



Development
Researchers' _
Network

Italie



Aide à la Décision Economique

Belgique



Eco-Consult
Allemagne



Nordic Consulting Group
Danemark



ECORYS-NEI
Pays-Bas

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

Siège

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

Bureau en Belgique

Square Eugène Plasky, 92-94
1030 Bruxelles, Belgique
Tel: +32-2-732-4607
Tel: +32-2-736-1663
Fax: +32-2-706-5442
bruxelles@drn-network.com

Contrat de services pour l'évaluation des
**politiques et des programmes de coopération de
la CE**

relatifs à la

coopération régionale

et à

l'intégration économique régionale

Réf.: EuropeAid/119887/C/SV/Multi

**Evaluation
de la coopération régionale
de la CE
en Afrique centrale**

Rapport de Synthèse

6 Octobre 2006

Volume 1 – Rapport principal

TABLE DE MATIÈRES

0	RESUMÉ.....	1
1	INTRODUCTION.....	5
1.1	CADRE DE L'ÉVALUATION.....	5
1.2	OBJECTIF DE L'ÉVALUATION.....	5
1.3	CHAMP D'ÉVALUATION : STRATÉGIQUE SUR PLUSIEURS CYCLES.....	5
	<i>Thématique des interventions de concentration.....</i>	<i>6</i>
	<i>Choix des programmes et projets.....</i>	<i>7</i>
1.4	MÉTHODOLOGIE.....	7
	<i>Questions d'évaluation et hypothèses de l'intervention.....</i>	<i>7</i>
	<i>Instruments de collecte des données.....</i>	<i>7</i>
	<i>Pays visités et critères de choix.....</i>	<i>9</i>
	<i>Limites de l'évaluation.....</i>	<i>9</i>
	<i>Processus d'évaluation et rapport de synthèse.....</i>	<i>9</i>
2	LE CONTEXTE DE LA REGION AFRIQUE CENTRALE ET LA STRATEGIE DE COOPERATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE.....	11
2.1	CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DE LA RÉGION.....	11
	<i>Situation politique.....</i>	<i>11</i>
	<i>Développement socio-économique.....</i>	<i>12</i>
	<i>Caractéristiques des économies.....</i>	<i>12</i>
	<i>Le commerce intra régional.....</i>	<i>13</i>
2.2	LES ORGANISATIONS RÉGIONALES.....	13
	<i>La CEMAC.....</i>	<i>13</i>
	<i>La CEEAC.....</i>	<i>14</i>
	<i>Organisations sectorielles : la COMIFAC et le CICOS.....</i>	<i>15</i>
2.3	LES OBJECTIFS ET STRATÉGIES DE LA COMMISSION DANS LA RÉGION.....	15
	<i>Les objectifs de la stratégie régionale.....</i>	<i>15</i>
	<i>La logique d'intervention.....</i>	<i>18</i>
2.4	LA COOPÉRATION RÉGIONALE DE LA CE MISE EN OEUVRE.....	19
	<i>Programmes indicatifs régionaux (PIR).....</i>	<i>19</i>
	<i>Programmes indicatifs nationaux (PIN).....</i>	<i>22</i>
	<i>Autres montants d'aide de la CE décidés dans la région.....</i>	<i>22</i>
2.5	ANALYSES SECTORIELLES.....	23
	<i>Gouvernance: Thème transversal.....</i>	<i>23</i>
	<i>Intégration Economique Régionale et Commerce.....</i>	<i>24</i>
	<i>Le secteur du transport.....</i>	<i>25</i>
	<i>Le secteur ressources naturelles.....</i>	<i>26</i>
3	PRINCIPALES CONSTATIONS ET ANALYSE.....	27
3.1	QUESTION ÉVALUATIVE 1 : PERTINENCE.....	27
CJ 1.1	<i>Adaptation de la stratégie CE aux spécificités de la région.....</i>	<i>27</i>
CJ 1.2	<i>L'intégration de la stratégie de la CE aux stratégies régionales et réponse aux besoins nationaux.....</i>	<i>31</i>
CJ 1.3	<i>Justification du choix des secteurs et des activités menées.....</i>	<i>34</i>
CJ 1.4	<i>Réponse aux besoins des populations et participation de celle-ci au processus de décisions.....</i>	<i>35</i>
	<i>Appreciation globale.....</i>	<i>37</i>
	QUESTION ÉVALUATIVE 2: COHÉRENCE, COORDINATION, COMPLÉMENTARITÉ.....	38
CJ 2.1	<i>Cohérence interne.....</i>	<i>38</i>
CJ 2.2	<i>Coordination.....</i>	<i>39</i>
CJ 2.3	<i>Complémentarité.....</i>	<i>43</i>
	<i>Appreciation globale.....</i>	<i>44</i>
3.2	QUESTION ÉVALUATIVE 3 : EFFICACITÉ, COHÉRENCE, IMPACT.....	45
CJ 3.1	<i>Réalisation des objectifs spécifiques des projets et programmes.....</i>	<i>45</i>
CJ 3.2	<i>Réalisations des objectifs spécifiques: résultats institutionnels.....</i>	<i>47</i>
CJ 3.3	<i>Convergence et cohérence des politiques nationales et régionales.....</i>	<i>48</i>

Appreciation globale.....	48
3.3 QUESTION ÉVALUATIVE 4 : IMPACT, DURABILITÉ.....	50
CJ 4.1 Réalisation des objectifs globaux de la CE dans la région.....	50
CJ 4.2 Pérennité des actions menées	52
Appreciation globale.....	54
3.4 QUESTION ÉVALUATIVE 5 : EFFICIENCE, COORDINATION, DURABILITÉ	55
CJ 5.1 Cycle de programmation.....	55
CJ 5.2 Capacité de mise en œuvre.....	57
CJ 5.3 Modalités de mise en œuvre.....	59
CJ 5.4 'Organisation apprenante'	59
Appreciation globale.....	60
3.5 SYNTHÈSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES	60
4 CONCLUSIONS	62
4.1 LA STRATEGIE DE COOPERATION DE LA CE DANS LA REGION.....	62
C.1 Volonté politique et complémentarité des économies	62
C.2 Evolution de la stratégie régionale.....	63
C.3 Approche commune et complémentarité PIR et PIN.....	64
4.2 STRATEGIES SECTORIELLES ET RESULTATS ATTEINTS	65
C.4 Transports.....	65
C.5 Ressources naturelles.....	65
C.6 Résultats compromis dans le futur.....	66
4.3 IMPLICATIONS INSTITUTIONNELS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE ...	66
C.7 Organisations régionales de référence capables de créer un marché commun.....	66
C.8 Coordination et complémentarité interne.....	67
C.9 Retards des programmes.....	67
5 RECOMMANDATIONS	68
5.1 L'APPUI AUX PROCESSUS D'INTEGRATION REGIONALE	68
R.1 Réfléchir sur les principaux axes pour l'intégration économique régionale.....	68
R.2 Renforcer les relations de la CEMAC et la CEEAC avec la CEDEAO, la SADC et d'autres organisations régionales africaines.....	69
5.2 STRATEGIE DE COOPERATION REGIONALE.....	69
R.3 Gouvernance comme thème transversal.....	69
R.4 Amélioration de la cohérence, complémentarité et coordination	70
R.5 Réfléchir sur les mandats des ordonnateurs régionaux	70
R.6 Renforcer les capacités des acteurs non étatiques	70
5.3 SECTEURS DE CONCENTRATION.....	71
R.7 Recommandations secteur de transport.....	71
R.7.1 Poursuivre la politique d'aménagement des routes à vocation régionale.....	71
R.7.2 Développer l'inter-modalité rail-route, à l'échelle régionale	71
R.7.3 Diversifier les voies d'accès maritime des pays enclavés	71
R.7.4 Améliorer la qualité des études de faisabilité.....	71
R.7.5 Réaliser une réelle complémentarité entre le PIR et les PIN.....	72
R.7.6 Poursuivre l'appui à l'entretien routier au niveau des Etats.....	72
R.7.7 Poursuivre la lutte contre les surcharges des véhicules de transport de marchandises	72
R.7.8 Renforcer les capacités de la CEMAC.....	72
R.8 Ressources naturelles.....	73
R.8.1 Prise en compte des aspects environnementaux	73
R.8.2 Réfléchir sur le choix de l'ordonnateur régional	74
R.8.3 Réfléchir aux conséquences du grand délai de démarrage du programme ECOFAC IV ...	74
R.8.4 Réfléchir sur un contexte ECOFAC IV élargie.....	74
5.4 DES ASPECTS OPERATIONNELS	74
R.9 Améliorer la coordination interne de la CE	74
R.10 Adopter des modalités de mise en œuvre et d'utilisation de l'assistance technique qui garantissent moins de dépendance et plus de continuité.....	75
R.11 Renforcer les capacités des Délégations	75

Liste des diagrammes

<i>Diagramme 1 : L'arbre des objectifs</i>	17
<i>Diagramme 2: Logique d'intervention</i>	18

Liste des graphiques

<i>Graphique 1: Pourcentage des montants PIR engagés, contractés et payés, sur la période 1996-2006</i>	22
<i>Graphique 2: Synthèse des réponses aux questions évaluatives</i>	61

Liste des tableaux

<i>Tableau 1: Pays visités et critères de choix</i>	9
<i>Tableau 2 : Montants des PIR engagés, par secteur et sous-secteur de concentration, en € et en pourcentages, 1996-2006</i>	21

Volume 2 - Annexes

ANNEXE 1: TERMES DE REFERENCE

ANNEXE 2 : PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE 3 : BIBLIOGRAPHIE

ANNEXE 4 : MATRICE D'EVALUATION

ANNEXE 5 : RELATION ENTRE LES QUESTIONS D'EVALUATION, SECTEURS ET LES HYPOTHESES SOUS-JACENTES A LA LOGIQUE D'INTERVENTION

ANNEXE 6 : INTEGRATION ECONOMIQUE REGIONALE

ANNEXE 7 : TRANSPORTS

ANNEXE 8 : RESSOURCES NATURELLES

ANNEXE 9 : FICHES DES PROJETS ANALYSÉS

ANNEXE 10 : STATISTIQUES ET INVENTAIRE DES PROGRAMMES ET PROJETS D'AIDE DE LA COMMISSION EUROPEENNE A LA REGION D'AFRIQUE CENTRALE

ACRONYMES ET ABBREVIATIONS

ACP	Etats d'Afrique, Caraïbes et Pacifique
AFD	Agence Française de Développement
AFLEG	Africa Forest Law Enforcement and Governance
ADIE	Association pour la Diffusion de l'Information Environnementale
AP	Aires Protégées
APE	Accord de Partenariat Economique
APFC	Association pour la Protection de la Faune de Centrafrique
APFT	Avenir des Peuples Forestiers Tropicaux (CE)
ANE	Acteurs Non Etatiques
AT	Assistant Technique
ATIBT	Association Technique Internationale des Bois Tropicaux
BAD	Banque africaine de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique Centrale
CARPE	Central African Regional Programme for the Environment (USAID)
CATV	Centre d'Appui Technique Villageois (Odzala)
CBD	Convention sur la Diversité Biologique
CCD	Convention to Combat Drought
CCR	Cellule de Coordination régionale d'ECOFAC
CE	Commission européenne
CEEAC	Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale
CEFDHAC	Conférence sur les Ecosystèmes des Forêts Denses Humides d'Afrique Centrale
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale
CICOS	Commission internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha
CIFOR	Centre for International Forestry Research
CITES	Convention on International Trade of Endangered Species of Fauna and Flora
COMIFAC	Commission des Ministres des Forêts d'Afrique Centrale
CS	Comité Scientifique
CTS	Comité Technique de Suivi
DABAC	Développement d'Alternatives au Braconnage en Afrique Centrale
DCE	Délégation de la Commission Européenne
DDTR	Dispositif pour le Développement du Transport Régional
DFAP	Direction de la Faune et des Aires Protégées (Congo, Cameroun)
DFID	Department for International Development (Coopération Britannique)
DFC	Direction de Faune et de la Chasse (Gabon)
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EC	EC European Commission (=CE)
ECOFAC	Ecosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale
ENEF	Ecole Nationale des Eaux et Forêts (Gabon)
ERAIFT	Ecole Régionale d'Aménagement Intégré des Forêts Tropicales (RDC)
FACSTRAC	Programme de facilitation des transports et transit
FOMAC	Force multinationale d'Afrique centrale
FCCC	Framework Convention on Climate Change
FCFA	Franc Communauté Francophone d'Afrique, 1€=655,95 FCFA
FED	Fonds Européen de Développement
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial (=GEF)
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FORAC	Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale (ADIE-PRGIE)
FORENV	Cellule Régionale Forêts-Environnement en Afrique Centrale (UE)
GEF	= FEM
GPS	Global Positioning System
GTZ	Gezellschaft für Technische Zusammenarbeit (Coopération Allemande)
IFIA	International Forestry Industries Association
IRET	Institut de Recherche en Ecologie Tropicale (Gabon)
LAB	Lutte Anti-Braconnage
M	Millions
MARAC	Mécanisme d'alerte rapide en Afrique centrale
Md	Milliards
MEFECN	Ministère de l'Economie Forestière, Environnement et Conservation de la Nature (Congo)

MINEF	Ministère de l'Environnement et des Forêts (Cameroun)
MIKE	Monitoring the Illegal Killing of Elephants (CITES)
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NTM	Ngaoundéré Touboro Moundou
OAB	Organisation Africaine du Bois
OCFSA	Organisation pour la Conservation de la Faune Sauvage d'Afrique
ON	Ordonnateur National
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OR	Ordonnateur Régional
OSFAC	Observation par Satellite des Forêts d'Afrique Centrale
PAFT	Plan d'Action Forestier Tropical
PAIRAC	Programme d'appui à l'intégration régionale en Afrique centrale
PARPAF	Projet d'Appui à la Réalisation des Plans d'Aménagement Forestiers (RCA, Coop. Fr.)
PCI	Principes, Critères et Indicateurs
PDF	Project Development Facility
PDRN	Projet de Développement de la Région Nord (RCA)
PDZCV	Projet de Développement de Zones Cynégétiques Villageoises (RCA)
PEA	Permis d'Exploitation et d'Aménagement (RCA)
PERFED	Programme d'entretien routier du FED
PFBC	Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (= Congo Basin Initiative)
PFNL	Produits Forestiers Non Ligneux
PICD	Projet Intégré de Conservation et de Développement (=ICDP)
PIN	Programme Indicatif National (UE)
PIR	Programme Indicatif Régional (UE)
PMDA	Projet Mesures d'Accompagnement (Dja)
PNGE	Plans Nationaux de Gestion Environnementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement =UNDP
PRGIE	Programme Régional de Gestion de l'Information Environnementale
PST	Plan Sectoriel des Transports
PSVAP	Programme Sectoriel de Valorisation des Aires Protégées (Gabon)
RAPAC	Réseau des Aires Protégées d'Afrique Centrale
RCA	République Centrafricaine
SCR	Stratégie de Coopération Régionale
SEGC	Station d'Etudes des Gorilles et des Chimpanzés (Lopé, Gabon)
SIG	Système d'Information Géographique
SSATP	Sub-Saharan African Transport Program
STABEX	Système visant la stabilité des recettes provenant de l'exportation par les Etats ACP (UE)
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TCI	Tace Communautaire d'Intégration
TFPR	Task Force de Préparation Régional
TPE	Très petite entreprise
TREES	Tropical Ecosystem Environment observation by Satellite
TRIPS	Trade Related Intellectual Property Rights
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
WCS	Wildlife Conservation Society
WRI	World Resources Institute
WSSD	World Summit on Sustainable Development
WWF	World Wide Fund for Nature

0 RESUMÉ

L'évaluation

Cette évaluation de la Coopération Régionale de la Commission européenne en Afrique centrale s'inscrit dans une série d'évaluations des politiques et programmes de coopération de la CE relatifs à la coopération régionale et l'intégration économique régionale. En 1995, la Commission a formulé une première politique générale sur les stratégies et programmes de coopération régionale. Les deux stratégies régionales 8^{ème} et 9^{ème} FED pour la coopération régionale avec l'Afrique centrale font l'objet principal de la présente évaluation.

L'objectif principal de cette évaluation est de fournir à la Commission les résultats ainsi que de tirer les leçons-clés de l'expérience passée (1996-2001) et en cours (2002-2007) de sa politique de coopération avec la Région de l'Afrique Centrale pour améliorer la programmation (plus spécifiquement, pour la formulation du 10^{ème} FED), la mise en œuvre et l'impact final futurs.

Après la phase de structuration y compris une analyse documentaire, la recherche sur le terrain a été menée par l'équipe d'évaluation dans quatre pays de la région à savoir : le Cameroun, le Gabon, la République Centrafricaine et le Tchad. Le groupe de référence a guidé l'évaluation.

Contexte

Les principales caractéristiques du processus de l'intégration économique régionale en Afrique centrale sont :

- Un manque de définition claire de la région (entre 6 et 11 pays);
- Une multiplicité des organisations régionales (la CEMAC et la CEEAC, mais aussi des organisations

sectorielles telles que le COMIFAC et la CICOS) ;

- Un espace régional fragmenté et peu intégré (niveau de commerce intra-régional est moins de 2% du total);
- La perception d'une absence de volonté politique favorable à l'intégration régionale, ressentie souvent comme une perte de souveraineté et partage de pouvoir ;
- La non reconnaissance et non appropriation de la région par le citoyen ;
- Des difficultés dans la gestion des ressources financières provenant du pétrole afin de réduire la pauvreté ;
- Un maillage régional du réseau des routes bitumées insatisfaisant (il n'y a pas deux capitales de la zone CEMAC reliées par une route bitumée) ;
- Une région avec une faible gouvernance (y compris une corruption généralisée) et caractérisée par des multiples conflits internes ;
- Une dégradation environnementale de la région y compris une dégradation des ressources naturelles (le vaste territoire forestier de la région qui couvre environ 2 million km²).

La Stratégie de la Commission

L'objectif global de la stratégie régionale 9^{ème} FED est l'insertion harmonieuse et progressive des économies des pays de l'Afrique centrale dans l'économie mondiale par la consolidation de l'espace économique régional. En vue de la réalisation de cet objectif global, quatre axes d'intervention prioritaires sont retenus qui correspondent à trois secteurs de concentration :

1. intégration économique et appui au commerce ;
2. transport et télécommunications ;
3. gestion durable des ressources renouvelables ;

4. prévention des conflits et dialogue politique (secteur hors concentration 9^{ème} FED).

A partir de 1996, la Commission a engagé un montant total de € 255 millions dont deux tiers est contracté et payé, ce qui implique que pratiquement tous les montants du 9^{ème} FED doivent encore être mis en œuvre. En termes d'engagements, le secteur de transport est de loin le plus important avec 62% des engagements totaux, suivi par le secteur des ressources naturelles avec 23% des engagements. La plupart des activités en matière d'intégration économique régionale et gouvernance restent à mettre en œuvre.

En matière de conduite des stratégies régionales de la Commission, on constate une évolution de l'approche sectorielle vers une approche plus intégrée avec plus d'attention pour les aspects institutionnels. Une autre grande différence par rapport au passé est l'importance des négociations d'un Accord de partenariat économique (APE) qui constitue une partie significative de la récente politique de développement de la CE envers les pays ACP. Les APE doivent davantage renforcer l'intégration économique régionale, mais ne font pas partie des stratégies régionales ni PIRs correspondants.

Appréciation des critères d'évaluation

Dans le tableau suivant l'appréciation des critères d'évaluation est présentée :

	Bon	Satisfaisant	Non satisfaisant	Faible
Pertinence				
Trois C				
Efficacité				
Impact				
Durabilité				
Efficience				

Les critères d'efficacité, impact et durabilité sont d'application uniquement pour les secteurs de transport et des ressources naturelles, parce que les activités de l'appui à la CEMAC

(intégration économique régionale) et de l'appui à la CEEAC (prévention des conflits) devaient seulement commencer au moment de l'évaluation.

Le tableau indique clairement que la pertinence de la stratégie est globalement satisfaisante. Bien que la stratégie régionale s'est développée d'une stratégie sectorielle (8^{ème} FED et avant) vers une stratégie plus intégrée mettant l'accent sur les aspects d'intégration régionale, la prise en compte des aspects de la réduction de la pauvreté n'est qu'indirecte et vient en second lieu. Si la cohérence et complémentarité entre PIR et PIN étaient garanties et si les PIN se concentraient sur les aspects de pauvreté, le manque relatif d'attention portée à la pauvreté dans les PIR ne poserait pas de problème. Cependant, cette cohérence et complémentarité entre PIR et PIN est un des liens les plus faibles. De plus, le thème de la gouvernance n'est pas considéré comme un thème transversal dans la stratégie de la Commission, alors que la faible gouvernance est le problème principal de la région.

Dans les secteurs de transport et des ressources naturelles de bons résultats ont été réalisés ; ce qui est démontré par les classifications satisfaisantes pour l'efficacité et l'impact. Cependant, la coordination et la complémentarité des activités de coopération posent de problèmes, la durabilité n'est pas garantie et l'efficacité est considérée comme non satisfaisante.

La contribution de la Commission au secteur de transport

Les projets routiers et les ponts réalisés ou en cours d'exécution par la Commission contribuent effectivement au désenclavement des pays sans littoral de la région (RCA et Tchad) et à l'insertion de la région au marché mondial. Cependant, ce désenclavement demeure encore très limité et le potentiel reste à réaliser et est dépendant d'investissements futurs.

L'impact des routes est positif sur l'accessibilité aux services de base, sur la création d'emplois et d'activités dans les zones des projets et en termes socio-économiques. Cependant, l'impact sur le trafic des poids lourds est faible. Les routes n'ont donc pas encore eu d'effets significatifs sur le développement des échanges intra régionaux. Mais il y a un potentiel de développement pour l'intégration économique régionale. Les effets se feront pleinement ressentir après la réhabilitation des autres tronçons encore en terre de l'itinéraire.

La contribution de la Commission au secteur des ressources naturelles

Le programme ECOFAC, autour duquel les contributions de la Commission dans ce secteur sont concentrées, a contribué à la réalisation des objectifs spécifiques de la réalisation de sept zones protégées et à une prise en considération du potentiel économique et scientifique des écosystèmes en Afrique centrale, surtout au niveau régional, national et des zones, mais moins au niveau des populations. La Commission a aussi contribué à l'amélioration du cadre institutionnel à travers la création du Réseaux des Aires Protégées de l'Afrique Centrale (RAPAC) qui est un partenaire direct de la Conférence des Ministres des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC). La COMIFAC a élaboré un Plan de Convergence qui est très important en matière d'harmonisation des politiques nationales et pour coordonner les actions des bailleurs de fonds.

Cependant, malgré le progrès sur le plan politique, la contribution financière des gouvernements nationaux reste infime par rapport à la problématique, en comparaison avec la contribution des bailleurs de fonds. Dès lors, la durabilité reste très faible ce qui met en doute le véritable engagement des autorités dans la région à la préservation des ressources naturelles. L'impact du programme

après du secteur ressources naturelles (environnement vert) est incontestable, mais l'impact reste encore surtout au niveau de concepts nouveaux tels que l'aménagement des terroirs, mais la concrétisation de ceux-ci en dehors du cadre du programme reste largement à réaliser.

Complémentarité des interventions de la Commission et coordination interne

En théorie, la Commission dispose d'une série d'instruments complémentaires tels que les PIR, PIN, lignes budgétaires et les facilités ACP dans le cadre des négociations APE. Sur le terrain, on constate que l'avantage théorique de la complémentarité des instruments de la Commission n'est pas suffisamment traduit en réalité. Différents projets sont financés à travers les différents instruments sans que les liens soient clairs à quelques exceptions notamment dans les secteurs de transport et des ressources naturelles. Le manque de complémentarité réelle est en grande partie dû à la faible coordination interne et aux faibles capacités de la Commission pour mener la stratégie régionale. Il est urgent que dans les domaines de l'intégration économique régionale et la gouvernance plus de complémentarité soit réalisée.

La réponse de la Commission aux spécificités de la région

La définition variable de la région se reflète par le choix variable et inconstant des institutions régionales à mandater dans le cadre de la coopération. Ce choix variable et modulaire du partenaire dans la mise en œuvre de la stratégie régionale de coopération en Afrique centrale révèle un environnement de coopération difficile, l'inexistence d'un partenaire régional suffisamment étoffé, valable et crédible et indique, par conséquent, la capacité d'adaptation de la Commission dans le cadre de sa coopération avec une région difficile. Les choix de la Commission pour la CEMAC comme organisation de référence en matière d'intégration régionale et de commerce et pour la CEEAC comme organisation de référence en matière de

prévention des conflits révèle d'un pragmatisme de la part de la Commission qui est à l'écoute de la région et de ses institutions régionales qui se développent à leurs rythmes. Néanmoins, l'appropriation des stratégies régionales par les partenaires dans la région reste faible. L'approche projet qui est la seule modalité de mise en œuvre explique en partie la faible appropriation et le manque de durabilité, ainsi que les coûts relativement élevés.

Recommandations

- *Gouvernance comme thème transversal central*

Dans ce cadre la Commission doit entamer un dialogue continu avec les organes de référence nationales, régionales, les bailleurs, les acteurs non étatiques et les populations.

- *Amélioration de la cohérence, complémentarité et coordination*

Si la gouvernance occupera une véritable place centrale dans la nouvelle programmation, le dialogue politique doit être plus étroitement lié au cycle de programmation et de mise en œuvre. Les agendas politiques, économiques et de développement méritent d'être associés. Aussi la complémentarité entre PIR et PIN devra être renforcé ainsi que la complémentarité entre les stratégies d'une part et les facilités ACP dans le cadre des négociations APE d'autre part. Afin de réaliser cette complémentarité une meilleure coordination des activités est nécessaire.

- *Renforcer les capacités des Délégations et réfléchir sur l'utilisation de l'assistance technique*

Ce renforcement est nécessaire afin de diminuer le rôle important actuel des consultants.

- *Recommandations pour le secteur transport*

La politique d'aménagement des routes à vocation régionale doit être poursuivie et la combinaison de cette politique avec le développement de l'inter-modalité route-rail pourrait être considéré. De plus, la diversification des voies d'accès maritime des pays enclavés pourrait être intéressante. Pour cela, une réelle complémentarité entre le PIR et les PIN doit être réalisée dès la conception de la stratégie de coopération régionale. La poursuite de l'appui à l'entretien routier au niveau des Etat est une grande priorité ainsi que la poursuite la lutte contre les surcharges des véhicules de transport de marchandises.

- *Recommandations pour le secteur ressources naturelles et environnement*

La prise en compte des aspects environnementaux dans toute action de coopération de la Commission dans la région Afrique centrale doit se faire de façon systématique. La préparation des Profils Environnementaux nécessaire à la préparation des PIN de chaque pays de la région ouvre une opportunité. De plus, une réflexion est nécessaire sur le choix de l'ordonnateur régional.

Ensuite, les programmes de la Commission doivent mieux intégrer les éléments nécessaires à la durabilité et à la pérennisation des actions (création de fonds de gestion, identification de mécanismes de financement durable (pas l'auto financement). Finalement, la stratégie et les actions auprès du secteur ressources naturelles et Afrique Centrale devraient se poursuivre dans un contexte ECOFAC-IV élargie pour mieux répondre au Plan de Convergence de la COMIFAC. Aussi les populations nationales et celles habitant dans les zones avoisinantes des Aires Protégées devraient être mieux intégrées à toutes les étapes du cycle des projets et programmes.

