des infrastructures sur les PIR dans le cadre d'opérations de blending préparées et adoptées par un fond fiduciaire (puis un fonds d'investissement) dédié au continent africain. Les ressources pour alimenter ce fonds devaient provenir des PIR. Le PIR 10ème FED de l'Afrique centrale n'avait pas budgété cette contribution, qui n'a été mis en place qu'avec sa revue mi-parcours, en 2011. La contribution du PIR 11ème FED a été budgétée (135 MEUR) dès 2012 mais a dû attendre sa signature par les OR en 2015 pour dégager les ressources. La mobilisation financière de la coopération régionale de l'UE aux infrastructures a donc été très progressive, hors processus de préparation, de montage et d'exécution des projets, réputés longs (entre 3 et 5 ans dans ce domaine).

Dans le domaine des infrastructures, les principaux partenaires associés à la programmation des projets de blending ont été l'AFD et la BEI. L'AFD dispose d'une implantation forte en Afrique centrale et avait un pipeline important de projets. La BEI n'a développé sa stratégie en Afrique centrale que récemment et y a installé une représentation (à Yaoundé) en octobre 2016. Le personnel des délégations de l'UE spécialisé dans les infrastructures a été réduit rapidement après la décision de retrait des transports des secteurs de concentration des PIN. La majorité des projets de développement du transport a été ceux de l'AFD et donc majoritairement au Cameroun, pays-clé de la stratégie de coopération de la France dans la région.

L'AFD n'a cependant pas joué le rôle moteur attendu. Le calendrier d'opérationnalisation des opérations de blending a pris du retard du fait, dans un premier temps, de difficultés internes à l'agence. Dans un second temps, le déclassement du Cameroun et de la majorité des autres pays de la région par le FMI a amené l'AFD à mettre en application une directive interne plafonnant les prêts et donc excluant les opérations envisagées.

Cette situation a amené l'UE à rechercher d'autres partenaires susceptibles d'être associés aux opérations de l'AFIF et donc d'autres projets, avec de nouveaux délais d'étude et de montage. Ce n'est qu'à partir de 2016 que la BAD a manifesté son intérêt avec un projet entre le Cameroun et le Nigéria (pont frontalier entre la CEEAC et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) – sur financement PANAF) et un autre projet sur le corridor Yaoundé-Brazzaville qui a fait l'objet de réserves de l'UE sur la prise en compte de l'environnement. Un groupe de travail a été constitué pour préparer un projet régional dans la zone du Lac Tchad. Ces différents processus requièrent du temps, ce qui explique in fine que le blending n'ait pas réussi à porter une opération de développement des infrastructures de connectivité régionale.

La dimension temporelle de la mise en place d'un mécanisme aussi radicalement nouveau que le blending a été mal anticipée, ainsi que la difficulté particulière du contexte de l'Afrique centrale pour monter des opérations de prêt.

La fluidité du transport faisait partie des objectifs du FASTRAC. Le Poste de Contrôle Juxtaposé (PCJ) entre le Cameroun et le Tchad n'a finalement pas été construit, les douanes n'ont pas été interconnectées. Cette dimension n'a pas été reprise par la composante transport du PACIE. Il n'y a pas eu d'apport significatif de l'UE dans ce domaine.

La sécurité des transports faisait partie des objectifs du PACIE mais elle ne s'est traduite que par l'appui à la Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha (CICOS) pour le suivi des pratiques anormales sur les voies navigables, projet qui ne s'était pas encore concrétisé sur le terrain. (I4.2.3)

La lutte contre la surcharge routière n'apparaît dans aucun des projets de la coopération régionale. L'essentiel des appuis de l'UE dans ce domaine se font au niveau des PIN, avec succès au Cameroun. Il n'a pas été identifié d'autres pays de la région qui ait enregistré des améliorations notables, tant pour ce qui du cadre réglementaire que pour son application effective. (I4.2.4)

CJ4.3 – L'électricité a été rendue plus fiable et abordable

La situation de l'accès, du transport et de la production d'électricité ne s'est pas améliorée pendant la période sous revue. La fourniture d'électricité reste toujours aussi peu fiable, avec de nombreuses coupures, chère et indisponible pour le plus grand nombre, particulièrement dans les zones rurales et péri-urbaines. L'intensité énergétique et le taux d'électrification de la région restent parmi les plus faibles au monde et en dessous des moyennes africaines.

Le taux d'électrification en Afrique centrale ne dépasse pas les 20% (estimation de 17%, PEAC, 2017). La région a un taux de desserte de 1,08%, une consommation moyenne d'électricité de 108 kilowatt/habitant contre 740 en Afrique du nord et 1600 en Afrique australe. Les taux de recouvrement, l'inefficacité des opérateurs publics et l'absence de volonté politique pour réformer le secteur sont autant de facteurs récurrents de blocage.

La région présente pourtant un potentiel hydroélectrique important qui dépasse les frontières régionales, potentiel qui est très faiblement exploité. En effet, l'Afrique centrale est la région où les liaisons électriques transrégionales restent les moins développées du continent.

Le marché régional de l'électricité est, encore en 2017, une perspective lointaine, principalement du fait de l'absence d'interconnexion régionale. Le dispositif institutionnel régional s'inspire directement de l'Afrique de l'Ouest et donc du WAPP et du WAPP-ICC. Le PEAC est l'équivalent du WAPP mais avec peu de moyens. Il n'y a pas a priori de régulateur régional. Seuls cinq pays sur les dix membres, disposent d'une agence de régulation électrique et, malgré les efforts réalisés ces dernières années, le système de distribution reste inadéquat, engendrant un besoin important en investissements que la situation financière des opérateurs ne permet pas de surmonter. (I4.3.1)

Sur le plan de la gouvernance, les EM de la CEEAC et de la CEMAC sont nettement moins intégrés que leurs homologues africains en termes de politiques communes, d'échanges, d'interconnections et d'initiatives transfrontalières. Le PEAC a élaboré et fait adopter par les EM quelques documents fondamentaux pour la constitution du marché régional (Code du marché de l'électricité en 2009, Code d'exploitation en 2012). Il dispose du Document Stratégique de Politique Energétique Régionale (DSPER), qui a été adopté en 2017 seulement.

L'analyse du fonctionnement du PEAC effectuée par un bureau d'études indique un déficit d'expertise technique au sein des organes opérationnels du PEAC et de ses institutions membres, ce qui constitue un handicap majeur au développement de projets d'interconnexion qui sont, par nature, des ouvrages techniques complexes. À cela s'ajoutent des ressources financières structurellement limitées, versées irrégulièrement et partiellement. Les politiques sectorielles des EM commencent lentement à s'harmoniser (mise en place d'un régulateur sectoriel dans cinq pays de la région) à défaut de se coordonner, ce qui ferait peu de sens en l'absence de l'interconnexion régionale. Elles sont cependant très en retrait pour l'ouverture au secteur privé. (I4.3.2)

Les entreprises de production, de transport et de distribution de l'électricité sont pratiquement partout intégrées verticalement et publiques. Elles n'ont pas connu d'évolution majeure, que ce soit en termes d'efficacité, de transparence, de recouvrement ou d'ouverture au secteur privé. Le Gabon fait exception, sans que la participation du secteur privé ne permette d'éviter les coupures, eu égard à l'environnement réglementaire et les contraintes tarifaires. (I4.3.3)

CJ4.4 – La coopération régionale de l'UE a contribué à rendre la production, le transport et la distribution d'électricité plus fiable et abordable

La coopération régionale de l'UE n'a pas contribué à rendre la production, le transport et la distribution de l'électricité plus fiable et abordable sur la période sous revue. Elle a cependant contribué à poser les bases juridiques de fonctionnement régional, sans trouver un relais significatif auprès des EM.

L'élaboration du document de stratégie régionale (DSPER-PEAC) a été financée par l'UE (sur PIR), au même titre que l'AT mise à disposition du PEAC (sur la Facilité Energie). Le DSPER a permis d'aligner les projets prioritaires pour l'interconnexion électrique sur les plans continentaux validés par l'UA.

Le blending s'est avéré plus réactif dans le secteur de l'énergie que dans celui des transports, du fait de possibilités de rentabilité financière plus directes. L'UE a validé et contractualisé deux projets, un de production (Ruzizi IV) et un de transport (Dorsale RCA). Aucun des deux ne sera opérationnel avant plusieurs années. (I4.4.1) Il n'y a pas eu d'effet sur l'accès à l'électricité pendant la période sous revue.

La stratégie de l'UE a été de développer en parallèle le cadre réglementaire et programmatique régional au travers d'une AT mise à disposition du PEAC, et de missions ponctuelles de la TAF. Les résultats sont encore modestes tant au niveau de la construction du dispositif régional (le PEAC est en déficit d'expertise technique), qu'au niveau de la transposition de la politique régionale au niveau national. (I4.4.2)

L'appui en AT au PEAC est une contribution importante même si les résultats ont été modestes pour la création du marché régional du fait du manque de moyens matériels et de ressources humaines au niveau du SP/PEAC. Le marché régional est encore à peine embryonnaire mais l'UE poursuit une démarche rationnelle de construction et d'impulsion. La lenteur de la mise en place des investissements sur blending pour l'interconnexion distend les acquis règlementaires des avancées espérées de l'interconnexion physique. (I4.4.3)

Il n'a pas été identifié d'activités de l'UE dans le domaine de l'efficacité énergétique ni dans les énergies renouvelables. Il n'y a d'ailleurs pas d'institution régionale porteuse de telles initiatives. (I4.4.5)

CJ4.5 – Le recours aux programmes régionaux et au blending a compensé le retrait de l'UE du financement des infrastructures sur les programmes bilatéraux

Sur la période, il n'y a pratiquement pas eu de contribution significative de l'UE à l'aménagement des infrastructures économiques régionales, tous instruments confondus. Ce trou d'air de dix ans alors que le financement sur PIN des infrastructures a été arrêté, impliquera un retard dans la mise en œuvre des conditions fondamentales de l'intégration régionale en Afrique centrale. L'exception est une contribution du PACIE de 5 M EUR à un projet de 50 km de route financé sur PIN, mis en place pour financer un avenant en utilisant des ressources qui n'arrivaient pas à être engagées.

Le blending a été lent à se mettre en place en Afrique centrale mais les projets sur financement 11ème FED commencent à être mis en exécution, principalement dans le domaine du transport de l'électrique. L'intégralité des ressources mises à disposition de l'AFIF par le PIR Afrique centrale est affectée à des projets bien identifiés même si 19% des 135 M EUR n'a pas encore passé l'étape du QSG.

Les fonds PANAF sont également utilisés pour la partie don des opérations de blending de l'AFIF. Le montant mobilisé à ce jour est de 25 M EUR pour un projet de facilitation des transports entre le Cameroun et le Nigéria, avec en prévision un autre projet de 28 M EUR de route entre le Niger et le Tchad. (I4.5.1)

Les interventions sur la gouvernance du secteur du transport ont été financées sur les PIN (Cameroun, RDC, etc.) 9ème et (un peu) 10ème FED. La coopération régionale n'a pas pris le relais pendant la période, comme attendu. Les acquis des phases précédentes sont a priori en train de se perdre, et donc le réseau routier régional (90% des transports de marchandises) de se dégrader. Dans le dispositif actuel et futur (Plan Extérieur d'Investissement) de la coopération de l'UE, le PAGIRN approuvé en 2016, va se positionner sur la gouvernance sectorielle mais avec des moyens limités. (I4.5.2)

Les moyens engagés dans le développement du marché régional de l'électricité ont été extrêmement modestes pendant la période (mission AT auprès du PEAC, étude DSPER). Ils augmentent considérablement en 2017 avec l'approbation de deux opérations de blending pour un montant total de 24,6 M€ (dont 8 M EUR d'études pour Ruzizi IV). (I4.5.3)

4.1.5 Préservation des ressources naturelles et de la biodiversité

QE 5	Dans quelle mesure la coopération régionale de l'UE a-t-elle contribué à gérer durablement les ressources naturelles et les aires protégées ?
Synthèse des critères de jugement :	

5.0	5.1	5.2	5.3	5.4

CJ5.0 – La coopération régionale de l'UE en matière de gestion des ressources naturelles et de préservation de la biodiversité a réalisé la plupart des produits qui en étaient attendus.

CJ5.1 – Les ressources forestières n'ont cependant pas été exploitées durablement. Elles font toujours l'objet d'une exploitation insuffisamment contrôlée et de trafics illégaux significatifs. L'évolution des capacités et performances des structures régionales chargées des ressources forestières, en particulier la COMIFAC et l'OFAC, est inégale.

CJ5.2 – La coopération régionale de l'UE a contribué à faire avancer les processus et les outils nécessaires à l'exploitation durable de la ressource forestière. Les réglementations forestières ont évolué pour intégrer les notions d'exploitation durable et d'aménagement forestier. Le processus Forest Law Enforcement, Governance & Trade (FLEGT) a permis aux pays qui ont signé un Accord de Partenariat Volontaire (APV) d'avancer vers plus de transparence, de concertation entre les acteurs, et de mise en place de systèmes de vérification de la légalité du bois. La coopération européenne s'est concentrée sur l'OFAC, qui est un exemple réussi de projet utile (collecte et synthèse de données régionales) progressivement institutionnalisé au sein d'une organisation régionale (la COMIFAC).

CJ5.3 – La biodiversité – et notamment les espèces menacées – n'a été que peu préservée et il n'y a pas d'amélioration notable de sa gouvernance, dans les zones transfrontalières comme ailleurs. Le nombre d'aires protégées a augmenté mais beaucoup restent virtuelles par manque de moyens, d'où les tueries de masse qui ont été perpétrées, notamment d'éléphants. Le RAPAC risque de disparaitre à court terme.

CJ5.4 – La coopération régionale de l'UE a appuyé des approches qui ont amélioré la protection de la biodiversité, particulièrement les espèces menacées dans les zones transfrontalières. Les appuis fournis à 16 aires protégées ont contribué à maintenir un capital environnemental unique, mais les sommes engagées sont bien en-deçà des besoins. Les interventions de l'UE pour développer les capacités régionales en matière de gestion des aires protégées ont des résultats mitigés, en particulier concernant le RAPAC. En revanche, la coopération européenne a permis une évolution des capacités régionales à produire et utiliser des données sur la biodiversité. L'UE a également permis de faire progresser l'offre de formation à l'échelle régionale. Finalement, la coopération régionale de l'UE a contribué à la coordination des services des États pour la gestion des aires protégées dans les zones transfrontalières et soutenu le processus d'inscription de quelques-unes au patrimoine mondial de l'UNESCO. La multiplication des partenariats public-privé entre les États et des fondations ou ONG pour la gestion des aires protégées, dont certains soutenus par l'UE, va également dans ce sens.

Réponse à la question :

La coopération régionale de l'UE a contribué à gérer durablement les ressources naturelles, en particulier les ressources forestières, ainsi que les aires protégées et la biodiversité qu'elles abritent, bien que n'ayant pas atteint tous les résultats escomptés ni le niveau de performance espéré. Évoluant dans un contexte complexe et souvent fragile, elle n'a cependant pas suffi à obtenir les résultats attendus, notamment en ce qui concerne l'établissement de capacités régionales solides et durables de gestion de ces ressources, même si elle les a renforcées en termes de formation et de gestion de données notamment. En tant que principal bailleur de fonds sur les questions de biodiversité et de gestion des ressources forestières dans la région Afrique centrale, la coopération régionale de l'UE a eu un rôle prépondérant non seulement pour préserver la biodiversité dans les seize aires protégées appuyées mais également dans les stratégies et approches mises en œuvre dans ce secteur comme dans celui de la gestion durable des ressources forestières.

Analyse par critères de jugement

CJ5.0 – La coopération régionale de l'UE en matière de gestion des ressources naturelles et de préservation de la biodiversité a réalisé les produits qui en étaient attendus

L'UE s'est fortement impliquée sur la période dans la préservation de la biodiversité et la gestion des ressources forestières avec de multiples projets mobilisés au travers de plusieurs instruments. Si les PIR (et donc les projets ECOFAC) constituent l'ossature de la coopération régionale, d'autres projets financés sur des lignes thématiques budgétaires ont été importants dans l'atteinte des résultats du fait des complémentarités mises en œuvre.

La coopération de l'UE a réalisé bon nombre des produits qui étaient attendus, mais la portée de certains a été décevante malgré des budgets significatifs. Les outils (e.g. ECOFAC) comme les vecteurs (e.g. RAPAC) de mise en œuvre ont rapidement rencontré leurs limites sans que des alternatives puissent être recherchées avant le 11ème FED, quand le lien avec la CEEAC s'est affaibli.