1 INTRODUCTION

1.1 Cadre de l'évaluation

L'évaluation de la Coopération Régionale de la Commission européenne en Afrique centrale s'effectue au sein du contrat cadre de services pour l'évaluation des Politiques et des Programmes de Coopération de la CE relatives à la Coopération Régionale et à l'Intégration Economique Régionale.

Cette évaluation s'inscrit dans une série d'évaluations des politiques et programmes de coopération de la CE relatifs à la coopération régionale et à l'intégration économique régionale.

En 1995, la CE a formulé une première politique générale sur les stratégies et programmes de coopération régionale. Dans le cadre du 8^{ème} FED, plusieurs programmes régionaux ont démarré, dont le programme indicatif régional (PIR) en Afrique centrale (signé en mars 1997). Ce programme a été suivi par un nouveau PIR pour la période 2002-2007 dans le cadre du 9^{ème} FED. Ces deux stratégies et programmes pour la coopération régionale avec l'Afrique centrale font l'objet principal de la présente évaluation.

1.2 Objectif de l'évaluation

L'objectif principal de cette évaluation est de fournir à la Commission les résultats et de tirer les leçons-clés de l'expérience passée (1996-2001) et en cours (2002-2007) de sa politique de coopération avec la Région de l'Afrique Centrale, afin d'améliorer la programmation future (plus spécifiquement, pour la formulation du 10^{ème} FED), la mise en œuvre et l'impact final.

L'évaluation a eu lieu pendant une période-clé, c'est-à-dire vers la fin de la période du 9^{ème} FED et au moment de la préparation des nouvelles stratégies 10^{ème} FED. En effet, la Commission a donné des premières orientations pour la programmation 10^{ème} FED lors d'une réunion à Brazzaville en janvier 2006 avec tous les partenaires régionaux. Dès lors, les préparations pour une nouvelle stratégie régionale ont commencé au moment de la mise en œuvre de cette évaluation. Souvent les évaluations précèdent les formulations des nouvelles stratégies afin de bien en retirer des leçons. Dans ce cas spécifique, il est aussi important de retirer des leçons de cette évaluation afin de pouvoir les intégrer dans la nouvelle stratégie. Ceci demande un contact régulier entre l'Unité d'Evaluation et la DG Développement qui est responsable de la coordination de la nouvelle stratégie afin de veiller à l'efficacité de cette évaluation.

1.3 Champ d'évaluation : stratégique sur plusieurs cycles

Selon les Termes de Référence¹, l'évaluation doit porter sur « l'ensemble de la coopération régionale de la CE avec la région de l'Afrique centrale pour la période 1996-2006 », ce qui correspond aux deux PIR liés aux 8^{ème} et 9^{ème} FED. De plus, les évaluateurs doivent examiner la cohérence et la complémentarité des stratégies de l'UE au niveau régional et

¹ Voir Volume 2, Annexe 1

aux niveaux nationaux (Document Stratégie Coopération Régionale et Stratégie de Coopération bilatérale). En effet, on peut distinguer les programmes et lignes budgétaires suivants qui constituent la base des programmes et projets financés par la CE en Afrique centrale: Programme Indicatif Régional (PIR) 8ème FED (1996-2001) et 9ème FED (2002-2007) ; Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) 8ème et 9ème FED, Lignes budgétaires horizontales (par exemple forêts et environnement) ; Programmes destinés à l'ensemble des pays ACP ; Autres financements de la Commission ainsi que partenariat avec la Banque Européenne d'Investissement (BEI)².

L'analyse est centrée sur l'insertion des stratégies régionales dans la politique générale de la CE pour la coopération régionale et sur la manière dont ces stratégies correspondent aux stratégies et politiques de la région telles qu'elles s'expriment à travers les organisations régionales. L'analyse a pris aussi en considération les liens entre PIR et PIN dans certains secteurs et certains programmes ACP concernant les Accords de partenariat économique (APE) . Ce choix a été fait sur la base de l'inventaire de toutes les interventions financées par la CE dans la région. Les secteurs de concentration dans les PIR étaient considérés comme point de départ pour le choix des types de financement à étudier plus en détail. Ainsi, dans les ressources naturelles l'analyse a visé la complémentarité des PIR, PIN et quelques projets financés à travers la ligne budgétaire « forêts et environnement » a été prise en compte Le secteur de transport a été choisi car il est un secteur de concentration dans le PIR, mais aussi dans un nombre important des PIN. Pour le secteur de l'intégration économique régionale les APE et certains programmes ACP devraient être en théorie complémentaires au PIR.

Thématique des interventions de concentration

Conformément aux Termes de Référence l'évaluation s'est concentrée sur les secteurs et thèmes prioritaires mentionnés dans les deux plans indicateurs régionaux. Il s'agit des thèmes/secteurs suivants :

- Commerce et intégration économique ;
- Transports ;
- Ressources naturelles ;
- Gouvernance / Prévention des conflits (hors concentration).

Le 8^{ème} FED se concentrait déjà sur les secteurs Transport et Ressources naturelles. Par conséquent, il existe dans ces secteurs des projets mis en œuvre et finalisés, ce qui a permis une analyse selon tous les critères d'évaluation. Par contre, pour les deux autres secteurs les programmes viennent de démarrer. Pour ces autres secteurs il n'est pas possible de présenter une appréciation de l'efficacité, l'impact et la durabilité. En effet, la gouvernance est plus un thème transversal qu'un secteur. Un seul projet est prévu pour la prévention des conflits et doit encore démarrer, ce qui ne justifie pas que ce secteur hors concentration soit traité comme les autres secteurs d'intervention prioritaire. Des lors, la gouvernance / prévention des conflits est considérée comme thème transversal dans ce rapport d'évaluation.

² L'Accord de Cotonou prévoit une enveloppe pour une participation de la Banque dans la région ACP.

Choix des programmes et projets

Il ne s'agit pas d'une évaluation de projets spécifiques. Néanmoins, afin d'apprécier l'efficacité et l'efficience des programmes régionaux, un certain nombre d'activités spécifiques, des projets ou programmes, dans les secteurs des transports et des ressources naturelles ont été sélectionnés pour être analysés de manière plus détaillée afin d'illustrer les principales constatations ainsi que tester quelques unes des hypothèses³.

1.4 Méthodologie

Questions d'évaluation et hypothèses de l'intervention

Pendant la phase de structuration cinq questions d'évaluation ont été formulées qui couvrent un ou plusieurs critères d'évaluation. Pour chaque question une justification est présentée, suivie par des critères de jugement et des indicateurs par critère de jugement. Enfin, pour chaque question une appréciation de la faisabilité est présentée⁴. Les questions d'évaluation et la méthodologie ont été approuvées par le groupe de référence.

Outre les cinq questions d'évaluation, lors de l'analyse de la logique d'intervention de la stratégie régionale neuf hypothèses sous-jacentes à la logique d'intervention ont été élaborées afin d'être validées pendant l'évaluation. Un cadre analytique a été élaboré qui présente la relation entre les questions d'évaluation et ces hypothèses⁵.

Afin de guider la recherche sur le terrain un guide méthodologique a été élaboré et approuvé par l'Unité d'Evaluation.

Instruments de collecte des données

L'analyse des documents, de l'inventaire des interventions de la CE, et les entretiens sur la base d'une *checklist*, ont représenté les principaux outils de collecte des données, complétés par d'autres instruments tels que les *focus group* et l'observation lors des réunions régionales. Ces dernières étaient plutôt des instruments de validation. Ainsi, ces instruments ont facilité le recoupage des données collectées.

- Etude des documents

L'analyse documentaire, qui couvre l'essentiel des documents officiels (tels que stratégies, programmes, études, dossiers des projets et programmes). et s'étend sur le terrain à d'autres sources d'informations disponibles, en particulier, auprès de la Délégation : correspondance, comptes rendu de réunions, rapports de suivi, etc. Une liste des documents analysés est présentée en Annexe 3, Volume 2.

- Collecte de données statistiques

La logique d'intervention ex-post est analysée d'une façon quantitative sur la base des montants effectifs d'aide de la CE à la région, ainsi qu'en utilisant une information plus

³ Voir Volume 2, Annexe 9 : Fiches Projets

⁴ Voir Volume 2, Annexe 4 : Matrice d'évaluation

⁵ Voir Volume 2, Annexe 5

qualitative sur le suivi des programmes et projets provenant du système ROM (*Results Oriented Monitoring*). Les deux types d'informations sont extraits de la base de données CRIS d'EuropeAid. On a collecté des données statistiques générales sur la région ainsi que de manière plus détaillée les montants de l'aide donnée à celle-ci.⁶ Sur cette base on a pu élaborer des tableaux de comparaison des différents contextes de la région (7 pays) ainsi qu'à percevoir les dimensions de l'aide, principalement de la CE sous ces différents instruments et modalités.

- Interviews individuelles

Les entretiens avec les différents acteurs concernés tiennent une place prépondérante lors de la phase de structuration et des visites de terrain⁷. Les groupes suivants d'interlocuteurs ont été distingués (au total l'équipe a rencontrée plus de 128 personnes):

- Fonctionnaires de la CE à Bruxelles : DG Développement, DG Relations Extérieures, EuropeAid;
- Délégations de la CE dans les pays visités ;
- Organisations régionales comme la CEMAC (Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale) à Bangui et la CEEAC (Communauté économique des États d'Afrique centrale) à Libreville ;
- Autorités nationales et bénéficiaires de programmes/ projets dans les pays visités ;
- Acteurs non étatiques : organisations de la société civile, secteur privé, milieu académique
- Autres bailleurs de fonds telles que la Banque mondiale, la coopération française.
- Personnel des unités de gestion des projets sélectionnés.

Afin de garantir une objectivité maximale ainsi que la comparabilité des résultats, une *checklist* a été élaborée afin de guider la phase terrain. Les questions d'évaluation constituaient la base de la *checklist* en association avec les hypothèses sous-jacentes à la logique d'intervention. Sur la base des analyses sectorielles, les listes ont été adaptées à chaque secteur mais selon une approche et une structure commune. De plus, les listes indiquaient l'importance d'une question ou thème de discussion par type d'interlocuteur. Ceci a permis par la suite de dégager des conclusions transversales, outre les conclusions sectorielles spécifiques.

- Focus group

Un autre instrument utile pour valider les hypothèses et les résultats préliminaires est l'organisation d'un ou de plusieurs *focus groups*. La dispersion sur le terrain des acteurs impliqués était une contrainte importante pour l'organisation des *focus groups* + *parties prenantes*. L'équipe a tenu deux *focus groups* dont l'un en République Centrafricaine et le deuxième au Cameroun. Le *focus group* est l'instrument par excellence pour tester et valider les hypothèses sous-jacentes à la logique d'intervention. L'opportunité de discuter de toutes les hypothèses dépend de la composition du *focus group*. La faisabilité de cette réunion a été vérifiée sur le terrain.

⁶ Principalement avec les sources : Banque Mondiale et OCDE ainsi que CRIS.

⁷ Voir Volume 2, Annexe 2 de personnes rencontrées

Grâce à la grande disponibilité des personnes, on n'a pas eu besoin d'autres instruments prévus, comme l'observation de réunions régionales, les questionnaires et les entretiens téléphoniques.

Pays visités et critères de choix

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

Tableau 1: Pays visités et critères de choix

Critères de choix	RCA	Gabon	Tchad	Cameroun
Présence du siège d'une organisation régionale	X	X	X	
Pays de grande importance pour la région				X
Présence de projets/ programmes sectoriels sélectionnés (environnement et transport)	X	X	X	X

Les sièges des deux principales organisations régionales se situent à Bangui, RCA (CEMAC) et à Libreville, Gabon (CEEAC). Le Cameroun, de par son importance démographique, son poids économique et son importance politique au niveau de la dynamique (d'intégration) régionale occupera une place prépondérante dans cette évaluation. Lors de la visite sur le terrain il a été décidé d'ajouter aussi le Tchad à la liste des pays à visiter, parce que la Délégation était intéressée à une visite courte et la Cour de Justice se trouve à N'Djamena.

Limites de l'évaluation

Collecte données statistiques: Les difficultés à dresser un inventaire complet ont été nombreuses. Elles étaient liées, en premier lieu, aux problèmes des systèmes administratifs de la CE et ensuite au manque d'harmonisation au sein des agences de coopération et banques internationales et régionales⁸.

Visites de terrain: les principales difficultés rencontrées ont été d'une part le contexte d'insécurité d'un des pays étant le siège d'organisations régionales, le Tchad. L'équipe a néanmoins réussi à s'y rendre y mener des entretiens. D'autre part, la logistique des pays de la région limite la capacité des experts à se mener tous les entretiens potentiels. Notamment, l'équipe n'a pas pu se déplacer physiquement jusqu'à la ville de Bata au moment où se déroulait un sommet régional.

Entretiens: il est important de souligner l'importance pour l'obtention des meilleurs résultats la préparation des entretiens d'évaluation. De manière concrète, l'équipe d'évaluation a manqué plusieurs réunions régionales soit ayant lieu à Bruxelles soit dans la région soit par manque de connaissance et communication de leur existence, du en partie au fait qu'elles sont souvent reportées, soit par le manque de préparation des parties intéressées par les services de la Commission à une rencontre et objectifs de l'évaluation.

Processus d'évaluation et rapport de synthèse

Comme indiqué dans les Termes de Référence l'évaluation s'est effectuée en cinq phases principales. A la fin de la phase intérimaire un rapport intérimaire a été produit et à la fin de

⁸ Pour plus de détails concernant ces difficultés et la manière de les résoudre, voir Annexe 10 du volume 2.

la phase d'analyse documentaire un Rapport phase documentaire a été élaboré. Ces rapports ont été soumis pour approbation au Groupe de Référence qui joue un rôle clé dans le suivi de cette évaluation. Comme indiqué ci-dessus, une ligne méthodologique détaillée avait été développée avant les visites de terrain

La phase terrain s'est bien déroulée et s'est caractérisée par la grande disponibilité des personnes de tous les groupes d'interlocuteurs à quelques exceptions près, notamment au Cameroun. La complexité logistique était plus importante que prévue surtout à cause des problèmes liés aux voyages intra régionaux. L'équipe d'évaluation a travaillé en sous - équipes changeantes sur le terrain ce qui a permis l'échange régulier des points de vue. Les trois spécialistes sectoriels ont élaboré des rapports sectoriels sur la phase terrain ce qui leur a permis d'approfondir les analyses effectuées lors de la phase documentaire (voir Annexes 6 à 8)

C'est dans cette phase de synthèse et de conclusions que s'inscrit le présent rapport. Il s'appuie sur l'analyse des données collectées au cours des deux phases précédentes, ainsi que sur les résultats des entretiens sur le terrain, individuels et en groupes ainsi que celles complémentaires menés à Bruxelles, avant et après les visites de terrain, auprès des principaux auteurs et agents d'exécution de la stratégie et des programmes horizontaux.

Ce rapport est structuré en 2 volumes. Le premier présente une analyse des constatations ainsi que les conclusions et recommandations de l'équipe. Le second volume se compose des termes de références de l'étude, de la liste des personnes rencontrées, de l'ensemble du matériel utilisé pour répondre aux questions d'évaluation, de la matrice d'évaluation, des analyses sectorielles détaillées, des fiches projets analyses et des statistiques et inventaire des actions menés sur toute la période d'étude.

2 LE CONTEXTE DE LA REGION AFRIQUE CENTRALE ET LA STRATEGIE DE COOPERATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE

2.1 Caractéristiques principales de la région

Le premier enjeu de la dynamique d'intégration en Afrique Centrale est celui de la spécification tant soit peu exacte du cadre régional. Le caractère flou des frontières de l'Afrique Centrale constitue sans doute un obstacle à l'institutionnalisation de ce cadre régional. Cette ambiguïté fait en sorte qu'il existe une multiplicité de définitions légitimes de la Région :

- Les six Etats membres de la CEMAC (le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale, la RCA, le Tchad),
- Les six Etats membres de la CEMAC plus Sao Tomé et Principe comme partenaire privilégié ;
- Les six Etats membres de la CEMAC, Sao Tomé et Principe plus la République Démocratique du Congo qui joint ce groupe dans le cadre des négociations APE ;
- Les onze Etats membres de la CEEAC (les huit pays déjà mentionnés, l'Angola, le Burundi et le Rwanda

La RDC, où des élections sont prévues pour juillet 2006, joue à cause de sa taille un rôle-clé dans les discussions actuelles et futures sur la définition de la région. A l'heure actuelle la RDC est membre de trois organisations régionales : la CEEAC, la SADC, et la COMESA, et s'est aussi montrée intéressée à la CEMAC.

Bien que les superficies et populations de chaque pays soient différentes, la plupart des pays partagent les forêts tropicales du Bassin du Congo. La zone CEMAC plus Sao Tome couvre une vaste région géographique de plus de 3 millions de km² (14% de la superficie totale de l'Afrique subsaharienne) et représente une population relativement faible de quelque 30 millions d'habitants (5% de la population totale subsaharienne) avec une faible densité, moins de 12 habitants au km². La population de la RDC est estimée à environ 60 millions de personnes et la superficie totale est de 2, 4 millions km², ce qui change complètement l'image de la région.

Situation politique

La situation politique et, en particulier, celle de la démocratie dans l'ensemble de la région, est fragile. Malgré les statuts et la législation existante, les structures démocratiques nationales et régionales en place, la démocratie - définie comme étant la participation de toute la société dans les décisions-clés la concernant - n'est guère acquise.

La traduction des décisions politiques et économiques prises au plus haut niveau par les chefs d'Etat, sur le plan des actions réelles, aussi bien au niveau national qu'au niveau des populations de traditions différentes dans les pays membres, reste insuffisante. Les

intérêts nationaux à court terme semblent facilement l'emporter sur les intérêts régionaux et les bénéfiques à moyen terme de toute la région. Un mandat réel des organisations régionales et un accroissement de leur capacité à trouver des solutions et des synergies restent la condition essentielle pour le succès de la région dans les efforts de développement.

A la fin des années 90, sept des onze pays membres de CEEAC étaient en conflit. Par conséquent il y avait plusieurs forces d'intervention. Les conflits interethniques, la lutte pour les ressources naturelles et les richesses économiques, le poids de l'histoire ainsi que la pauvreté généralisée continuent de constituer la source par excellence des crises dans la région ainsi que dans les pays individuels. L'impact des conflits aux portes de la région – surtout dans la région des Grands Lacs - constitue un facteur supplémentaire d'instabilité.

Développement socio-économique

Les indicateurs socio-économiques montrent la distinction de trois dynamiques ou groupes au sein de la région. Le premier (Tchad, Centrafrique, Congo, RDC et Sao Tome et Principe) se retrouve dans un contexte de forte pauvreté, accentué par des revenus faibles et un lourd endettement, ce qui pourrait se traduire par des opportunités réduites, à l'exception peut-être du Tchad, lequel semble s'échapper du groupe en rejoignant les autres groupes producteurs de pétrole. Le deuxième (Cameroun et Gabon) offre un tableau plus ambigu dans la mesure où le Cameroun a des revenus faibles mais est modérément endetté, tandis que le Gabon est assez endetté mais a un revenu relativement élevé. Le poids du Cameroun est, à ce titre, important, car à lui seul il concentre les $\frac{3}{4}$ du commerce extérieur global à l'intérieur de la zone CEMAC, et la moitié du PIB et de la population de la zone CEMAC. En troisième lieu se trouve la Guinée Equatoriale qui, elle, jouit d'une meilleure position par les opportunités que lui offrent son faible endettement et ses revenus élevés, et donc d'un dynamisme potentiel important. Dans cette position avantageuse, l'accès direct aux marchés mondiaux via les ports maritimes et, dans une moindre mesure, la conjoncture favorable des prix du pétrole, jouent un rôle non négligeable.

Caractéristiques des économies

L'économie de la majorité des pays de la région CEMAC (Gabon, Congo, Guinée Equatoriale, Cameroun, et bientôt le Tchad) dépend fortement du secteur pétrolier. Les économies sont très ouvertes sur le marché mondial et les exportations représentent près de 40% du PIB régional qui reste faible (30 milliards de dollars en 2004). Pour l'ensemble des pays de la Communauté, les principaux obstacles à une croissance saine, soutenue et durable demeurent : une base de production réduite à quelques secteurs d'activités peu compétitifs, peu créateurs d'emploi, et très vulnérable aux multiples chocs extérieurs ; un faible niveau d'investissement ; et une multiplicité d'entraves économiques, structurelles et institutionnelles.

Le commerce bilatéral entre l'UE et la CEMAC plus Sao Tome e Principe représente un flux inférieur à 7 milliards d'euros avec un solde positif en faveur de l'Afrique centrale. Les principales exportations de la CEMAC plus Sao Tome e Principe vers l'UE sont composées de produits pétroliers (48%), de bois (18,4%), de cacao (4%), de bananes (3,8%), de diamants (3,8%), de coton (2,2%), d'aluminium (1,5%) de café (1,1%) et de manganèse (1%).

Le commerce intra régional

Le commerce intra régional reste très faible, de l'ordre de 2% du total des importations, et de 1% seulement à l'exportation. A l'intérieur de la CEMAC, le Cameroun fournit 64% des importations intra-CEMAC de ses partenaires et le Gabon 25% (les autres pays de la CEMAC sont des fournisseurs marginaux). Les principaux produits échangés au sein de la CEMAC sont des produits agroalimentaires (23,2% des importations intra régionales), les produits minéraux notamment le ciment (12,4%), les produits chimiques (en particulier les engrais) et les produits pétroliers (activité de raffinage essentiellement).

2.2 Les organisations régionales

Pendant longtemps la CEMAC (et son prédécesseur l'UDEAC) était la principale organisation régionale active dans la région. Un grand avantage de la CEMAC est la monnaie commune. La CEEAC a connu une crise d'activité pendant les années 90, mais à partir de 1999 elle a progressivement repris ses activités, notamment dans le domaine de prévention des conflits, mais aussi dans le domaine de l'intégration régionale. L'Union Africaine et le NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) ont choisi la CEEAC comme organisation régionale de référence en Afrique centrale.

La CEMAC

La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), composée des six Etats membres déjà mentionnés, représente la région de l'Afrique centrale. La monnaie commune (FCFA) retient tout d'abord l'attention. En remplacement de l'UDEAC, la CEMAC lancée en 1994 a pour enjeu le renforcement du processus d'intégration des économies pour le développement de la sous-région.

La mission essentielle de la CEMAC est de promouvoir un développement harmonieux des Etats membres. Les Etats membres entendent passer d'une situation de coopération, qui existe déjà entre eux, à une situation d'union, susceptible de parachever le processus d'intégration économique et monétaire. A cet effet, les parties signataires ont décidé de créer quatre institutions rattachées à la Communauté (voir textes organiques de la CEMAC) et constituant celle-ci :

- l'Union économique de l'Afrique centrale (U.E.A.C.) ;
- l'Union monétaire de l'Afrique centrale (U.M.A.C.) ;
- le Parlement communautaire ;
- la Cour de justice communautaire.

A travers la mise en place progressive sur une période de 15 ans (1999-2014), la CEMAC vise à la création d'un marché commun sans entraves au commerce inter-étatique, et à l'extension des marchés nationaux. La monnaie commune (FCFA) et le dialogue sur la convergence des politiques macro-économiques représentent un élément important dans la stabilisation économique et politique des pays de la région. Toutefois, il faut noter un écart important entre l'ordre juridique existant, assez complet, et l'état de l'application des

décisions communautaires par les Etats. De plus, dans de nombreux domaines de l'intégration économique régionale, les résultats restent faibles et décevants. L'application effective des réformes par les Etats - et en particulier la mise en œuvre du mécanisme de surveillance multilatérale, l'application uniforme de l'union douanière, de la fiscalité intérieure indirecte et directe harmonisée, des dispositions relatives à la libre circulation des biens, des services et des personnes au sein de la région - constitue le grand défi de la région dans les années à venir afin de réaliser l'intégration à l'économie mondiale.

Les audits institutionnels ont mis le doigt sur quelques problèmes spécifiques :

- Le non respect du mécanisme de fonctionnement : le mécanisme de taxe communautaire d'intégration (TCI). En 2004, seuls deux Etats l'ont respecté entièrement (Guinée Equatoriale et Tchad). Par contre, la moitié des pays ont reversé moins d'un tiers de la TCI. Au total, seul 37% de la TCI a été reversée en 2004.
- Une faiblesse de l'esprit communautaire et un manque d'appropriation de la communauté par les pays membres ;
- Capacités insuffisantes du secrétariat exécutif ;
- Une répartition des responsabilités non équilibrée au sein des institutions communautaires

La CEEAC

La CEEAC (Communauté Economique des Etats de l'Afrique centrale) fut créée en 1983 et regroupe les 11 Etats membres déjà mentionnés. La CEEAC fonctionne depuis 1985 mais est restée inactive pendant une grande partie des années 90, parce que sept des onze Etats membres se trouvaient en situation de conflit. La CEEAC a été nommée pilier de la Communauté Economique Africaine et un protocole fut signé en 1999. L'objectif de la CEEAC est d'établir un marché commun. En 1999, pour réactiver la CEEAC, la priorité fut donnée au développement des capacités pour maintenir la paix, la stabilité et la sécurité dans la région, conditions essentielles à un développement économique et social. Dans le cadre de la prévention de conflits et du maintien de la paix un Mécanisme d'alerte rapide en Afrique Centrale (MARAC) a été mis en place, ainsi qu'une Force multinationale (FOMAC - Force multinationale d'Afrique centrale). L'organisation travaille pour la finalisation des ratifications des textes légaux de base pour la mise en œuvre de ces mécanismes.

Le choix de l'Union Africaine et du NEPAD porte sur la CEEAC comme organisation de référence pour la région d'Afrique centrale. Etant donné ce choix, la CEEAC prévoit de mener de manière progressive plus d'activités en matière de l'intégration économique régionale et d'activités sectorielles. En se basant sur les responsabilités qui lui sont confiées par le NEPAD comme pilier de l'UA la CEEAC envisage d'élargir considérablement ses domaines d'intervention. En raison de ses intentions de chevauchement des mandats et activités avec la CEMAC elle prend de plus en plus d'importance et ceci pourrait constituer un frein à l'intégration économique régionale. Malgré les bonnes intentions et le support du l'UA, du NEPAD et de certains bailleurs de fonds les résultats concrets de la CEEAC restent encore modestes. Il n'existe pas d'audits institutionnels ou d'évaluations indépendantes disponibles du fonctionnement de la CEEAC les dernières années.

Organisations sectorielles : la COMIFAC et le CICOS

Dans certains secteurs des acteurs nationaux ont pris l'initiative de créer une organisation régionale spécialisée avec une dynamique propre qui ne dépend pas de grandes organisations régionales telles que la CEEAC et la CEMAC qui ont leurs problèmes spécifiques. La COMIFAC (Commission en charge des Forêts d'Afrique Centrale) fut créée en 1999 à travers la Déclaration de Yaoundé et se concentre sur les écosystèmes du Bassin du Congo qui s'étend sur le Cameroun, la République Centrafricaine, le Gabon, la Guinée Équatoriale, le Congo, et la République Démocratique du Congo. La COMIFAC est un organe d'orientation, de coordination et de décision qui a mis en place et validé un plan de convergence sous-régional pour une meilleure gestion et conservation des forêts d'Afrique Centrale. La COMIFAC est considérée comme une organisation dynamique et active qui maintient des contacts actifs avec des partenaires tels que les bailleurs de fonds, mais aussi avec des ONG internationales et nationales.

La Commission Internationale du Bassin du Congo-Oubangui-Sangha (CICOS), créée en novembre 1999 par un accord signé par les Chefs d'Etat de la République du Cameroun, la République Centrafricaine, la République du Congo et la République Démocratique du Congo est une institution spécialisée de la CEMAC (additif à l'accord signé en novembre 2005). La CICOS est un organisme intergouvernemental chargé de gérer de façon durable les voies navigables, de promouvoir et de garantir la gestion intégrée des ressources en eau dans le Bassin du Congo-Oubangui-Sangha. Son but est de soutenir le développement durable, réduire la pauvreté et renforcer l'intégration régionale entre les pays du Bassin

2.3 Les objectifs et stratégies de la Commission dans la région

Les objectifs de la stratégie régionale

Dans le PIR lié à l'accord sur le 8^{ème} FED, les objectifs suivants ont été mentionnés :

- « contribuer au renforcement du processus d'intégration économique des pays de l'Afrique centrale et à leur meilleure insertion dans l'économie mondiale ...A cet égard un accent particulier sera mis sur le renforcement de l'intégration économique régionale, par une stratégie visant à la fois l'intégration physique des marchés, d'une part, et un appui institutionnel aux réformes structurelles d'autre part.» ;
- « contribuer à la mise en œuvre d'un environnement favorable au développement durable, tenant compte notamment de la protection et de l'utilisation rationnelle des écosystèmes forestiers y compris les ressources ligneuses et de la biodiversité. »

Dans le Document de stratégie de coopération régionale et le PIR pour la période 2002-2007 du 9eme FED il est proposé « de faire de l'intégration économique régionale l'élément central ». Il est confirmé que « **l'objectif global est l'insertion harmonieuse et progressive des économies des pays de l'Afrique centrale dans l'économie mondiale par la consolidation de l'espace économique régional.** » La (re-)formulation de cet objectif global s'est basé sur une analyse de la situation politique, économique et sociale du processus d'intégration régionale, ainsi que sur un examen de la coopération passée et présente et des interventions actuelles et/ou envisagées des autres bailleurs de fonds.

En vue de la réalisation de cet objectif global, quatre axes d'intervention prioritaires sont retenus qui correspondent à trois secteurs de concentration et à un secteur hors

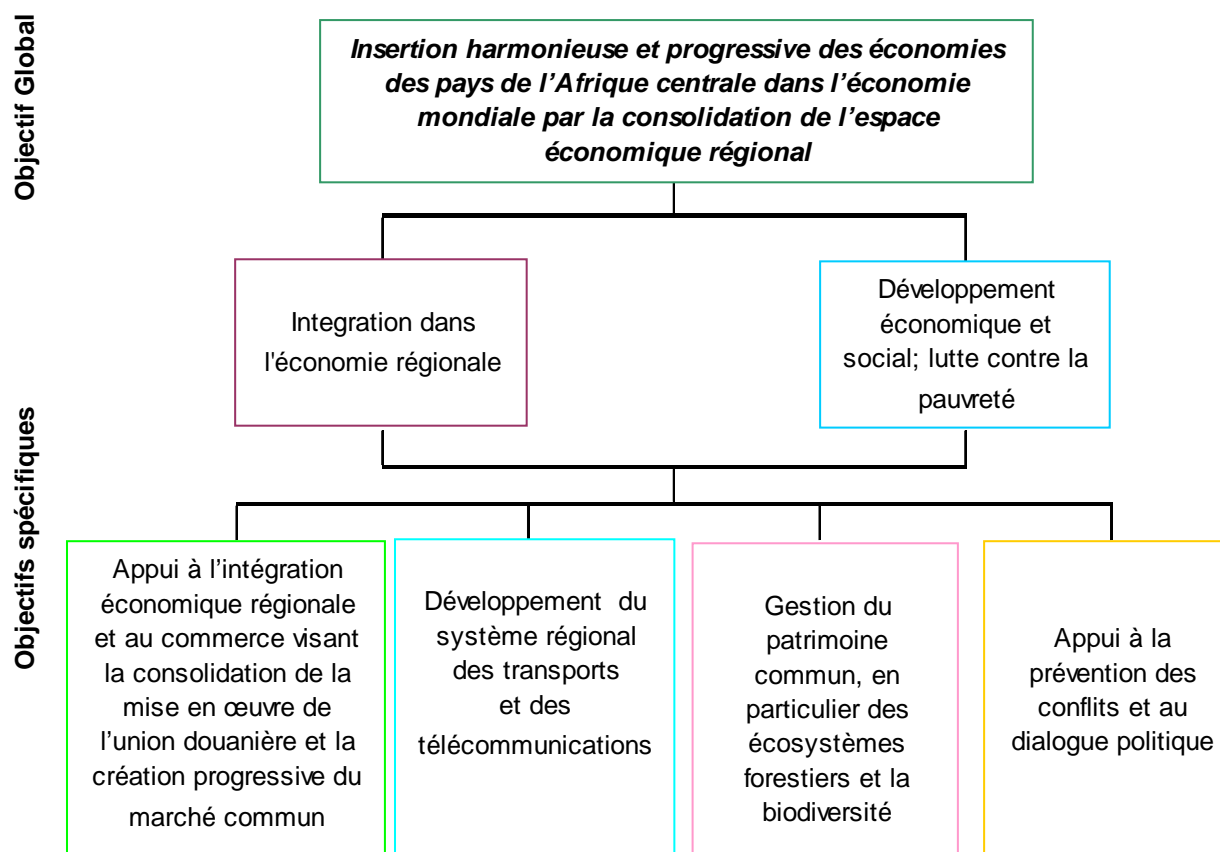
concentration (prévention des conflits et dialogue politique) : 1. intégration économique et appui au commerce ; 2. transport et télécommunications ; 3. gestion durable des ressources renouvelables).

Bien que les différences entre les objectifs des deux PIR liés respectivement aux 8^{ème} et 9^{ème} FED soient limitées, on relève certaines autres différences dans l'approche suivie au cours des différentes périodes :

1. Dans le premier PIR, on ne relevait pas de distinction précise entre les objectifs spécifiques de l'intégration économique d'une part et la facilitation des transports d'autre part. En effet, dans le 8^{ème} FED le secteur transport était considéré comme le secteur fondamental pour l'intégration économique régionale et la stratégie était surtout sectorielle (transport et ressources naturelles). En revanche, dans le 9^{ème} FED, l'intégration se concentre, tout en incluant une facilité transport, sur la création d'un marché intérieur.
2. Dans le 9^{ème} FED, une attention plus importante a été accordée aux aspects institutionnels et notamment au rôle des deux organisations régionales (la CEMAC et la CEEAC) dans la mise en œuvre de la stratégie, ce qui constitue une deuxième différence entre l'approche suivie. Dans le 8^{ème} FED le rôle des organisations régionales n'était pas clairement défini.
3. Une troisième différence réside dans l'incorporation d'un nouvel objectif spécifique dans la stratégie pour la période du 9^{ème} FED: la contribution à la prévention des conflits et au dialogue politique dans la région.
4. Une quatrième différence est l'importance des négociations d'un Accord de partenariat économique (APE) qui constitue une partie significative de la politique de développement de la CE. Les APE font aussi partie intégrante de la politique commerciale de l'Union Européenne et à ce titre ils ne peuvent pas faire partie d'un PIR. Cependant, les APE doivent davantage renforcer l'intégration économique régionale, sans faire partie des PIR. En revanche, leur prise en compte dans les PIR (notamment à travers un appui à leur préparation) devrait être systématique et réelle. Dans le document de stratégie de coopération régionale pour la période 2002-2007 les APE ne sont pas encore mentionnés.

L'arbre des objectifs peut être résumé comme suit :

Diagramme 1 : L'arbre des objectifs

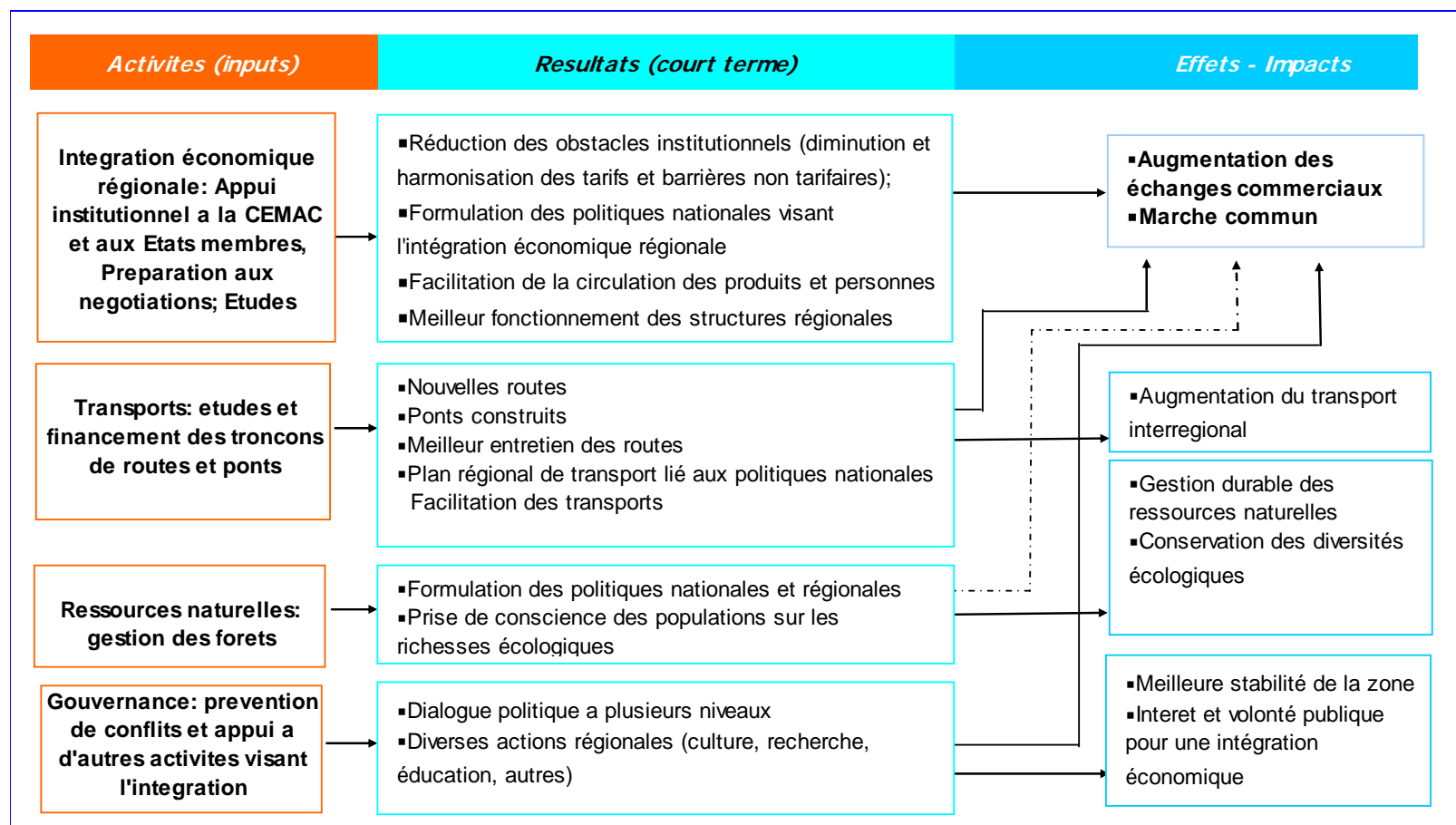


Dès lors, la première analyse de l'évolution qualitative entre le 8^{ème} et 9^{ème} FED démontre que, bien que les objectifs n'aient pas changé fondamentalement, on trouve des différences importantes dans l'approche à suivre.

La logique d'intervention

Le diagramme suivant présente la logique d'intervention des PIR.

Diagramme 2: Logique d'intervention



Hypothèses au niveau de l'objectif global:

1. Il existe une volonté politique dans les différents pays de la région de poursuivre l'intégration économique régionale, ce qui joue un rôle déterminant dans les relations entre les pays.
2. Les économies nationales des pays de la région démontrent une certaine complémentarité (par exemple en termes d'avantages comparatifs) afin de profiter d'une intégration économique régionale.
3. La CE a développé une approche commune pour promouvoir l'intégration économique régionale dans plusieurs régions du monde qui soit suffisamment flexible pour être adaptée aux besoins spécifiques de la région.
4. Les PIR se concentrent sur l'intégration dans l'économie mondiale et sont complémentaires aux PIN qui se concentrent plutôt sur la lutte contre la pauvreté.

Hypothèses sur le plan institutionnel :

5. Il existe une organisation d'intégration de référence, capable de créer à terme un marché commun (la CEMAC), vers laquelle la plupart des activités de coopération régionale sont dirigées.
6. Il existe une organisation régionale qui a pour mandat la mise en place d'un mécanisme de prévention des conflits et de gestion des crises en Afrique centrale (la CEEAC), vers laquelle les activités de prévention des conflits et de dialogue politique sont dirigées.
7. La CE a développé suffisamment de mécanismes de coordination interne pour que les actions financées par différents instruments (PIR, PIN, tous ACP, lignes budgétaires, BEI, etc.) concordent.

Hypothèses au niveau des objectifs spécifiques :

8. Le transport routier peut être considéré comme moteur de développement économique régional.
9. La gestion durable des ressources naturelles dans cette région est d'intérêt mondial ce qui justifie sa place dans la stratégie régionale et ce qui lui permettra de s'inscrire à l'ordre du jour des organisations régionales et des gouvernements nationaux.

2.4 La coopération régionale de la CE mise en oeuvre

Programmes indicatifs régionaux (PIR)

Le tableau 2 plus loin montre clairement qu'il y a eu, au niveau régional, deux secteurs de forte concentration : celui du transport (routier principalement) avec près de deux tiers (62%) de la totalité des engagements et celui de la gestion durable des ressources naturelles (forêts principalement), avec 23% des engagements. En termes de montants payés, les différences sont encore plus flagrantes. Cette répartition des fonds entre les secteurs reflète bien la stratégie régionale du 8^{ème} FED où le secteur des transports était considéré comme fondamental pour l'intégration économique régionale et auquel est venue s'ajouter la gestion du patrimoine commun.

Le PIR du 9^{ème} FED étant initialement de 55 millions, le montant total observé ici de près de 60 millions correspond à la somme du montant initial du 9^{ème} FED proprement dit,

moins les montants modifiés par la revue à mi-parcours⁹, auquel s'ajoutent les reliquats des FED précédents, le 8^{ème} FED en l'occurrence, dont la mise en œuvre se fait sous couvert du 9^{ème} FED. Ceci complique la comparaison entre les montants initialement prévus par secteur dans les PIR et les montants effectivement décidés et mis en œuvre.

De ces 59,46 millions – du 9^{ème} FED – il convient de préciser que presque aucun des programmes ou projets dérivés du PIR en cours, et donc appartenant à la stratégie régionale 2002-2007, n'a encore été mis en œuvre au moment de l'évaluation. Tous ceux en cours actuellement sont les reliquats du 8^{ème} FED et tous les montants engagés sur le dernier PIR restent prévus à l'exception du programme phare de la nouvelle stratégie, le PAIRAC (Programme d'appui à l'intégration régionale en Afrique centrale), d'un montant de 16 millions et qui vient d'être décidé et est devenu opérationnel au premier semestre de 2006 de même que le Programme FASTRAC.

⁹ La Revue à mi-parcours approuvée en 2006 a diminué le montant total de 55 à 48,5 millions, en ne retenant pas l'appui au le projet d'aménagement de la route Bouar-Garoua Bouläï initialement prévu de 8,5 millions d'euros.

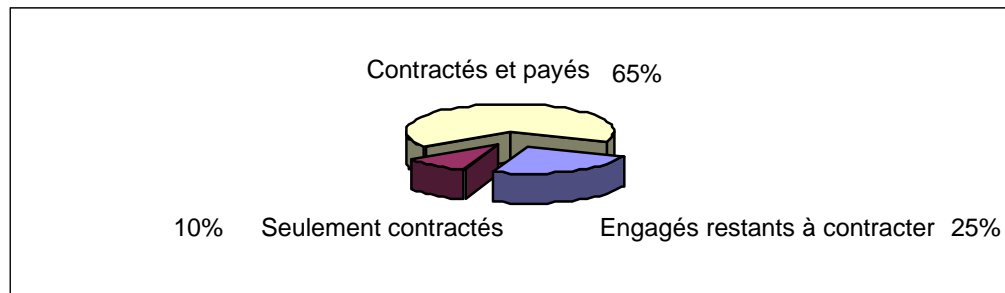
Tableau 2 : Montants des PIR engagés, par secteur et sous-secteur de concentration, en € et en pourcentages, 1996-2006¹⁰

Secteur de Concentration	Sous-secteurs	6emeFED	7emeFED	8emeFED	9emeFED	TOTAL	%
Intégration économique régionale et appui au commerce	Intégration régionale	0	0	1,970,000	16,000,000	17,970,000	7%
	Développement économique & commercial	0	380,000	5,300,000	0	5,680,000	2%
	Subtotal	0	380,000	7,270,000	16,000,000	23,650,000	9%
Gestion durable des ressources naturelles renouvelables et	Gestion environnementale	0	0	1,600,000	2,000,000	3,600,000	1%
	Gestion forestière	0	16,400,000	19,026,837	18,600,000	54,026,837	21%
	Subtotal	0	16,400,000	20,626,837	20,600,000	57,626,837	23%
Transports et Télécommunications	Politique du transport & autres secteurs transport	0	0	1,980,000	12,500,000	14,480,000	6%
	Transport routier	18,000,000	54,509,100	70,275,000	0	142,784,100	56%
	Subtotal	18,000,000	54,509,100	72,255,000	12,500,000	157,264,100	62%
Hors Concentration	Gouvernance						
	<i>Autres, compris appuis institutionnels et société civile</i>	0	0	0	4,050,000	4,050,000	2%
	Sociaux						
	<i>Education</i>	0	0	1,000,000	0	1,000,000	0.4%
	Culture	0	346,534	2,190,776	0	2,537,309	1%
	Agriculture & élevage	800,000	0	800,000	1,990,000	3,590,000	1%
	Préparation & suivi du PIR	0	92,270	570,058	220,000	882,328	0.3%
	Non spécifiées (facilités TCF)	0	0	0	4,100,000	4,100,000	2%
Subtotal	800,000	438,804	4,560,834	10,360,000	16,159,638	6%	
TOTAL	18,800,000	71,727,903	104,712,671	59,460,000	254,700,575	100%	

Source: EuropeAid - CRIS (10-08-05)

¹⁰ Comme mentionné précédemment, les différences entre les montants repris au tableau 1 et suivants, et ceux repris dans la NOTE INTERIMAIRE sont dues aux classifications sectorielles ou au fait que CRIS reporte des montants nuls pour certains projets alors qu'il s'agissait de montants positifs. Une mise à jour a donc été faite après vérification.

Graphique 1: Pourcentage des montants PIR engagés, contractés et payés, sur la période 1996-2006



Le graphique des montants PIR engagés, en comparaison de ceux contractés et payés, permet d'observer que les montants uniquement contractés et donc impayés s'élèvent à 10 % seulement. On pourrait donc dire que la mise en œuvre se passe sans grandes difficultés car elle parvient à respecter des délais raisonnables, une fois le programme ou projet est décidé et contracté. En revanche, un montant important de 25 % est engagé et pas encore contracté. Ceci signifie que pratiquement tous les montants du 9^{ème} FED, soit 23 % du total pour la période observée, doivent encore être mis en œuvre.

Programmes indicatifs nationaux (PIN)

Le montant total des **PIN** pour toute la région sur la période considérée est de plus de **1 milliard d'euros**. Même si les modalités d'aide peuvent varier, on trouve dans ce montant - quatre fois supérieur à celui des PIR - quasiment un seul secteur important dans les deux stratégies, nationale et régionale. Le secteur commun est manifestement dans ce cas celui du transport (voir Annexe 10 pour plus de détails). L'analyse sectorielle des ressources naturelles a aussi démontré qu'il y a des liens entre les programmes PIR (ECOFAC - Ecosystème forestier d'Afrique centrale) et quelques projets PIN dans le même domaine. Les PIN présentent une plus grande diversification sectorielle. Les PIN présentent également des modalités plus variées que les PIR et une approche plus intégrée via les appuis sectoriels budgétaires, tout en conservant de nombreux projets individuels.

Autres montants d'aide de la CE décidés dans la région

Le total du restant des fonds alloués para la CE a la région, autres que ceux PIRs et PINs, ont comme sources de financement soit toujours le FED mais appelées fonds FED ACP tous pays¹¹, soit des lignes thématiques horizontales du budget ou autres fonds FED décidés directement pour la région d'Afrique centrale et pour la période considérée dont le montant de ces dernières est 51,6 millions d'euros. Dans ces montants, on trouve peu de ressources du FED, la plupart étant plutôt des montants de lignes budgétaires horizontales thématiques, plus particulièrement liées aux bananes, à l'environnement et aux forêts. Ces montants, suivant une programmation quelque peu différente, s'ajoutent aux secteurs de concentration déjà présents dans le PIN et le PIR sans se démarquer fortement de ceux-ci.

Parmi les autres montants disponibles pour la région, particulièrement importants pour notre évaluation sur la stratégie régionale, figure celui de 20 millions d'euros correspondant au sous-secteur intégration régionale, en vue d'aider tous les pays ACP à préparer et

¹¹ La région d'Afrique centrale est éligible aux et est objet en partie des interventions des programmes – projets tous ACP.

négozier les APE. Un nouveau programme trade.com de € 50 millions qui est un programme d'appui au commerce vise au renforcement des capacités et la formulation des politiques commerciales.

2.5 Analyses sectorielles¹²

Gouvernance: Thème transversal

Une définition couramment utilisée et appropriée pour cette évaluation met l'accent sur la bonne gouvernance politique : démocratisation, dialogue politique, participation des citoyens à la vie politique, respect des droits de l'homme et rôle de la société civile. Dans les documents de la CE, la définition varie. Les PIN de la RCA, du Cameroun et du Tchad mentionnent ce thème aux côtés d'autres secteurs. Le 8ème PIR ne mentionne pas la (bonne) gouvernance. Le 9ème PIR en fait un thème transversal, mais inclut le dialogue politique et la prévention des conflits en secteur hors concentration.

Les pays de la sous-région subissent toujours l'emprise de conflits endémiques. Si les conflits du début de la décennie semblent s'être relativement apaisés, les pays restent vulnérables à l'instabilité politique. Au delà de l'enjeu direct social et humain du dialogue en matière de gouvernance, tout développement (économique) potentiel passe en premier lieu par la stabilité politique des pays et la sécurité physique des citoyens, ce qui explique l'urgence du besoin de lutter pour la prévention, la réduction et la maîtrise de ces tensions et conflits. La paix, la sécurité et la bonne gouvernance sont aujourd'hui largement reconnues par les pays africains, au travers du NEPAD en particulier, comme conditions préalables essentielles au développement. Un autre problème lié à la bonne gouvernance est la corruption endémique dans la région. La gouvernance porte aussi sur la gestion interne des organisations régionales, la mauvaise application des traités et règlements des organisations régionales, et le manque d'implication de la population dans le processus d'intégration régionale.

La plupart des pays de la sous-région ont engagé au cours des dernières années des programmes de réforme politique et institutionnelle tendant à promouvoir la bonne gouvernance. Des progrès ont été enregistrés au niveau des libertés d'expression et d'association et des OSC, et des élections ont eu lieu dans plusieurs pays. Tout fragiles et hésitants qu'ils soient, ces progrès présentent la possibilité d'être consolidés.

La Commission a prévu une seule activité dans le secteur hors concentration pour la prévention des conflits dans le cadre de la stratégie régionale 9^{ème} FED. Il s'agit du programme d'appui aux actions de la CEEAC en matière de paix et de sécurité pour un montant total de € 4,05 millions. Le démarrage de ce programme est retardé et le programme n'est pas encore mis en œuvre. Néanmoins, la bonne gouvernance porte aussi sur la gestion des organisations régionales et notamment la CEMAC. Dans ce cadre, la Commission a prévu d'apporter un appui à l'amélioration du fonctionnement de la CEMAC dans les domaines de l'intégration économique régionale et du transport (secteurs de concentration dans la stratégie régionale de la Commission) à travers les programmes PAIRAC et FASTRAC qui viennent de démarrer. Par exemple, le programme FASTRAC vise à introduire les principes de bonne gouvernance au sein du secteur de transport et du transit, notamment au sein des administrations concernées et à travers une transparence

¹² Pour une analyse plus détaillée des secteurs d'intégration régionale, transports et ressources naturelles, voir Annexes 6 à 8)

accrue par le meilleur partage des informations dans la sous région et un appui à l'application effective des réglementations communautaires (Source : Convention de financement Page 7). Comme ces deux programmes n'étaient pas encore opérationnels au moment de l'évaluation on ne peut pas apprécier leur performance.

Intégration Economique Régionale et Commerce

Une vision commune et largement partagée sur l'intégration régionale a émergé en Afrique. Elle est héritée du traité d'Abuja de 1991 qui envisage la création d'une Communauté économique africaine (CEA). L'intégration régionale, dans cette vision, est considérée comme le véritable moteur du développement au niveau des pays, pris individuellement et collectivement, et comme un puissant ressort pour absorber au niveau national tous les chocs, affronter toutes les sources de périls et problèmes, et réaliser toutes les opportunités tout en profitant des avantages de la mondialisation. L'enjeu paraît important, aucun Etat africain ne pouvant aujourd'hui réussir seul sa croissance et son développement. L'intégration régionale apparaît plus que nécessaire. Elle constitue l'une des solutions à la crise des Etats africains. Ce choix a été réaffirmé nettement à Abuja en 1991.

En Afrique centrale, comme dans les autres parties du continent africain, les accords de coopération et d'intégration ont pour principal objectif de réduire les inégalités économiques et créer ainsi des espaces sous-régionaux intégrés. Les accords comme celui de la CEMAC ou le traité de la CEEAC sont ainsi appelés, à terme, à effacer le problème de l'exiguïté des marchés nationaux et surtout, d'assurer les conditions optimales pour sortir de l'isolement et de créer un plus grand ensemble, capable d'affronter la concurrence commerciale découlant de la mondialisation.

Cependant, il se pose un problème d'adéquation entre les buts, les objectifs et les moyens des communautés économiques de l'Afrique centrale (CEEAC, CEMAC) et les défis que la mondialisation impose aux pays de la sous-région. Se dégage également le problème de la pluralité des systèmes et des structures d'intégration et de coopération, qui contraignent les pays d'Afrique centrale à appartenir à différentes communautés économique régionales (CEEAC, CEMAC, mais aussi la SADC, La COMESA et/ou la CEPGL), lesquelles seraient à différents stades d'intégration ou d'application de certains programmes ; d'où quelques difficultés techniques, voire l'inefficacité et la stagnation du processus d'intégration en raison de la dispersion d'une énergie diplomatique et économique disponible en faible quantité.