En termes de conservation de la biodiversité (I5.0.2), l'outil central d'intervention de l'UE sur la période 2008-2016 a été ECOFAC5, qui a soutenu seize aires protégées (avec 9 M EUR) à travers une maitrise d'œuvre assurée par le RAPAC. Les interventions entreprises par les partenaires de mise en œuvre au niveau des aires protégées concernaient principalement la sensibilisation des populations locales, le développement des infrastructures touristiques, la formation, l'équipement des éco-gardes et les infrastructures au sein des aires protégées, la lutte anti-braconnage, et les études de la biodiversité. Des résultats intéressants ont été atteints, mais globalement, les impacts des interventions menées sous financement ECOFAC dans les AP sont mal informés et il est donc difficile d'en juger sans évaluation approfondie de ces impacts sur le terrain. Dans les aires protégées sans concession de gestion, pour lesquels les interventions ont été sélectionnées par appel à projets, les résultats semblent mitigés[5], notamment du fait d'un certain saupoudrage de petites subventions (inférieures à 200,000€) ne permettant pas des actions transformationnelles. ECOFAC5 a contribué à l'élaboration de quatre plans d'aménagement et neuf plans d'affaire simplifiés pour les seize aires protégées de la région, mais n'a pu doter aucune d'elles d'un véritable plan de financement. Quelques mécanismes de concertation ont été mis en place, notamment le renforcement de la collaboration transfrontalière entre services de conservation et autorités locales. En revanche, la promotion du développement économique en périphérie des aires protégées, idée centrale d'ECOFAC5, n'a représenté que 11% du budget déboursé, sans garantie sur la durabilité des interventions, notamment le développement d'activités génératrices de revenu.

Au-delà d'ECOFAC, le financement par l'UE du projet CAWHFI 1 (2,5M EUR, mis en œuvre par l'UNESCO) a permis l'inscription du Tri-national de la Sangha (TNS)[6] sur la Liste du patrimoine mondial en 2012, dans l'objectif de promouvoir la reconnaissance nationale et internationale des aires protégées les plus importantes et faciliter ainsi leur protection et leur financement futurs. Le projet ECOFAUNE (4,8M EUR) est intervenu en particulier sur la lutte anti-braconnage et l'aménagement du territoire dans le nord-est de la RCA. Les résultats obtenus ont été en deçà des attentes de départ, en grande partie du fait de la situation sécuritaire très dégradée depuis 2012 dans ce pays. BIOPAMA, un projet intra-ACP de 20 M EUR a apporté un appui technique à l'OFAC pour la diffusion d'un outil intégré pour l'efficacité de la gestion des aires protégées (IMET en anglais) et le traitement des données issues de son utilisation. Si de multiples difficultés ont retardé le projet, à ce jour, plusieurs dizaines d'aires protégées d'Afrique centrale ont informé IMET au moins une fois, ce qui devrait permettre à l'OFAC de réaliser un suivi précis et harmonisé de la gestion des aires protégées de la région. Finalement, les programmes MIKE successifs ont généré des informations fiables et impartiales sur le statut et les évolutions des populations d'éléphants

[5] Cf. Evaluation finale du programme ECOFACV, 2015.

[6] Trinational de la Sangha, qui regroupe trois parcs nationaux contigus couvrant une superficie totale de 746 309 hectares : Parc national de Lobéké au Cameroun, Parc national de Nouabalé-Ndoki en République du Congo et Parc national Dzanga-Ndoki en République centrafricaine.

en Afrique, les mises à mort illégales et le trafic d'ivoire, afin de servir de base à une palette de décisions et d'actions prises par les États visant la conservation des éléphants. Après les échecs de la phase 1, la phase 2 (2006-2012, 9,8M EUR du 9ème FED) a permis d'établir une méthode simple et standardisée d'analyse des données. La phase 3 (2014-2018, 12,3 M EUR du 10ème FED) est en cours d'exécution.

Dans le secteur forestier (I5.0.1), le processus FLEGT a été le principal axe d'intervention de l'UE en matière de gestion des ressources forestières. Il s'est déployé à travers diverses initiatives complémentaires, qui ont connu des succès variables. La mise en œuvre du Plan d'action FLEGT par la *EU FLEGT facility*, qui appuie les gouvernements et parties prenantes dans la négociation puis la mise en œuvre des accords APV, a rencontré de multiples difficultés liées notamment à des ambitions trop larges et à de mauvais choix stratégiques, en particulier sur les systèmes de traçabilité du bois, générant une certaine lassitude des différentes parties prenantes. Ces interventions ont été complétées utilement et efficacement par diverses initiatives, notamment le *FAO-EU FLEGT Programme*, qui soutien des petits projets pilotes sur la légalité du bois, la traçabilité, le bois issu des forêts communautaires, etc., dans les pays APV et non-APV, sélectionnés à travers des appels à proposition. Le processus a aussi été appuyé par d'autres projets financés par l'UE (OIFLEG par exemple), mais c'est surtout ECOFAC5 qui a constitué la composante régionale du FLEGT en Afrique centrale, à travers la cellule FLEGT qui a été mise en place au sein de la CEEAC pour animer un groupe de réflexion régionale et travailler à l'harmonisation des systèmes douaniers ainsi qu'à la mise en cohérence des systèmes de traçabilité. Si un certain travail de renforcement des parties prenantes du FLEGT a été mis en œuvre, la cellule s'est cependant surtout concentrée sur la mise en place du Fonds pour l'Economie Verte (FEVAC) - qui pose quelques interrogations en termes de fonctionnement et de financement – et sur la lutte anti-braconnage, à travers la mobilisation des gouvernements, mais sans réalisation concrète.

D'autres interventions régionales de l'UE ont visé le secteur forestier. Il s'agit principalement des FORAF I et II, des projets MAKALA, DACEFI et ReCaREDD.

Au cours de la période, le renforcement des capacités régionales et nationales (I5.0.3) s'est principalement traduit par des activités en termes d'offre de formation des cadres d'une part, avec pour objectif d'améliorer les compétences des gestionnaires des ressources naturelles dans la région, et, d'autre part, de renforcement institutionnel des entités régionales soutenues par l'UE, à savoir le RAPAC, la CEEAC (incluant la COMIFAC) et l'OFAC. Les activités de dialogue politique de la coopération régionale de l'UE (I5.0.4) sont demeurées modestes sur la période.

CJ5.3 – La biodiversité – et notamment les espèces menacées - a été préservée et sa gouvernance améliorée, particulièrement dans les zones transfrontalières

Globalement, il n'y a pas eu d'amélioration notable de la préservation de la biodiversité dans la région Afrique centrale sur la période 2008-2016, marquée par un contexte difficile (aggravation des menaces pour la sécurité et du braconnage) et des besoins par conséquent très importants. Les espèces phares telles que l'éléphant ont été victimes d'une véritable industrialisation du braconnage depuis une dizaine d'années, en lien avec les changements géopolitiques et les conflits du nord du continent mais aussi l'instabilité politique, la fragilité de certains États et la faiblesse générale de l'État de droit dans la région. Dans tous les pays, le nombre total d'espèces menacées (éteintes, éteintes à l'état sauvage, en danger critique d'extinction, en danger, et vulnérables) comptabilisées dans la liste rouge de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) est en croissance entre 2008 et 2016. (I5.3.2)

Malgré l'augmentation du nombre et des superficies couvertes par les aires protégées dans la région Afrique centrale (I5.3.1), la qualité de leur gestion n'est toujours pas suffisante et les niveaux réels de protection des espèces convoitées et menacées sont restés

généralement faibles. Dans nombre d'aires protégées, la protection de la biodiversité n'est en effet que théorique[7].

Les capacités régionales de gestion des aires protégées n'ont pas évolué positivement. La mission du RAPAC était de coordonner la mise en œuvre du volet conservation et valorisation de la biodiversité du Plan de convergence de la COMIFAC, et de promouvoir une gestion efficace et participative des aires protégées. Le RAPAC a connu une forte croissance de ses effectifs avec la mise en œuvre des projets des PTF mais a de nombreuses difficultés de gestion administrative, de suivi-évaluation des aires protégées et de confusions liées à son rôle de maître d'ouvrage ou d'opérateur, entre autres. En 2016, le RAPAC a donc adopté une stratégie de recentrage sur son rôle de réseau régional d'aires protégées, sans toutefois disposer des ressources pour la mettre en œuvre. Son existence même est actuellement menacée. (I5.3.3)

La production de données fiables sur la biodiversité est essentielle à la planification des actions de préservation. Les données sont toujours en fin de période principalement produites par les grandes ONG internationales. Les institutions nationales n'ont que de faibles capacités de collecte et de traitement. Si le manque de fonds pour financer des inventaires demeure problématique, la production de données sur la biodiversité a tout de même évolué sur la période : elle s'est structurée et organisée, et plusieurs initiatives visent à améliorer l'utilisation des données pour améliorer la gestion des aires protégées (e.g. le travail de l'OFAC) et informer des stratégies de protection plus efficaces (e.g. la publication *Larger than Elephants* réalisée dans le cadre de B4Life) (I5.3.4). Globalement, il y a un volume et une qualité de données bien supérieurs aujourd'hui à ce qu'il était en 2008, grâce notamment aux échanges nombreux pour partager ces données et standardiser les méthodes de collecte et de traitement (I5.3.5).

Finalement, l'harmonisation des politiques nationales sur la « Politique générale en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles » de la CEEAC, qui date de mars 2007, n'a pas beaucoup avancé sur la période. Les analyses et recommandations qui ont été produites n'ont pas été mise en œuvre, du fait d'un manque de leadership des institutions régionales et de volonté réelle des administrations nationales d'avancer vers plus d'intégration régionale dans ce domaine. Les groupes armés qui pratiquent le grand braconnage connaissent les différences de législation entre les pays, c'est pourquoi ils opèrent régulièrement dans des zones transfrontalières, afin de s'abriter d'un côté ou de l'autre de la frontière. L'harmonisation des politiques nationales faciliterait le travail transfrontalier en matière de gestion de la biodiversité et de lutte anti-braconnage, et assurerait une cohérence des approches législatives et réglementaires pour des problématiques qui dépassent largement les frontières nationales.

CJ5.4 – La coopération régionale de l'UE a renforcé les acteurs régionaux et appuyé des approches qui ont amélioré la protection de la biodiversité, particulièrement les espèces menacées dans les zones transfrontalières

Globalement, la coopération régionale de l'UE est bien insuffisante pour maintenir une biodiversité en grand danger, dans une région immense et dans un contexte de pression extrêmes sur les ressources naturelles, avec notamment une intensification très importante du braconnage sur la période. Le programme ECOFAC5, principal outil de cette coopération, a donné des résultats forcément insatisfaisants vue l'ampleur des besoins, et concentre beaucoup de critiques sur son mode opératoire et sa gestion.

La contribution directe de l'UE au maintien de la biodiversité se traduit en premier lieu par les appuis régionaux aux seize aires protégées ciblées par le RAPAC. Les résultats déçoivent dans certains cas (notamment dans les aires protégées sans concession de

[7] De nombreuses sources, entretiens et documents, corroborent cette affirmation. Notamment la fiche action *Partenariats public-privé dans et autour des aires protégées prioritaires d'Afrique centrale* (DCI/ENV/2013/24393) : « Même s'il existe en Afrique plus de 1200 parcs nationaux officiellement enregistrés, beaucoup ne sont que des « parcs sur papier » et il est peu probable qu'il en reste plus de 250 dont la valeur biologique soit encore significative dans 20 ans ».

gestion), et la biodiversité n'est pas suffisamment bien conservée dans la plupart des aires protégées appuyées par l'UE. Le niveau d'investissement au km^2 d'ECOFAC est très faible par rapport aux besoins, qui sont estimés par diverses sources scientifiques autour de 400 EUR /km^2. On ne peut pas espérer, avec des subventions de moins de 200,000 EUR sur une aire protégée sans concession de gestion, ou de moins de 2 M EUR pour une aire protégée avec concession de gestion, atteindre un niveau de protection et une qualité de gestion satisfaisants compte-tenu des superficies en jeu, des nombreuses pressions sur les ressources et de la complexité du contexte régional. Bien que modestes, ces financements permettent cependant de maintenir une activité et une dynamique de protection qui n'existent pas dans les aires protégées qui ne reçoivent aucun soutien autre que ceux de leur gouvernement, les États de la région n'investissant que très peu dans leurs réseaux d'aires protégées. En ce sens, l'action de l'UE joue un rôle-clé pour maintenir une dynamique de conservation sans laquelle la destruction de la biodiversité serait sans doute bien pire. La réalité est que nombre des aires protégées de la région ne sont des aires protégées que « sur le papier » et ne bénéficient d'aucune sorte de protection. Dans ces aires protégées, l'état de la biodiversité est généralement très dégradé par rapport à celles qui bénéficient de soutiens financiers et techniques extérieurs.

La qualité et les impacts des interventions financées par ECOFAC5 sont très difficiles à apprécier au-delà de cette évaluation globale. Il n'y a pas eu de véritable suivi réalisé, autre que le reporting des opérateurs de mise en œuvre eux-mêmes. La leçon ne paraît pas avoir été apprise avec le 11ème FED qui prévoit également une assistance technique relativement réduite, sans réelle capacité de suivi sur le terrain. Les appuis à l'OFAC, le programme BIOPAMA, et l'exemple de la cellule de monitoring/évaluation du programme 11ème FED RDC pourront appuyer une stratégie de suivi plus aboutie.

Les capacités des institutions régionales impliquées dans la gestion des aires protégées (RAPAC, et dans une moindre mesure CEEAC) n'ont pas été renforcées sur la période, malgré les intentions de départ : le RAPAC n'est plus opérationnel et la CEEAC n'a pas vraiment évolué dans sa capacité à impulser des réformes nécessaires et mobiliser des financements suffisants pour préserver la biodiversité de la région. La coopération régionale de l'UE n'a pas contribué à renforcer les agences nationales des parcs nationaux (notamment l'ANPN au Gabon et l'ICCN en RDC), mais les programmes nationaux (PIN) y ont contribué. L'UE a contribué au renforcement d'opérateurs privés qui ont signé des PPP avec divers gouvernements, et qui, pour certains, deviennent de vraies structures régionales de gestion des aires protégées, tel *African Parks Network* (APN) qui a obtenu la concession de plusieurs aires protégées de la région (I.5.4.1).

Dans les zones transfrontalières, les problématiques de grand braconnage ont pris une ampleur considérable au cours de la période, et l'appui de l'UE a soutenu la lutte anti-braconnage (formations, équipements, accords transfrontaliers) dans ces zones malgré un contexte difficile. La reconnaissance du complexe TNS au Patrimoine mondial de l'UNESCO est un acquis de l'UE qui permet de donner une valeur mondiale à cette zone, d'attirer les financements et de bloquer toute exploitation minière ou agricole sans risque d'un déclassement, qui serait politiquement difficile à assumer pour les gouvernements. Dans la zone bi-nationale BSB Yamoussa (Cameroun et Tchad), la coopération de l'UE a permis des avancées importantes en termes de coopération transfrontalière (avec signature d'un accord inter-Etats - voir encadré ci-dessous), et une complémentarité des financements a été assurée avec un appui du CAWHFI sur des aspects de suivi écologique et le relais pris par la suite par la coopération allemande. Dans ce cas précis, les financements de l'UE ont vraiment catalysé le début de mise en œuvre de la collaboration entre les deux États et ont permis d'installer le travail de la GIZ dans la zone qui est désormais financée par la BMZ.

La contribution de l'UE à l'harmonisation du cadre politique, légal et réglementaire de la préservation de la biodiversité est donc demeurée assez faible. Il n'en reste pas moins que cet appui régional de l'UE permet de pousser certains agendas (e.g. harmonisation réglementaire, coopération transfrontalière, mise en place de PPP) dans une région qui partage des paysages communs, et donc des défis communs. La coopération régionale complète aussi utilement les projets/programmes thématiques et surtout les programmes

nationaux qui, pour la plupart, n'incluent pas la conservation de la biodiversité dans leurs priorités. Deux exceptions notables sous le 11ème FED sont le Tchad et la RDC, cette dernière ayant choisi d'investir massivement dans les années qui viennent dans ses AP à travers son nouveau PIN. Ce choix de la RDC, qui pèse très lourd en matière de biodiversité régionale, est aussi la résultante des programmes régionaux successifs.

ETUDE DE CAS : Gestion des aires protégées transfrontalières, grand braconnage et appui des PTF : comment l'UE a insufflé une collaboration multi-acteurs dans le complexe BSB Yamoussa

Dans le complexe BSB Yamoussa entre le nord Cameroun et le sud du Tchad, pour lequel un accord de coopération a été signé entre les deux pays, l'appui initial d'ECOFAC5 a catalysé le début de mise en œuvre de cette collaboration entre les deux États, pour équiper et former les écogardes, appuyer la lutte anti braconnage et contre les feux de brousse, et financer certaines infrastructures de base des deux parcs nationaux de Sena Oura (Tchad) et Bouba Ndjida (Cameroun). La volonté politique des États de collaborer a également été stimulée par les massacres d'éléphants massifs de 2012 dans le PN de Bouba Ndjida. La CEEAC s'est saisie de la problématique en organisant une réunion de haut niveau à Yaoundé en mars 2013, et en lançant un appel à propositions (sous financement ECOFAC5) qui a permis à l'UICN et la GIZ de mettre en œuvre des actions de lutte anti-braconnage. Ces activités ont été appuyées par le gouvernement du Cameroun qui a établi une base du 4e bataillon d'intervention rapide (BIR) proche du PN de Bouba Ndjida afin de faire face à des braconniers lourdement armés. Aujourd'hui, la collaboration entre les services de conservation et le ministère de la défense du Cameroun tend à se renforcer. Les financements européens ont permis à la coopération allemande de financer dans la foulée un projet d'envergure entre le Tchad et le Cameroun (appui BMZ de 6,9 M EUR, et financement par KfW des activités de lutte anti-braconnage du Programme d'appui au Complexe BSB Yamoussa à travers la COMIFAC signé en 2015 (environ 13 M EUR)).
Si on peut déplorer un certain désordre des initiatives de ces différents acteurs, et beaucoup de lenteurs et de lourdeurs dans la mise en œuvre des décisions et accords, l'analyse montre que les gouvernements et leurs administrations, les organisations régionales (RAPAC, CEEAC, COMIFAC) et les PTF ont bien avancé dans une direction commune afin de protéger les écosystèmes de savane de la région, et que toutes ces initiatives ont été catalysées par les financements européens, démontrant par l'exemple le rôle clé que peut jouer l'UE au niveau transfrontalier et régional de manière plus générale. Les cadres de concertation qui sont mis en place entre les pays, et l'organisation de patrouilles mixtes transfrontalières sont indéniablement des éléments positifs pour la gestion des espèces menacées, et peuvent favoriser un processus d'harmonisation des pratiques et des réglementations. La zone bénéficie aussi désormais d'une certaine continuité des financements entre les différents bailleurs (relais pris par la coopération allemande notamment), garante d'une action efficace sur le long terme. Face au grand braconnage, il y a donc une conjonction de volontés (locale, régionale, internationale) et de moyens qui doit permettre, à terme, une amélioration de la gestion et de la protection des aires protégées du complexe. Cet exemple illustre également la nécessité, face aux incursions de braconniers lourdement armés, de plus grandes synergies entre les interventions « paix et sécurité » et « ressources naturelles ».

CJ5.1 – Les ressources forestières ont été exploitées durablement

Les ressources forestières n'ont pas été exploitées plus durablement en Afrique centrale sur la période 2008-2016. Des avancées (significatives si l'on regarde la situation de départ avant 2008[8]) peuvent cependant être relevées. En premier lieu, pour l'ensemble des pays forestiers du bassin du Congo, les superficies en concession forestière, concession aménagées et concession certifiée ont augmenté significativement entre 2008 et 2015 (respectivement +26%, +66% et +171%). Beaucoup de concessions existantes ont donc été aménagées sur la période, et un pourcentage significatif a été certifié (I5.1.1).

Si entre 2008 et 2016 les superficies certifiées FSC-FM se sont accrues de 105%, l'augmentation a été acquise entre 2005 et 2011 mais connait depuis une certaine stagnation. Les acteurs ont développé une frilosité du fait des exigences très fortes du label, une certaine faiblesse de l'influence des politiques européennes pour augmenter les superficies certifiées, le processus des APV-FLEGT qui entre d'une certaine manière en

[8] Au début des années 1990, l'aménagement forestier était encore expérimental, l'exploitation des forêts était de type « minier », sans préoccupation du renouvellement de la ressource.

concurrence, et la présence de plus en plus forte de nouveaux acteurs asiatiques pour qui un certificat de légalité est suffisant.

Le processus FLEGT a avancé dans la région au cours de la période 2008-2016 avec trois accords APV conclus, signés et ratifiés entre 2009 et 2013 (Cameroun, Congo et RCA). Par contre le processus de signature d'un APV n'a pas abouti pour le Gabon et la RDC mais des actions ont tout de même été mises en œuvre dans ces pays, ne serait-ce que des cadres de concertation multi-acteurs. La signature des APV est certes une étape importante mais la mise en œuvre effective du processus rencontre des difficultés d'ordre technique, structurel, institutionnel, et financier, qui ne permettent pas une application concrète des APV (I5.1.2).

L'harmonisation des politiques et cadres légaux (I5.1.3) a été l'un des objectifs du Plan de convergence de la COMIFAC pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale (2005-2015 puis 2015-2025), dont la mise en œuvre a été très limitée à ce jour, en témoigne les similarités entre les deux plans de convergence successifs. La transposition de ces orientations au niveau national demeure faible, et l'harmonisation des politiques fiscales reste à faire.

L'évolution des capacités et performances de la COMIFAC a été plutôt négative sur la période. Si son Secrétariat exécutif a de bonnes capacités opérationnelles en lien avec le soutien de la GIZ depuis des années, l'irrégularité du versement des cotisations des EM ne permet pas de couvrir les frais de structure, donc à payer le personnel. Il y a par ailleurs une certaine confusion de la répartition des rôles entre la CEEAC et la COMIFAC qui a compromis l'efficacité des deux institutions jusqu'en janvier 2017. Les capacités et les performances de l'OFAC se sont beaucoup améliorées depuis 2008, année de sa création. Avec le soutien des projets FORAF 1&2, BIOPAMA et ReCaREDD, l'OFAC a pu améliorer ses méthodes de collecte et de rapportage des données sur la forêt et mettre place plusieurs bases de données régionales, et développer des collaborations pour les formations (I5.1.4).

CJ5.2 – La coopération régionale de l'UE a contribué à l'exploitation durable de la ressource forestière

Si l'exploitation durable de la ressource forestière en Afrique centrale reste un vœu pieux, la contribution régionale de l'UE à l'exploitation durable de la ressource forestière ne doit pas être négligée. Il est en effet assez clair que la coopération européenne a contribué à faire avancer des processus qui permettent de poser, petit à petit, des principes, des procédures, et des lois qui permettront à terme d'assurer la transparence, la traçabilité et la légalité du bois exploité dans la région. Le processus FLEGT a été le fer de lance de l'action de l'UE à ce niveau sur la période, et malgré les difficultés et freins à sa mise en œuvre. Il permet de légitimer l'action de l'UE dans ce secteur et fixe un horizon qui, sans FLEGT, serait sans doute bien peu considéré en Afrique centrale, laissant la porte ouverte à une exploitation tous azimuts de la ressource, qui demeure aujourd'hui relativement préservée si l'on compare la situation avec d'autres régions du monde.

La coopération régionale de l'UE a contribué à renforcer l'OFAC et les institutions de formation (CEDAMM, RIFFEAC, ERAIFT[9]) qui contribueront positivement à la bonne gestion des ressources forestières à moyen terme, grâce à des outils de suivi performants et une nouvelle génération de gestionnaires sectoriels. Bien que la valeur ajoutée de l'OFAC ne soit pas évidente a première, vue l'observatoire s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de convergence de la COMIFAC et pousse les gouvernements à se mobiliser sur les aspects statistiques, dont la production et le traitement sont une faiblesse des institutions nationales. L'apport des structures de formation régionales ne se mesure quant à lui pas à court terme, mais il est clair qu'on ne peut que regretter la faiblesse des capacités dans la région et l'absence d'intervention sur le renforcement des cycles de formation qui permettent justement d'accroitre les compétences des professionnels du secteur (I.5.2.1).

Le travail de renforcement des capacités de la COMIFAC, institution centrale du secteur forestier régional, a été principalement mené par la coopération allemande. L'UE a travaillé

[9] Ecole régionale post-universitaire d'aménagement et de gestion intégrée des forêts et territoire tropicaux

plus directement avec la CEEAC, mais celle-ci n'a pas su se mobiliser autour de la thématique forêt, et la cellule FLEGT régionale qui a été mise en place a donné très peu de résultats, alors qu'un vrai apport était attendu par les parties prenantes en termes de partage d'expériences, d'outils et de méthodologies sur le FLEGT.

Le processus FLEGT a contribué à élaborer et faire adopter des politiques, stratégies et réglementations porteuses d'exploitation pérenne des ressources (I.5.2.2). L'analyse des cas du Cameroun (qui a signé un accord APV en 2011) et du Gabon (dont les négociations ont achoppé) permet de conclure que si la mise en œuvre effective de l'APV est longue et semée d'embuches, elle favorise malgré tout la mise en place progressive de toute une mécanique de gestion transparente, consultative et coordonnée des ressources forestières. Elle permet également la mise en place d'un cadre légal et réglementaire spécifique qui peut servir le pays bien au-delà de l'objectif d'exportation de bois vers l'UE, et favorise ainsi une certaine harmonisation de ces cadres entre les pays FLEGT. Au Cameroun, nombre de réformes politiques et réglementaires ont été adoptées dans le cadre de la mise en œuvre de l'APV, un système de vérification de la légalité du bois (TLAS) est en cours d'élaboration, la société civile est beaucoup plus impliquée pour la transparence et la lutte contre la corruption, etc. A contrario, dans un cas comme le Gabon où les négociations pour la signature d'un accord APV ont achoppé, très peu d'actions et de mobilisations pour la transparence et la gouvernance forestière ont pu être lancées, même si le dialogue entre société civile, institutions et secteur privé s'est amélioré. Le processus FLEGT, malgré ses lenteurs, ses échecs, et son coût, doit être reconnu pour ce qu'il est : un outil de négociation entre l'UE et les pays exportateurs de bois tropicaux afin de préserver les ressources sur le long terme. Il permet de justifier le dialogue et les interventions de l'UE dans ce domaine, et dans un contexte de pression croissante sur le bassin, son absence pèserait sans doute lourd sur les ressources.

Finalement, la coopération régionale de l'UE n'a pas réussi à renforcer la capacité des structures et mécanismes de coordination régionaux qui étaient mandatés pour impulser, accompagner et suivre l'harmonisation et l'application des politiques au niveau national. Que ce soit au niveau de la CEEAC ou de la COMIFAC, la coordination et l'accompagnement à la mise en œuvre des politiques au niveau national est très faible. Ceci s'explique d'une part par le positionnement des Etats de la région qui, bien qu'affichant régulièrement leur bonne volonté dans les processus régionaux, ne sont guère prêts à abandonner une partie de leur souveraineté à l'échelon régional. D'autre part, la faiblesse du positionnement de la CEEAC sur la coordination des politiques environnementales et les problèmes récurrents de financement ne permettent pas à l'UE (et aux autres bailleurs) d'avoir le dialogue requis pour appuyer efficacement la mise en œuvre d'une vraie politique environnementale régionale (I.5.2.3). L'initiative FEVAC laisse les partenaires du développement assez dubitatifs, dans un contexte de multiplication des fonds environnementaux (Fonds bleu, Fonds vert pour le climat, etc.), et l'évaluation et la mise à jour par la CEEAC de la « Politique générale en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles » qui date de mars 2007, n'a pas encore eu lieu. La question se pose donc pour la coopération régionale de l'UE de sa stratégie d'intervention pour faire avancer l'agenda régional en Afrique centrale, car il est clair que les États et leurs OR ne sont pas prêts à avancer vers une intégration poussée, et l'UE serait peut-être plus efficace en impulsant certaines dynamiques régionales thématiques (par exemple le partage d'expérience, de méthodologies et d'outils pour le FLEGT et les systèmes de traçabilité, dont les modalités de mise en œuvre devraient être discutées), et à travers le travail transfrontalier sur certains thèmes (e.g. un travail sur les filières et flux de bois vers les principaux ports d'exportation régionaux).

4.1.6 Gouvernance et le fonctionnement des organisations régionales

QE 6	Dans quelle mesure la coopération régionale de l'UE a contribué à améliorer la gouvernance et le fonctionnement des organisations régionales ?

Synthèse des critères de jugement :

6.0	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5

CJ6.0 – La coopération régionale de l'UE en matière de renforcement des capacités des organisations régionales et nationales - et de gouvernance régionale – n'a pas atteint les produits qui en étaient attendus. Le PAMEC n'a commencé à être mis en œuvre que très tard et les actions sectorielles se sont heurtées à l'absentéisme et l'immobilisme politique.

CJ6.1 – Les procédures, outils et ressources des organisations régionales et de leurs organes spécialisés ne se sont pas améliorés sur la période ; les réformes organisationnelles n'ont pas été mises en œuvre dans les administrations régionales comme dans les institutions spécialisées.

CJ6.2 – Les capacités et la gouvernance des organisations régionales ne se sont pas améliorées car les réformes institutionnelles, considérées comme imminentes en début de période, n'ont pas été mises en œuvre.

CJ6.3 – La coopération régionale de l'UE n'a, de ce fait, pas contribué à renforcer les capacités et la gouvernance de la CEEAC et de la CEMAC malgré le positionnement d'assistants techniques qui se sont retrouvés soit dans une position de substitution, soit isolés dans des structures non réceptives.

CJ6.4 – La documentation interne de la CE et divers entretiens ne font pas apparaître une amélioration de l'efficacité opérationnelle des ordonnateurs régionaux ; les mêmes commentaires sur l'absence de contacts suivis et de contributions des partenaires sont récurrents, tout comme la lenteur de traitement des dossiers.

CJ6.5 – La coopération régionale de l'UE n'a pas contribué à renforcer significativement l'efficacité opérationnelle des ordonnateurs régionaux.

Réponse à la question :

La gouvernance et le fonctionnement des OR ne se sont pas améliorés sur la période. La situation de la CEEAC est pratiquement inchangée, celle de la CEMAC s'est profondément dégradée après l'abandon de son siège à Bangui en 2013. Même une structure spécialisée comme le RAPAC ne s'est pas renforcée et est entrée en dormance après la fin de l'appui de l'UE. Les structures moins techniques comme la COMIFAC ou le COPAX n'ont pas évolué non plus de manière positive. Cette stagnation est fortement liée à une incapacité des EM de la CEEAC et de la CEMAC à s'accorder sur une réforme institutionnelle, isolée ou conjointe, globale ou sectorielle. Les visions de l'enjeu de l'intégration régionale sont différentes voire opposées, à l'image des données structurelles et géopolitiques de la région.

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

La coopération de l'UE ne s'est impliquée que tardivement dans le niveau politique de la réforme institutionnelle. Les limites de capacités des OR sont pointées du début à la fin de la période évaluée mais le seul projet 10ème FED qui ciblait ses faiblesses, le PAMEC, n'a commencé à être mis en œuvre qu'en 2016 pour le volet CEEAC et en 2017 pour la CEMAC. Le manque de réactivité des partenaires a suscité ces retards. Le volet de renforcement de

capacité n'a pas été financé par le devis-programme de croisière ; il n'y a pas eu de formation en plus de l'assistance technique. Même si les OR avaient gagné en efficacité, les interventions de l'UE n'y auraient contribué que très marginalement.

Avec le 11ème FED, l'UE s'est engagée plus franchement dans le renforcement des capacités des OR. Ses modalités de mise en œuvre ne sont pas encore suffisamment avancées pour apprécier leur opportunité mais l'appui là-encore ne se positionne pas sur le développement des capacités : il est plutôt en accompagnement aux fonctions de coordination et de communication des OR. La nature de la relation des OR à leur EM, notamment pour le versement de leurs cotisations, ne constitue pas un environnement favorable, et ce malgré l'engagement réitéré par les Chefs d'État en 2017 de contribuer régulièrement (tout en apurant les créances accumulées).

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

Analyse des critères de jugement

CJ6.0 – La coopération régionale de l'UE en matière de renforcement des capacités des organisations régionales et nationales - et de gouvernance régionale - a réalisé les produits qui en étaient attendus

Les produits qui étaient attendus du 10ème FED pour compenser les faiblesses connues des OR et viabiliser le transfert de la responsabilité de mise en œuvre des projets à la CEEAC et à la CEMAC n'ont pas été réalisés.

L'essentiel des actions de renforcement des capacités des organisations régionales étaient associées au PAMEC, signé en 2013 et dont le devis-programme de croisière (250 000 EUR) n'a été signé qu'en 2017. L'UE a attendu plusieurs années que les OR proposent la structure des devis-programmes (DP). Le DP pour la CEMAC ne comporte pas de financement pour le volet 4 de la Convention de Financement (CF) pour le renforcement de capacité. Il n'y a donc pas eu de produits associés au PAMEC.

Le pilier paix et sécurité du 11ème FED comporte également des produits liés au renforcement institutionnel et organisationnel que la revue mi-parcours du 10ème FED avait appelé de ses vœux. Cette dimension du pilier n'a pas été engagée pendant la période sous revue. Le cloisonnement au sein des OR s'est reporté sur les missions d'assistance technique de l'UE. La gestion des ressources humaines des deux OR est peu propice au portage des acquis des AT dans le temps. (I.6.0.1)

Le dialogue de politique se positionne périodiquement sur la thématique de la rationalisation et de l'harmonisation des OR plutôt que sur le renforcement institutionnel et organisationnel. Sans que cela soit explicité dans la programmation, la rationalisation des mandats et l'harmonisation des politiques ont été considérées comme un préalable à des actions directes de renforcement de capacité. (I.6.0.3)

Comme le prouve l'empêchement du PAMEC, les OR n'ont pas formulé le besoin d'un appui en renforcement de capacité. Les entretiens avec la CEEAC et la CEMAC ont conforté cette analyse. Bien que la faiblesse des deux OR ait été constatée et reconnue autant pas leurs EM que par les PTF qui travaillent avec elles (UE et BAD) ou qui ont fait le choix de relations directes avec les pays (BM), cette faiblesse est reportée par les OR sur leur environnement politique et institutionnel. Les fonctionnaires en poste se prévalent d'une séniorité et d'une compétence qui n'est pas reconnue par leurs pairs dans les administrations nationales.