Dans le 8^{ème} FED très peu de ressources étaient disponibles pour ce secteur-clé. En effet, il s'agit d'un seul projet 8^{ème} FED de préparation d'un programme plus large, le PAIRAC, qui a démarré en 2006, programmé sous le 9^{ème} FED. Pour ce grand programme PAIRAC € 16 millions sont disponibles. Toujours dans le cadre de la préparation du PAIRAC, un des audits institutionnels de la CEMAC était financé par la Commission.

Par ailleurs, les APE occupent une place importante sur le plan politique. Le programme PAIRAC prévoit un volet d'accompagnement du processus de négociation pour un APE. Cependant, aucun appui à la mise en œuvre de ces accords n'est prévu dans le PIR. De plus, plusieurs facilités sont disponibles afin de faciliter les négociations. Il s'agit des facilités « tous ACP » tels que la facilité ACP et le trade.com (voir pour plus de détails en Annexe 10).

Le secteur du transport

La longueur du réseau routier régional atteint 144 300 km. La densité routière s'élève à 4,78 km/100 km², par comparaison à l'Afrique de l'Est (6 km/100 km²), l'Afrique de l'Ouest (8,01 km/100 km²) et l'Afrique australe (13,35 km/100 km²). La distribution du réseau est, en moyenne, de 4,40 km pour 1000 habitants. L'examen de ces ratios montre une insuffisance du réseau routier de l'Afrique centrale. Il n'y a pas encore deux capitales de la zone CEMAC reliées par une route bitumée.

L'entretien annuel courant et périodique des réseaux routiers n'est pas assuré par les Etats en raison, principalement, du manque de ressources financières des fonds routiers et des surcharges des camions pratiquées par les transporteurs.

La fluidité et le développement du trafic des marchandises dans la région sont entravés par de multiples postes de contrôle le long des corridors, des procédures complexes lors du passage aux frontières, des coûts de transport et transit routiers élevés et par les faibles taux de productivité des camions (retours à vide systématiques).

Le sous-secteur se caractérise aussi par une implication progressive et forte du secteur privé (PME de travaux publics et bureaux d'études) dans l'entretien routier. Au Cameroun, par exemple, l'exécution des travaux d'entretien routier et les prestations d'études et de contrôle s'y rapportant ont été progressivement privatisées à partir de 1994.

Les autres sous-secteurs des transports (ferroviaires, aériens, fluviales et ports maritimes) sont aussi importants dans la région, mais ces sous-secteurs ne font pas partie du programme indicatif régional (PIR) de la Commission.

Depuis 1996, les trois principales actions de la Commission dans le secteur du transport régional en Afrique centrale sont :

1. Investissements routiers

- La route Bertoua-Garoua Boulai (250 km, projet total de 98 M€, terminé en juillet 2001) ;
- La route Ngaoundéré-Toubooro-Moundou (435 km, projet total prévu de 168 M€, sera terminé en fin 2006) ;
- La construction d'un pont sur la rivière Ntem dans le cadre du projet d'aménagement de la région des 3 frontières (Projet total de 14,1 M€, terminé en 2005). Le financement du projet est complété par des financements CE sur enveloppe nationale.
- La réalisation de l'étude de faisabilité des routes régionales de Bouar-Garoua Boulai (projet total de 8,6 M€)¹³ et de Ngaoundéré-Garoua Boulai (projet total de 1,9 M€) ;

2. Appui institutionnel à l'ordonnateur régional

- La mise en place du Dispositif pour le Développement du Transport Régional (projet de 1,98 M€) auprès de l'ordonnateur régional (l'ordonnateur national de Cameroun), avec pour objectif d'accompagner les services dans la réalisation des travaux routiers ci-dessus.

¹³ Initialement prévu dans le 9^{ème} FED dans les 55 millions mais non retenu dans la revue à mi-parcours dû à des retards qui repoussent la date de décision et de mise en oeuvre.

3. Facilitation du transport et transit routier en Afrique centrale

- Le programme de facilitation des Transports en Afrique Centrale (projet de 12,5M€, vient de démarrer), qui vise l'amélioration de la circulation des marchandises dans la zone CEMAC.

Le montant total des financements engagés ou à venir de ces actions s'élève à 305 M€ dont les 92% sont des investissements infrastructurels (routiers et ponts).

Le secteur ressources naturelles

Les problèmes les plus importants dans ce secteur concernant la région de l'Afrique centrale démontrent que :

- Le déboisement continue d'augmenter dans la région et, en particulier, dans les forêts non soumises à un régime de protection (9 millions d'hectares, soit 4% de la superficie totale entre 1990 et 2005).
- La migration des populations rurales vers les agglomérations urbaines n'est pas accompagnée par une bonne gestion de cette croissance urbaine. Par conséquent, il y a une multiplication des impacts environnementaux liés à cette mauvaise gestion (pollution de l'air, des eaux potables et du sol ; propagation de maladies infectieuses chroniques, hausse de la mortalité infantile).
- Les conséquences du développement de l'infrastructure routière sont, d'une part, la migration des populations rurales vers les centres urbains et, d'autre part, une augmentation de la dégradation des ressources naturelles plus accessibles à l'exploitation et au braconnage.
- La capacité institutionnelle et financière requise pour la gestion des ressources naturelles et l'environnement des pays de la région est insuffisante.
- Les dégâts liés à l'exploitation du diamant constituent un autre enjeu environnemental principal. La nature des dégâts est liée à une diminution importante de la faune du fait de la chasse et des extractions qui laissent l'environnement stérile et irrécupérable.

La volonté conjointe des pays de la région de gérer rationnellement leur capital forestier fut clairement énoncée dans la « Déclaration de La Lopé » en 1988. Ensuite le Sommet de Rio en 1992, qui a été fortement appuyé par un grand nombre de bailleurs de fonds, a donné une nouvelle impulsion à la dynamique régionale. En dépit de l'appui continu apporté au secteur des ressources naturelles, et notamment des ressources forestières, il existe toujours des faiblesses au niveau institutionnel, que celui-ci soit régional ou national. De plus, toute l'attention se concentre sur les ressources naturelles et la problématique plus vaste de l'environnement n'est guère prise en compte.

Les programmes ECOFAC sont l'intervention la plus importante de la Commission dans la région. ECOFAC I a démarré en 1992 suite au Sommet de Rio. Jusqu'en 2003 il y avait deux autres phases ECOFAC II et III pour un financement total de € 35 millions du PIR 7^{ème} et 8^{ème} FED. Dans le 9^{ème} FED un financement de € 18,6 millions était prévu dont € 14 millions pour ECOFAC IV (le financement total pour ECOFAC IV est € 38,2 millions avec € 10 millions des PIR COMESA et SADC et € 14,2 millions des PIN) et € 4,6 millions comme financement intermédiaire. Le redémarrage d'ECOFAC est retardé, donc le programme n'a pas encore démarré.

⁵ UNEP (2000): L'Avenir de L'Afrique

3 PRINCIPALES CONSTATIONS ET ANALYSE

3.1 Question évaluative 1 : Pertinence

QE 1 : Dans quelle mesure la stratégie de coopération régionale de la CE avec l'Afrique centrale correspond-elle aux objectifs globaux de la CE pour le développement et dans quelle mesure cette stratégie et les actions proposées répondent-elles aux besoins spécifiques de la région, tant au niveau régional qu'au niveau national, et aux besoins des populations et comment cette stratégie s'insère-t-elle dans le contexte africain ?

Pour répondre à cette question quatre critères de jugement ont été retenus. Le premier critère porte sur l'adaptation de la stratégie aux spécificités de la région, avec une attention particulière sur le choix des organisations régionales de référence. Le deuxième critère de jugement porte surtout sur la réponse aux besoins nationaux et régionaux et notamment la prise en compte par la CE de l'écart entre ces deux niveaux. Troisièmement le choix des secteurs et des interventions découle d'une analyse. Quatrièmement et finalement, la réponse aux besoins des populations est analysée. Dans l'analyse des quatre critères de jugement on se réfère aux objectifs globaux de la CE afin d'arriver à une conclusion solide sur la pertinence.

CJ 1.1 Adaptation de la stratégie CE aux spécificités de la région

Une première analyse de la correspondance entre les objectifs globaux de la CE et les objectifs des stratégies régionales démontrent une grande correspondance entre ceux-ci. L'objectif global de l'insertion harmonieuse des économies de l'Afrique centrale dans l'économie mondiale correspond parfaitement avec les objectifs globaux de la politique de coopération internationale de la CE. L'intégration économique régionale est un objectif spécifique qui découle logiquement de cet objectif spécifique. L'analyse du deuxième objectif spécifique concernant le développement économique et social de la population et la lutte contre la pauvreté (voir l'arbre des objectifs) fait partie du quatrième critère de jugement (réponse aux besoins des populations). Dans le chapitre 2 les spécificités de la région Afrique centrale ont été présentées. Les aspects principaux pour apprécier la pertinence de la stratégie de la Commission dans cette région sont les suivants :

- manque de définition claire de la région (entre 6 et 11 pays);
- multiplicité des organisations régionales (la CEMAC et la CEEAC, mais aussi des organisations sectorielles telles que le COMIFAC et le CICOS) ;
- un espace régional fragmenté et peu intégré (niveau de commerce intra-régional est moins de 2% du total);
- un maillage régional du réseau des routes bitumées peu satisfaisant (il n'y a pas deux capitales de la zone CEMAC qui soient reliées par une route bitumée) ;
- une région avec une faible gouvernance et caractérisée par de multiples conflits internes ;
- une pauvreté accrue dans la région et des pauvres qui ne profitent pas encore des recettes pétrolières ;

- mauvaise application ou application non uniforme des traités et règlements en vigueur aussi bien sur le marché commun que sur le transport ¹⁴;
- une dégradation environnementale de la région y compris une dégradation des ressources naturelles (le vaste territoire forestier de la région qui couvre environ 2 million km²).

La stratégie régionale **8ème FED prenait surtout en compte les ressources naturelles et les problèmes sectoriels** liés au transport. Dans le transport la stratégie 8^{ème} FED s'est concentrée sur la construction et réhabilitation des grandes routes prioritaires. Le programme ECOFAC pour les ressources naturelles se concentrait sur la protection des sites.

La stratégie **9ème FED est plus diversifiée** et l'intégration économique régionale et la gouvernance, y compris la prévention des conflits, occupent une place importante dans cette stratégie.

Adaptation à la dynamique des institutions régionales à mandater

Dans cette section l'aspect de pertinence qui est développé porte sur le choix des institutions partenaires. La pertinence de la stratégie eut égard à la variabilité de la définition de la région se reflète par le choix adaptatif des institutions régionales à mandater dans le cadre de la coopération. Ce choix variable et modulaire du partenaire dans la mise en œuvre de la stratégie régionale de coopération en Afrique centrale révèle un environnement de coopération difficile, l'inexistence d'un partenaire régional suffisamment étoffé, et indique, par conséquent, la capacité d'adaptation de la Commission dans le cadre de sa coopération avec une région difficile. Cette stratégie adaptée au fil des temps à cette « variabilité géographique » de la région est pertinente par son approche réaliste et pragmatique malgré les difficultés de programmation et de mise en œuvre que cela peut entraîner.

Pendant le 8^{ème} FED le choix pour les ordonnateurs régionaux n'était pas évident. L'adaptation à l'élasticité de la définition de la région Afrique centrale complique la programmation de l'aide de la CE. Ainsi, en termes de gestion, le choix de l'ordonnateur régional devient critique et la stratégie régionale 9^{ème} FED tranche en indiquant : « Pour la mise en œuvre des différentes composantes du PIR, le rôle d'ordonnateur régional sera assuré soit par la CEMAC (organisation régionale de référence en matière d'intégration régionale et de commerce), soit par la CEEAC (organisation régionale de référence en matière de prévention des conflits et de gestion des crises), soit par l'un des ordonnateurs nationaux des États directement concernés par les autres activités envisagées dans le PIR ». De plus, bien que la CEMAC et la CEEAC soient les organisations régionales mandatées dans le cadre de la stratégie régionale en Afrique centrale sous le 9^{ème} FED, celui-ci n'explique pas clairement le fondement du choix de chacune de ces organisations et la responsabilité de chacune d'elles dans la mise en œuvre de la stratégie de coopération.

La CEMAC – pas plus que l'UDEAC avant elle – et la CEEAC n'ont toujours pas fait de progrès remarquables dans les domaines de la libéralisation ni de la facilitation des échanges

¹⁴ Il y a beaucoup de rapports indiquant la mauvaise application ou application non uniforme des traités et règlements de la CEMAC (par exemple les audits institutionnels). Par contre, pour la CEEAC, qui vient de reprendre ces activités plus récemment, l'application des traités et règlements ne fut pas encore étudié en détail.

ou de la libre circulation des personnes et des biens. On constate encore d'énormes écarts entre les objectifs et les réalisations des deux communautés économiques régionales (CEMAC et CEEAC), notamment en ce qui concerne le développement du commerce intérieur, la convergence macroéconomique et la production. Après une grande crise dans les années 90, la CEEAC a progressivement repris à partir de 1999 ses activités en mettant l'accent sur la restauration de la paix et la prévention des conflits. Au fur et à mesure, la poursuite de la création d'une zone de libre échange et d'une union douanière, ainsi que l'harmonisation des politiques sectorielles nationales, se sont ajoutées aux activités de la CEEAC. Dans le chapitre 2 les objectifs et activités des différentes organisations régionales ont été indiqués.

De la recherche de terrain et documentaire, il découle que cette préférence à priori de la CEMAC vis-à-vis de la CEEAC se révèle d'un pragmatisme qui se justifie par les avancées relatives de la CEMAC par rapport à la CEEAC et par les circonstances historiques et politiques de la région. Cette répartition reste toutefois flexible. Pour preuve, d'un côté la CEMAC dirige également le projet de maintien de la paix en RCA (la force FOMUC) et la CEEAC, d'un autre côté, devra soutenir la CEMAC dans le cadre des négociations des APE. A l'instant où la RCA, premier Etat membre de la CEMAC, fut touché par les conflits internes, la CEMAC a su réagir à temps avec le soutien de la Commission Européenne et de la France à travers la FOMUC.

La stratégie CE nécessite d'être constamment à l'écoute de la région et de ses institutions régionales qui se développent à leur rythme. Sur cet aspect la pertinence de cette stratégie est atténuée par la non réactivité au développement qui se fait au niveau du Secrétariat de la CEEAC. Ces dernières années en effet, on constate un regain de vigueur de la CEEAC dans le cadre du NEPAD sans que la PIR n'apporte une assistance. Le PAIRAC en cours de mise en œuvre n'a pas envisagé d'intervention en dehors de la CEMAC. De plus les premiers éléments de préparation du 10ème FED s'articulent encore sur la CEMAC plus éventuellement la RDC (en termes des APE). La « dynamique géographique » de la région est source de problème et les stratégies régionales (8ème et 9ème) ne font pas apparaître de lien transversal clair entre les différentes institutions. Dans la mise en œuvre de sa stratégie la CE en Afrique Centrale ne montre pas son expérience acquise en soutenant l'UEMOA et la CEDEAO afin de soutenir plus profondément tant la CEMAC que la CEEAC.

Donc, le choix dans la stratégie 9^{ème} FED pour les deux organisations régionales comme ordonnateurs régionaux est pertinent, mais un suivi régulier des deux organisations et de la 'compétition' et l'entente entre celles-ci est requis. La Commission a certainement veillé à un suivi régulier de la CEMAC à travers les audits institutionnels et des rapports annuels (voir chapitre 2). La Commission, cependant, n'a pas accordé beaucoup d'attention au développement de la CEEAC et au choix de l'Union Africaine et de la NEPAD pour la CEEAC comme organisation régionale de référence. L'attention de la Commission s'est surtout concentrée sur la formulation du programme d'appui à la CEEAC qui s'occupe uniquement de la prévention des conflits et du maintien de la paix.

En ce qui concerne le choix des ordonnateurs régionaux pour le secteur des ressources naturelles, le 9ème FED n'a pas fait de choix explicite. Le programme ECOFAC a son organisation propre avec des unités de gestion dans différents pays de la zone. Une cellule de coordination est basée à Libreville et est rattachée à la Délégation, travaillant en étroite collaboration avec l'ordonnateur national qui fonctionne aussi comme ordonnateur régional pour ce programme. Pour le nouveau programme ECOFAC IV un meilleur ancrage institutionnel est prévu et le programme sera lié indirectement à la COMIFAC,

l'organisation régionale de référence pour les ressources naturelles. Cependant, la COMIFAC ne fonctionnera pas comme ordonnateur régional

Pour le secteur des transports, c'est l'ordonnateur national FED au Cameroun qui avait été choisi comme ordonnateur régional des projets routiers régionaux jusqu'au PIR du 8^{ème} FED. Ceci explique entre autre le choix de Yaoundé comme base de la cellule DDTR. Pour le PIR 9^{ème} FED, la Commission a choisi le Secrétariat Exécutif de la CEMAC/Direction des Transports et de Télécommunication comme ordonnateur régional FED dans le secteur des transports, avec la DCE de Bangui comme chef de file pour ce programme.

Adaptation aux besoins de la région

En matière de **prévention de conflits** le choix de la CEEAC comme ordonnateur régional est pertinent, bien que la Commission ait financé la force FOMUC au sein de la CEMAC à travers la Facilité de Paix en Afrique. La Commission n'a pas suffisamment développé la **gouvernance** comme thème principal et transversal dans les différentes stratégies régionales, contrairement aux intentions au moins du 9^{ème} FED. Etant donné la place importante de la gouvernance dans la problématique de la région, la mission d'évaluation constate qu'une attention insuffisante a été accordée à l'ensemble de la gouvernance. En effet, la gouvernance n'est pas systématiquement comme thème transversal dans la stratégie. Les interventions se limitent d'un côté au projet d'appui à la CEEAC en matière de prévention des conflits qui se caractérise par une formulation et mise en œuvre tardive. D'un autre côté les programmes FASTRAC et PAIRAC contiennent des éléments de bonne gouvernance. Comme ces deux programmes n'étaient pas encore opérationnels au moment de l'évaluation leur performance en matière de gouvernance ne peut pas être appréciée. Cependant, la mission d'évaluation constate que l'ensemble de la composante gouvernance dans les différents programmes régionaux du 9^{ème} FED ne constitue pas encore une stratégie cohérente en matière de gouvernance. S'il est vrai que la Commission accorde plus d'attention au thème de gouvernance dans le 9^{ème} FED, elle reste encore dispersée.

En matière de **d'intégration économique régionale**, la Commission a pris du temps pour préparer sa stratégie. Pendant le 8^{ème} FED, il n'y a avait pas de stratégie sectorielle évidente, mais sur les fonds du 8^{ème} FED un projet de préparation d'appui à la CEMAC fut financé. Dans les documents de préparation de la stratégie 9^{ème} FED une analyse de la situation de la région et des enjeux a été présentée qui a permis d'adapter la stratégie de l'intégration économique régionale aux spécificités de la région. Ces études préliminaires ont conduit à un plan d'action visant à corriger au moins les dysfonctionnements les plus évidents de la CEMAC notés plus haut, qu'ils se rapportent au tarif extérieur commun ou à des obstacles intra régionaux. Au vu des forces et faiblesses de l'intégration en Afrique centrale, la pertinence de l'aide de la CE pour le renforcement de l'intégration de la CEMAC ne peut être mise en doute. De plus, un ensemble de programmes de la CE répond au besoin de renforcement des capacités institutionnelles et de gestion de la CEMAC, tel que le financement de l'audit institutionnel de la CEMAC et les diverses composantes du PAIRAC. Par ailleurs la préparation des APE soutenue par la CE pourrait être un véritable moteur pour l'implication des acteurs économiques et de la société civile de pays de la communauté.

En matière de **transport**, les projets routiers réalisés (route Bertoua-Garoua Boulai) ou en cours (route Ngaoundéré-Toubo-ro-Moundou) font partie du Réseau Intégrateur et

Prioritaire de la CEMAC et du Plan Directeur Consensuel de Transports en Afrique centrale de la CEEAC et de la CEMAC ; ils ont en effet été sélectionnés après la définition des « itinéraires régionaux structurants » par l'UDEAC (Union Douanière et Economique de l'Afrique centrale) en 1993. La réalisation de ces axes routiers régionaux s'inscrit donc dans l'objectif des stratégies régionales de constitution d'un réseau routier régional de désenclavement du Tchad et de la RCA de la CEMAC et de la CEEAC. La pertinence des projets routiers considérés est donc évidente. Cependant, l'abandon de l'aménagement de la route Bouar-Garoua Boulai (155 km¹⁵) qui a été décidé lors de la revue à mi-parcours du 9^{ème} FED remet la pertinence en question. La décision sur l'abandon semble être basé surtout sur des raisons financières, mais les raisons pour cette décision n'ont pas été bien communiquées. Il ressort des entretiens menés sur le terrain une reconnaissance de la pertinence de la stratégie du PIR, mais une forte désapprobation de la région Afrique centrale de cet abandon ainsi qu'un désaccord sur la re-programmation des fonds. Pour la mission d'évaluation, cette décision n'est pas cohérente avec l'objectif spécifique assigné au transport dans le cadre du 9^{ème} FED qui est « l'établissement d'un réseau de transport de surface prioritaire bien entretenu par les États ». La route Bouar-Garoua Boulai constitue en effet un maillon important des routes nationales (RCA), régionales et trans-africaines. De plus, cette décision a un impact potentiel négatif sur le développement des trafics régionaux et ne permet pas à toute la région de bénéficier pleinement des avantages économiques des autres tronçons routiers déjà construits. En effet, en général sur un itinéraire donné, il suffit qu'une section, même faible, ne soit pas aménagée pour que l'itinéraire ne fonctionne pas convenablement.

La stratégie de la CE auprès du **secteur ressources naturelles** de la région Afrique Centrale se cadre sur la reconnaissance de l'importance globale du massif forestier du Bassin du Congo, son importance pour les économies des pays de la région, les spécificités de sa biodiversité et l'importance des ressources forestières aux populations concernées. Les massifs forestiers du Bassin contiennent ce qui est qualifié comme la plus importante concentration de biodiversité en Afrique, dont un grand nombre d'espèces rares ou menacées (IUCN-WCMC). On y compte plus de 10 000 espèces végétales, 400 espèces de mammifères, plus de 1000 espèces d'oiseaux, 280 espèces de reptile, et un nombre élevé d'autres espèces y compris les insectes, invertébrées, etc. Tout ceci est fragilisé par une fragmentation des domaines forestiers dû à l'exploitation forestière et à la croissance démographique.

Il est donc évident que les interventions dans le secteur des transports, des ressources naturelles, de l'intégration régionale et de la prévention des conflits répondent aux spécificités de la région. De plus, la problématique dans tous les secteurs dépasse le niveau national. Pour cela il faut des interventions de la Commission aux différents niveaux, ce qui demande une bonne complémentarité entre PIR et PIN où les interventions au niveau national se complètent par les interventions au niveau régional.

CJ 1.2 L'intégration de la stratégie de la CE aux stratégies régionales et réponse aux besoins nationaux

Dans le chapitre 2 les problèmes des deux organisations régionales se superposant ont été évoqués. La **faible gouvernance** et le **manque de solidarité** entre les différents Etats membres sont à la base de cette problématique. Dans la plupart des entretiens avec les

¹⁵ Dégagement des 8,5 M€ prévus comme contribution régionales à l'aménagement de la route Bouar-Garoua Boulai qui est financée pour la moitié du parcours par le PIN RCA 9 FED.

différents groupes d'interlocuteurs ces problèmes ont été mentionnés. De même, dans la littérature sur l'intégration économique régionale en Afrique centrale et dans les audits institutionnels de la CEMAC, l'écart entre les stratégies régionales officielles et le manque de solidarité entre les différents Etats occupe une place importante. Dans toutes les analyses de la Commission de la situation dans la région les problèmes institutionnels au niveau régional et national sont mentionnés comme faiblesses importantes.

Comme le rappellent les universitaires rencontrés dans le cadre de cette mission, depuis 1979, lorsque les pays de l'Afrique Centrale ont pris l'engagement de procéder à la fusion de leurs économies afin d'accélérer le processus de développement, aucun des pays membres n'a élaboré de plans ou de programmes nationaux de développement ayant comme point de référence des considérations d'ordre régional ou le marché régional. Peu de mesures incitatives ont été adoptées par les gouvernements respectifs pour amener leurs entrepreneurs à se risquer dans des investissements et des transactions au niveau transnational. Les discussions sur le terrain, y compris celle avec les ministres en charge de l'intégration, ont laissé entrevoir qu'en dépit de l'existence des textes juridiques, de la création des organismes ainsi que des institutions chargées de la mise en œuvre de la politique communautaire, sans oublier la multiplication de rencontres au plus haut au niveau, la libre circulation des personnes et des biens, preuve et fondement du marché commun et de la vie communautaire, n'est pas encore devenue une réalité satisfaisante au sein de la CEMAC, et ceci en raison, principalement, des intérêts nationaux qui priment. Outre les handicaps naturels, l'intégration régionale en Afrique Centrale est mise à mal par les intérêts nationaux qui se manifestent par le refus d'appliquer les textes communautaires. En effet, l'ouverture des frontières constitue un manque à gagner pour certains pays et notamment certaines chancelleries qui voient leurs ressources tarir du fait de la suppression des visas. D'où des résistances. En outre, certains Etats estiment que les conditions de sécurité dans la sous-région ne sont pas encore réunies pour leur permettre de lever les contrôles aux frontières. Enfin, d'autres régions plus riches ont tendance à protéger leurs marchés, emplois et richesses.

Par ailleurs comme l'indiquent les difficultés de coopération observées jusqu'en 2005 par le Commission Européenne et le Secrétariat Exécutif, l'appropriation de la stratégie CE par la CEMAC a été faible.

A ce titre on dénote un écart potentiel entre les stratégies régionales de la CE et les besoins nationaux. Etant donné la faible appropriation de la stratégie régionale de la Commission par les partenaires régionaux et les faibles liens entre politiques nationales et régionales on peut se demander si la Commission a accordé suffisamment d'attention à ces liens et au problème compliqué d'appropriation.

En matière de **transit et transport** routiers sur les principaux corridors routiers régionaux de l'Afrique centrale nos constats des lieux sont décrits ci-après.

- Au plan normatif et réglementaire, on constate que les États membres de la CEMAC ont élaboré et adopté un grand nombre de codes et de règlements, destinés à réguler l'activité du secteur des transports dans la sous-région (cf. Ci-dessus). Mais aucun des textes n'est effectivement appliqué par aucun des Etats. « Pour élaborer des textes, on est très bien ; mais pour la mise en application, c'est une autre paire de manche » (commentaire collecté lors d'un entretien à la CEMAC).
- La fluidité de la circulation des marchandises dans la région est entravée par de nombreux postes de contrôles le long des corridors routiers régionaux. Il ressort des entretiens avec les opérateurs que les passages aux frontières des poids lourds

sont marqués par la complexité et la lenteur des procédures de contrôle, des temps de contrôle abusivement longs.

- Le délai moyen de dédouanement pour les conteneurs importés est de 19 jours¹⁶, ce qui est très long.
- Les coûts de passage portuaire et d'attente des navires dans les ports demeurent élevés : les opérations douanières et de facturation se font souvent de façon manuelle malgré l'existence de systèmes informatiques douaniers dans les différents pays. Par ailleurs, ces différents systèmes informatiques sont isolés, sans interconnexion entre eux ; il en résulte des déficiences dans le partage des informations entre administrations douanières nationales, ce qui constitue un obstacle à la fluidité des flux de marchandises sur les corridors routiers.