CJ6.1 – Les procédures, outils et ressources des organisations régionales et de leurs organes spécialisés se sont améliorés

Il n'a pas pu être trouvé de preuves d'une amélioration notable des procédures, des outils et des ressources (humaines, notamment) de la CEEAC sur la période. La CEMAC, qui a une antériorité sur la CEEAC et qui a bénéficié d'appuis plus diversifiés et plus soutenus par le passé, a souffert de la crise en RCA qui a entraîné la délocalisation de son siège de Bangui, sans qu'il lui ait été possible de reconstituer son administration ailleurs, ou seulement très tardivement (l'option actuelle est un regroupement temporaire à Malabo, Guinée Équatoriale). Elle a donc plutôt régressé sur la période.

Les éléments de constat disponibles sur la CEEAC datent pour l'essentiel de 2012 (préparation de la programmation du 11ème FED). Ils font état d'une institution squelettique, avec des bases juridiques dépassées et sans lien organique avec les nouvelles missions (paix et sécurité, environnement) qui ont justifié sa renaissance en 1999. Le recrutement du personnel ne permet pas de regrouper des compétences affirmées et les moyens de fonctionnement sont réduits du fait de l'absence de ressources propres (cotisations des EM). L'entretien réalisé pendant la mission de terrain a confirmé la persistance des faiblesses, sinon leur aggravation avec seulement 25% des postes de l'organigramme officiel occupés. Il a également été fait état d'un cloisonnement entre les services selon les lignes de financement extérieures, notamment entre le service en lien avec le secteur Paix et sécurité de l'UE et celui en lien avec le secteur environnement. L'OR se structure plus comme plusieurs cellules de projet que comme une institution politique.

La qualité globale et l'efficacité des administrations régionales sont critiquées de manière récurrente, en interne, par leurs EM comme lorsque les bailleurs de fonds (et pas seulement l'UE) les utilisent dans la mise en œuvre des programmes. Les rares constats documentés mis à jour (2017) ne font pas état d'une modification significative de la situation, ce qui est conforté par les entretiens réalisés au siège comme sur le terrain. À leur décharge, les OR ayant une autonomie financière limitée, elles sont soumises à de longues chaînes de prise de décision qui exigent l'intervention des EM et des sommets des chefs d'État.

CJ6.2 – Les capacités et la gouvernance des organisations régionales se sont améliorées

Sur aucun des aspects critiques de l'amélioration des capacités et de la gouvernance institutionnelle les deux OR n'ont pas progressé. La production de documents de politiques ou de documents de stratégie sectorielle reste essentiellement poussée par les PTF. Les documents sont élaborés par des consultants et leur validation technique par les services des OR n'ont pas porté sur le fond (alignement aux besoins, réalisme et faisabilité). Il n'y a pas, en fin de période, de dispositif de suivi de la mise en œuvre des politiques et des documents qui ont été adoptés au niveau politique. La validation par les Chefs d'État n'apparaît pas dans la documentation comme un temps fort pour l'appropriation ou la validation de la pertinence des orientations retenues, ni d'ailleurs comme une garantie de mise en œuvre. La politique de développement des infrastructures de transport et d'énergie en est un bon exemple (cf. QE4). (I.6.2.1)

Les documents de stratégie sectorielle sont principalement des instruments de collecte de fonds ou de validation d'un appui déjà engagé, comme cela a été le cas à plusieurs reprises pour l'UE (avec le PER CEMAC ou la feuille de route, par exemple). Ils peuvent se limiter à des travaux de consultants qui ne connaîtront pas de mise en œuvre faute de financement. Ils se réfèrent aux mandats des organisations régionales plutôt qu'aux capacités ou compétences qu'elles ont démontrées. (I.6.2.2)

Les deux OR ne fonctionnent pas en réseau. Il en est de même pour chaque OR avec les institutions spécialisées qui lui sont rattachées (comme la COMIFAC). De nombreux témoignages font état d'une concurrence entre les deux OR pour accéder aux financements extérieurs, avec, si nécessaire, des élargissements de leurs mandats initiaux en duplication du mandat de l'autre OR. De la même manière, les institutions spécialisées développent des stratégies de prospection qui sont autonomes, tandis que l'OR correspondante a parfois

tenté de s'y substituer face à une possibilité de financement extérieur, indépendamment de ses compétences et capacité (cf. QE5). (I.6.2.3)

Par extension et en tenant compte du fait qu'aucune des deux OR n'a mis en œuvre d'ajustement institutionnel significatif, elles n'ont pas démontré de capacité à s'adapter à leur environnement (I.6.2.4), ni à ajuster leur modèle de management aux stratégies engagées formellement. (I.6.2.5)

CJ6.3 – La coopération régionale de l'UE a contribué à renforcer les capacités et la gouvernance de la CEEAC et de la CEMAC

Le principal constat de l'inventaire des produits fait dans CJ6.0 est que les activités de renforcement de capacité des OR par le PAMEC n'ont commencé à être mise en œuvre que très tard dans la période sous revue.

Le CJ6.1 constate pour sa part qu'il n'y a pas eu de renforcement des capacités et de la gouvernance des OR. Les réformes institutionnelles n'ont pas été mises en œuvre et la gestion des ressources humaines ne s'est pas améliorée. Les institutions régionales sont extrêmement faibles avec une présence des cadres au mieux intermittente, des compétences contestées et une personnalisation du partenariat. Les compétences et moyens humains attendus sont bien insuffisants au sein des OR (cadres souvent absents, nombreuses positions vacantes, inadéquation des profils à des postes techniques).

L'UE n'a donc pas contribué au renforcement des capacités au niveau des administrations régionales, ce que tous les interlocuteurs de la mission de terrain ont confirmé.

Les structures et institutions spécialisées (MARAC, RAPAC, OHADA, PEAC) ont été appuyées par les projets sectoriels de l'UE, ainsi que des actions financées par ses autres instruments. Les résultats des analyses sectorielles (I6.3.1, I6.3.2 et - dans une moindre mesure - I6.3.3) aboutissent au même constat d'échec, et pour les mêmes raisons : manque de moyens en dehors de ceux des projets de l'UE, démotivation professionnelle face aux réticences, difficultés relationnelles, voire concurrences nationales.

CJ6.4 – L'efficacité opérationnelle des ordonnateurs régionaux s'est améliorée

La fin de la période sous revue est marquée par la mise en lumière de larges dépenses inéligibles pour plusieurs projets de l'UE mis en œuvre sous la responsabilité des OR. Cette situation avait été rencontrée auparavant sur des devis-programmes mais pour des sommes relativement minimes qui ont pu être recouvrées sans effet sur les budgets des OR. L'efficacité opérationnelle des ordonnateurs et des régisseurs a donc été à tout le moins mauvaise, avec une méconnaissance certaine des procédures de mise en œuvre de l'UE ou un manque de connaissance sur leur responsabilité financière.

Les retards accumulés tant pour le 9ème que le 10ème FED pour les grands projets de coopération régionale (PAPS, PACIE) démontrent que l'inefficacité opérationnelle est restée la règle sur l'ensemble de la période. Elle est largement documentée par les documents internes des délégations régionales, tout particulièrement avec la CEMAC (avec le PACIE). Il est difficile d'évaluer si la maîtrise des procédures comptables et budgétaire s'est détériorée dans la mesure où les systèmes de contrôle de l'UE avaient été allégés en début de période. Des constats identiques ont été dressés par l'évaluation de la BAD sur sa coopération régionale en Afrique centrale. Elle ne peut donc pas être attribuée à la complexité particulière des procédures du FED. (I.6.4.1, I.6.4.3)

Il n'est pas possible sur la base de la documentation ou de la mission de terrain de déterminer précisément si les retards répétés et importants dans la préparation des projets sont liés à un déficit de capacité technique, des réticences au niveau de la chaine décisionnaire ou des conflits de personnes. Tous les cas de figure ont été mentionnés pour des dossiers différents.

Le temps effectivement disponible pour faire avancer les tâches administratives ou de rédaction et de reporting est par ailleurs extrêmement réduit et globalement peu efficace. Le personnel responsable est très fréquemment en déplacement pour participer à des sommets ou ateliers nationaux. Il n'y a pas, sauf exception, de motivation à s'adapter aux exigences

de forme et de fonds des mécanismes de formulation et de validation des projets de l'UE. L'essentiel du travail est laissé aux consultants, avec peu de valeur ajoutée de la part des référents ou des points focaux des OR mais aussi peu de pérennisation des acquis au sein des structures. (I.6.4.2)

Les comités de pilotage de la coopération régionale de l'UE se sont peu réunis, en tout cas bien en deçà des attentes initiales. Les opportunités de dialogue des OR avec les délégations régionales de l'UE sont rares et sont depuis peu oblitérées par la question des dépenses inéligibles. Le COPEL d'avril 2018 semble avoir témoigné d'une restauration d'un partenariat constructif (I.6.4.4).

CJ6.5 – La coopération régionale de l'UE a contribué à renforcer l'efficacité opérationnelle des organisations régionales/ordonnateurs régionaux

Les activités du PAMEC n'ont pas été mises en œuvre pendant la période sous revue. Le volet 4 de la CF sur le renforcement de capacité n'apparaît pas dans le plan de financement du DP1 de croisière. L'UE n'a pas contribué à renforcer l'efficacité opérationnelle des organisations régionales, sauf pour le service faisant office d'ORDM. Ce service a été appuyé en mettant en place une assistance technique soit individuelle, soit contractée à un consortium mais avec des entrées sectorielles, comme dans le cas du PACIE et, dans une moindre mesure, le pilier Paix et Sécurité. L'efficacité et la durabilité des effets de ces AT ont été limitées puisqu'elles ont été mises par les OR en situation d'isolement et de substitution.

4.1.7 Coordination, cohérence et complémentarité

QE 7	**Dans quelle mesure la coopération régionale de l'UE en Afrique Centrale a-t-elle été coordonnée avec les interventions des autres bailleurs de fonds, complémentaire de celles des États-Membres et cohérente avec les autres interventions de l'UE, dont les interventions des DG sectorielles ?**

Synthèse des critères de jugement :

7.1	7.2	7.3

CJ7.1 – Il y a peu de PTF qui développent une coopération structurée au niveau régional, et ce particulièrement en Afrique centrale. Seule la BAD et l'UE interviennent à ce niveau. Les organisations régionales peuvent être aussi ciblées comme des opérateurs pertinents pour des thématiques spécifiques (la Banque mondiale avec la CEEAC) pour le développement rural) sans objectif d'intégration régionale. Avec si peu de partenaires, l'UE n'a pas mis en place de mécanisme formel de coordination, ni de groupe sectoriel. Les contacts sont établis pour l'essentiel à l'occasion des missions de la BAD, que ce soit pour la préparation des projets comme leur suivi opérationnel (deux fois par an). Le résultat de cette coordination à géométrie variable est jugé satisfaisant par les deux parties.

CJ7.2 – Au même titre que pour les autres PTF, les EM de l'UE sont peu présents au niveau régional qui ne correspond pas clairement et directement à leurs intérêts stratégiques. Seule la France, dans le domaine « paix et sécurité », développe une coopération essentiellement militaire avec la CEEAC. Les troupes françaises ont été engagées dans les opérations de maintien de la paix en RCA dans le cadre de la FOMUC (CEMAC), puis MICOPAX (CEEAC). La complémentarité entre les actions de coopération bilatérale de la France et la coopération régionale de l'UE est recherchée en dehors d'une coordination formalisée. Les délégations de l'UE sont en contacts réguliers avec l'ambassade de France au niveau politique, et avec les coopérants au niveau technique, avec une implication dans la préparation des projets du secteur 1.

CJ7.3 – La cohérence entre les instruments et les différentes échelles de coopération de l'UE avec l'Afrique centrale ne se fait pas par les documents de programmation ou de stratégie pluriannuelle. Le niveau régional n'est pas présent dans les stratégies des instruments thématiques. Cette approche serait exclue avec les instruments non programmables, notamment ceux du SEAE. La cohérence et la complémentarité sont rappelées sur le principe dans les PIR mais recherchées au niveau de la préparation des projets par la coordination entre les services au siège, et entre les délégations et le siège. Les analyses sectorielles (QE2, 3 et 5) ne mettent pas en évidence d'exemples d'incohérence ou même de duplication à l'intérieur de la politique de développement. Les documents internes des délégations régionales font cependant état d'une certaine disparité entre les activités conduites par les programmes intra-ACP et celles mises en œuvre par d'autres canaux.

Réponse à la question :

La coopération régionale de l'UE est coordonnée avec les rares PTF qui appuient l'intégration régionale et les OR, essentiellement la BAD. Cette coordination n'est pas formalisée mais est institutionnalisée, avec une coopération lors de la préparation des projets respectifs, et des réunions d'échange d'informations lors des missions de surveillance de la BAD. Il n'a pas été relevé de cas de duplication ou d'incohérence, au contraire : le PAMEC de l'UE, puis le PARCIC, ont été coordonnés avec le PARCI de la BAD. Le même type de coordination existe avec la France dans le domaine « Paix et Sécurité ». Les autres EM de l'UE ne s'impliquent pas au niveau régional.

L'UE disposait d'un mécanisme de contrôle de la qualité qui servait notamment à vérifier la cohérence des projets des différents instruments de coopération dans le courant de leur préparation. Le mécanisme a fait l'objet de critiques sur sa capacité à intégrer de manière régulière des apports de bon niveau des différentes unités gérant un instrument. La réorganisation récente des services centraux autour d'unités thématiques gérant les différents instruments, avec une coordination avec les autres DG, constitue a priori une amélioration, mais est trop récente pour avoir sensiblement modifié les projets actifs. La réorganisation récente des délégations régionales avec une équipe dédiée aux projets régionaux et plus d'autorité hiérarchique des chefs de coopération vont dans le même sens. Les programmes intra-ACP sont généralement difficiles à coordonner avec les autres actions de l'UE en raison de leur processus de décision et de leur nature.

Analyse par critères de jugement

CJ7.1 – La coopération régionale de l'UE a été coordonnée avec les partenaires techniques et financiers.

Les principaux bailleurs qui soutiennent à l'heure actuelle le renforcement du processus d'intégration régionale en Afrique centrale, maintiennent au niveau régional un dialogue plutôt ad hoc qui se matérialise par des échanges d'information sur leurs stratégies et programmes de coopération avec la CEMAC et la CEEAC. Des échanges ont lieu régulièrement avec la BAD. L'UE participe également aux réunions d'information et de coordination organisées par l'UNOCA (Mission de l'ONU en Afrique centrale).

La coordination des bailleurs de fonds reste faible avec les deux OR. Avec la formulation du Programme de renforcement de capacités, un comité de pilotage et de coordination a été mis en place au niveau de la CEMAC dont les partenaires techniques et financiers sont membres permanents. La CEMAC a organisé, en juillet 2012, la réunion de lancement de la coordination avec les bailleurs de fonds dont l'objectif était d'harmoniser les appuis donnés en matière de renforcement de capacités par les différents partenaires. Un mapping des appuis a été réalisé. En 2015, la dynamique avait disparu.

Au niveau de la CEEAC, les PTF ont constitué en 2012 un groupe, « les amis de la CEEAC ». Le groupe s'est peu réuni et n'a pas véritablement fonctionné en 2016. La CEEAC favorise

très peu la coordination des aides extérieures, préférant le dialogue bilatéral, malgré une dépendance extrême aux financements extérieurs pour la réalisation de son mandat. Il n'existe plus de la part de la CEEAC de proposition de rencontre avec l'ensemble de ses PTF.

La coordination continue à se faire essentiellement lors de la programmation des projets, pour éviter les conflits ou les duplications. Cette méthode a été mise en œuvre en particulier pour le renforcement de capacité de la CEEAC (PAMEC) avec la BAD qui avait un projet en parallèle (PARCI). Dans les autres domaines de coopération, le besoin de coordination est moins pressant du fait de la prééminence de l'UE pour ce qui est de l'appui extérieur à l'intégration régionale (I.7.1.2). Dans pratiquement le seul secteur où un autre PTF était positionné sur le même thème (les infrastructures régionales avec la BAD), il y a eu un travail de mise en convergence et d'évitement des possibles duplication. Même si la coordination entre les PTF est limitée à des échanges d'informations, cela a suffi à éviter les divergences et les duplications (I.7.1.4).

Il n'y a eu qu'un seul groupe sectoriel pendant la période sous revue. Il a été créé en 2015 autour de la formulation du domaine prioritaire Paix et Sécurité du PIR 11ème FED. Il était toujours actif en 2016 mais n'a pas été mentionné depuis. Ce groupe est une exception, le constat principal étant qu'il n'y a pas de coordination pour porter le dialogue de politique et que les OR ne sont pas aux commandes, voire sont réticentes à abandonner les relations bilatérales. (I.7.1.3)

CJ7.2 – La coopération régionale de l'UE a été complémentaire avec les interventions des États-membres.

Au niveau régional, la concertation avec les EM était très faible en 2012, sauf avec la France dans les domaines Paix et Sécurité (coopération militaire) et infrastructures régionales (AFD, dans le cadre des opérations de blending). Les EM ne sont pratiquement pas impliqués dans la coopération régionale, hormis la France du fait de son lien privilégié avec la CEMAC (principalement monétaire) et sa volonté d'une projection militaire en Afrique liée à des accords bilatéraux historiques. S'il n'y a pas à proprement parler de mécanisme institutionnalisé de concertation avec la France, la documentation interne de l'UE fait état d'échanges réguliers, ce que confirment les entretiens au siège et sur le terrain. D'autres instances de concertation sur la coopération régionale existent, généralement au moment de la programmation des PIR ou lors des sommets UE-Afrique, auxquels les EM sont présents (I.7.2.1). Du fait de la modestie des coopérations des EM avec les OR, ces « mécanismes » se sont avérés suffisants pour assurer la complémentarité des actions militaires et de coopération. (I.7.2.2, I.7.2.3).

CJ7.3 – La coopération régionale de l'UE a été cohérente avec les autres initiatives de l'UE en lien avec l'Afrique Centrale.

Les PIR comme les PIN ont systématiquement un paragraphe qui rappelle la nécessité de cohérence entre la programmation régionale et nationale, et réciproquement. Le PIR 10ème FED ne fait pas exception à la règle. La documentation interne de l'UE montre cependant qu'il y a eu un décalage dans le temps entre la signature des PIN et celle du PIR qui a été retardé de plusieurs années. Des convergences de fait se retrouvent, comme par exemple pour le Cameroun, seul signataire de l'APE intérimaire, pour l'intégration économique, ou la RDC pour l'approche de l'appui aux aires protégées. La justification des projets nationaux ne privilégie pas la cohérence avec les politiques régionales, mais des enjeux nationaux. Il en va ainsi également pour les ressources forestières au Congo ou en RCA.

Le calendrier de la programmation du PIR 11ème FED a été conçu pour être plus favorable à la coordination PIR-PIN. Les PIN ont été programmés après la validation du PIR, et avec une bonne connaissance de son contenu. Les Ordonnateurs Nationaux ont été associés à la programmation, et sont impliqués dans la mise en œuvre en tant que membres du comité de pilotage du PIR. Les conditions ont été beaucoup plus favorables à la cohérence

d’objectifs et d’approches : à l’analyse, 53% des ressources des PIN 11ème FED sont ciblé sur les domaines du PIR. (I.7.3.1)

Les interventions continentales appliquées dans le cadre régional de l’Afrique centrale dans le secteur « paix et sécurité » et pour les infrastructures régionales ont été mises en cohérence avec les orientations du PIR. La cohérence est mise en œuvre au niveau opérationnel plutôt que programmatique (cf. QE1). Pour le financement des infrastructures régionales, les ressources PanAf sont gérées par l’AFIF, comme celles du PIR (cf. QE4). La cohérence d’objectifs et d’approche est instaurée essentiellement par l’organisation des services au siège, et l’intervention des DUE pour la conception et la mise en œuvre des programmes tant FED que financés par les instruments thématiques. Les documents d’orientation stratégique des instruments thématiques comme des programmes intra-ACP ne présentent pas d’approche régionale ni d'orientation qui appuierait la mise en cohérence des objectifs.

Le QSG1 était le mécanisme charnière de mise en cohérence entre les approches, avec une efficacité variable, selon les informations collectées par les entretiens au siège. L’organisation de DEVCO et des DUE était initialement cloisonnée par instrument. Elle est devenue récemment thématique, les unités gérant les différents instruments et projets relevant de cette thématique. Le changement d’organisation des services identifie un potentiel de gain d’efficacité par rapport à la situation en début de période. (I.7.3.2)

Les programmes intra-ACP de l’Instrument de coopération au développement (DCI) attirent plus fréquemment des observations critiques que les instruments thématiques. Ils ne sont pas identifiés par les seuls services, mais également négociés avec le Comité des Ambassadeurs et secrétariat du Groupe ACP qui ont leurs propres objectifs, indépendant de ceux définis dans les PIR. La mise en œuvre dans les pays d’Afrique centrale répond à des objectifs de démonstration généralement au niveau global, parfois indépendamment de l’existence d’un besoin au niveau local et d’une cohérence avec les autres interventions de l’UE. Les programmes intra-ACP sont de plus fréquemment mis en œuvre par des organisations internationales qui développent des stratégies et des pratiques (de visibilité notamment) qui leur sont propres. (I.7.3.3)

4.1.8 Atteinte des objectifs des politiques régionales

QE 8	Dans quelle mesure la coopération régionale de l'UE a permis aux organisations régionales et à leurs États-membres de mieux réaliser les objectifs des politiques régionales ?

Synthèse des critères de jugement :

8.1	8.2	8.3

CJ8.1 – Le dialogue politique et de politiques avec l'UE n'a pas abouti à des objectifs plus clairs et plus réalistes de la coopération régionale. Les OR, même associés aux ON, n'ont pas constitué une force de proposition réaliste et constructive de propositions. Dans le même temps, les attentes de l'UE, notamment pour le dialogue politique, ne tenait pas compte des fondamentaux de l'économie politique de l'intégration régionale en Afrique centrale.

CJ8.2 – La coopération régionale de l'UE n'a pas contribué à l'amélioration de l'appropriation des politiques régionales par les OR et les EM. La résistance des EM à l'élargissement du mandat et au renforcement des OR est une donnée fondamentale de la région. La concurrence prévaut sur la solidarité et les pays qui devraient pousser l'intégration régionale développent des logiques protectionnistes ou sont physiquement coupés du reste de la région. L'UE, bien que consciente et informée de ces contraintes, n'a pas ajusté sa stratégie sur cette base, ni le niveau de ses objectifs.

CJ8.3 –Le rythme d'engagement des ressources du PIR 11ème FED tend à démontrer une forte accélération des procédures de préparation et de contractualisation. Les opérations de blending pour les infrastructures régionales ont démarré lentement mais sont maintenant en mesure d'utiliser la totalité des ressources PIR et PANAF. La complète reprise en main de sa coopération régionale par l'UE a significativement amélioré les engagements. La question de l'impact qu'aura ce raccourci sur l'exécution des projets, l'atteinte des résultats et leur durabilité n'est pas traitée ici mais pourrait être capitale.

Réponse à la question :

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

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

Analyse par critères de jugement

CJ8.1 – Le dialogue politique et de politiques avec l'UE a abouti à des objectifs plus clairs et plus réalistes de la coopération régionale

Le dialogue politique et de politiques était pratiquement inexistant jusqu'à la programmation du 11ème FED (2013). Il se faisait auparavant de manière irrégulière, avec des agendas restreints.

Le PIR 11ème FED a instauré le COPIL (comité de pilotage exécutif), le comité technique et le COPEL (comité de pilotage élargi), avec des membres et des missions spécifiques. Des réunions à périodicité plus ou moins annuelle du COPIL ont pu être organisées à partir de 2015 avec un fort investissement de l'UE et une faible représentation des OR. La dynamique se met en place progressivement pour le COPIL/COPEL. En revanche, le comité technique du 11ème FED n'a pas pu être mis en place.

Il est cependant difficile de lire au travers des relevés de conclusions ou les PV un réel dialogue, même si le maintien de ces rendez-vous est une avancée en soi. Les décisions prises généralement au niveau du siège de l'UE sont peu flexibles. L'UE compte sur une transmission de messages politiques des OR vers leurs EM sur la gouvernance, l'état de droit et les droits de l'Homme. Les OR ont lors des dernières réunions refusé l'approche proposée, en cohérence avec leur dépendance structurelle et financière vis-à-vis de leurs EM. Elles ne sont pas en mesure d'influencer leurs EM et n'ont pas de capacité à pousser l'harmonisation régionale. (I8.1.1)

Il n'y a pas en conséquence d'analyse des OR ou de leurs EM sur les options stratégiques et opérationnelles pour promouvoir l'intégration régionale dans le cadre de la subsidiarité. Cette démarche reste évoquée dans les discours mais elle n'est pas plus mise en œuvre en Afrique centrale qu'elle ne l'est au niveau continental, à l'instar des conclusions du rapport de M. Kagamé pour la réforme de l'UA en 2017.

Les récents sommets des chefs d'État (2015, 2017) ont enregistrés des décisions qui ouvrent des perspectives d'amélioration de la CEEAC, avec notamment l'accélération de sa réforme institutionnelle et organisationnelle et le paiement des cotisations des EM (avec l'effacement des arriérés). Pour autant, le Cameroun, qui a le leadership de la réforme, n'espère pas un aboutissement avant 2023. La réflexion est limitée à des études sur les domaines de compétence CEEAC-CEMAC. La grande disparité entre pays riches producteurs de pétrole, pays pauvres enclavés, pays fragiles et le secteur productif camerounais ne laisse pas de visibilité au futur possible de l'intégration régionale en Afrique centrale.

Pour ce qui est de l'UE, les options stratégiques sont toujours relativement stéréotypées au niveau du continent, avec peu de modalités d'ajustement aux retards de l'Afrique centrale par rapport aux autres entités régionales. La résistance des EM de l'Afrique centrale vis-à-vis de la « perte » de souveraineté constitue un blocage majeur du modèle développé par l'UE. Les interlocuteurs rencontrés pendant la mission de terrain n'ont pas manqué d'évoquer une certaine perte de légitimité de l'UE à défendre son modèle, en lien avec le Brexit. La question n'est sans doute pas le calendrier ou même le niveau d'ambition mais l'existence d'une approche alternative pour atteindre les objectifs de l'Agenda 2030. Dans le même temps, la stratégie de l'UE se complexifie avec la prise en compte grandissante de ses intérêts stratégiques (2016), son retrait de la construction des grandes infrastructures sur don qui optimisait le personnel en délégation, et une remise en question profonde de son modèle d'aide extérieure à l'horizon 2020 (fin du MFF 2014-2020 et de l'Accord de Cotonou). (I8.1.2)

Les objectifs de la coopération au développement régionale de l'UE sont globalement restés les mêmes sur la période. L'UE a progressivement introduit une dimension politique à sa stratégie, en lien avec ses évolutions internes et celles de l'instabilité politique en Afrique centrale. La dimension paix et sécurité a gagné en importance, ce qui traduit un gain de réalisme opérationnel et les difficultés à obtenir des résultats au travers des OR dans les autres secteurs.

Les documents de programmation PIR reflètent de moins en moins la stratégie de l'UE. La mise en œuvre des actions suit de plus en plus de la logique des instruments, avec de

nouveaux outils et institutions (fonds fiduciaires, facilités, FPI) qui ne sont pas programmables. Ils permettent cependant une flexibilité certaine et de la réactivité par rapport à les évolutions rapides du contexte international. Ils fonctionnent pour la plupart à partir de ressources prises sur des enveloppes programmables (FED). Ils sont gérés en dehors du cadre de partenariat prédéfini (facilités, fonds fiduciaires) et de manière croissante à partir du siège au travers de contrats de subvention ou de délégation (PAGoDA, C(2017) 490 final). De nombreux interlocuteurs de la mission de terrain représentant les gouvernements et les OR ont évoqué l'agenda post-Cotonou, comme si la période jusqu'à 2020 était un intermède sur lequel ils n'avaient pas prise.

Ces évolutions ne sont spécifiques ni à l'Afrique centrale, ni au niveau régional mais constituent néanmoins une nouvelle stratégie, soutenue par le nouveau Consensus Européen pour le développement (2017). Plus simplement, la réponse stratégique de l'UE, qui transparaît en fin de période de la mise en œuvre de ses actions, repose d'une part sur la volonté de contribuer à la stabilité de la région (domaine P&S) tout en continuant à investir massivement (à proportion de ses ressources) dans les infrastructures de connectivité régionale au travers des opérations de blending avec la BEI et la BAD et, si dérogation aux clauses de sauvegarde liés aux risques d'endettement, surtout l'AFD.

Cette stratégie de repli par rapport au partenariat avec les OR est réaliste et tient bien compte des blocages politiques à moyen terme de la région. Elle fait de la période sous revue un intermède où la coopération régionale de l'UE s'est investie auprès OR pour peser notamment sur des négociations APE qui n'ont pas abouti. La coopération régionale est en train de se repositionner sur ces fondamentaux : l'appui au développement régional sur le long terme par la construction d'infrastructures d'intégration régionale (facilités d'investissement) et la promotion de la participation du secteur privé (Plan D'investissement Extérieur), avec des actions ponctuelles de maintien de la stabilité politique. (I8.1.3)

CJ8.2 – La coopération régionale de l'UE a contribué à l'amélioration de l'appropriation des organisations régionales et des politiques régionales par les États-membres

Il n'y a pas eu d'amélioration structurelle de l'appropriation des OR et des politiques régionales par les EM sur la période. La CEEAC a été sollicitée ponctuellement pour le domaine paix et sécurité, plus sur la base du mandat donné par l'UA plus que de ses capacités propres. Dans les autres domaines, et singulièrement l'intégration économique et commerciale, l'intérêt pour les politiques communautaires est resté réduit. La coopération régionale de l'UE n'a été en mesure de renverser l'économie politique de l'intégration régionale en Afrique centrale dans aucun domaine. Son action doit être mise à l'échelle dans des pays qui, pour autant qu'ils soient en bas des classements internationaux dans de nombreux domaines, ont d'importantes ressources (non transformées) à exporter. L'aide de l'UE représente difficilement 1% du PIB dans la plupart des cas, et notamment pour les pays qui dominent la scène régionale. Le caractère incitatif de l'UE est donc faible dans des pays où l'absence de démocratie réelle prive les bénéficiaires finaux d'un instrument de redevabilité.

La transposition par les EM est identifiée comme la principale faiblesse de l'intégration régionale en Afrique centrale depuis la mise en œuvre du 9ème FED. Si le 10ème FED a peu fait dans ce domaine, le 11ème FED a programmé 30M EUR pour appuyer la transposition des décisions et directives communautaires au niveau national dans le domaine de l'intégration économique. Les actions correspondantes n'ont pas été mises en œuvre à la fin de la période sous revue.

Le constat de la quasi-absence de transposition se retrouve dans les relevés de conclusions des COPIL comme dans les documents internes les plus récents des délégations. La modification de la mise en œuvre des fonds PIR, avec la possibilité ouverte que les ON soient également ordonnateurs régionaux, peut changer le niveau d'efficacité de la mise en œuvre des interventions dans les différents domaines de coopération. Il est cependant peu probable qu'elle modifie les données fondamentales de l'économie politique régionale, donc le développement de protectionnismes et de trajectoires nationales qui jouent sur la concurrence avec les voisins plutôt que sur l'ouverture et la solidarité. (I8.2.1)

CJ8.3 – Les nouvelles options stratégiques de mise en œuvre des programmes introduites par le 11ème FED commencent à avoir les résultats attendus.

Avec la mise en œuvre du PIR 11ème FED, les nouveaux mécanismes mis en place n'ont pas encore produit d'effets documentés. Les principaux projets sectoriels (PARCIC, PACIE2, ECOFAC 6) sont encore à différents degrés de préparation. Il n'y a pas à ce stade d'éléments documentaires ou d'entretiens qui permettent de penser que les OR sont plus, ou mieux, impliqués dans leur préparation. Celle-ci reste un processus interne par essence puisque approuvé par le FED, et non un mécanisme conjoint. Les entretiens ne font pas état d'une amélioration des capacités des OR, sauf peut-être de la CEMAC à l'occasion d'un changement de présidence de la Commission, et donc des commissaires. Cette amélioration résulte de la compétence personnelle des commissaires, et plus spécifiquement de la commissaire en charge de l'intégration économique.