Sur la base de ces constats, le nouveau programme FASTRAC, qui vise à améliorer la fluidité de la circulation des marchandises sur les corridors principaux, est pertinent. Il s'agit par ailleurs du premier programme d'envergure financé par la CE visant à soutenir l'intégration régionale des pays de la CEMAC au niveau du transport intra-régional de marchandises. La mise en œuvre effective de FASTRAC devrait, *à priori*, réduire les coûts et délais de transport et de transit sur les corridors routiers régionaux et améliorer la compétitivité des économies des Etats. Des entretiens menés lors de la visite de terrain, il ressort que le programme FASTRAC constitue bien une réponse pertinente aux attentes des usagers de la route qui sont confrontés à de nombreux contrôles et barrages routiers (officiels ou non) excessifs et à des paiements de frais supplémentaires lors des opérations de transport et de transit. Enfin, le Programme (FASTRAC) s'inscrit dans le cadre du Plan d'Action adopté par les Etats membres de la CEMAC (Douala juin/juillet 2004) et dans le cadre des objectifs du protocole relatifs au transit et aux facilités de transit des Etats membres de la CEEAC. Il correspond aussi aux orientations du NEPAD et du SSATP.

De plus, les investissements importants réalisés dans les infrastructures routières doivent être accompagnés de mesures durables permettant de sécuriser l'entretien des réseaux routiers, d'où la pertinence de la contribution de la CE à la durabilité des investissements routiers à travers la mise en place des programmes d'entretien routier du FED et l'appui à la mise en place des Fonds routiers par les Etats. De ce fait, la CE appuie les États dans la mise en place des fonds routiers et dans le financement de l'entretien du réseau routier régional à partir des ressources du PIN. Cette politique apparaît la plus pertinente actuellement, bien que la complémentarité réelle entre PIR et PIN dans le domaine de transport reste à améliorer.

Dans le secteur des **ressources naturelles** les programmes ECOFAC, tels qu'ils étaient définis et mis en œuvre durant les phases I à III, répondaient partiellement aux besoins et priorités des pays de la région. Cette conclusion de l'évaluation ECOFAC (2003) fut validée par l'Atelier régional de validation de l'intervention de l'UE dans le secteur Forêt Environnement en Afrique Centrale dans le cadre du 9^{ème} FED tenu à Kinshasa du 10 au 14 juin 2003. Le programme répondait à la nécessité de préserver les ressources naturelles et d'arrêter la dégradation, mais ne répondait pas aux besoins de renforcer les capacités institutionnelles au niveau national.

¹⁶ CEMAC « Etude relative au programme de facilitation des transports en transit sur les corridors prioritaires Douala-Bangui et Douala-Ndjaména » Rapport de Ahmed Mahmoud Ould BOILIL, Novembre 2005.

CJ 1.3 Justification du choix des secteurs et des activités menées

Dans le 8ème FED un choix clair pour les secteurs de transport et ressources naturelles était fait, mais aussi un grand nombre d'activités était mené dans d'autres secteurs, comme démontré dans le tableau 2 supra. La stratégie régionale 9^{ème} FED démontre un choix pour un nombre plus limité des secteurs d'intervention ainsi qu'une plus grande attention pour les aspects institutionnels dans tous les secteurs.

Le choix de **l'appui institutionnel à la CEMAC**, l'intégration régionale et le commerce comme domaine répond à des besoins spécifiques exprimés par la CEMAC, besoins que l'on retrouve dans le Rapport d'activités de la première étape du processus d'intégration économique de la CEMAC (1999-2004) et dans son plan d'action. Il est en effet important au moment d'engager le processus de négociations des APE et de redynamiser le processus d'intégration, de renforcer les capacités institutionnelles, et partant la crédibilité, du principal maître d'œuvre de ceux-ci, c'est-à-dire la CEMAC et la CEEAC. Lors d'un séminaire régional qui s'est tenu en mars 2005 à Bruxelles, l'appréciation globale de la coopération avec l'Afrique centrale commence même par le constat que « les contraintes institutionnelles et politiques se sont avérées déterminantes dans la mise en œuvre du programme régional. En effet, les deux organisations mandatées, la CEMAC et la CEEAC, ont montré de sérieuses faiblesses institutionnelles. Elles n'ont pas manifesté non plus de politique déterminée pour un dialogue ouvert avec la CE afin de pouvoir avancer leurs actions de coopération. »

Durant la période 1996-2006, les interventions dans le **secteur de transport** de la CE en Afrique centrale ont concerné principalement le sous-secteur routier. Ce choix est justifié par le fait que « l'Afrique Centrale est particulièrement mal desservie en matière d'infrastructures de transport ». La concentration, cependant, des interventions de la CE sur le seul secteur du transport routier fait que de nombreux besoins de transport importants de la région ont été faiblement pris en compte; il s'agit notamment de l'intermodalité à l'échelle régionale, de la diversification des voies d'accès maritime pour les pays enclavés de la région et de la redynamisation du transport fluvial.

Les choix structurants de programme ECOFAC-IV découlent logiquement de la dynamique actuelle du secteur forêt en Afrique Centrale et répondent aux besoins des pays et de leurs institutions. Les choix ont été validés par les partenaires étatiques et régionaux, par les partenaires bailleurs de fond actifs dans la région et les ONG représentant la population civile.

Cependant, l'évaluation du programme ECOFAC en 2003 a mis en cause l'approche suivie pendant les trois premières phases. La composante développement communautaire n'était pas bien développée et l'ancrage institutionnel était caractérisé par des faiblesses. Par contre, l'approche scientifique était bien développée.

L'évaluation a aussi cherché à élucider le manque d'action et d'allocations budgétaires au secteur **environnement** tant au niveau national que régional. La Stratégie de la CE ne définit aucune action environnementale dans les documents PIR ou PIN du 8ème ou 9ème FED, ni dans les financements ligne budgétaire consolidée B7-6200. A cette question, les interlocuteurs au Gabon et au Cameroun ont été formels dans leurs réponse : « la CE a choisi l'environnement vert (ressources naturelles) comme secteur de concentration aux dépends de l'environnement gris et brun (autres aspects d'environnement liés aux problèmes de pollution industrielle et autres). Ceci indique un choix volontaire structuré

sur la faible capacité institutionnelle des Ministères de tutelle au niveau national et la basse priorité accordée à la gestion environnementale par les pays membres.

Malgré la pertinence du choix des secteurs d'intervention qui répondent aux besoins de la région, la stratégie ne permet pas de répondre globalement à certaines autres faiblesses identifiées dans différents documents de la CE et qui sont:

- « La fragilité des Etats en matière de stabilité politique mais également en termes d'organisation et de structure économique, de développement humain et de pauvreté. Ces problèmes sont aggravés par des faiblesses en matière de gouvernance et par des inégalités croissantes, même si un potentiel économique existe ». Bien que le programme d'appui à la CEEAC réponde à une partie de ces problèmes, cette réponse est très partielle et incomplète.
- « La corruption généralisée dans toute la région Afrique centrale ».
- « Le peu de diversité dans la structure des économies, souvent tournées vers l'exportation sans transformation, associé à des problèmes de moyens et de capacités des institutions publiques au niveau national et régional, et la dominance de l'informel ».
- « Les investissements limités à la fois dans les infrastructures productives et dans les secteurs sociaux ».
- « L'absence de volonté politique favorable à l'intégration régionale, ressentie souvent comme une perte de souveraineté et un partage de pouvoir ».
- « La non reconnaissance et non appropriation du citoyen avec la région ».
- « Des difficultés dans la gestion des ressources financières provenant du pétrole ».

On ne peut évidemment pas attendre de la stratégie de la CE qu'elle adresse tous les problèmes de la région. Cependant on peut légitimement attendre qu'elle se base sur une identification minutieuse du système affectant le développement de contraintes de la région et reflète des choix stratégiques se justifiant sur base de cette identification. Les problèmes mentionnés ci-dessus ne sont pas des problèmes généraux, mais des problèmes spécifiques qui affectent directement le processus d'intégration régionale. Au fur et à mesure, la Commission a reconnu ces problèmes, mais ceux-ci ne se sont pas encore traduits par une stratégie spécifique et des actions concrètes, ce qui limite la pertinence de la stratégie.

CJ 1.4 Réponse aux besoins des populations et participation de celle-ci au processus de décisions

Un objectif de développement important de la CE est la lutte contre la pauvreté, ce qui doit se traduire dans la stratégie régionale dans l'objectif spécifique du développement économique et social de la population. Cependant, dans les documents stratégiques et les dossiers des projets et programmes régionaux peu d'attention explicite est accordée à cet aspect 'humaine' du développement régional. Dès lors, certains aspects spécifiques liés au rôle de la population ont été étudiés plus en détail.

La participation de la population est considérée comme essentielle pour asseoir l'intégration régionale en Afrique Centrale. L'intégration régionale doit être ressentie par les gens comme étant dans leur intérêt en tant que consommateurs, producteurs et participants aux décisions qui affectent la société dans son ensemble. Cependant, dans une très faible mesure a-t-on encouragé les citoyens à réfléchir en tant que Citoyen de la CEMAC ou CEEAC. Comme cela a souvent été noté, « la culture de l'intégration n'a pas pris racine

dans la région » et personne n'accorde à l'intégration la priorité qu'elle mérite dans les programmes économiques nationaux.

Ni la CEMAC, ni la CEAC n'arrivent à soutenir un dialogue avec les populations à travers les acteurs non étatiques. D'un côté la faiblesse de la société civile et des acteurs non étatiques en général, surtout au niveau régional, explique cette situation, et de l'autre, la faiblesse des organisations régionales et le faible intérêt pour impliquer les populations joue un rôle

En ce qui concerne la Commission, les acteurs non étatiques, qui sont supposés représenter les populations, ont été invités à prendre part aux séminaires de programmations du 9^{ème} FED et aux diverses rencontres dans le cadre des négociations des APE. Ils sont membres des comités nationaux de négociations et de la *Task Force* des APE. Toutefois leur participation reste modeste, voire symbolique. C'est pourquoi au niveau national, par exemple au Cameroun, des initiatives sont prises pour une meilleure implication des acteurs non étatiques, mais ces initiatives sont encore limitées. On peut donc dire que, sur le plan général, le dialogue entre CE et population n'est pas soutenu.

Des entretiens réalisés lors de la visite de terrain, il est apparu en effet un besoin de développer le système de production dans l'espace rural (dont la composante pistes rurales). En effet, la trame d'infrastructures routières structurantes régionales ne pourra être totalement opérationnelle et répondre aux besoins des populations les plus pauvres que si elle est complétée par les réseaux de pistes secondaires et tertiaires qui assurent la desserte des régions rurales où se développent les activités économiques.

Les visites terrain et les discussions à ce sujet ont laissé entrevoir que les populations avoisinantes aux Aires Protégées ciblées par le programme ECOFAC avaient le sentiment que les sites avaient réduit leurs opportunités économiques et que les retombés/bénéfices attendus des sites n'étaient pas visibles ni même tangibles. Ceci dit, l'évaluation indique aussi que la participation des populations est restée faible durant la mise en œuvre des programmes ECOFAC I-III. En effet, le rapport d'évaluation ECOFAC de 2003 constate que les objectifs fixés étaient trop ambitieux, et notamment les résultats attendus dans le domaine du développement communautaire ne pouvaient pas être atteints avec les capacités et moyens du programme. De plus, le programme ECOFAC a progressivement changé son approche : au début l'approche scientifique était dominante et au fur et à mesure le développement communautaire a gagné en importance. Il est prévu que dans ECOFAC IV plus d'attention soit accordée à la population. L'atelier de validation de l'évaluation qui s'est tenu à Kinshasa en juin 2003 mentionne comme domaine novateur pertinent pour le futur : « La définition et la mise en œuvre d'une gestion locale décentralisée intégrant les besoins et objectifs des différents acteurs locaux (administrations, collectivités décentralisées, société civile et leurs collectifs locaux, secteur privé).

Enfin, les visites terrain ont indiqué que les aspects de réduction de la pauvreté ne sont guère adressés dans les stratégies et programmes régionaux, alors que la réduction de la pauvreté est l'objectif global de la Commission. Selon une des hypothèses sous-jacentes à la logique d'intervention les PIR se concentrent sur l'intégration dans l'économie mondiale et sont complémentaires aux PIN qui se concentrent plutôt sur la lutte contre la pauvreté. Cette complémentarité sera analysée dans le chapitre suivant, mais cette section indique déjà que peu d'attention est accordée aux liens entre les objectifs de la stratégie régionale et l'objectif global de lutte contre la pauvreté.

Appreciation globale

La pertinence de la stratégie régionale de la CE en Afrique centrale est **satisfaisante**. La stratégie correspond dans ses grandes lignes aux objectifs globaux des organisations régionales et de la CE, mais la prise en compte des aspects de réduction de la pauvreté n'est pas évidente. La stratégie est suffisamment adaptée aux spécificités de la zone, mais des faiblesses ont été notées par rapport à la réponse aux besoins nationaux et aux besoins des populations. Le choix des secteurs est bien justifié, mais au niveau des activités l'approche projet dominante ne permet pas de répondre à tous les problèmes. Bien que la stratégie s'insère bien dans le contexte africain, les changements institutionnels au niveau régional méritent d'être mieux suivis.

Question évaluative 2: Cohérence, Coordination, Complémentarité

QE 2 : Dans quelle mesure les « 3 C » sont-elles prises en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes régionaux par rapport aux autres politiques de la CE et aux autres interventions de la CE/UE dans la région, d'autres Etats membres de la UE, d'autres bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, d'autres partenaires régionaux tels que le NEPAD et l'UA ? (Cohérence, Coordination, Complémentarité)

Dans ce chapitre les critères de jugement concernent les trois C's : cohérence, coordination et complémentarité. Au niveau de l'analyse de la coordination une distinction de plusieurs niveaux de coordination a été faite : coordination interne à la CE, coordination CE et autres bailleurs de fonds et coordination avec d'autres organisations africaines. Par rapport à la complémentarité on a fait une distinction entre la complémentarité PIR /PIN en termes d'intégration régionale et la complémentarité entre PIR et les autres instruments de la CE.

CJ 2.1 Cohérence interne

L'analyse de la cohérence interne concerne la prise en compte des autres politiques de la CE telles que la Politique Agricole Commune, et la politique du Commerce dans la formulation et la mise en œuvre de la stratégie régionale. En effet il a été très difficile et même pratiquement impossible d'analyser ce type de cohérence des politiques. Dans les documents stratégiques aucune référence directe n'est faite aux autres politiques de la Commission en dehors de la politique de développement.

Pour analyser la cohérence interne des politiques de développement de la CE il faut analyser la relation entre les dialogues politiques et les stratégies de développement. Cependant, la mission n'a pas eu accès aux comptes-rendus des dialogues politiques, si de tels documents existent, ce qui complique cette analyse

Pour une analyse de la cohérence des politiques il est nécessaire de comprendre les enjeux géopolitiques et économiques dans la région. Dans ce contexte il est important de noter que les Etats-Unis et la Chine semblent considérer la région de l'Afrique centrale comme une région d'importance du point de vue géopolitique et économique (pétrole et autres ressources minières). L'influence politique des Etats-Unis en Afrique Centrale reste moyenne (à l'exception de la RDC). Une base militaire est en cours de construction au Gabon ce qui indique une volonté de renforcement de son influence politique. Dans le Golfe de Guinée, mais aussi dans d'autres parties de la région la présence des Etats-Unis est de plus en plus visible. La Chine, dont les interventions depuis les années soixante étaient limitées à la réalisation de certaines grosses œuvres (stade, palais de congrès etc.), devient de plus en plus présente dans la région à travers le développement du circuit de distribution et ses prises de participation dans les sociétés pétrolières (au Gabon notamment).

Du côté de l'Union Européenne, seule la France est très présente dans toute la région. La France est le principal partenaire politique, économique et culturel des pays de la région d'Afrique Centrale et son influence y est considérable. Le Gabon peut être considéré proportionnellement comme deuxième pays en Afrique, après le Maroc pour les intérêts économiques de la France. Les principales entreprises régionales (BTP, mines, banques,

assurances, pétroles, transport aériens etc.) sont tenus et gérées par une communauté française bien présente. L'influence politique de la France dans la région y est considérable. La France détient dans la zone deux bases militaires (Gabon et Tchad). L'Union Européenne en tant que telle n'est pas très active dans la région.

Les services commerciaux des différentes ambassades des pays européens dans la région (France, Allemagne, Espagne, Royaume uni etc.) n'apportent pas de soutien direct dans le cadre des APE. Le corps des APE est un accord de commerce. Il relève donc de la politique commerciale de l'UE pour laquelle les Etats membres n'ont pas de compétence. Cependant, ces représentations tiennent parfois des discours à l'opposé de ceux de la Commission sur les APE, ce qui a pour conséquence de renforcer le doute sur l'opportunité que peuvent offrir les APE pour la région. On est très loin des engagements relatifs à la stratégie pour le développement de l'Afrique et à l'aide publique au développement résultant du consensus européen pour le développement en vue d'honorer les objectifs du millénaire pour le développement.

La Commission est surtout active dans le cadre de la coopération au développement et de la politique commerciale à travers les APE. La Commission a pris des mesures afin de promouvoir la cohérence entre ces deux politiques. Cependant, au fur et à mesure de l'avancement des négociations APE, de grandes faiblesses sont constatées au niveau de l'appropriation et des capacités des acteurs régionaux/nationaux sur les accords de partenariat et l'intégration régionale. On dénote, comme l'indique le rapport de la réunion de la *task force* du 24 mai 2005, que les pays manquent de stratégies commerciales appropriées et que les comités nationaux de préparation des APE ne sont pas organisés afin de fournir au Secrétariat Exécutif de la CEMAC les positions nationales pour une négociation adéquate. En principe, cette Task Force de Préparation Régionale (TFPR) a pour rôle de faire le lien entre les APE (commerce) et les appuis au développement, mais dans la pratique il manque des mécanismes pour effectivement constituer ce lien. Dès lors, la cohérence sur le terrain entre la politique de développement et la politique commerciale reste à améliorer.

CJ 2.2 Coordination

Coordination interne à la CE

La Délégation de Bangui dispose d'une section chargée de l'intégration régionale et du commerce et informe les autres délégations et le siège sur l'avancée de la programmation et de la mise en œuvre des programmes régionaux, notamment les programmes qui ont la CEMAC comme partenaire principal. La Délégation à Libreville dispose d'une section ressources naturelles qui est responsable du suivi et de la coordination des programmes régionaux dans ce secteur. La même Délégation à Libreville maintient les contacts avec la CEEAC et informe les autres là-dessus. La Délégation de Yaoundé était responsable pendant longtemps du suivi des programmes régionaux en matière de transport à cause de la présence de la cellule « Infrastructures de Transport » puis « DDTR » mise en place auprès de l'Ordonnateur régional (qui était également Ordonnateur National du Cameroun) ; mais avec le PIR 9^{ème} FED et le démarrage du programme FASTRAC au sein de la CEMAC, une partie de cette responsabilité revient désormais à la Délégation de Bangui.

A Bruxelles il y a des responsables régionaux à EuropeAid et à la DGDEV, tandis que le Cabinet du Commissaire au Développement et le DG Commerce (pour les négociations

APE) jouent aussi un rôle. Des spécialistes sectoriels à EuropeAid et DG Dev suivent aussi les programmes régionaux sectoriels. Le circuit des documents de décision au sein de EuropeAid, de la DG DEV et du cabinet du Commissaire illustre un aspect de la complexité des services centraux de la CE. Il est donc évident qu'avec cette complexité la coordination interne n'est pas facile à réaliser surtout parce que le nombre de personnes qui s'occupent des programmes régionaux est limité¹⁷.

En général, les PIN sont la première priorité des délégations et les PIR viennent en seconde position. Seules les délégations disposant des sections spécialisées ont un peu plus de temps pour la coordination interne des activités. Jusqu'en 2005 la coordination interne tournait surtout autour des moments-clé du PIR : formulation d'une nouvelle stratégie, revue à mi-terme, revue finale, mais aussi la formulation et l'évaluation des programmes régionaux sectoriels. Cependant, le rôle des différents partenaires dans la prise de décision n'était pas toujours transparent. Toutes les décisions finales sont prises à Bruxelles et les délégations ne sont pas toujours informées en détail sur les différents points de vue et les retards dans la prise de décisions.

Suite à la revue à mi-parcours, la décision fut prise de ne plus financer la route Bouar-Garoua Boulaï qui était prévue dans le PIR 9^{ème} FED (pour un montant de € 8,5 millions) ; décision qui n'était pas un résultat logique et consensuel de cette revue. Les Délégations manquent de visibilité sur les projets encore gérés à Bruxelles notamment les projets tout ACP tels que le Trade.com, les études d'impacts dans le cadre des APE etc. Pour preuve, au Tchad, la Délégation n'est pas informée de l'arrivée de l'expert OMC. L'expert APE que devrait fournir la Francophonie n'est toujours pas installé et la Délégation n'a pas d'information pertinente sur sa venue. Il a été également signalé que le suivi des APE par les délégations de la CE dans les états membres n'est pas aisé car tout est piloté par Bruxelles. De plus, le retard d'ECOFAC IV est en grande partie dû aux problèmes de coordination interne des différents points de vue au sein de la Commission. La mission d'évaluation constate que des problèmes de coordination se posent dans tous les secteurs d'intervention prioritaires, ce qui a un effet négatif en termes d'efficacité.

Cependant quelques mesures ont été prises récemment pour améliorer la coordination interne. Il convient de souligner de sérieux progrès accomplis dans ce domaine par chacune des Délégations de la CE à partir du 2006, en particulier à travers la coordination et les contacts établis, dans le cadre de la préparation des cycles de négociations des Accords de Partenariat Economique (APE). Dans cette optique un échange systématique et régulier sur l'avancement des dossiers a récemment été instauré entre les chefs de section commerce et intégration régionale. Cette approche louable souffre encore d'une faible adhésion des Chefs de Délégation. De plus une réunion de coordination des responsables de sections commerce de la région se tiendra dorénavant en marge des rencontres APE. La première ayant eu lieu à Bangui en mars 2006. Un autre exemple récent est la réunion régionale à Douala du mois d'avril 2006 des représentants des délégations sur les Infrastructures et transports.

Néanmoins, dans le cadre des APE la région a déploré le changement fréquent des interlocuteurs à Bruxelles, et la discordance parfois visible entre les services de la Commission, notamment la DG Dev et DG Trade.

Sur la base de ce qui précède, le niveau de coordination interne à la CE n'est pas suffisant pour produire des synergies, mais des améliorations sont en cours.

¹⁷ Voir aussi : QE5, CJ 5.2 : Capacités de mise en œuvre (Efficacité).

Coordination UE et autres bailleurs de fonds

Très peu d'Etats de l'Union Européenne sont présents en Afrique Centrale. La France est la principale (voir la seule dans certains pays -RCA par exemple) « nation partenaire au développement européen » active dans la région et ceci pour des raisons historiques. Les services commerciaux des différentes ambassades des pays européens dans la région (France, Allemagne, Espagne, Royaume uni etc.) n'apportent pas de soutien dans le cadre des APE, parce que celles-ci n'ont pas le mandat de traiter des questions commerciales, en particulier celles liées aux APE. Depuis la réunion de Brazzaville en janvier 2006, 2 réunions CODELAC ont eu lieu, une dans le secteur des transports et une dans le secteur des ressources naturelles.

Peu de bailleurs soutiennent à l'heure actuelle le renforcement du processus d'intégration régionale de l'Afrique Centrale : en dehors de la Commission Européenne, la France a mobilisé un appui du Fonds de Solidarité Prioritaire de 683 000 Euros, focalisé sur l'approfondissement de la convergence macro-économique et la surveillance multilatérale et a installé depuis le début de l'année un conseiller à l'intégration régionale auprès de la CEMAC. La France, la Banque Mondiale et la Commission Européenne se sont réunies en 2003 et 2004 pour appuyer le Secrétariat Exécutif de la CEMAC à réaliser des audits spécifiques en vue de renforcer le fonctionnement institutionnel de la CEMAC. Trois études ont ainsi été réalisées : un audit institutionnel (France), un audit comptable et financier (Banque Mondiale), et un audit organisationnel (Union Européenne).

La coopération de la CE avec la Banque Mondiale et la France consiste surtout en de fréquentes consultations formelles et informelles sur des problèmes et programmes régionaux. Au niveau du dialogue politique avec la CEMAC, les coordinations mises en place permettent de défendre des positions communes sur des points clés dans les discussions avec le Secrétariat Exécutif. Ainsi les trois principaux bailleurs impliqués maintiennent un dialogue régulier par projet et ont adopté des stratégies concertées de coopération avec le Secrétariat Exécutif de la CEMAC. Cette concertation s'est renforcée vu les réticences et difficultés manifestées dans le passé par le Secrétariat exécutif de la CEMAC pour coopérer avec les bailleurs de fonds. Toutefois cette concertation est limitée et au niveau de l'harmonisation des approches, le bilan est nettement moins positif vu le faible niveau d'intervention des autres acteurs dans le domaine de l'intégration régionale et du commerce dans la région et de la mise en oeuvre tardive de la Stratégie d'Assistance à l'Intégration régionale en Afrique Centrale (SAIR) de la Banque Mondiale.

Dans le secteur 'transport et infrastructures', les principaux bailleurs de fonds de la région Afrique centrale sont la CE, la Banque Mondiale, l'Agence Française de Développement, la Banque Africaine de Développement. Il ressort des entretiens réalisés lors de la visite de terrain qu'il n'y a pas un cadre institutionnel formel de coordination des bailleurs de fonds sur les interventions dans le secteur des transports. La coordination se fait surtout de manière informelle, lors de rencontres ou de rendez-vous, et est surtout fondée sur le partage de documents. Autour du Programme FASTER financé par la CE, une coordination pratique et pragmatique se développe avec la Banque Mondiale impliquant les autres partenaires (la Banque Africaine de Développement (BAD) et l'Agence française de développement (AFD)). On note également l'existence d'une matrice des bailleurs intervenant ce domaine. Il est envisagé d'établir un Comité annuel de Concertation entre les pays de la CEMAC et les bailleurs intervenants dans la facilitation des transports. Le Secrétariat exécutif de la CEMAC sera chargé de l'organisation de cette concertation.

La coordination dans le secteur des ressources naturelles semble plus avancée que dans les autres secteurs d'intervention et plus de bailleurs de fonds y sont actifs. La coordination s'effectue à travers un partage réel des données, des concertations régulières, autour des différents plans et stratégies régionales tels que le Plan de Convergence de la COMIFAC et le Partenariat des Forêts du Bassin du Congo. C'est le seul secteur où les ONG (internationales) collaborent directement avec les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux au niveau régional. Par exemple, au Cameroun ils ont conclu un Code de Conduite qui définit une approche concertée coordonnée par le gouvernement du Cameroun pour toute action dans le secteur forêts. La Commission a joué un rôle catalyseur dans la coordination des activités de bailleurs de fonds, ce qui est reconnu par les autres partenaires.