Les relevés de conclusions des COPIL et les PV de la réunion de coordination des OR et des ON ne mettent pas en évidence une revalorisation du rôle des OR dans la définition des politiques régionales. Pour ce qui est de la coordination des programmes, il est trop tôt pour avoir des remontées d'informations significatives. (I8.3.1)

Il n'y a pas de source documentaire sur la capacité des organisations internationales à mettre en œuvre la coopération PIR 11ème FED. Elles ont cependant été largement sollicitées pour la mise en œuvre des programmes d'intégration économique et commerciale pendant le 10ème FED, avec des résultats très limités sur le terrain, une capacité faible à ajuster des approches globales aux spécificités de la coopération régionale de l'UE et à celles de l'Afrique centrale, et un déficit de visibilité pour l'UE. Cette appréciation est commune à la plupart des agences onusiennes comme l'UNIDO pour le PRMN et le PIQAC. Le PIR 11ème FED tente de contourner la difficulté en ouvrant la mise en œuvre des actions à d'autres opérateurs, notamment les agences des EM de l'UE (AFD, GIZ) et les ONG. Les prémices de l'efficacité de ses dispositions et notamment des contrats de subvention ou de délégation en gestion centralisée, mais également des délégations réalisées par les ON sont encourageants. (I8.3.2)

La mise en œuvre de la coopération régionale 11ème FED en gestion centralisée est satisfaisante en termes d'engagements. Le taux d'engagement était de 58% en 2016 et était projeté à 79% en 2017. Les performances financières varient d'un pays à l'autre. La formulation des projets a donc été efficace. Il n'est pas possible à ce stade de caractériser l'efficacité de la mise en œuvre (I8.3.3) : il est difficile de pousser l'analyse au-delà du rythme d'engagement. Une mention spéciale peut cependant être faite pour les opérations de blending dans les infrastructures de connectivité. Le processus de préparation s'est avéré beaucoup plus long que prévu au démarrage mais la totalité des ressources PIR et PanAf 11ème FED sont engagées ou en voie de l'être. (I8.3.4)

5 Conclusions et recommandations

5.1 Conclusions

Les conclusions sont organisées selon les critères d'évaluation de l'UE (cf. « Better Regulation ») et certaines questions clés. Chacune des conclusions s'appuie sur les réponses apportées à une ou plusieurs QE, indiquées en colonne de droite.

Tableau 1 – Récapitulatif des conclusions

Pertinence	C1 – La réponse stratégique de l'UE a ciblé des besoins bien réels qui sont des priorités continentales mais qui ne font pas l'objet de politiques régionales réalistes et appropriées, ansi que d'un engagement financier des États de la région. C2 – La théorie du changement de l'intégration régionale en Afrique centrale, comme celle des trois secteurs clés de la coopération régionale de l'UE, a été irréaliste, trop ambitieuse et fluctuante. C3 – L'UE a été conduite à introduire de plus en plus unilatéralement des flexibilités dans sa coopération régionale pour contourner les difficultés du partenariat avec les OR.	QE1 QE2 QE3 QE4 QE5
Efficacité	C4 – La majorité des activités ont été mises en œuvre mais généralement ont donné lieu à des produits beaucoup plus modestes qu'attendus. C5 - L'environnement dans lequel ont été délivrés les produits de la coopération régionale s'est rarement avéré en mesure de les utiliser au profit des bénéficiaires finaux.	QE2 QE3 QE4 QE5
Efficience	C6 – La faiblesse et la fragilité des changements générés par la coopération régionale avec l'Afrique centrale ne justifient pas l'importance des ressources mobilisées. C7 – L'importance des dépenses inéligibles dans plusieurs projets et initiatives clés de l'UE mettent en évidence le manque d'appropriation de la coopération européenne par ses partenaires.	QE2 QE3 QE4 QE5
Impact et durabilité	C8 – La majorité des résultats, y compris le renforcement de capacité, sont restés superficiels et sans perspective de développement.	QE2 QE3 QE4 QE5 QE6
Coordination et valeur ajoutée de l'UE	C9 – Le « modèle » européen d'intégration régionale s'est avéré en trop fort décalage avec le contexte régional de l'Afrique centrale pour avoir une valeur ajoutée opérationnelle.	QE1 QE8
Complémentarité et cohérence	C10 – Le fléchage sectoriel de l'Accord de Cotonou a contrecarré la mise en cohérence de la coopération régionale de l'UE, la limitant à de rares synergies opérationnelles émergeant seulement en fin de période.	QE2 QE3 QE4 QE5 QE7

Questions transversales	C11 - La prise en compte effective des dimensions transversales dans les actions de la coopération régionale de l'UE a été faible.	QE2 QE3 QE4 QE5
Renforcement des capacités	C12 – Pratiquement aucun des partenaires ou des mécanismes appuyés par l'UE n'a mis à profit ces appuis pour mieux remplir son mandat ou ses missions, faute de soutien politique et financier des EM.	QE2 QE3 QE4 QE5 QE6

Les conclusions sectorielles sont regroupées dans une section spécifique.

5.1.1 Pertinence

C1 – La réponse stratégique de l'UE a ciblé des besoins bien réels qui sont des priorités continentales mais qui ne font pas l'objet de politiques régionales réalistes et appropriées, ainsi que d'un engagement financier des États de la région.

Les trois domaines de la coopération régionale de l'UE sont définis dans l'Accord de Cotonou. Les services ont donc seulement eu, pendant la période sous revue, la possibilité d'ajuster les approches stratégiques et les projets aux spécificités des ensembles régionaux. Leur capacité à renouveler l'approche a été considérablement améliorée avec la programmation du 11ème FED.

L'intégration politique, vu sous l'angle « Paix et sécurité » dans le cas de l'Afrique centrale, région instable et fragile sur tout son flanc Est, répond à un besoin de stabilisation préliminaire au développement humain et économique. Les ressources naturelles de la région sont un bien commun de l'humanité, largement menacé par l'occupation humaine et l'exploitation légale et illégale de la faune et des ressources forestières. Indépendamment des politiques locales, leur préservation est une nécessité. La situation est plus nuancée pour l'intégration économique et commerciale régionale, qui se distingue du développement économique et social en général. Sur ce point, il n'y a pas unanimité sur l'existence d'un tel besoin pour tous les pays de l'Afrique centrale, ni même pour la région dans son ensemble : les données structurelles (géographie des ressources, structures économiques, prépondérance du secteur informel, concurrence des produits à bas coûts importés) de l'Afrique centrale sont peu propices à des complémentarités rapidement atteignables. De ce point de vue, l'évidence de la pertinence de l'appui de l'UE ne s'impose pas et reflète une reproduction mécanique d'une stratégie de promotion du libre-échange mise en œuvre avec l'ensemble du continent et au-delà.

Pendant la majorité de la période sous revue, l'UE s'est alignée sur les priorités continentales mais n'a pas pu s'aligner sur les politiques régionales. Les visions à long-terme de la CEEAC et de la CEMAC n'ont été adoptées que tardivement et sont par ailleurs difficilement assimilables à des politiques, qui devraient être adossées à des plans d'action, des budgets, etc. Les politiques sectorielles adoptées par la suite ont été élaborées par des consultants financés par l'UE, puis tardivement adoptées par des sommets de Chefs d'État ou de ministres et finalement non financées, pratiquement pas transposées par les administrations nationales et donc non mise en œuvre.

La faible capacité de dialogue de politique – et par extension de dialogue politique – de la CEEAC et de la CEMAC n'a pas compensé ce déficit de référence pour construire une réponse stratégique adaptée et appropriable. Les OR n'ont pas la possibilité d'engager leurs EM et ont, au contraire, vocation à répercuter leurs opinions et politiques – dans leur diversité. En bref, la coopération régionale de l'UE a été construite sur une page blanche mais avec un modèle et trois domaines de coopération imposés.

C2 – La théorie du changement de l'intégration régionale en Afrique centrale, comme celle des trois secteurs clés de la coopération régionale de l'UE, a été irréaliste, trop ambitieuse et fluctuante.

Il n'y a pas de théorie du changement spécifique à l'Afrique centrale pour l'appui de l'UE à l'intégration régionale. Le schéma de base a été défini par la Communication COM(2008) 604 final/2 de 2008 pour les pays ACP. Il n'y a pas eu d'instructions de ce niveau hiérarchique spécifiquement pour l'Afrique, ni plus spécifiquement pour l'Afrique centrale. La coopération régionale avec l'Afrique centrale découle d'une obligation règlementaire, et l'UE tente de trouver un contenu en termes de transformation sur la base de ses autres expériences régionales en Afrique. La théorie explicite du changement est donc une théorie par défaut, à usage de respect formel de l'Accord de Cotonou. Elle s'est construite par la pratique mais uniquement au niveau continental, avec des instructions diffusées par le siège pour la programmation de chaque PIR.

En début de période, la théorie du changement est celle de la transposition du modèle de la construction européenne, donc une vision juridique et institutionnelle qui fonde le fonctionnement de la Commission européenne. La coopération régionale s'est attelée à l'élaboration des politiques régionales, de la réglementation régionale et au renforcement des OR. Le changement n'est pas venu du fait de la réticence, voire de l'opposition à la transposition de ces cadres au niveau national – en dépit des décisions adoptées en sommet par les Chefs d'État et les ministres. L'analyse d'économie politique de 2012 montre clairement les conflits, les enjeux de pouvoir et donc les vétos qui en découlent – ainsi que l'absence de "champions" pour les réformes. Le PIR 9ème FED puis le 10ème se sont pleinement heurtés à cette contradiction sans pouvoir trouver de solution. Les OR sont bridées par l'irrégularité ou l'absence de versement de leurs cotisations par leurs EM et n'ont aucune forme d'autonomie ni d'autorité. Leur dépendance financière vis-à-vis de l'UE leur fait accepter des objectifs trop ambitieux inspirés de la lettre de leurs mandats et non de leurs capacités à les atteindre. Cela s'applique tant aux résultats qu'à la gestion des projets et des fonds européens. La revue à mi-parcours du 10ème FED prend acte des difficultés mais prend les seules mesures administratives qui sont à sa portée, soit le transfert des fonds non-engagés à un fonds fiduciaire hors de portée des OR.

Le moteur implicite de la théorie du changement jusqu'au 11ème FED était l'intégration économique, ancrée sur la signature d'un APE régional. Les attentes de l'UE se sont fondées sur les mandats des OR et les déclarations de bonne volonté des Chefs d'État en dépit des données structurelles, des politiques nationales et de l'expérience du 9ème FED. La stratégie se fonde sur des hypothèses irréalistes en tant que telles (compétitivité, diversification, complémentarité, commerce intrarégional) et plus encore dans les temps impartis aux projets. Les lacunes sont moins importantes pour la gestion des ressources naturelles, et la préservation de la biodiversité en particulier, domaines plus directement technique et pratique. Pour autant, les freins spécifiques à l'Afrique centrale et les potentiels vétos ne sont pas pris en compte dans la promotion de FLEGT ni dans l'appui aux aires protégées (pour lesquelles par exemple l'association des populations riveraines ne s'est pas concrétisée alors qu'elle a été une hypothèse importante). Il n'y a pas de théorie du changement repérable dans le domaine P&S, d'autant plus que la composante gouvernance démocratique n'a pas été mise en œuvre. Pourtant, l'intégration politique a été reconnue dès le 10ème FED comme une condition préalable à l'intégration économique. Le cadre de l'Accord de Cotonou et de l'architecture continentale n'a pas permis d'explorer des alternatives fondées sur une compréhension des moteurs profonds de conflictualité (comprise au sens large et incluant les conflits, la criminalité terrestre et maritime et les menaces dites hybrides). L'UE a été contrainte à un mode réactif continu, dépourvu d'anticipation vis-à-vis des conflits latents et de leurs cycles de violence.

La théorie du changement a considérablement changé pendant le 11ème FED. Le PIR marque déjà des évolutions majeures sur le positionnement du partenariat, avec le cantonnement des OR dans un rôle de coordination et de pilotage. Il conserve en revanche des approches sectorielles dans la continuation des précédents cycles mais avec des configurations de mise en œuvre ouvertes à des approches multi-pays pragmatiques. Ce mouvement avait été initié

pendant la mise en œuvre du 10ème FED. Les perspectives de conclure un APE régional se sont éloignées, ce qui a amené à reporter la stratégie vers un appui au secteur privé, évolution renforcée dans le 11ème FED en anticipation du Plan d'Investissement Extérieur de l'UE. L'autre évolution majeure est l'accent mis sur le développement des infrastructures de connectivité régionale des transports et d'interconnexion électrique, autres conditions préalables à la croissance économique de la région et qui peut être mis en œuvre par l'AFIF (fonds d'investissement), donc en relatif isolement par rapport aux limites de capacité des OR. La coopération régionale de l'UE retourne donc aux fondamentaux (infrastructures, secteur privé, paix et sécurité) après avoir payé son dû à une approche juridique et institutionnelle tournée vers la signature de l'APE régional.

C3 – L'UE a été conduite à introduire de plus en plus unilatéralement des flexibilités dans sa coopération régionale pour contourner les difficultés du partenariat avec les OR.

Les institutions et les instruments mis en place par l'UE au-delà de l'Afrique centrale (FPI, facilité d'investissement, fonds fiduciaire d'urgence, instruments thématiques) et les décisions administratives (revue de mi-parcours, préparation des projets, recouvrement des dépenses inéligibles, gestion centralisée) ont été utilisées d'abord pour débloquer les engagements du PIR 10ème FED, puis pour se décaler par rapport aux compromis imposés par une programmation régionale conjointe.

En début de période et jusqu'à la revue de mi-parcours du 10ème FED, la mise en exécution des projets était entièrement dépendante des OR – lesquelles étaient dépendantes de longues chaines de décision avec leurs EM. Les échéances ont été repoussées régulièrement faute de disponibilité des partenaires, le dialogue de politique a été sporadique et superficiel, et les assistances techniques ont été contraintes de se positionner en substitution. Les taux d'engagement étaient dangereusement bas, et le suivi quasiment inexistant.

Dans le même temps, l'approche de l'action extérieure de l'UE s'est complexifiée. À la dimension d'aide au développement (donc une vision de long terme) est venue s'ajouter un volet politique avec le SEAE, avec des attentes plus pressantes et, à partir de 2016, avec une stratégie globale qui mettait plus en avant les intérêts de l'UE. La dimension Paix et sécurité a pris plus d'importance, en relation avec les conflits et crises qui ont éclaté en Afrique centrale, alors que celle de l'intégration économique s'est trouvée réduite. Les programmes indicatifs sur cinq ans, avec des mises en œuvre étalées de fait sur dix avec des partenaires en situation de monopole de l'exécution, sont des outils insuffisamment souples alors que l'UE cherche à développer sa réactivité et sa flexibilité.

La programmation conjointe des PIR elle-même a évolué, encadrée par des instructions et des processus de décision gérés de plus en plus au siège, et que les délégations sont chargées de répercuter auprès des partenaires.

5.1.2 Efficacité

C4 – La majorité des activités ont été mises en œuvre mais ont généralement donné lieu à des produits beaucoup plus modestes qu'attendus.

Le tableau ci-dessous synthétise, par secteur de coopération, d'une part les produits obtenus (par les appuis régionaux de l'UE ayant un certain niveau d'exécution), et d'autre part, les résultats enregistrés par la région entre 2008 et 2016 et, le niveau de contribution de l'UE à ces résultats.

Il ressort de ce tableau que le niveau de simple réalisation des produits est insuffisant pour une large majorité des sous-secteurs couverts par la coopération régionale de l'UE. Les sous-secteurs pour lesquels les appuis régionaux ont le plus abouti aux produits attendus sont le domaine P&S et la gestion des ressources naturelles, où les financements ont pu être ciblés sur des actions prioritaires et bien délimitées, relativement indépendantes du

processus d'intégration ou d'harmonisation régionale : interventions de maintien de la paix et de médiation en RCA, actions coordonnées contre le développement de la piraterie dans le Golfe de Guinée, appui à des aires protégées sélectionnées, production de données, etc. L'appui au développement des infrastructures de transport et d'interconnexion électrique régionale avait le même potentiel mais a été trop lent à se mettre en œuvre sur la base du blending qui a été introduit en cours de période et a nécessité une longue période de rodage.

Le domaine où le moins de résultats a été acquis est l'intégration économique et commerciale avec ses quinze partenaires de mise en œuvre – alors même que ce domaine était au cœur de la stratégie 10ème FED d'appui à la négociation des APE. L'élaboration des politiques sectorielles et des plans d'action a été suivie d'une adoption qui est restée uniquement formelle en termes de contenu, non transposée par les EM et vue principalement comme un cadre proposé aux financements extérieurs. Les projets compétitivité (PRMN) et infrastructure qualité (PIQAC) qui ont absorbé l'essentiel du budget du domaine ont accumulé les dérives et les retards. Les apports sur les finances publiques ou la politique fiscalo-douanière n'ont pas fait changer les politiques ou les pratiques. Les négociations pour l'APE régional n'ont pas abouti et ont connu de longues périodes d'inactivité. Le volet partenarial de l'APE n'est pas perçu par les pays d'Afrique centrale qui l'assimile aux accords de libre-échange du type TAFTA.

Tableau 2 - Synthèse des produits, des résultats et de la contribution de l'UE aux résultats

Secteurs (et QE)	Niveau de réalisation des produits issus des appuis régionaux de l'UE	Principaux résultats enregistrés par la région de 2008 à 2016	Contribution de l'UE aux résultats enregistrés par la région
Paix, sécurité et stabilité régionale (QE 2)	▪ Peu satisfaisant dans l'ensemble mais encourageant du fait de poches de résultats ▪ Des progrès fragiles dans la capacitation technique de la CEEAC ▪ Des interventions sécuritaires en RCA, et en zones transfrontalières (Boko Haram) à effets stabilisants au court-terme ▪ Débuts de coopération régionale et interrégionale sur la gestion de la criminalité maritime	▪ Renforcement technique du service du MARAC au sein du DIHPSS ▪ Création du service technique de médiation, et implication active dans la crise de la RCA depuis 2014 ▪ Stabilisation temporaire de la RCA sous la MICOPAX ▪ Mise en place d'une architecture institutionnelle régionale et interrégionale pour le Golfe de Guinée ▪ Affaiblissement de Boko Haram et réduction de sa territorialisation transfrontalière	▪ Appuis techniques au MARAC avec les PAPS 1 et 2 ▪ Contributions directes au service de médiation sous le PAPS 2 et l'APF ▪ Appui direct par subventions de l'UE à la MICOPAX ▪ Appui à la CEEAC au travers de GoGIN et CRIMGO sur le Golfe de Guinée avec des formations, un appui aux infrastructures et à l'harmonisation des cadres pénaux des pays concernés ▪ Soutien à la MNJTF par des formations, de la logistique et des infrastructures pour le combat contre Boko Haram
Intégration économique régionale (QE 3)	▪ Non satisfaisant pour l'ensemble des produits du PAIRAC, du PACIE et des autres initiatives dans ce domaine (intra-ACP notamment)	▪ Les EM de la CEMAC ont trouvé un accord pour la libre circulation des personnes (10/2017) ▪ Depuis 2007, un projet de TEC commun à la CEEAC et à la CEMAC a été élaboré par la	▪ La coopération régionale de l'UE n'a pas atteint les résultats attendus en matière de construction d'un marché commun et le développement de la place de la région dans le commerce international

Secteurs (et QE)	Niveau de réalisation des produits issus des appuis régionaux de l'UE	Principaux résultats enregistrés par la région de 2008 à 2016	Contribution de l'UE aux résultats enregistrés par la région
		Commission Économique pour l'Afrique (CEA) en partenariat avec la CEEAC et la CEMAC.	▪ Les résultats n'ont pas non plus été atteint en matière de compétitivité et de diversification des secteurs productifs. ▪ L'UE a permis de maintenir la question de l'harmonisation des OR dans ce domaine (notamment à travers l'idée d'un TEC commun CEMAC-CEEAC) dans les discussions des chefs de EM des OR en la maintenant dans sa programmation. ▪ L'UE a permis de maintenir la réflexion des EM autour d'une intégration commerciale régionale par l'intermédiaire des négociations APE.
Interconnexion : transport et énergie (QE 4)	▪ Non satisfaisant pour la construction des infrastructures ▪ Moyen pour le développement du marché régional de l'électricité ▪ Non satisfaisant pour la préservation des acquis des politiques d'entretien routier	▪ Les 1ers travaux d'interconnexion électrique sont prévus en 2019 ▪ Les axes de transport terrestre ont continué à se dégrader ▪ Les politiques et les plans d'investissement ont été adoptés au niveau régional en 2017	▪ Les opérations de blending ont mis plus de temps que prévu pour être adoptées ; elles privilégient l'interconnexion énergétique aux transports ▪ L'UE a financé les plans d'investissement mais ils ne sont pas financés, ni transposés au niveau national
Gestion durable des ressources naturelles (QE 5)	▪ Plutôt satisfaisant en matière d'actions de conservation de la biodiversité ▪ Moyen pour le développement des capacités régionales ▪ Moyen pour la préservation des ressources forestières	▪ La transparence et la concertation sont améliorées dans le secteur forestier ▪ Le suivi de l'évolution des forêts et de la gestion des AP existe et s'enrichit ▪ La région peut compter sur des instituts de formation régionaux de qualité ▪ La gestion des AP appuyées se structure autour de partenariats long-terme renforcés	▪ Le processus FLEGT a permis de faire bouger les choses mais le travail est inachevé et les partenaires nationaux sont moins motivés ▪ L'UE a financé l'OFAC, qui joue un rôle central de consolidation et diffusion des données pour la gestion des RN ▪ Le financement UE a renforcé l'offre de formation régionale en gestion de RN ▪ L'UE a appuyé la dynamique de développement des PPP/AP

Secteurs (et QE)	Niveau de réalisation des produits issus des appuis régionaux de l'UE	Principaux résultats enregistrés par la région de 2008 à 2016	Contribution de l'UE aux résultats enregistrés par la région
Renforcement de capacité des OR (QE6)	▪ Non satisfaisant pour le PAMEC (commencé à être mis en œuvre en 2016 et sans le volet renforcement de capacité) ▪ Moyen pour les actions sectorielles ▪ Non satisfaisant pour l'accompagnement de l'harmonisation CEEAC-CEMAC	▪ La CEEAC ne dispose pas du personnel et des budgets pour remplir son mandat. ▪ Le fonctionnement de la CEMAC a été déstructuré par la crise à Bangui ▪ L'agenda d'harmonisation est repoussé à 2023	▪ L'UE a contribué au renforcement de capacité par ses projets sectoriels mais sans effet sur le fonctionnement institutionnel des OR ▪ La pérennité des renforcements est compromise par l'absence de ressources des institutions régionales

Source : Réponses aux QE sectorielles.

C5 - L'environnement dans lequel ont été délivrés les produits de la coopération régionale s'est rarement avéré en mesure de les utiliser au profit des bénéficiaires finaux.

Sur la période considérée, les fondamentaux de l'Afrique centrale n'ont pas évolué dans aucun des trois domaines de la coopération régionale de l'UE : fragilité, instabilité, sous-capitalisation de l'économie, primat de l'exportation de matières premières non transformées, droits de douanes discriminants, barrières non-tarifaires, appauvrissement de la biodiversité, braconnage des espèces menacées, exploitation forestière incontrôlé, etc. La contribution de dix années de coopération régionale de l'UE est donc à rechercher dans des évolutions plus fines, et en définitive spécifiques à chaque domaine de coopération.

Dans le domaine P&S, les principaux résultats acquis sont liés à des interventions ponctuelles, comme le financement de l'opération de maintien la paix en RCA réalisée par la CEEAC et soutenue par l'armée française, et celui de la médiation dans le cadre de cette même crise. Le renforcement des mécanismes régionaux d'alerte, de coordination et de formation est resté fragile. Les compétences techniques au sein du DIHPSS ont été renforcées, mais sont loin d'avoir été institutionnalisées, cause et conséquence simultanées des rivalités internes qui freinent le développement de la CEEAC en plus des réticences politiques des EM. Les soutiens de l'UE aux interventions de sécurisation, comme par exemple la MNJTF contre Boko Haram démontrent des résultats tactiques, mais l'approche de l'UE à la paix et la sécurité dans la région manque de cibler les moteurs profonds de conflit.

Dans le domaine de l'intégration économique, les résultats ont été cantonnés à l'adoption formelle de documents de politique sectorielle sans application ni transposition et des formations dont les acquis sont trop diffus pour avoir modifié les cadres existants. Les projets d'amélioration de la compétitivité des entreprises et de l'infrastructure qualité ont été saupoudrés au gré des comités nationaux, sans vision régionale. Il n'y a pratiquement pas eu de projet de modernisation des infrastructures régionales de transport, et les projets d'interconnexion électrique seront mis en œuvre à partir de 2019.

L'appui aux aires protégées et aux populations riveraines est resté très en deçà des besoins, même pour les seules seize aires qui ont bénéficié de financement et d'assistance technique. Malgré des progrès dans la gestion de certaines aires protégées, particulièrement avec l'introduction récente des PPP, l'appui n'a pas amélioré significativement la préservation des espèces menacées alors même que les pressions se sont considérablement aggravées. Le déclin des espèces phare a pu être ralenti, voir maitrisé dans certains de cas. L'institution régionale soutenue par l'UE pour mettre en réseau les aires protégées (le RAPAC) a été pratiquement dissoute. Le cadre législatif et pour une part règlementaire de l'exploitation des

ressources forestières a été amélioré sélectivement, sans réelle application. Le processus FLEGT, clé de voute de la gouvernance forestière pour l'UE, est à un tournant : les difficultés de mise en place ont entrainé une certaine lassitude des parties concernées (gouvernements et leurs administrations, opérateurs privés, ONG), et la mainmise croissante des opérateurs asiatiques sur le secteur, qui n'ont généralement qu'un intérêt très limité sur les questions de traçabilité et de renouvellement de la ressource, rendent le FLEGT moins attrayant. Enfin, le renforcement de capacité de la CEEAC et de la CEMAC n'a pas été mis en place : les deux OR ne disposent pas plus de personnel et de moyens de fonctionnement qu'avant et n'ont en pratique pas avancé dans leur processus d'harmonisation et, à terme, de fusion.

Le point commun des limites à l'atteinte des résultats est en définitive le refus de la majorité des pays de l'Afrique centrale de transposer les produits de l'UE, une fois adoptés au niveau régional ou multi-pays, dans leur droit, plans et budget nationaux, alors que les OR sont parties prenantes et associées à l'identification et à la mise en œuvre des actions. En l'absence d'une transposition coordonnée et simultanée à tous les pays d'une OR, aucune mesure régionale ne peut être mise en œuvre valablement et durablement. Les décisions « communautaires » sont prises lors de sommets des Chefs d'État et non dans le fonctionnement normal des institutions régionales. L'Afrique centrale n'a toujours pas d'organisation communautaire fonctionnelle et utile à l'issue de dix ans de coopération régionale de l'UE.

5.1.3 Efficience

C6 – La faiblesse et la fragilité des changements générés par la coopération régionale avec l'Afrique centrale justifient mal l'importance croissante des ressources mobilisées

Il est difficile d'établir une chronologie de tous les projets mis en œuvre par la coopération régionale pendant ces dix dernières années. Chaque projet analysé en détail a accumulé les avenants d'extension non onéreuse et les PIR qui couvrent cinq ans sont mis en œuvre sur dix ans. Les projets sur PIR 10ème FED sont toujours en exécution alors que le 11ème FED a été élaboré en 2013 (et signé en 2015). Toutes les étapes sont longues et difficiles, au-delà de ce qui est requis par les procédures du FED. Les délégations ont eu du mal à obtenir les visas des ORDM du fait du manque de disponibilité des décisionnaires et d'un certain manque d'intérêt pour les tâches administratives, et, dans une certaine mesure, pour les projets eux-mêmes.

Ces retards n'ont pas permis le déroulement de la programmation telle qu'initialement prévue, et donc beaucoup d'actions ont été mises en œuvre avant que celles qui devaient logiquement les précéder aient atteint les résultats qui en étaient attendus. Cette désorganisation a réduit l'efficacité globale de la coopération régionale ainsi que sa capacité à se coordonner avec les projets sur PIN.

Il n'y a pas eu de dépassement de budget – ou de manière exceptionnelle et limitée. En revanche, à budget dépensé égal, les produits sont bien plus modestes qu'attendu et convenu. Il est alors possible de considérer cela comme un surcoût qui compromet sérieusement l'efficience de la coopération de l'UE. De la même manière, lorsque les résultats ne sont pas acquis ou ne sont pas durables (en particulier pour les infrastructures et le renforcement de capacité) comme c'est le cas en Afrique centrale, l'impact négatif sur la relation entre les ressources mobilisées et les changements générés est significatif.

C7 – L'importance des dépenses inéligibles dans plusieurs projets et initiatives clés de l'UE mettent en évidence le manque d'appropriation de la coopération européenne par les partenaires

Les audits réalisés en fin de période par les services de l'UE ont mis en évidence des montants considérables de dépenses inéligibles autorisées par les OR. La principale

opération est la MICOPAX mais des irrégularités avaient été identifiées précédemment et l'ont été par la suite dans la mise en œuvre de plusieurs devis-programmes.

La mise en recouvrement des dépenses inéligibles résout le problème budgétaire mais ces dépenses sont également le signe d'une distanciation des OR par rapport à la bonne gestion des projets de l'UE, et révèle donc un problème d'appropriation.

5.1.4 Impact et durabilité

C8 – La majorité des résultats, y compris le renforcement de capacité, sont restés superficiels et sans perspective de développement

Du fait des montants de la coopération régionale de l'UE, il n'est pas attendu que les réalisations puissent modifier en profondeur la situation des bénéficiaires finaux. Cette amélioration est attendue - en dehors du développement des infrastructures - de l'application des politiques et des principes dont les projets ont démontré la pertinence et l'efficacité. À ce titre, le dialogue sectoriel, et au-delà, le dialogue politique, sont des outils essentiels pour l'atteinte des impacts de la coopération, en lien avec la diffusion du plaidoyer, l'appropriation et la définition technique de solutions adaptées aux besoins et capacités.

En Afrique centrale, il est difficile de trouver des exemples d'actions qui aient impacté les bénéficiaires finaux. Les appuis aux politiques sectorielles ont conduit à leur adoption technique et politique mais pas leur transposition dans les politiques nationales. La RCA reste un foyer d'instabilité malgré des interventions de maintien de la paix et de médiation relativement efficaces. Les autres foyers d'instabilité de la région n'ont pas disparu et continuent à exposer les populations à la violence. Les ressources naturelles et les espèces menacées sont toujours autant sous pression. La fenêtre d'opportunité du FLEGT se réduit et le risque d'abandon du processus par les parties prenantes n'est pas négligeable. Les institutions régionales appuyées par l'UE (MARAC, COPAX, RAPAC) sont fragiles institutionnellement et financièrement, à l'exception de l'OFAC qui n'est cependant pas un maillon essentiel de la préservation des ressources naturelles.

Les OR, partenaires de l'UE, restent faibles, avec peu de moyens et des mandats mal adaptés. Il est difficile de trouver des initiatives régionales comme l'union douanière ou les zones de libre-échange qui aient avancé, au même titre que la libre circulation des personnes. Les relations bilatérales ou au mieux trilatérales prévalent, avec des groupements à géométrie variable selon les secteurs, voir les domaines. Les coopérations transfrontalières n'ont pas émergé du fait du centralisme des gouvernance nationales. L'intégration régionale en est encore à ses prémices et la coopération régionale européenne a anticipé sur un processus qui est resté plus virtuel qu'attendu.

Il en va de même pour la pérennité des réalisations. La lenteur de la mise en œuvre des projets de développement des infrastructures porteuses d'intégration régionale – corridors de transit, interconnexion électrique, ports, ponts – a privé l'UE de la contribution qui avait le meilleur potentiel de pérennité. Les appuis aux structures régionales publiques ou associatives (administrations régionales, mécanismes régionaux, aires protégées) n'ont pas amélioré et pérennisé leurs ressources financières ; elles retombent dans l'indigence à la fin de l'intervention de l'UE. Les actions en faveur du secteur privé n'ont pas réduit les barrières à son développement et développé de nouvelles sources de financement des gains de compétitivité ou de qualité.

5.1.5 Coordination et valeur ajoutée de l'UE

C9 – Le « modèle » européen d'intégration régionale s'est avéré en trop fort décalage avec le contexte régional de l'Afrique centrale pour avoir une valeur ajoutée opérationnelle

L'approche communautaire de l'Union européenne n'a pas trouvé de répondant en Afrique centrale, dans sa globalité comme dans un domaine particulier. L'incapacité à transposer des dispositions prises politiquement au niveau régional dans le droit et la pratique nationaux est rédhibitoire. La valeur ajoutée de la coopération régionale de l'UE s'est limitée au partage de son expérience internationale avec, là-encore, des limitations spécifiques à l'Afrique centrale en termes de transfert de savoir et de volonté politique. Le meilleur exemple est sans doute le domaine de l'intégration économique et commerciale du PIR 10ème FED. Il couvre bien tous les aspects critiques pour déclencher une dynamique positive : gestion macroéconomique, politique fiscale et douanière, droit des affaires, politiques sectorielles, appui au secteur privé, etc. Mais les bénéfices sont dépendants d'une volonté politique qui ne s'est pas exprimée et d'une amélioration simultanée de tous ces domaines sur un laps de temps court et avec des moyens réduits.

L'UE n'a pas eu l'opportunité de développer une coordination avec ses EM et les autres partenaires dans la mesure où ils n'ont pas, sauf exception comme la France dans le domaine paix et sécurité, mis en place de coopération régionale.

5.1.6 Complémentarité et cohérence

C10 – Le fléchage sectoriel de l'Accord de Cotonou a contrecarré la mise en cohérence de la coopération régionale de l'UE, la limitant à de rares synergies opérationnelles émergeant seulement en fin de période.

Les passerelles et les synergies entre les trois domaines de la coopération régionale et le renforcement des OR n'ont pas été mises en place. Les domaines de coopération ressortent de l'Accord de Cotonou, pas d'une réflexion stratégique. Ce n'est qu'en fin de période que des liens ont été trouvés (entre sécurité et braconnage, et sécurité et commerce maritime) mais poussé par les évolutions du contexte et le bilan implicite de l'action régionale plus que par une vision stratégique ou opérationnelle.