La coordination sur les aspects d'intégration régionale et commerciale est faible par manque d'acteurs européens. Toutefois des consultations informelles ou ad hoc sur des problèmes ou des programmes se tiennent de temps en temps. En général, la coordination des bailleurs de fonds au niveau régional ne correspond ni aux normes prévues dans la Déclaration de Maastricht sur les Trois C (Cohérence, Coordination et Complémentarité) ni aux normes de la Déclaration de Paris sur l'harmonisation, l'alignement et la coordination.

Coordination avec les autres organisations africaines

L'Union Africaine a porté son choix sur la CEEAC comme organisation régionale de référence. Le NEPAD est un programme d'intégration continentale qui pour l'Afrique Centrale est centré sur la CEEAC et non la CEMAC. Dans ce cadre de nombreux programmes et projets ont été adoptés pour l'Afrique Centrale (les 11 Etats membres de la CEEAC). Par ailleurs, pour impulser l'intégration et la coopération régionale dans la région, des politiques, des déclarations et des plans d'action ont été également adoptés.

Il est difficile de voir comment les choix du NEPAD et de l'Union Africaine influencent la stratégie régionale de la Commission. A première vue il n'y a guère de liens directs. La Commission apporte aussi des appuis directs à l'Union africaine. A travers la facilité de paix en Afrique gérée par l'UA un support a été fourni à la FOMUC, la force d'intervention pour la RCA, liée à la CEMAC. Cependant, dans la préparation du programme de prévention des conflits (programme d'appui à la CEEAC) dans le cadre de la stratégie régionale il manque les leçons à tirer de cette intervention¹⁸. L'évaluation à mi-parcours de la facilité de paix en Afrique conclut que malgré les résultats globalement positifs on a ignoré de tirer des leçons, notamment concernant le renforcement institutionnel au niveau continental et lié aux organisations régionales.

La coordination n'est pas suffisante pour produire des synergies appropriées et comme le souligne le MTR « des concertations régionales doivent avoir lieu, avec la participation active du Secrétariat Exécutif de la CEMAC pour l'harmonisation des politiques et stratégies des Etats africains afin de renforcer leurs économies dans le cadre des orientations retenues au niveau du NEPAD ».

¹⁸ Voir aussi QE5 – CJ 5.4 : Organisation apprenante (Efficience)

CJ 2.3 Complémentarité

Relations PIN/PIR en termes d'intégration régionale

Bien que le 9ème PIR mentionne le besoin de cohérence et de complémentarité avec les stratégies au niveau national, les PIN, de leur côté, ne font guère référence au PIR en termes d'intégration régionale (hors transport), ni en termes d'assistance au développement du commerce. Ceci reflète le fait que la dimension commerce et développement ne semble pas être suffisamment prise en compte dans les relations de la Commission avec les Etats membres de la région, et cela, malgré l'importance de cet aspect. En effet, les stratégies nationales n'accordent guère d'attention aux aspects commerciaux. Ceci contribue à rendre difficiles les négociations commerciales puisque aucun des pays de la région n'a, à ce jour de véritable politique commerciale claire et bien définie avec des objectifs globaux et spécifiques clairs, de connaissance approfondie du système commercial multilatéral, ni de données et stratégie pertinentes permettant de définir une position dans le cadre des négociations APE ou OMC. Par ailleurs le Programme d'Appui à l'Intégration Régionale – PAIRAC (qui fait partie du PIR)- ne contient pas de composante pour le développement du commerce, mais comporte un volet sur le commerce lié à l'APE. En revanche, le PIR n'accorde guère d'attention aux aspects de lutte contre la pauvreté.

En matière de transport, dans les PIR, l'objectif poursuivi par la coopération régionale est principalement la constitution d'un réseau routier régional, tandis que dans les PIN, les interventions de la CE concernent principalement le sous-secteur routier : construction et réhabilitation des routes principales (mais aussi des routes rurales), appui institutionnel, à l'entretien routier et aux administrations de transport. Dans la pratique on constate que des axes routiers régionaux sont financés tant sur les ressources du PIR, des PIN que du STABEX (Stabilisation des recettes d'exportations), mais ces financements croisés ne traduisent pas de réelle complémentarité des PIN et des PIR dans leur conception. Un autre domaine où les PIR et les PIN cherchent à être complémentaires dans le secteur des transports concerne l'entretien routier ; la stratégie de la CE en la matière étant que chaque pays assure lui-même l'entretien des tronçons routiers régionaux situés sur son territoire. De ce fait, la CE appuie les États dans la mise en place de fonds routiers et dans le financement de l'entretien du réseau routier régional à partir des ressources du PIN. Du point de vue stratégique, la complémentarité réelle entre les PIR et les PIN reste encore à réaliser systématiquement au stade de la conception des stratégies de coopération¹⁹.

Dans le secteur ressources naturelles il existe une certaine complémentarité entre financement PIR et PIN, parce que dans le passé (ECOFAC I-III) des projets nationaux complémentaires au programme régionaux étaient financés soit par les PIN soit par la ligne budgétaire spécialisée. Pour ECOFAC IV cette complémentarité fait partie intégrante du programme pour lequel des financements conjoints de différents PIR et PIN sont prévus.

Complémentarité des instruments de la CE

Pour l'intégration économique régionale, on peut constater que, bien que dans leur conception les facilités APE de la CE (tels que le Renforcement des capacités en appui à la préparation des APE) soient complémentaires aux activités PIR (tels que le PAIRAC), ces facilités perdent leur complémentarité dans la mise en œuvre en raison des retards et du fait

¹⁹ A niveau du PIR on constate une complémentarité grandissante entre les actions. Par exemple, le programme FASTRAC est complémentaire au PAIRAC dans la mesure où des activités prévues dans le FASTRAC visent à réduire les barrières physiques et non physiques aux échanges commerciaux dans la région

que les délégations n'ont pas la responsabilité ni la capacité de déploiement de tous les instruments de la coopération. Par ailleurs, malgré le niveau de complémentarité intrinsèque des facilités liées au commerce de la CE, la faible coordination interne de la CE entre lignes thématiques et programmes du PIR n'a pas permis la mise en œuvre efficiente de la complémentarité qu'offrent ces instruments.

Malgré l'importance des APE dans le processus d'intégration économique régionale dans la Stratégie de Coopération Régionale (SCR) 9ème FED, l'attention accordée au PIR reste limitée à une seule phrase : « Le PIR du 9ème FED contribuera également à la préparation des négociations et à la mise en œuvre des accords commerciaux (APE, OMC) ». Par ailleurs les stratégies de développement des pays membres ainsi que le protocole financiers du 9ème FED ne prennent pas en compte l'importance majeure des APE et de l'intégration régionale. La stratégie de la Commission Européenne a omis d'inclure dans les programmes indicatifs nationaux un programme de soutien du commerce qui aurait permis aux pays de la région de mieux intégrer la dimension commerce et développement dans leur programme et de mieux préparer les négociations. De l'autre côté, la stratégie régionale manque de composantes spécifiques dans les différents programmes visant l'implication des populations afin de contribuer à la réduction de la pauvreté pour compléter les interventions des PIN..

En revanche, dans les secteurs de transport et des ressources naturelles, une plus grande complémentarité des instruments de financement se présente. Par exemple, l'évaluation des programmes ECOFAC I à III, 2003, constate que les projets financés sous les lignes budgétaires, STABEX et les PIN, qui s'articulent autour et en appui des programmes ECOFAC, sont complémentaires et dans l'ensemble responsables pour l'évolution des dynamiques régionales du secteur forêt. Dans le secteur des transports on a constaté que des axes routiers régionaux ont été financés à la fois sur les ressources du PIR, des PIN et du STABEX.

Appréciation globale

L'appréciation de la prise en compte des trois C dans la stratégie régionale de la CE en Afrique centrale n'est **pas satisfaisante**. La coordination des activités pose des problèmes, et la coordination interne, notamment, démontre des faiblesses. De plus, la coordination entre les bailleurs de fonds de l'Union Européenne et autres est surtout informelle et ne correspond ni aux normes prévues dans la déclaration de Maastricht sur les trois C ni à la Déclaration de Paris sur l'harmonisation, l'alignement et la coordination. La complémentarité entre PIR et PIN est surtout théorique et reste à améliorer dans la pratique.

3.2 Question évaluative 3 : Efficacité, Cohérence, Impact

Dans quelle mesure les objectifs spécifiques sont-ils réalisés ?

Cette question concerne uniquement pour les secteurs de transport et des ressources naturelles, parce que les activités de l'appui à la CEMAC (intégration économique régionale) et de l'appui à la CEEAC (prévention des conflits) devaient seulement commencer au moment de l'évaluation.

CJ 3.1 Réalisation des objectifs spécifiques des projets et programmes

Transport

Durant la période considérée, l'objectif spécifique du secteur des transports dans la stratégie globale de coopération de la CE était « la poursuite de la mise en place d'un réseau structurant d'infrastructures régionales de transport » (PIR 8^{ème} FED) et « l'établissement d'un réseau de transport de surface prioritaire bien entretenu par les États » (PIR 9^{ème} FED). La question est de savoir dans quelle mesure ces objectifs spécifiques du secteur des transports sont-ils réalisés.

- Nouvelles routes construites ou en cours

Les projets routiers régionaux réalisés ou en cours menés pendant la période couverte par l'évaluation sont les suivants :

- la route Bertoua-Garoua Boulai (250 km) a été construite et inaugurée en juillet 2001. Situé au cœur de la CEMAC, c'est le premier grand projet d'infrastructure financé par la CE en Afrique centrale. Du point de vue technique, le projet a été correctement exécuté et contrôlé ;
- la route Ngaoundéré-Toubooro-Moundou (435 km) est en cours de construction et sera terminée à la fin de 2006. La mise en service de ce deuxième grand projet routier régional mettra le terminal ferroviaire de Ngaoundéré à seulement 393 km de Moundou, ce qui permettra de désenclaver le sud du Tchad.
- Les études de faisabilité ont été exécutées jusqu'au stade de la composition des dossiers d'appels d'offres aux entreprises de réalisation pour la route Bouar-Garoua Boulai (159 km) ; elles sont en cours pour la route Garoua Boulai – Meiganga-Ngaoundéré (270 km). Elles permettront de disposer d'un portefeuille de projets prêts à être financés.

- Nouveaux ponts construits

La construction des deux ponts sur le Ntem (terminée en 2005) est une réponse au problème de franchissement du fleuve Ntem :

- le Pont d'Eborou : un ouvrage mixte bipoutre (acier-béton) à deux voies et 4 travées, de 180 m de longueur et 10,5 m de largeur, avec 5 appuis (2 sur culées et 3 sur piles fondés sur le substratum à l'aide des caissons havés racinés) ;
- le Pont de Ngoazik : un ouvrage mixte bipoutre (acier-béton) à deux voies de 145 m de longueur et 9,60 m de largeur, avec 4 appuis (2 sur culées et 2 sur piles).

Un obstacle physique majeur à la libre circulation des marchandises et des personnes a ainsi été levé dans cette zone des trois frontières (Cameroun, Gabon et Guinée Equatoriale). La construction de ces ponts est complétée par l'aménagement de la route Biyi Elba-Meyo Kye (18,5 km) en route revêtue entre le Gabon et le Cameroun (financement BAD).

Les nouvelles routes construites ou en cours de construction (soit 685 km) et les ponts réalisés contribuent à atteindre l'objectif spécifique du secteur des transports de mise en place d'un réseau structurant d'infrastructures régionales de transport en Afrique centrale même si leur impact sur le trafic des poids lourds et donc sur les échanges économiques régionaux demeure actuellement faible²⁰. De plus, l'objectif spécifique sur le réseau de transport bien entretenu par les Etats n'est pas encore réalisé²¹.

Ressources naturelles

L'objectif spécifique pour ce secteur est de gérer de façon durable le patrimoine commun, en particulier les écosystèmes, et de conserver la diversité écologique. Les objectifs spécifiques du programme ECOFAC III étaient :

- la gestion de 7 zones protégées ;
- une meilleure prise en considération du potentiel économique et scientifique des écosystèmes de l'Afrique centrale et de leur richesse économique (y compris un soutien au développement économique des populations humaines).

Le rapport d'évaluation ECOFAC 2003 note les résultats suivants :

- La protection de 114 000 km² de territoire (forestier et savane) en Afrique Centrale, en y intégrant un système administratif et gestionnaire approprié ;
- Sur le plan scientifique : production d'une grande quantité de publications scientifiques, rapports, travaux universitaires, formation de nombreux assistants de recherche, dissémination d'une partie des résultats scientifiques, constitution d'une base de données thématiques sur les caractéristiques biologiques et écologiques des sites ciblés ; production et diffusion des cartes thématiques originales. Mise en place d'un système de suivi écologique permanent ;
- En matière de conservation de la biodiversité : modification des législations environnementales plus proposition de renforcement de leur application, renforcement du statut de protection, formation du cadre national, des 'éco gardes', des guides et des pisteurs, réalisation des plans d'aménagement ;
- En matière de valorisation des ressources naturelles avec des degrés de succès variables : valorisation des Aires Protégées par l'écotourisme, valorisation du bois, valorisation des produits ligneux tels que le rotin et le raphia, l'apiculture, l'huile de karité et de koabi, etc ;
- Une certaine prise en compte par les populations directement concernées par les actions ECOFAC des objectifs des programmes, mais dans la plupart des cas leurs attentes des programmes n'ont pas été réalisées. En général, la composante développement communautaire est considérée comme faible

ECOFAC est donc hautement visible dans les pays visités et considéré comme une « marque » de conservation des ressources. La marque ne se concrétise pas en bénéfices captés par les populations non directement liées aux sites ECOFAC et même les populations directement concernés n'en profitent pas souvent. Les stratégies choisies par

²⁰ Voir aussi QE 4, Cj 4.1 : Réalisation des objectifs globaux de la CE dans la région

²¹ Voir aussi QE 4, Cj 4.2 : durabilité

ECOFAC ont eu un effet catalyseur sur le secteur et continuent à répondre aux besoins des pays abritant les massifs forestiers du Bassin du Congo. Les Programmes ECOFAC, bien que se concentrant sur la conservation et la connaissance approfondie de la biodiversité des espaces protégés, ont réussi à établir des espaces protégés de grande envergure qui s'intègrent comme une valeur ajoutée aux économies des pays de la région mais aussi au niveau international en matière de conservation des ressources naturelles. En général, le programme ECOFAC contribue assez bien à la réalisation des objectifs spécifiques de la réalisation de sept zones protégées et à une prise en considération du potentiel économique et scientifique des écosystèmes en Afrique centrale, surtout au niveau régional, national et des zones, mais moins au niveau des populations.

CJ 3.2 Réalisations des objectifs spécifiques: résultats institutionnels

Transport

Les interventions de la CE dans le secteur des transports, et dans la plupart des Etats de l'Afrique centrale, ont contribué à la création des fonds routiers c'est-à-dire des structures de financement de l'entretien routier²² et, dans certains pays comme le Cameroun, au développement d'un tissu de plusieurs dizaines de petites et moyennes entreprises privées de travaux d'entretien routiers et de bureaux d'études capables de mener à bien tant les études que le contrôle. Au niveau national il y a donc certains résultats institutionnels positifs, mais au niveau régional les résultats institutionnels restent très limités et le nouveau programme FASTRAC qui est lié directement à la CEMAC doit commencer à réaliser ces résultats. Le faible ancrage institutionnel dans le passé pour la stratégie PIR en matière de transport explique en grande partie ce manque de résultats au niveau régional.

Ressources naturelles

La contribution au développement des capacités institutionnelles au niveau national (central) reste faible, mais la contribution au développement des capacités de gestion, planification et administration des sites bénéficiant des actions ECOFAC sont bonnes. Malgré certains résultats politiques positifs le rapport d'évaluation 2003 constate que « d'une manière générale, ECOFAC n'a pas bénéficié du partenariat dynamique et de l'implication active souhaitée pour le programme de la part des administrations et des ministères de tutelle.....On se doit de constater à cet égard une grande marge entre le discours politique sur l'importance de la conservation et de l'exploitation rationnelle des ressources naturelles et l'implication réelle de leur administration dans le succès du projet. Bien qu'il existe une adéquation évidente entre les politiques du bailleur de fonds et celle des Etats bénéficiaires du programme ECOFAC, il semble que les contraintes des administrations aient constitué un obstacle certain à un partenariat plus actif. Les contreparties nationales promises n'ont – à quelques rares exceptions près – pas été honorées ».

Le faible ancrage institutionnel au niveau national s'est répété au niveau régional pendant une longue période, mais pendant ECOFAC III un grand pas en avant a été fait à travers la création du Réseau des Aires Protégées d'Afrique Centrale (RAPAC). Cette association est destinée à consolider les acquis d'ECOFAC et à coordonner le développement des aires protégées. Le RAPAC est aussi un partenaire direct de la COMIFAC.

²² Voir aussi QE 4, Cj 4.2 : durabilité

CJ 3.3 Convergence et cohérence des politiques nationales et régionales

Transport

Comme indiqué plus haut, les États membres de la CEMAC ont élaboré et adopté un grand nombre de codes et de règlements, visant à une convergence des politiques transports dans la sous-région ; mais aucun pays n'applique systématiquement ces textes. Il s'agira, pour le Secrétariat Exécutif de la CEMAC, d'impulser une nouvelle dynamique dans l'approfondissement de l'intégration régionale par la mise en cohérence des politiques nationales des transports ainsi que l'application des législations communautaires. Jusqu'à maintenant les actions de la Commission n'ont pas encore abouti à des résultats en matière de convergence des politiques.

Ressources naturelles

Le plan de convergence de la COMIFAC, adopté par le Conseil des Ministres, définit les stratégies communes d'intervention des Etats et des partenaires au développement de l'Afrique Centrale en matière de conservation et de gestion durable des écosystèmes forestiers et de savanes. Ce plan peut être considéré comme un grand pas en avant en matière de convergence des politiques. Une première version date de 2000, année de la création de la COMIFAC, et une deuxième version actualisée est de 2004. Ce plan définit dix axes stratégiques prioritaires, dont en première place l'harmonisation des politiques forestières et fiscales. Certains éléments de la Déclaration de Yaoundé de 1999, où la décision fut prise de créer la COMIFAC, concernent les mêmes objectifs d'ECOFAC. Plusieurs partenaires ont contribué à ce plan de convergence, dont la Commission Européenne. Les idées d'ECOFAC (et d'autres partenaires) sont reflétées dans le plan de convergence. Les synergies croissantes entre les politiques nationales peuvent être liées aux actions fédératrices des programmes de la Commission dans la région. Ceci se décline sur l'implication des Ministères de tutelle dans la création du COMIFAC, les déclarations d'Aires Protégées, les rapports nationaux sur la Convention de la Biodiversité et leur implication croissante dans des initiatives telles que l'initiative sur le commerce légal des bois tropicaux (AFLEG - *African Forest Law Enforcement and Governance*) et le Partenariat Bassin du Congo. Ces actions ont fomenté une dynamique qui se traduit dans les actions nationales et régionales cadrées autour du Plan de Convergence de la COMIFAC.

Appreciation globale

L'efficacité de la stratégie régionale de la CE en Afrique centrale pour les secteurs de transport et de ressources naturelles est **satisfaisante**. En général les objectifs spécifiques étaient réalisés en grande partie, malgré certaines faiblesses constatées. La Commission a contribué à la mise en place d'un réseau routier structurant en Afrique centrale et de désenclavement, mais ces nouvelles constructions d'infrastructures n'ont pas encore beaucoup d'impact sur le développement des trafics régionaux. Concernant les ressources naturelles, la Commission a réalisé les objectifs spécifiques liés à la réalisation de sept zones protégées et à une prise en considération du potentiel économique et scientifique des écosystèmes en Afrique centrale, surtout au niveau régional, national et des zones, mais moins au niveau des populations ce qui vulnérabilise l'objectif spécifique de gestion durable.

L'ancrage institutionnel est un point faible aussi bien au niveau national qu'au niveau régional pour les deux secteurs. En matière de convergence des politiques nationales des résultats importants ont été atteints pour les ressources naturelles, tandis qu'il n'y a pas encore de résultats dans le transport.

3.3 Question évaluative 4 : Impact, Durabilité

Dans quelle mesure les objectifs globaux sont-ils réalisés et est-ce que les résultats atteints persistent sans l'appui des bailleurs de fonds?

Cette question, comme la question précédente, concerne uniquement les secteurs de transport et des ressources naturelles, parce que les activités de l'appui à la CEMAC (intégration économique régionale) et de l'appui à la CEEAC (prévention des conflits) devaient seulement commencer au moment de l'évaluation.

CJ 4.1 Réalisation des objectifs globaux de la CE dans la région

Transport

Conformément à la méthodologie pour cette évaluation plusieurs indicateurs pour l'impact dans le secteur de transport ont été analysés :

- Impact sur le désenclavement des pays sans littoral²³

La construction de routes contribue effectivement au désenclavement. Cependant, comme il manque encore des tronçons de routes, notamment la route Bouar-Garoua Boulai qui constitue en effet un maillon important de l'axe principal de désenclavement routier qui relie Bangui au port de Douala d'une part, et d'autre part de la future route transafricaine Mombassa-Lagos, ce désenclavement reste encore très limité et le potentiel reste à réaliser et dépendra d'investissements futurs.

- Impact socio-économique des aménagements routiers

Du point de vue socio-économique, l'impact de l'aménagement des routes est positif pour les bénéficiaires directs (populations riveraines de la route, usagers et compagnies de transports). Les effets positifs concernent l'emploi du personnel pour la construction, le logement temporaire des ouvriers, des maisons construites ou louées, l'augmentation du commerce, un meilleur accès général avec intérêt particulier d'accès aux services sociaux et meilleur débouché pour la culture de nouveaux champs de coton le long du tracé.

- Impacts sur les temps et prix de transport pour la population

L'amélioration de l'accès général peut se mesurer par le temps et prix de transport. Sur le trajet Bertoua-Garoua Boulai, le temps de transport a été réduit de moitié, soit 3 heures contre 6 heures auparavant. Au niveau des usagers, on sait que le coût d'exploitation des véhicules au kilomètre sur la route réhabilitée a diminué par rapport à celui sur route en terre. Un autre impact concerne la baisse du prix du transport de voyageurs sur le trajet Bertoua-Garoua Boulai, qui est passé de 4500 FCFA à 3500 FCFA.

- Comparaison entre les trafics prévus et les trafics réalisés

Sur la route Bertoua-Garoua Boulai, l'analyse sur le terrain a démontré que la différence entre les prévisions d'étude et la réalité est très marquée : à l'horizon 2004, les projections annonçaient une augmentation des trafics poids lourds de 108 poids lourds par jour en 1998 à 134 poids lourds par jour en 2004. En réalité le trafic a baissé, et il n'y a eu que 80

²³ Voir aussi QE 3, CJ 3.1 : Réalisation des objectifs spécifiques des projets et programmes

poids lourds par jour en 2004, soit une différence significative entre estimations et réalité. Les projections de trafic effectuées par les études semblent avoir été surestimées. Cette route n'a donc pas encore eu d'effets terrain significatifs sur le développement des échanges intra régionaux, notamment entre la RCA et le Cameroun. Ce manque à gagner peut s'expliquer par la baisse de l'activité en République centrafricaine, l'absence de prolongement de la route revêtue entre Garoua Boulai et Bangui, et par le fait qu'un certain nombre de poids lourds (grumiers) évitent les deux stations de pesage situées aux extrémités de la route et passent par l'ouest du pays pour atteindre le port de Douala.

- Volume des trafics, coûts et délais de transport de marchandises constatés sur les principaux corridors

En l'absence d'études de suivi et de statistiques de comptage de trafics fiables dans la région, il n'est pas possible d'établir de liens fermes entre l'amélioration globale du réseau routier régional, suite aux interventions de la CE, ainsi que d'autre part l'augmentation ou non des trafics intra-régionaux et d'autre part la réduction ou non des coûts de transports sur les corridors régionaux. Les principaux constats ci-après ne fournissent que quelques indications quant aux volumes de trafics et coûts de transports pratiqués sur les corridors régionaux.

- Une augmentation significative du volume des importations et une stagnation du volume des exportations, mais ceci ne peut pas être attribué aux interventions dans le réseau routier ;

Les coûts et délais de transport et de transit des produits sur les corridors régionaux constatés demeurent élevés surtout pour les pays enclavés de la région (Tchad, RCA). L'acheminement d'un conteneur de 20 pieds de Douala vers N'Djamena revient à environ 4500 €, soit trois fois le seul coût du transport maritime depuis l'Europe (soit environ 1500 €) ; et les délais d'acheminement sont en moyenne de 6 semaines au lieu d'une semaine normale. En comparaison avec l'Afrique de l'Ouest le coût de transport terrestre en Afrique Centrale est très élevé (dans la plupart des cas le coût par km est plus que le double de celui observé en Afrique de l'Ouest).

On peut constater donc à la lumière de tous ces indicateurs que l'impact de la stratégie d'intervention de la CE dans le secteur des transports est positive du point de vue socio-économique, mais faible du point de vue des trafics de poids lourds et donc du développement des échanges régionaux et de l'intégration régionale.

Ressources naturelles

Conformément à la méthodologie pour cette évaluation plusieurs indicateurs pour l'impact dans le secteur de ressources naturelles ont été analysés et on constate :

- la prise de conscience relative à la valeur du massif forestier du Bassin du Congo au niveau régional (notamment la COMIFAC), au niveau national par les autorités nationales et autres organisations nationales et au niveau des aires protégées ;
- l'amélioration du niveau de conservation dans la plupart des composantes ;
- l'émergence d'une nouvelle approche en Afrique centrale en faveur de la conservation qui ont contribué à la création d'une nouvelle dynamique régionale dans ce secteur à travers des organisations spécialisées telles que la COMIFAC et le RAPAC sans implication directe et active des organisations d'intégration régionales comme la CEMAC et la CEEAC.

L'impact du programme auprès du secteur ressources naturelles (environnement vert) est incontestable comme démontré par les éléments mentionnés ci-dessus, mais cet impact reste encore faible surtout au niveau de concepts nouveaux pour la conservation et l'aménagement des terroirs, et la concrétisation de ces concepts en dehors du cadre du programme reste largement à réaliser.

CJ 4.2 Pérennité des actions menées

Transport

Conformément à la méthodologie pour cette évaluation plusieurs indicateurs ont été analysés pour apprécier la durabilité des investissements routiers régionaux, localisés principalement sur les territoires du Cameroun et du Tchad :

- La mise en place des Fonds d'Entretien Routier

Pour assurer le financement de l'entretien routier, la plupart des Etats de l'Afrique centrale ont créé, avec le concours de la CE, des fonds routiers c'est-à-dire des structures de financement de l'entretien routier. Les statuts et les modes de gestion de Fonds routiers varient d'un pays à l'autre. Le fonctionnement des Fonds routiers du Cameroun et du Tchad est jugé suffisant²⁴, mais dans d'autres pays certains problèmes demeurent. Les Fonds d'entretien routier du Cameroun et du Tchad sont ceux qui fonctionnent le mieux dans la région, ce qui constitue un aspect positif de la coopération de la Commission.