Chaque domaine a comporté une panoplie d'actions qui ont une réelle complémentarité, comme illustré précédemment pour l'intégration économique et commerciale. De la même manière, les actions paix et sécurité ainsi que de gestion des ressources naturelles sont complémentaires dans le sens où elles couvrent bien les différents volets de l'action publique régionale. Pourtant, la dimension régionale de la préservation des ressources naturelles est claire : les pays de la région partagent des paysages et des écosystèmes qui sont similaires ; les problématiques socio-économiques se ressemblent (pauvreté, enclavement, manque d'infrastructures, populations autochtones, etc.) ; les trafics illicites sont largement transfrontaliers (bois, viande de brousse, ivoire) ; les produits forestiers circulent entre les pays pour rejoindre les ports d'exportation. Tout cela constitue autant de défis communs à toute la région, qui appellent des approches et des interventions coordonnées. Mais la volonté réelle des gouvernements de l'Afrique centrale à mettre en place une véritable politique régionale dans ces secteurs, qui soit déclinée et appliquée dans les EM, et animée par des institutions fortes, n'a pas émergé. Plus généralement, ces couvertures sectorielles, ramenées aux ressources disponibles à la coopération européenne - tous instruments confondus - impliquent un saupoudrage qui indique une insuffisante priorisation des actions de l'UE.

Par ailleurs, la complémentarité de principe ne s'est que partiellement traduite en complémentarité de fait pendant la mise en œuvre. Les retards accumulés par les partenaires d'exécution, et au premier chef les OR, ont désarticulé l'approche logique et rationnelle d'une progression coordonnée des différentes composantes des politiques publiques. Face aux défis de mise en œuvre, l'exécution de chaque contrat est devenue un objectif en soi, indépendamment des autres contrats qui pourtant devaient participer de la même dynamique. Concomitamment, la réalisation des activités contractées a pris la prééminence sur les résultats attendus, pour normaliser le portefeuille avec les impératifs d'une bonne gestion administrative et le respect des règles et procédures.

Il a été difficile pour la coopération de transformer la somme de projets par nature complémentaire en davantage qu'une juxtaposition de leurs activités.

5.1.7 Questions transversales

C11 - La prise en compte effective des dimensions transversales dans les actions de la coopération régionale de l'UE a été faible.

Il existe un décalage important entre les objectifs affichés par l'UE[10] en termes de prise en compte des dimensions transversales (genre, droits de l'homme, environnement) et l'intégration effective de ces dimensions dans les stratégies de coopération régionale (10ème et 11ème FED). Les mécanismes, internes à l'UE, de prise en compte des dimensions transversales dans les interventions ont été renforcés et normalisés au cours de la période, permettant un renforcement de l'intérêt accordé aux dimensions transversales dans les différents secteurs. Cependant, ces mécanismes ont également engendré une standardisation de l'approche liée notamment à l'absence d'analyse socio-économique approfondie en amont des interventions. Par ailleurs les ressources humaines, la définition de résultats attendus spécifiques et le suivi-évaluation qui auraient été en mesure de concrétiser la démarche n'ont pas été mis en place.

5.1.8 Renforcement des capacités

C12 – Pratiquement aucun des partenaires ou des mécanismes appuyés par l'UE n'a mis à profit ces appuis pour mieux remplir son mandat ou ses missions, faute notamment de soutien politique et financier des EM.

Les éléments constitutifs de cette conclusion ont été énoncés dans les conclusions précédentes. Au-delà de la pénurie budgétaire des institutions régionales spécialisées appuyées par l'UE, il n'apparaît pas une logique de construction régionale consensuelle et harmonisée. Les OR sont davantage des projections locales du panafricanisme des années 80-90 que des structures opérationnelles. L'appui de l'UE a été opportun pour maintenir les deux OR sur un fonctionnement a minima, en utilisant la légitimité qui leur est donnée par l'Accord de Cotonou mais sans pouvoir développer l'application du principe de subsidiarité. Les actions de renforcement de capacité ont été principalement ciblées sur les institutions spécialisées ou les mécanismes régionaux, généralement des très petites structures fortement dépendantes de champions relativement isolés dans les structures qui les portent, avec des risques élevés de fragilité institutionnelle avec les changements de poste.

5.1.9 Conclusions sectorielles

5.1.9.1 Paix et sécurité

- La coopération régionale a persisté à fonder sa stratégie de réponse sur l'implication des pays de la région dans la capacitation de la CEEAC en application des principes de l'Accord de Cotonou. Cette implication ne s'est pas concrétisée dès le PAPS I. Ce n'est qu'avec le PARCIC que l'UE a considéré une alternative plus pragmatique.
- La stratégie de l'UE privilégie les opérations tactiques de confinement des conflits et de l'insécurité sur une approche intégrée des moteurs de conflictualité avec leur combinaison complexe entre échelles (du régional au local) et dimensions politiques et socio-économiques, au risque de ne pas contribuer à la stabilisation de long-terme.
- L'UE n'a pas pu faire pièce à l'économie politique interne de la CEEAC, avec ses conflits, ses rivalités, son opacité et les pressions politiques des EM. L'absence d'un suivi fiable des performances et les difficultés avec l'assistance technique ont réduit la capacité de dialogue politique de l'UE. La crédibilité du dialogue a été compromise par l'augmentation des allocations financières en dépit de l'absence de résultats tangibles et de l'émergence progressive d'un climat de méfiance réciproque entre l'UE et la CEEAC.

[10] Agenda for a change, New European Consensus on Development.

- La logique continentale des allocations budgétaires du siège s'est faite en dépit de la réalité du partenariat sur le terrain, ce qui a amené à mobiliser plus de ressources pour des initiatives dont la mise en œuvre était peu efficace en Afrique centrale.

5.1.9.2 *Intégration économique et commerciale, interconnexions régionales*

- Le diagnostic posé par l'UE dans ses documents de programmation n'est pas erroné, mais incomplet. Le commerce intrarégional de l'Afrique centrale est l'un des plus faibles au monde et la place des pays de la région dans le commerce mondial n'est guère meilleure. Les pays de la CEEAC ont également des secteurs privés, et notamment un secteur des PME, sous-développés. Cette situation a peu évolué au cours de la période sous revue.
- La coopération régionale de l'UE n'a pas atteint les résultats attendus qui se concentraient sur la construction d'un marché commun, le développement de la place de la région dans le commerce international et la compétitivité et diversification des secteurs productifs. Les produits eux-mêmes n'ont pas été atteints et les deux OR n'ont pas mis en œuvre de programmes et encore moins de politiques pour contribuer à la réalisation des produits.
- Ces projets appuient différents niveaux d'intégration économique sans réelle stratégie, logique ou coordination entre eux. Le but recherché, c'est-à-dire l'échelle et le niveau d'intégration visés, n'est pas clairement formulé. Par ailleurs la coopération de l'UE dans ce domaine est mise en œuvre sur le même champ géographique que celui des négociations APE, l'élément central de la stratégie de l'UE en matière économique. Il s'agit donc de la CEMAC et de Sao Tome auquel s'est ajoutée le RDC dans le cadre des négociations APE. Ces actions à l'échelle « CEMAC + » ne sont donc pas pertinentes, elles ne reposent de plus sur aucune réalité juridique ou institutionnelle.
- Le recours à un contrat de délégation avec l'UNIDO a tenté de contourner les difficultés de mise en œuvre par les OR rencontrées avec le PAIRAC. Cela s'est fait au détriment d'une certaine flexibilité et adaptabilité dans leur mise en œuvre, la prédominance de la réalisation des activités au détriment de celles des résultats, l'absence de dimension régionale et de dialogue de politique.
- D'autres contraintes étaient connues mais ont été sous-estimées ou insuffisamment comprises. C'est le cas notamment du phénomène de multi-adhésion de certains états de la CEEAC à d'autres OR et unions douanières, du fait de la prise en compte d'intérêts autres qu'économiques. Les fortes divergences de niveaux économiques entre les pays de la région (PMA vs pays à revenus moyens) n'ont pas été correctement appréhendées, de même que les tendances protectionnistes en vigueur, pas seulement vis-à-vis de l'UE dans le cadre de la négociation de l'APE mais également vis-à-vis des autres pays de la région.
- La coopération régionale n'a pas porté de projets dans le secteur des transports du fait des lenteurs de mise en œuvre des opérations de blending et de la dégradation rapide de l'endettement des pays de la région. Dans le secteur de l'énergie, l'UE a été plus réactive tant au niveau régional qu'à travers les PIN. Les fondamentaux se mettent en place lentement sans avoir encore pu améliorer l'accès à l'électricité par le développement d'un marché régional.

5.1.9.3 *Gestion des ressources naturelles*

- Les résultats et les impacts du programme ECOFAC5 en matière de conservation de la biodiversité, et leur durabilité, sont mal informés et mal capitalisés, en dépit d'une AT de quatre personnes ancrée à une institution régionale (le RAPAC) sous ECOFAC5.
- La dynamique, soutenue par l'UE, de mise en place de PPP pour la gestion des AP peut permettre une gestion et une valorisation améliorées des AP. Elle pose cependant la question du rôle de l'État et de la « privatisation » des AP les plus attrayantes et ayant le meilleur potentiel. Les PPP établis à ce jour recouvrent aussi des réalités très différentes d'une aire protégée à l'autre, d'un opérateur à l'autre et d'un pays l'autre.

- Le travail dans les zones transfrontalières a permis des avancées en termes de protection de ces zones et de leur biodiversité, et d'harmonisation des pratiques et procédures au niveau de ces zones, mais leur extension au niveau national est encore à réaliser. Ces zones constituent donc des laboratoires intéressants pour influencer un processus d'harmonisation des pratiques, réglementations et procédures dans la région.
- En matière de traçabilité du bois, l'UE n'a pas adopté une approche suffisamment pragmatique.
- La complémentarité entre les différents instruments de l'UE (FED-PIN, FED-PIR, intra-ACP et lignes thématiques budgétaires) a été bien utilisée dans la région, avec un programme régional qui appuie le secteur de la biodiversité dans tous les pays, y compris ceux qui n'ont pas choisi cette thématique comme axe prioritaire de leur programme national, et qui a pu prendre le relais de certains appuis PIN (par ex. l'appui à l'ERAIFT), et vice-versa, afin d'éviter des interruptions de financement dommageables.
- À travers ECOFAC, la coopération régionale de l'UE soutient la préservation d'un bien public mondial et l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD) 13, 14 et 15[11].

5.2 Recommandations

R1 - Se positionner en attente d'une institutionnalisation du projet régional de l'Afrique centrale qui soit efficace et qui dispose à la fois de moyens de fonctionnement et d'une légitimité politique ; poursuivre le recours à d'autres opérateurs, à la gestion centralisée, aux facilités d'investissement et aux fonds fiduciaires pour mettre en œuvre les actions de l'UE. [C3, C4, C6, C7 ; court-terme]

Les négociations Post-Cotonou sont marquées par l'intention de l'UE de régionaliser encore plus ses relations avec l'Afrique, d'où potentiellement un renforcement du rôle des OR. Pour l'Afrique centrale, les conclusions de l'évaluation de la période 2008-2017 impliquent de :

1. Réduire toutes les actions de renforcement de capacité des institutions régionales dans l'attente de la mise en œuvre de l'agenda d'harmonisation de la CEEAC et de la CEMAC et de la mise en cohérence des mandats.
2. Réduire ou suspendre (conditionnalités) les actions d'appui aux politiques régionales dans l'attente de la mise en œuvre effective du versement des cotisations des EM, d'une réforme institutionnelle et d'un système performant de recrutement et de gestion des ressources humaines des organes régionaux de l'Afrique centrale.
3. Réorienter une partie de la coopération régionale en appui aux réseaux régionaux des sociétés civiles politiques, de droits de l'Homme et environnementales, ainsi que du secteur privé formel et informel demandeur d'intégration régionale. L'objectif serait de développer une identité régionale "centrafricaine" qui reste limitée actuellement.
4. Poursuivre l'assouplissement et la simplification des instruments de la coopération régionale de l'UE en augmentant le recours à d'autres opérateurs dans le cadre des PAGoDA. Il faudrait cependant définir une architecture qui permette aux délégations de porter valablement un dialogue de politique sectorielle et donc renforcer leur capacité à imposer aux délégataires les ajustements nécessaires à l'atteinte des résultats.
5. Introduire sélectivement une délégation aux ordonnateurs nationaux de la fonction d'ordonnateur régional pour les projets transfrontaliers.
6. Soutenir, au sein de la CEEAC, le suivi des résultats en matière d'harmonisation avec les politiques régionales, de domestication des décisions et directives régionales ainsi que le suivi de la dimension régionale des actions de l'UE engagées aux différents niveaux et par les différents opérateurs.
7. Réintroduire progressivement le partenariat avec les OR dans un schéma où elles assument le dialogue politique et le dialogue de politique avec de bonnes garanties de transposition par leurs EM; la maîtrise d'œuvre des projets de l'UE devrait uniquement

[11] 13- Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques ; 14- Vie aquatique, 15- Vie terrestre

être faite par une ou des institutions régionales spécialisées ayant passé l'audit 7 piliers ou du moins enregistré des progrès significatifs.

R2 - Adapter la réponse stratégique à l'Afrique centrale en ciblant les conditions structurelles de l'intégration régionale (infrastructures, sécurité) et ses formes élémentaires (coopérations transfrontalières et multi-pays) pour des domaines à fort potentiel ou la préservation des biens publics globaux. [C1, C2, C5, C8 ; moyen-terme]

1. Promouvoir les infrastructures régionales en allouant une part encore plus importante du PIR aux investissements à mettre en œuvre dans le cadre d'opérations de mixage prêts-dons (blending) par le fonds d'investissement pour les infrastructures ou le Plan d'Investissement Extérieur ; basculer automatiquement les ressources programmables de l'UE non-engagées à N+3 sur la facilité d'investissement ;
2. Fixer un pourcentage des ressources des PIN à allouer à des actions à dimension régionale pour appuyer l'implication des pays dans les politiques régionales et plus largement l'intégration régionale.
3. Flexibiliser les enveloppes financières pour tenir compte de la réactivité des partenaires et des perspectives de résultats, par exemple en autorisant sur décision administrative la réaffectation des ressources programmables non-engagées à N+2 entre les projets du domaine de coopération, voire du PIR dans son ensemble.
4. Identifier dans le cadre des financements régionaux les bonnes pratiques de gouvernance sectorielle, les appuyer financièrement, ainsi que des échanges régionaux sur ces bonnes pratiques, conformes au plaidoyer sectoriel de l'UE.
5. Cibler prioritairement les activités transfrontalières et multi-pays de manière coordonnée, particulièrement celles qui induisent des bénéfices réciproques liés à l'action commune ou les nouvelles complémentarités, ou encore exigent une harmonisation des politiques et cadres règlementaires nationaux.
6. *Paix et sécurité* - Privilégier la stabilité dans le nexus sécurité-développement et établir autant que nécessaire des passerelles entre les domaines pour construire des cadres intégrés d'intervention sur les fragilités et les conflictualités ; poursuivre la mise en cohérence des initiatives régionales avec les orientations de l'appui de l'UE à l'architecture et aux politiques continentales .
7. *Secteur privé* – Poursuivre le soutien aux AFRITAC pour consolider les fondamentaux macroéconomiques des pays et de la région ; supporter la constitution d'un portefeuille de projets du secteur privé dans toute sa diversité dans la perspective de la mise en œuvre du Plan d'Investissement Extérieur ; soutenir uniquement les opérateurs économiques dont le marché est régional ou transfrontalier, y compris au travers de la formalisation sur secteur informel, en consolidant la coordination PIR/PIN ; initier et appuyer le dialogue business to business (B2B) en promouvant une logique de performance ;
8. Conditionner l'appui à l'intégration économique régionale à des progrès significatifs dans l'application effective de l'union douanière et la liberté de circulation des personnes ; exclure la compétitivité et l'infrastructure qualité de la coopération régionale (domaines à appuyer sur PIN) pour focaliser la coopération régionale sur la disparition des barrières au commerce (international, continental et intrarégional) et la création d'emplois stables ;
9. Renforcer le dispositif interne de l'UE et son expertise pour le suivi et la capitalisation de ce suivi dans le domaine du développement du secteur privé ;
10. *Ressources naturelles et biodiversité* – Renforcer la dimension transfrontalière de la coopération dans le secteur; évaluer, encadrer, accompagner et étendre le recours aux PPP pour la gestion des aires protégées; mieux impliquer les opérateurs privés dans la traçabilité de l'exploitation des ressources forestières en tenant compte de leurs contraintes et de leurs besoins ; accorder plus d'importance au suivi évaluation et à l'intégration des leçons apprises, et ajuster l'assistance technique sur ECOFAC 6 en fonction.

R3 - Refonder le dialogue politique avec les communautés économiques régionales en préparant, dans un cadre de concertation élargie, une nouvelle Communication de l'UE sur l'intégration régionale. [C3, C8, C9, C10 ; court-terme]

Le contexte global est en pleine mutation, et le modèle de l'UE fait face à des défis internes. Les orientations et outils pour la coopération de l'UE et pour son action extérieure plus largement ont évolué vers plus de flexibilité, plus de réactivité et plus de place au secteur privé. La refondation du dialogue politique passerait alors par une large concertation qui ferait place aux spécificités de chaque région, et en particulier de l'Afrique centrale.

La trame proposée de la nouvelle stratégie de l'UE d'appui à l'intégration régionale en Afrique est définie par R1, R2 et R3. Elle devrait par ailleurs clairement distinguer les spécificités régionales, et particulièrement celle de l'Afrique centrale.