- Les ressources financières pour assurer l'entretien routier

Les ressources des fonds routiers proviennent essentiellement de la redevance sur les carburants (80% ou plus). Les autres ressources proviennent des péages routiers, des taxes à l'essieu, des amendes, des pesages, etc. Dans tous les pays visités, les ressources des fonds routiers sont insuffisantes par rapport aux besoins d'entretien courant et périodique des réseaux routiers. Les fonds routiers manquent donc de ressources suffisantes pour assurer l'entretien courant annuel et périodique des réseaux routiers.

- Pourcentage des routes dans les différentes catégories (bon, moyen, mauvais état)

Il ressort des évaluations que 3020 km seulement de routes au Cameroun sont entretenus annuellement par le programme PERFED (Programme d'Entretien Routier du FED) contre l'objectif de 5000 km prévu. Le réseau prioritaire au Cameroun est en bon état ou en état normal à hauteur de 23%, soit un résultat inférieur aux 80% prévus dans le PIN. En comparaison, le réseau prioritaire en bon état ou état normal était de 43% en 1999. Le réseau routier national permanent du Tchad²⁵ est en état bon ou normal à hauteur de 61 % ; mais l'état du réseau national saisonnier est médiocre (43% en état moyen et 57 % en mauvais état). Dès lors, la stratégie d'intervention de la CE dans l'entretien routier n'a pas empêché la dégradation des réseaux routiers dans la région et l'entretien courant annuel et périodique des réseaux routiers en Afrique centrale n'est pas assuré.

- Participation du secteur privé à l'entretien

²⁴ Pour le Cameroun voir « Rapport d'évaluation finale du FERFED II (Programme d'Entretien Routier 8^{ème} FED – Projet 8 ACP CM 13) » RAUSCH & Associés, 7 octobre 2005, P. 25. Pour le Tchad voir « Expérience du Fonds Routier du Tchad », Communication de A. DJAMELLEDINE (Directeur exécutif du Fonds Routier Tchad), Atelier Kinshasa-Décembre 2005.

²⁵ Direction de l'Entretien routier, repris dans la Stratégie Nationale des Transports 2006-2010 du Tchad, décembre 2005 P. 44

Les interventions de la CE ont permis au Cameroun, à titre d'exemple, de privatiser l'entretien routier et de faire émerger des entreprises locales de travaux publics. L'exécution des travaux d'entretien routier et les prestations d'études et de contrôle s'y rapportant ont été progressivement privatisées à partir de 1994. Depuis 1997, avec le concours de la CE à travers les programmes d'entretien routier (PERFED), on assiste à une nette amélioration non seulement du tissu des petites et moyennes entreprises (PME) de travaux publics, mais également à une professionnalisation de ces dernières. Cette expérience de développement du secteur privé au Cameroun est unique dans la région, et à ce titre peut servir d'exemple de démonstration pour les autres pays de la région.

- Le contrôle de charge à l'essieu

La pratique de surcharges des véhicules routiers de marchandises constitue la cause majeure de détérioration du réseau routier dans la région. La plupart des transporteurs justifient la pratique de surcharge par le fait que « les prix de transport sont très bas et ne reflètent pas la réalité des coûts »²⁶. La réglementation des charges à l'essieu existe bien dans tous les pays mais elle n'est pas appliquée de façon systématique.

On constate donc que l'entretien courant annuel et périodique des réseaux routiers n'est pas assuré dans les pays d'Afrique centrale, et la durabilité n'est donc pas satisfaisante. La mise en œuvre effective des stratégies d'entretien routier axées sur la mobilisation des ressources pour les fonds routiers, puis la mise en place des comités nationaux de facilitation et d'autres mesures prévues dans le cadre du FASTERAC doit améliorer cette situation

Ressources naturelles

Le programme ECOFAC a été déficient sur trois éléments primordiaux à la durabilité :

- La contribution au développement institutionnel des Ministères de tutelle dans chaque pays est faible, car ECOFAC a créé ses propres institutions ;
- La considération insuffisante des aspects financiers et en particulier un travail visant le développement et l'introduction d'instruments financiers appropriés à la gestion durable des Aires Protégées et des ressources naturelles (régional et national, par exemple aucun fonds régional n'a jusqu'à présent été créé) ;
- La faible allocation de ressources budgétaires nationales au maintien des infrastructures existantes dans les Aires Protégées (et par conséquent la dépendance continue des investissements par la CE) ;
- La faible intégration des populations avoisinantes aux Aires Protégées et une recherche plus appropriée des alternatives économiques disponibles à ces populations.

Il ressort de ces constats que la durabilité financière n'est pas du tout assurée, tandis que la durabilité institutionnelle pose de grands problèmes à cause du manque d'appropriation du programme par les autorités dans la région. Dans le programme ECOFAC IV, il a été prévu d'améliorer l'ancrage institutionnel afin de stimuler l'appropriation du programme par les partenaires dans la région, mais le démarrage connaît déjà un retard de 3 ans.

²⁶ CEMAC « Etude relative au programme de facilitation des transports en transit sur les corridors prioritaires Douala-Bangui et Douala-Ndjaména » Rapport de Ahmed Mahmoud Ould BOILIL, Novembre 2005.

Appréciation globale

L'appréciation de **la réalisation des objectifs globaux ou impact dans la région est variable**. Pour le secteur ressources naturelles l'impact au niveau régional est positif, et notamment, la contribution à une nouvelle dynamique sectorielle est un point fort, mais au niveau des populations l'impact est nul. Pour le transport, on constate le contraire : encore aucun impact au niveau régional, mais un impact socio-économique positif au niveau des populations directement touchées.

L'appréciation de la **pérennité ou durabilité n'est pas satisfaisante** pour les deux secteurs. L'ancrage institutionnel des programmes de la Commission était trop faible ce qui a des conséquences sur l'appropriation. Il n'y a pas suffisamment de ressources financières endogènes pour entretenir les routes ou la continuation de la conservation des aires protégées. .

3.4 Question évaluative 5 : Efficience, Coordination, Durabilité

Dans quelle mesure les ressources financières, humaines, administratives et réglementaires ont-elles favorisé ou entravé la production des résultats ?

Cette question évaluative s'adresse aux différents services de la Commission autant à ceux basés au siège qu'à ceux présents sur le terrain, ainsi qu'à leurs interrelations.

CJ 5.1 Cycle de programmation

Pour ce critère de jugement plusieurs indicateurs ont été analysés pendant les différentes phases d'évaluation :

Décalage entre la programmation du PIR et l'exécution par secteur et par activité

La stratégie régionale 9^{ème} FED fut signée en 2002, mais aucun projet ou programme n'avait démarré effectivement au moment de l'évaluation (fin 2005, 1^{er} trimestre 2006), ce qui indique un décalage important entre la formulation de la stratégie régionale, son approbation et sa mise en œuvre. Dans certains secteurs et pour certains programmes les retards de mise en œuvre sont très importants et ont des effets négatifs. Il s'agit notamment du programme ECOFAC IV qui était déjà formulé en 2003, mais dont la mise en œuvre n'est toujours pas réalisée en juin 2006. Comme ce programme est la suite logique des programmes ECOFAC I- III antérieurs avec des résultats remarquables, ces résultats risquent d'être mis en cause maintenant que la durabilité n'est pas garantie. Le projet d'aménagement de la route Bouar-Garoua Boulai en République centrafricaine, prévu dans la stratégie régionale (8,5 millions d'euros), a été enlevé du budget au moment de l'évaluation à mi-parcours. La Convention de Financement du programme de facilitation de transport et transit routiers n'a été signée qu'en mars 2006 (soit environ un an avant la fin du PIR). Tous les autres programmes, comme les programmes-clés de l'appui à la CEMAC et à la CEEAC, ont aussi connu des retards de programmation. Jusqu'à maintenant les activités de la Commission dans les domaines de gouvernance/prévention des conflits et de l'intégration économique régionale sont restées infimes. La phase exécutoire du PAIRAC ne sera effectivement lancée qu'au second semestre 2006 ; le marché d'assistance technique à sa mise en œuvre a été attribué en mai 2006. Bien que la stratégie régionale en Afrique centrale ne soit pas la seule stratégie qui souffre de ce problème au sein de la Commission, le problème de grands retards dans la programmation est un problème d'efficience important.

Transparence de la programmation

L'implication des partenaires tels que les organisations régionales, les autorités nationales et les acteurs non étatiques dans la formulation des stratégies régionales 8^{ème} et 9^{ème} FED a été limitée ce qui vulnérabilise l'appropriation et peut compromettre d'emblée la durabilité de ces actions. Des séminaires de programmation de la stratégie 9^{ème} FED ont été organisés avec les différents acteurs y compris les acteurs non étatiques. Toutefois, la participation réelle des partenaires régionaux à la formulation des stratégies est restée modeste et quasi symbolique. Des réunions d'information des Acteurs Non Etatiques (ANE) sur le PIR, qui s'inscrivent également dans le contexte de l'évaluation à mi-parcours

du PIR (exemple du 3 juin 2005 à Libreville, du 10 juin à Yaoundé, du 15 juin à Bangui.) ont été organisées. Ces rencontres, comme l'ont indiqué les représentants de la société civile et mêmes ceux des services de la Commissions, sont restées au stade de l'échange d'informations. Aucun mécanisme de prise en compte et de suivi du processus de contribution des ANE n'est clairement indiqué. Les participants, tout en relevant le bien fondé de la consultation pour le PIR, se posent donc la question de la finalité d'une telle consultation, des intentions de ses initiateurs, et des modalités de mise en œuvre. Pour ces derniers en termes de (i) « finalité » : que la consultation n'ait pas pour objet de « valider des décisions prises », mais d'impliquer les Acteurs non Étatiques en tant que « vrais bénéficiaires de l'Accord de Cotonou ». (ii) en termes « d'intentions » : « que le dialogue soit effectif » et ses suites également par la transparence et la lisibilité des décisions prises (compte rendu, réunion de travail, d'information, etc.) ; et (iii) en termes de « modalités » : s'agissant du partenariat dans le dialogue, que les données soient mises à disposition avant la consultation ; s'agissant des possibilités de contribution des organisations de la Société civile aux projets par des prestations de services, que les procédures du FED permettent l'implication directe des bénéficiaires à leur projet pour le renforcement de leurs propres compétences plutôt que de renforcer celles des intervenants extérieurs à leurs préoccupations et intérêts.

Dans le passé, au niveau de la formulation des projets et programmes, la participation réelle des partenaires régionaux était aussi très modeste. Dans quelques secteurs comme dans les ressources naturelles, une plus grande participation se développe au fur et à mesure. Contrairement à la programmation d'ECOFAC I-III, la programmation de ECOFAC-IV était ouverte et transparente et basée sur des concertations avec les partenaires régionaux, nationaux, bailleurs, ONG et population. Les recommandations de l'évaluation ont été soumises à une discussion ouverte (Atelier de Validation, 2003) afin de donner des orientations pour le futur programme ECOFAC-IV et de donner un appui à l'identification d'une stratégie d'intervention à moyen terme de l'UE en Afrique Centrale dans le secteur forêt-environnement.

Dans le secteur des transports, on a constaté une grande participation des partenaires (CEMAC, Ministères techniques, ordonnateurs FED, professionnels du secteur, etc.) à la formulation et à l'élaboration du programme FASTRAC : mise en place d'un projet pilote de facilitation des transports et du transit sur les corridors Douala-Ndjaména et Douala-Bangui, et juin/juillet 2004, élaboration du contenu du programme en mars 2005, instruction des études, etc.

Pour le PAIRAC, en dehors du Secrétariat Exécutif de la CEMAC qui a été pleinement impliqué dans la formulation du programme, on note l'absence de participation réelle des acteurs étatiques et non étatiques à la formulation de ce programme. Le Programme n'est pas connu des états membres et des acteurs non étatiques malgré sa présentation en annexe 11 du rapport conjoint de la réunion du comité des négociateurs des APE et de l'existence du programme PIR qui eu pour objectif entre autres de vulgariser le PIR et ses programmes.

Respect du calendrier et des coûts pour la mise en œuvre

- ***Calendrier***

Le respect du calendrier pour la mise en œuvre des projets et programmes varie d'un projet à l'autre. Par exemple, la route Bertoua-Garoua Boulai a été exécutée comme planifié et dans des délais normaux. En revanche, les travaux de la route Ngaoundéré-Toubo-

Moundou, qui avaient déjà démarré avec presque deux ans de retard, dureront 58 mois au lieu des 44 mois initialement prévus (soit des délais d'exécution supplémentaires de 14 mois). Comparativement, on sait que les programmes ECOFAC I-III étaient mis en œuvre sans grands délais.

- Coûts

Pour la route Bertoua-Garoua Boulai une économie de 15 à 23 millions d'euros a été réalisée sur le projet dont le coût avait été estimé à 98 Millions d'euros (Convention de financement)²⁷ et le rapport prix/qualité est positif²⁸, alors que la route Ngaoundéré-Toubooro-Moundou (NTM) a connu des surcoûts importants (le coût initial était estimé à € 102 millions (convention de financement), mais le coût total final du projet est estimé actuellement à € 168 millions soit un surcoût estimé à € 66 millions ou 65% des coûts totaux).²⁹. Les causes de ce surcoût sont à rechercher (i) dans la faiblesse de l'étude de faisabilité du projet (faillite du bureau d'étude); (ii) dans la mise en place tardive du personnel du DDTR; et dans les nombreuses difficultés/réclamations de l'entreprise et la surveillance (exemption fiscale et douanière (Accord de Cotonou); insécurité dans la zone du projet; indemnisation des expropriations.

Dans le secteur des ressources naturelles, l'évaluation du programme ECOFAC attire l'attention sur les coûts de l'assistance technique et constate que « Le coût de l'Assistance Technique (AT) a représenté grossièrement 28% en phase I et 37% en phase 2 et dépassera certainement ce dernier pourcentage pour la troisième phase ». De même pour le projet d'appui technique et institutionnel à la CEMAC - phase préparatoire - d'un montant total de € 1 970 000, l'assistance technique et le volet d'expertise additionnel, représente € 1,4 million soit 71% du coût total du projet. Pour le PAIRAC l'assistance technique court et long terme représente 40% du coût du programme. Les coûts relativement élevés pour l'AT sont un point commun pour pratiquement tous les programmes et projets de la Commission dans la région Afrique centrale. Pour chaque projet une unité de gestion est créée avec des AT permanentes. Comme l'appropriation des projets et programmes par les autorités nationales et régionales est faible, leur contribution financière est faible. Ceci a des conséquences négatives sur la durabilité et l'efficacité.

CJ 5.2 Capacité de mise en œuvre

Les faibles capacités de mise en œuvre des organisations régionales et des autorités nationales ainsi que des acteurs non étatiques, qui vont de pair avec une faible appropriation des stratégies et programmes de la Commission dans la région, ont été plusieurs fois mentionnées. C'est une des raisons pour laquelle la Commission recrute beaucoup d'experts externes aussi bien dans la phase de formulation que dans la phase de mise en œuvre.

Une autre raison est la faible capacité de la Commission pour la formulation et la mise en œuvre de la stratégie régionale. Seule la Délégation à Bangui dispose d'une section chargée de l'intégration économique régionale composée de deux personnes (une seule personne jusqu'en juillet 2005). Les autres délégations ne disposent pas de sections spécialisées et la responsabilité pour la stratégie régionale n'est pas toujours bien définie. Les responsables

²⁷ Coopération Afrique Centrale-Union Européenne, Cellule Infrastructures de Transport « Rapport d'activité 1999-2003 », par Jean-Marc Gauthier

²⁸ « Aménagement de la route Bertoua-Garoua Boulai-Evaluation à posteriori » Rapport final, LuxConsult, Juin 2004.

²⁹ Les documents de référence sont consignés dans la Fiche Projet « Aménagement de la route Ngaoundéré-Toubooro-Moundou » - voir Annexe 9.

sectoriels au sein des délégations s'occupent tout d'abord de la mise en œuvre des stratégies nationales, tandis que les activités régionales viennent en deuxième position³⁰

Etant donné les faibles capacités des partenaires et de la Commission, associées à la dispersion des centres de décision, il est logique que la Commission fasse appel aux consultants à chaque étape de la stratégie, du programme et du projet. Presque tous les projets/programmes de la CE en Afrique centrale ont bénéficié d'expertises externes tant au niveau de la conception, des études de faisabilité que de la mise en œuvre de interventions. Les différentes formes sont décrites dans les annexes sectorielles (Annexes 6 à 8). Malgré le bon fonctionnement d'un bon nombre d'AT, l'utilisation intensive de l'assistance technique par la CE a présenté un certain nombre de difficultés constatées sur le terrain, difficultés liées principalement aux délais de mobilisation des experts d'une part, et d'autre part à la qualité des interventions :

- Les procédures de recrutement des experts de la CE sont longues et complexes dès que l'importance de l'intervention nécessite le recours à un appel d'offre international. De même, des difficultés sont rencontrées dans la mobilisation des experts en charge des études préparatoires.
- Les performances des consultants recrutés n'ont pas toujours été de qualité et la perception par le Secrétariat Exécutif de la CEMAC des AT est globalement négative. A titre d'illustration, une étude d'identification des interventions du PAIRAC a été lancée en 2004. Les premiers résultats de cette étude n'ayant pas donné satisfaction, une deuxième équipe d'experts a été dépêchée dans la sous-région à la fin de l'année 2004 et son rapport a également été source de polémique et de commentaires sérieux. De même les prestations de l'AT dans le cadre du projet de préparation d'appui à la CEMAC ont été tellement négatives qu'elle a dû être remplacée. Cela a non seulement retardé la mise en œuvre du projet mais également renforcée la réserve du Secrétariat Exécutif vis-à-vis de l'assistance technique européenne et même retardée son accord pour l'inclusion d'AT dans le cadre du PAIRAC.
- Par ailleurs, les montants prévus dans les conventions de financements ont parfois été dépassés³¹.

Il est très difficile de coordonner le travail de tous ces consultants avec les faibles capacités existantes. Dès lors, on risque d'entrer dans un cercle vicieux de faibles capacités des organisations responsables de la stratégie qui, même pour des activités-clés telles que la formulation de nouvelles stratégies (régionale et nationales), font appel aux consultants, ce qui affaiblit encore une fois l'appropriation des stratégies. Cependant, une augmentation du personnel technique au sein de certaines délégations dans la région a récemment été observée. Cette augmentation du personnel technique devra être poursuivie afin de réduire les délais de traitement des dossiers et d'améliorer le suivi de la mise en œuvre des projets. Les projets d'appui à la CEMAC et à la CEEAC doivent contribuer à l'augmentation des capacités de ces organisations.

³⁰ Voir aussi QE 2, CJ 2.2 : Coordination interne de la CE

³¹ Les informations financières (références comptables, N° conventions financements, les avenants à la CF, etc.), techniques, les analyses effectuées et la documentation utilisées (études, monitorings, rapports, etc.) sont consignés dans les Fiches des Projets analysés (voir Annexe 9). Les dépassements de coûts concernent la route Ngaoundéré-Toubooro-Moundou

CJ 5.3 Modalités de mise en œuvre

En effet, il n'y a aucune évolution dans les modalités de mise en œuvre et l'approche projet est le seul mode en vigueur pour la stratégie régionale. Cependant, certains projets sont gérés par la CE indirectement (projet de préparation de l'appui à la CEMAC) et d'autres sont gérés directement (PAIRAC). Dans le cadre de certaines stratégies nationales (par exemple le Cameroun) l'appui budgétaire était une autre modalité. La Commission, cependant, pense que les organisations régionales ne sont pas prêtes à d'autres modalités. Pour l'UEMOA et la CEDEAO, suite à des audits institutionnels favorables, un ensemble de modalités de mise en œuvre (« *Contribution agreement* » pour les appuis au renforcement de l'union douanière, la surveillance multilatérale, le renforcement de la compétitivité du secteur privé etc., « *grant contract* » pour le soutien des ANE etc.) ont été élaborées par la Commission. Concernant la CEMAC, le rapport de l'audit financier et comptable constate que la gestion financière est peu transparente ; l'auditeur interne n'est pas opérationnel, la Cour de Justice ne valide pas les rapports financiers contrairement à ce qui est prévu dans la réglementation, des retards importants au niveau de la consolidation des comptes ont été constatés. Pour remédier à ces problèmes, le Secrétariat Exécutif de la CEMAC a élaboré un plan d'action en 2005. L'appui institutionnel dans le cadre du PAIRAC devrait permettre de renforcer les procédures de la CEMAC afin que d'autres modalités autres que l'approche projet puissent être effectivement essayées.

En effet, l'approche projet est caractérisée par beaucoup de problèmes, notamment les problèmes d'appropriation et de durabilité, mais aussi par des coûts relativement élevés. De plus, les procédures lourdes du 8ème et 9ème FED aggravent encore ces problèmes à cause des grands retards (voir ci-dessus). C'est pourquoi la transition d'une phase de projet à une autre phase est compliquée comme la passation du programme ECOFAC III à IV démontre, avec un délai de plus de trois ans déjà qui met en cause tous les acquis des phases antérieures.

Dans la conception des nouveaux projets et programmes, en théorie, un plus grand rôle est prévu pour les partenaires, mais les modalités ne changeront pas. Il est donc fort probable que les problèmes liés à l'approche projet persisteront dans l'avenir proche.

CJ 5.4 'Organisation apprenante'

La stratégie de la Commission en Afrique centrale s'est adaptée progressivement. Des changements importants sont visibles notamment dans le choix des secteurs d'intervention entre le 8ème et le 9ème FED. Un point faible reste la participation limitée et la faible appropriation de la stratégie régionale par les partenaires régionaux. D'autres leçons ont été tirées concernant le renforcement des capacités techniques au sein des délégations. De même, au niveau des secteurs d'intervention, tels que les ressources naturelles, la Commission a su intégrer les leçons tirées des programmes sectoriels et incorporer les évolutions du secteur aux niveaux régionaux et nationaux. Les problèmes de coordination interne défailante n'ont été que partiellement reconnus, ainsi que les problèmes de la capacité de la Commission à formuler, mettre en œuvre et évaluer la stratégie régionale. En conclusion, le fonctionnement de la Commission comme *learning organisation* peut être amélioré.

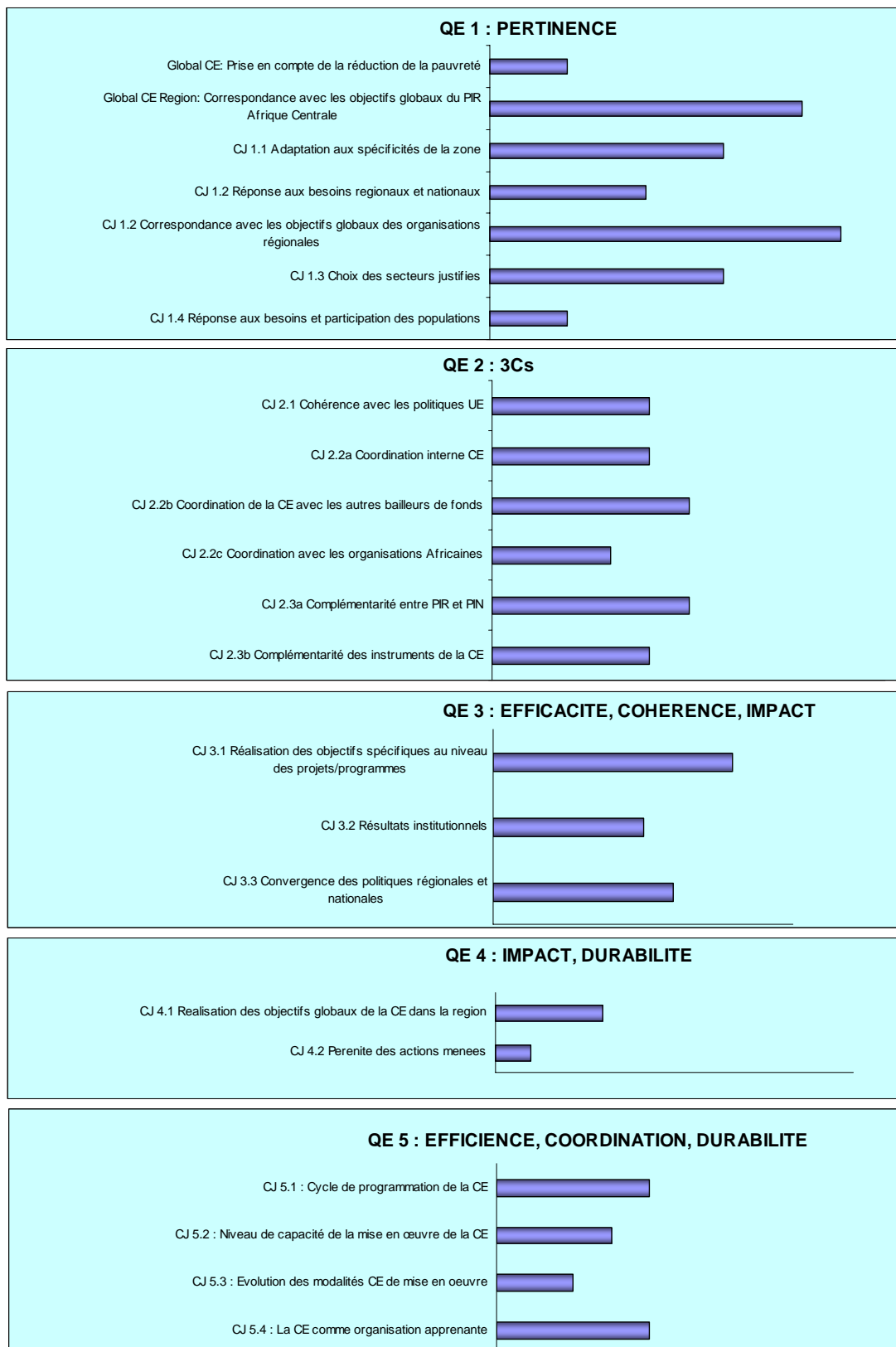
Appréciation globale

L'efficacité de la stratégie régionale de la CE en Afrique centrale est **peu satisfaisante**. De grands délais dans la formulation et la mise en œuvre des projets et programmes ont été constatés. Ces délais créent des surcoûts. L'approche projet qui est pratiquement la seule modalité d'aide en vigueur pour la mise en œuvre de la stratégie régionale est caractérisée par beaucoup de problèmes qui ont un effet négatif sur l'efficacité tels que les unités de gestion coûteuses. Les capacités de formulation et de mise en œuvre limitées des partenaires, mais aussi de la Commission ont aussi un effet négatif sur l'efficacité. Un aspect positif est que la Commission et les partenaires tirent régulièrement des leçons de ces expériences, mais cet apprentissage pourrait être plus systématique.

3.5 Synthèse des réponses aux questions évaluatives

Le graphique ici-bas présente une vue d'ensemble des réponses aux différentes questions évaluatives. Chaque réponse est illustrée à travers une quantification du jugement ou appréciation globale apporté à chaque critère de jugement en utilisant la même échelle de comparaison pour tous les jugements de critère de la matrice d'évaluation ainsi que deux jugements globaux.

Graphique 2: Synthèse des réponses aux questions évaluatives



4 CONCLUSIONS

Dans ce chapitre une appréciation générale de la stratégie régionale est présentée ainsi que la validation des hypothèses sous-jacentes à la logique d'intervention. Les hypothèses ont été regroupées enfin de favoriser l'analyse et l'appréciation générale.

Le présent chapitre est structuré en 3 sous-chapitres : i) conclusions globales sur l'approche de la stratégie de coopération de la CE dans la région ; ii) conclusions à niveau des stratégies sectorielles et résultats atteints; iii) conclusions sur les implications institutionnelles pour l'implémentation de la stratégie régionale de la CE

Pour chaque conclusion, les questions évaluatives ainsi qu'aux hypothèses de référence sont reprises dans la conclusion. Les conclusions sont aussi indiquée par priorité, de P1, la plus importante, à P3 la relativement moins importante.

4.1 LA STRATEGIE DE COOPERATION DE LA CE DANS LA REGION

C.1 Volonté politique et complémentarité des économies

(QE1, QE4, QE5; H1, H2, H3; P1)

Le caractère flou de la définition de la région de l'Afrique Centrale constitue sans doute un obstacle à l'institutionnalisation du cadre régional. Cette fluidité fait en sorte qu'il existe une multiplicité de définitions légitimes de la Région. De plus, il existe deux organisations régionales, la CEMAC et la CEEAC, qui se superposent. La CEMAC et la CEEAC ont été créées en tant qu'organismes économiques, et ont ajouté une dimension de sécurité à leur mandat plus tard, ou ont assumé par nécessité la fonction de maintien de la paix ou de médiation des conflits.

Il faut noter un écart important entre l'ordre juridique existant, assez complet, et l'état de l'application des décisions communautaires par les Etats. En effet, bien que l'Afrique Centrale dispose de réglementations précises, ratifiées par les Chefs d'Etat, dans de nombreux domaines de l'intégration économique régionale les résultats restent faibles et décevants. Les synergies utiles n'ont pas toujours été mobilisées avec la volonté suffisante pour organiser une véritable complémentarité des outils et moyens de production. L'application des dispositions communautaires par les États membres est imparfaite et très sensiblement différente entre les pays. **Le problème de fond dans la région est un manque d'esprit communautaire : les intérêts nationaux surpassent les intérêts régionaux, bien que la faible complémentarité des économies joue aussi un rôle.**

L'Afrique Centrale est éclatée entre plusieurs institutions communautaires. Cela entraîne une dispersion des efforts et l'émiettement des ressources destinées à financer les projets. Etre dans plusieurs institutions communautaires entraîne l'absence de discipline, et la dispersion des efforts de financement des projets. Dans un tel contexte il ne peut pas se dégager de pays leader agissant comme la principale locomotive qui tirerait les autres.

Cette élasticité de la définition de la région Afrique Centrale complique la programmation de l'aide de la CE et nécessite un dialogue politique à plusieurs niveaux. La définition de la région « ACP Afrique centrale » par la Commission européenne s'est adaptée au fil des

temps à cette « dynamique géographique » de la région. Dans certaines circonstances, elle se limite aux pays de la CEMAC et São Tomé et Príncipe (c'est le cas pour le 9^{ème} PIR) et, dans d'autres, elle inclut la République démocratique du Congo (c'est le cas du 8^{ème} PIR). Pour les APE, l'Union Européenne négocie avec les pays de la CEMAC, plus Sao Tomé et Príncipe et la RDC. Par ailleurs, pour les projets transversaux financés sur les lignes budgétaires, la définition est encore plus large puisqu'elle inclut parfois les pays des Grands Lacs (Rwanda, Burundi).

Malgré ces problèmes les **intentions pour une intégration régionale sont clairement affichées**. En janvier 2005 un sommet des chefs d'Etat a eu lieu à Bata qui s'est penché sur le fonctionnement des institutions de la CEMAC. Ce sommet a décidé d'une réorganisation de la CEMAC. On constate aussi une redynamisation du secrétariat de la CEEAC en terme d'activités d'intégration. Toutefois il est trop tôt pour se positionner sur la durabilité des intentions affichées et des actions menées actuellement. En définitive, la dynamique régionale dépend de la capacité des institutions à œuvrer dans le sens d'une convergence des économies nationales vers une logique communautaire.

La littérature sur l'intégration économique régionale indique qu'une union est d'autant plus performante que les pays qui la composent sont complémentaires. Si deux pays produisant les mêmes biens aux mêmes coûts constituent une union, il n'y aura pas de gain. Ce qui prouve que selon le cas, le libre-échange entre deux pays ayant les mêmes avantages comparatifs n'est pas nécessaire pour augmenter leur bien-être. Plus les blocs sont grands intégrant une multitude de pays différents d'un point de vue technologique et plus il sera possible de s'approcher du niveau de bien-être obtenu dans un cadre de libre-échange généralisé. Comme le problème de la faible complémentarité des économies se pose surtout dans la zone CEMAC, ceci constitue un obstacle supplémentaire à l'intégration régionale. Tant que les pays d'Afrique Centrale ne sont pas en mesure de produire davantage de biens manufacturés pouvant être vendus aux pays voisins, « les mesures de libéralisation des échanges - aussi nombreuses soient-elles - ne suffiront pas à faire augmenter sensiblement le volume du commerce régional », a déclaré la direction chargée du commerce de la CEMAC. Dans ce contexte un élargissement de la zone avec la RDC, qui joue un rôle clé, peut changer la dynamique.

C.2 Evolution de la stratégie régionale

(QE1, QE2, QE5; H3; P2)

La stratégie régionale s'est développée d'une stratégie sectorielle (8^{ème} FED et avant) vers une stratégie plus intégrée qui se concentre sur l'intégration économique de la région de l'Afrique centrale dans l'économie mondiale. Dans cette stratégie l'attention pour l'éradication de la pauvreté n'est qu'indirecte et vient en second lieu. En principe, s'il y avait une bonne complémentarité entre les PIR qui se concentrent sur l'insertion harmonieuse dans l'économie mondiale, et les PIN pour la lutte contre la pauvreté, ceci correspondrait aux objectifs globaux de la Commission.

De plus, étant donné la problématique dans la région **la gouvernance devrait occuper une place centrale dans la stratégie**, mais ceci n'est pas encore le cas. Dans toutes les analyses récentes de la Commission la gouvernance occupe une place centrale, mais cette analyse ne s'est pas encore traduite par une série d'interventions cohérentes à mettre en œuvre. En effet, la mise en œuvre de la stratégie est caractérisée par un nombre de projets ayant des liens faibles entre eux. La complémentarité entre les différents projets est faible à l'exception du secteur des ressources naturelles. Un autre problème de gouvernance est la

faible appropriation de la stratégie régionale et des différents projets par les autorités dans la région ce qui a un effet négatif sur la durabilité. La non-reconnaissance du citoyen par les organisations régionales et la non implication des acteurs non-étatiques sont d'autres aspects problématiques liés à la gouvernance.

C.3 Approche commune et complémentarité PIR et PIN

(QE1, QE2, QE5; H4; P2)

La nouvelle vision européenne du rôle de l'intégration régionale dans les processus de développement des pays de la région s'inscrit dans une réorganisation plus large de la politique extérieure européenne vis-à-vis du monde en développement en général et des pays ACP en particulier. Une combinaison complexe d'éléments moteurs est à l'origine de cette vision. Nous pouvons identifier plusieurs éléments caractéristiques : des solutions aux problèmes économiques basées sur le marché, un plus grand souci de réciprocité (accords symétriques), plus de corrélation entre les domaines politiques, le passage des accords d'échanges préférentiels aux APE complets, une préférence pour l'inter régionalisme, une référence plus prononcée au modèle d'intégration régionale de l'UE, une tendance à la normalisation des processus et résultats des négociations, plus de corrélation entre les niveaux micro et macro, etc.

En théorie, la Commission dispose d'une série d'instruments complémentaires. Dans le passé il s'agissait notamment du PIR, du PIN et des lignes budgétaires. Dans le 9ème FED les APE sont supposées créer une nouvelle dynamique. La Commission Européenne a mis en place des facilités spécifiques dans le cadre des négociations APE « tout-ACP », ce qu'elle appelle une « boîte à outils ». Comme le révèle l'entretien avec le comité des Ambassadeurs de l'Afrique Centrale chargé des APE, la boîte à outils a été assez générale dans son approche ; l'adaptation aux circonstances spécifiques s'est globalement faite grâce à l'enchaînement et au calendrier dans la phase transitoire. En même temps, elle est assez « pratique », en ce sens qu'elle ne fait pas référence aux modèles d'intégration économique et au développement économique, bien que le modèle européen d'intégration soit de toute évidence le point de départ sous-jacent. La boîte à outils a été présentée comme une proposition ayant fait l'objet de négociations pendant les premières phases de négociation.

En général, on a constaté que **l'avantage théorique de la complémentarité des instruments de la Commission n'est pas été suffisamment traduit en réalité**. Le premier problème vient des **faibles liens entre** d'une part l'objectif global du **PIR**, à savoir l'insertion harmonieuse de la région dans l'économie mondiale, et d'autre part l'objectif global des **PIN**, c'est-à-dire la lutte contre la pauvreté. Différents projets sont financés à travers les différents instruments sans que les liens soient clairs à quelques exceptions près, notamment dans les secteurs de transport et des ressources naturelles. Le manque de complémentarité réelle est en grande partie dû à la faible coordination interne et aux faibles capacités de la Commission pour mener la stratégie régionale. Il est urgent que dans les domaines de l'intégration économique régionale et la gouvernance plus de complémentarité soit réalisée.

4.2 STRATEGIES SECTORIELLES ET RESULTATS ATTEINTS

C.4 Transports

(QE2, QE3, QE4; H8; P2)

La décision d'appuyer le secteur des transports pour favoriser l'intégration régionale s'est révélée correcte. Le secteur des transports a le potentiel de fonctionner comme moteur de développement pour l'intégration régionale même si pour l'instant les bénéfices ne sont pas repartis sur toute la population et seront majeurs après la réhabilitation des autres tronçons encore en terre de l'itinéraire.

L'insuffisance et la mauvaise qualité des réseaux routiers sont des obstacles majeurs à l'exploitation des potentialités économiques de la région. A contrario, la **construction/réhabilitation des routes et des ponts** dans la région constitue une **contribution majeure au développement économique et social des pays pour l'intégration régionale**. La réduction des coûts logistiques résulte de la convergence de deux facteurs : l'amélioration de l'infrastructure routière (construction/réhabilitation, entretien) qui rend possible la réduction des coûts d'exploitation des véhicules et la réduction de la durée des transports résultant de l'amélioration des conditions de transit et de transport routier sur les corridors régionaux. Les réductions de coûts de transports rendent les produits locaux plus compétitifs sur les marchés domestiques et internationaux. Les transports routiers sont donc un des moteurs pour le développement économique régional, notamment à travers les réductions de coûts d'approvisionnement (produits importés) et d'évacuation (coton, bois à l'exportation), y compris pour les zones traversées par les corridors régionaux. Ces avantages dans la baisse des prix à la consommation (en conséquence de réduction de coût et de temps de transport) sont destinés en principe à toute la société, y compris la population vulnérable.

Les projets routiers et les ponts réalisés ou en cours par la Commission contribuent effectivement au désenclavement des pays sans littoral de la région (RCA et Tchad) et à l'insertion de la région au marché mondial. Cependant, ce désenclavement demeure encore très limité et le potentiel reste à réaliser et est dépendant d'investissements futurs.

L'impact des routes sur l'accessibilité aux services de base, sur la création d'emplois et d'activités dans les zones des projets et en termes socio-économiques **est positif. Cependant, l'impact sur le trafic des poids lourds est faible**. Les routes n'ont donc pas encore eu d'effets significatifs sur le développement des échanges intra régionaux.

C.5 Ressources naturelles

(QE3, QE4; H9; P3)

L'analyse a confirmé l'importance et l'intérêt mondial pour la gestion des ressources naturelles dans la région Afrique Centrale, ce qui justifie l'inclusion de ce secteur dans la stratégie de la CE pour la coopération avec la région. Par contre, l'équipe a constaté que les actions amenées dans ce domaine ont seulement partiellement contribué à l'insertion des objectifs de gestion durable des ressources naturelles à l'ordre du jour des organisations régionales et des gouvernements nationaux.

Il est vrai qu'à partir des années 90 un grand pas en avant a été réalisé par les gouvernements nationaux qui attachent désormais beaucoup plus d'attention à la préservation des ressources naturelles et qui ont élaboré des politiques pertinentes. La création de la COMIFAC, l'organe régional spécialisé, est un effet direct de cette attention accrue et l'adoption d'un plan de convergence indique l'importance qu'attachent les gouvernements nationaux à ce secteur. De manière indirecte la Commission a contribué à la création de la COMIFAC. Néanmoins, les deux autres organisations régionales, la **CEMAC et la CEEAC, n'accordent guère d'attention aux ressources naturelles**. De plus, la contribution financière des gouvernements nationaux reste infime par rapport à la problématique, en comparaison avec la contribution des bailleurs de fonds. Dès lors, **la durabilité reste très faible** ce qui met en doute le véritable engagement des autorités de la région à la préservation des ressources naturelles.

Les programmes de Commission se sont **concentrés sur l'environnement vert** (les forêts, savanes, la conservation de la biodiversité, l'établissement et la gestion d'Aires Protégées, la lutte contre le braconnage, le développement économique et social des populations avoisinantes aux Aires Protégées, la formation de cadres forestiers, etc.) **au dépend de l'environnement bleu, gris, brun et noir** (gestion de l'environnement et des impacts ayant un effet sur l'eau, l'air, les sols, les zones urbaines, etc.) L'évaluation indique que le choix été lié aux capacités institutionnelles et aux priorités nationales des pays de la région.

C.6 Résultats compromis dans le futur

(QE3, QE4, QE5; H8, H9; P2)

L'évaluation a démontré que des **résultats positifs** et convaincants ont été acquis dans les secteurs des **ressources naturelles et de transport**. Cependant, **la durabilité de ces résultats n'est pas du tout garantie, ni sur le plan institutionnel, ni sur le plan financier**. L'approche projet toujours dominante est une contrainte pour la durabilité.

4.3 IMPLICATIONS INSTITUTIONNELS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE

C.7 Organisations régionales de référence capables de créer un marché commun

(QE1, QE2; H3, H5, H6; P3)

Etant donné la coexistence de deux organisations d'intégration régionales plus d'organisations sectorielles le choix de l'ordonnateur régional devient critique et le SCR tranche en indiquant : «Pour la mise en œuvre des différentes composantes du PIR, le rôle d'ordonnateur régional sera assuré soit par la CEMAC (organisation régionale de référence en matière d'intégration régionale), soit par la CEEAC (organisation régionale de référence en matière de prévention des conflits), soit par l'un des ordonnateurs nationaux des États directement concernés par les autres activités envisagées dans le PIR ». Cette répartition reste toutefois dynamique. Pour preuve, d'un côté la CEMAC dirige également le projet de maintien de la paix en RCA (la force FOMUC) en lieu et place de la CEEAC et la CEEAC, d'un autre côté, devra soutenir la CEMAC dans le cadre des négociations des APE. En effet la CEMAC a été amenée à gérer la FOMUC et ainsi à adjoindre la gestion des conflits.

La **définition variable de la région** se reflète par le choix variable et inconstant des institutions régionales à mandater dans le cadre de la coopération. Ce choix variable et modulaire du partenaire dans la mise en œuvre de la stratégie régionale de coopération en Afrique centrale révèle un environnement de coopération difficile, l'inexistence d'un partenaire régional suffisamment étoffé, valable et crédible et indique, par conséquent, la **capacité d'adaptation de la CE dans le cadre de sa coopération avec une région difficile**.

C.8 Coordination et complémentarité interne

(QE 2, 5; H7; P1)

L'organisation de la mise en œuvre de la stratégie régionale en Afrique centrale est **complexe, parce qu'il y a plusieurs ordonnateurs régionaux**. Par conséquent, plusieurs délégations sont responsables de la mise en œuvre et de la coordination interne. Le démarrage des négociations APE, élément essentiel pour l'intégration économique régionale, complique davantage la coordination interne. Les capacités de la Commission pour la mise en œuvre de la stratégie régionale sont limitées et la plupart des délégations ne disposent pas de personnel chargé uniquement des stratégies et programmes régionaux, à l'exception de la délégation à Bangui. Les **faibles capacités internes mènent à une trop grande dépendance des consultants** aussi bien dans la phase de formulation que dans la mise en œuvre des stratégies, programmes et projets.. Enfin, ceci a des conséquences sur les possibilités de tirer des leçons des expériences acquises. Le fonctionnement de **la Commission comme *learning organisation* s'est déjà amélioré**, mais doit être poursuivi surtout en ce qui concerne la coordination interne afin d'améliorer la cohérence et la complémentarité.

C.9 Retards des programmes

(QE5; H7; P2)

La faible capacité de la Commission pour la formulation et la mise en œuvre de la stratégie régionale qui s'ajoute aux faibles capacités de formulation et mise en œuvre des organisations régionales, ainsi que les procédures complexes de deux côtés sont la cause de **retard importants** dans la formulation et notamment dans l'approbation des programmes dans tous les secteurs d'intervention .

5 RECOMMANDATIONS

Les recommandations développées dans ce chapitre se basent sur les conclusions qui précèdent. Le chapitre est structuré en 4 sections correspondant au différent type de recommandations : i) celles d'ordre plus réflexif liées à l'aide de la Commission; ii) celles d'ordre stratégique liées à la région ; iii) celles spécifiques liées aux secteurs de concentration de l'intervention ; et iv) celles d'ordre plus opérationnel.

Pour chaque recommandation il est indiqué le lien avec les conclusions sur lesquelles elles se fondent ainsi que certaines qualifications, à savoir :

- Le degré de priorité, du plus grand (P1) au plus bas (P3).
- L'horizon temporel de mise en application de la recommandation : court terme (CT), moyen terme (MT) et long terme (LT).
- Les services de la Commission auxquels s'adressent les dites recommandations plus particulièrement : PO : services de définition des orientations de politique générale et lignes directrices ; PR : services de programmation de la région Afrique Centrale ; OP : services de mise en œuvre des interventions

La Commission a déjà donné des grandes orientations pour la nouvelle programmation 10ème FED en se basant sur les objectifs définis dans la Nouvelle Stratégie pour l'Afrique (voir SEC(2005)1255) de l'Union Européenne, adoptée par le Conseil européen en 2005. La Stratégie pour l'Afrique fut élaborée ensemble avec l'Union Africaine. De plus, les lignes directrices pour la nouvelle programmation pour l'Afrique Centrale étaient présentées pendant un séminaire à Brazzaville fin janvier 2006. Les recommandations de cette évaluation s'inscrivent dans ce cadre général.

5.1 L'APPUI AUX PROCESSUS D'INTEGRATION REGIONALE

R.1 Réfléchir sur les principaux axes pour l'intégration économique régionale

(C1; P1; LT; PO)

Par rapport à la validation de la première hypothèse il est nécessaire que la Commission continue et approfondisse sa réflexion sur les principaux axes de l'intégration économique régionale. Dans le cadre des négociations APE la RDC a joint la région CEMAC+São Tome et Principe. Ceci crée une nouvelle définition géographique de l'Afrique Centrale qui est cruciale dans le cadre des négociations APE et par conséquent de la programmation de l'aide Post 9ème FED, notamment en termes de (i) soutien au renforcement du processus d'intégration régionale, à l'application des engagements communautaires, en particulier dans les domaines prioritaires identifiés : union douanière, facilitation du commerce, normes techniques et mesures sanitaires et phytosanitaires, propriété intellectuelle, politique de la concurrence, services, investissement ; mais aussi dans le maintien de la discipline macroéconomique et dans le fonctionnement des marchés des produits et des facteurs de production. Un soutien devrait être apporté aux états afin que ces derniers puissent mettre en œuvre les dispositions régionale; (ii) l'articulation étroite du marché Afrique Centrale (CEMAC+São Tome et Principe +RDC) avec l'économie européenne. Ceci implique l'appui à la région pour le financement des ajustements économiques y compris des finances publiques, et sociaux potentiels suite à la libéralisation commerciale progressive.

Par conséquent, des programmes de mise à niveau et amélioration de la compétitivité des secteurs de production pour tenir la concurrence avec les producteurs européens pourraient être élaborés; (iii) de la cohésion et solidarité économique entre les pays de la région : en vue de réduire les disparités économiques entre les régions dans l'espace communautaire et pour assurer une répartition équilibrée des bénéfices de l'intégration et une croissance équilibrée dans la région; (iv) de prise en compte dans la programmation des besoins en appui au renforcement des secteurs productifs manifestes durant la première phase des négociations APE, notamment l'amélioration des facteurs qui influent sur la compétitivité des entreprises de la région et qui seraient affectés sur le long terme par les APE et par l'établissement de relations plus étroites avec les organisations voisines de la CEMAC.

R.2 Renforcer les relations de la CEMAC et la CEEAC avec la CEDEAO, la SADC et d'autres organisations régionales africaines

(C1, C7; P2; LT; PO)

L'analyse menée dans ce rapport sur le contexte africain dans lequel se situe l'intégration économique régionale en Afrique centrale indique clairement la nécessité d'une prise en compte de la vision long terme d'intégration de l'Union Africaine. Les suivantes actions pourraient être envisagées dans ce cadre : (i) renforcer les liens commerciaux de plus en plus fort avec le Nigeria et d'autres pays de la CEDEAO. L'avenir à long terme de la région se rapportent aux relations à long terme de la région avec ses voisins : à l'ouest la CEDEAO, et au sud la SADC. (ii) renforcer la coopération sectorielle en matière de transport et de télécommunication, éventuellement d'énergie et certainement de gestion commune des ressources naturelles entre les trois groupements régionaux adjacents, comme cela est envisagé par le NEPAD. Les réseaux thématiques infrastructures qui vont être lancés à l'automne répondront à ces objectifs.

5.2 STRATEGIE DE COOPERATION REGIONALE

R.3 Gouvernance comme thème transversal central

(C1, C2; P1; CT; PR)

Conformément aux conclusions du chapitre précédent mais aussi aux lignes directrices pour la nouvelle programmation, la gouvernance doit être au centre de la nouvelle programmation. La nouvelle Stratégie pour l'Afrique met l'accent en première place sur la paix, la sécurité et la bonne gouvernance. En deuxième lieu il y a la croissance économique, le commerce, le développement du secteur privé, les infrastructures et l'interconnexion. En effet, nous avons constaté que malgré les bonnes intentions, la gouvernance n'occupe pas encore une place centrale dans la mise en œuvre de la stratégie régionale. De plus, certains éléments essentiels tels que le développement du secteur privé ne sont pas pris en compte à l'heure actuelle dans le PIR et la complémentarité avec d'autres instruments de la CE tel que l'appui du CDE, le programme PROINVEST reste à améliorer.

Dans ce cadre la Commission doit entamer un dialogue continu avec les organes de référence nationaux, régionaux, les bailleurs, les acteurs non étatiques et les populations. Les pas suivants sont à envisager : (i) développer la gouvernance comme thème central dans la SCR 10ème FED ce qui est déjà prévu (c'est-à-dire une analyse développée suivie par des actions spécifiques au niveau de chaque secteur d'intervention) ; (ii) développer un système de suivi pour le thème gouvernance y compris le suivi régulier des différentes

organisations régionales et surtout du lien entre celles-ci ; (iii) mener un dialogue politique sur la gouvernance à plusieurs niveaux afin de se mettre d'accord sur un calendrier de mise en œuvre des réformes nécessaires ; (iv) tirer les conséquences éventuelles du non-respect du calendrier de mise en œuvre.

R.4 Amélioration de la cohérence, complémentarité et coordination

(C3, C8, C9; P1; MT; PR & OP)

Afin d'avoir plus d'impact la Commission européenne doit améliorer la cohérence, la complémentarité des instruments et la coordination des activités. Si la gouvernance occupera une véritable place centrale dans la nouvelle programmation, le dialogue politique doit être plus étroitement lié au cycle de programmation et de mise en œuvre. A l'heure actuelle il y a de trop grands écarts entre l'agenda politique, l'agenda économique et l'agenda de développement. Ces agendas méritent d'être associés. Par exemple, le dialogue politique sur l'utilisation des recettes pétrolières comme outil de réduction de la pauvreté aura des conséquences directes sur les stratégies nationales et régionales de développement. Dans ce cadre, la complémentarité entre PIR et PIN devra aussi être renforcée ainsi que la complémentarité entre les stratégies d'une part et les facilités ACP dans le cadre des négociations APE d'autre part. Afin de réaliser cette complémentarité, une meilleure coordination des activités et un renforcement du personnel des délégations en terme de commerce et intégration régionale est nécessaire.

R.5 Réfléchir sur les mandats des ordonnateurs régionaux

(C1, C6, C7, C8; P2; MT; PR)

L'analyse a démontrée que dans tous les secteurs il y a un chevauchement des tâches des différentes organisations régionales ce qui est pratiquement ignoré dans les SCRs jusqu'à présent. Une option à considérer est de confier des mandats d'ordonnateurs régionaux FED à la fois à la CEMAC et à la CEEAC et de se mettre d'accord sur la répartition des tâches dans chaque secteur. Par exemple, dans le secteur Infrastructures et Transports la CEMAC pourrait conserver l'aspect transports et la CEEAC l'aspect infrastructures dans le cadre de l'UA/NEPAD. Il convient cependant de mener une réflexion afin de bien préciser les mandats, responsabilités de la CEMAC et de la CEEAC et de trouver les voies et moyens pour affiner les synergies et complémentarités des deux organisations régionales.

R.6 Renforcer les capacités des acteurs non étatiques

(C1, C3; P2; LT; PR & OP)

Le renforcement est indispensable afin que ces derniers puissent servir de levier dans l'application des textes communautaires, et pour que leur participation dans la programmation de l'aide ne reste pas seulement symbolique. De plus, les acteurs non étatiques constituent le lien par excellence entre les autorités (régionales et nationales) et les populations.

5.3 SECTEURS DE CONCENTRATION

R.7 Recommandations secteur de transport

R.7.1 Poursuivre la politique d'aménagement des routes à vocation régionale

(C4; P2; MT; PR)

Dans la perspective de l'interconnexion des réseaux routiers nationaux et donc de l'intégration économique régionale de nouveaux aménagements des tronçons routiers seront nécessaires à condition qu'ils soient utiles et rentables. En effet, le sous-peuplement et le faible niveau des échanges entre États d'Afrique centrale rendent rapidement les investissements routiers disproportionnés par rapport aux flux de transport potentiels. Dans le cadre du 10ème FED, il est recommandé de considérer l'aménagement de la route Bouar-Garoua Boulai, reconnu par la région Afrique centrale comme prioritaire pour l'économie régionale et pour le désenclavement de la République centrafricaine.

R.7.2 Développer l'inter-modalité rail-route, à l'échelle régionale

(C4; P3; MT; PR)

Au niveau de Ngaoundéré, développer l'inter-modalité rail-route pour desservir le nord Cameroun, le Tchad et la RCA afin d'améliorer l'impact. Ceci revient à envisager la dynamisation de l'axe ferroviaire Doual-Ngaoundéré et l'aménagement d'une plate-forme logistique régionale multimodale à Ngaoundéré de façon à mieux y organiser les opérations de transbordement de marchandises rail-route. De ce fait le soutien de la CE au secteur des transports en Afrique Centrale ne devrait plus se limiter aux routes mais concerner aussi le chemin de fer et l'aménagement d'une plate-forme logistique régionale multimodale.

R.7.3 Diversifier les voies d'accès maritime des pays enclavés

(C4; P3; LT; PO & PR)

La RCA et le Tchad sont tributaires actuellement du seul corridor camerounais et la diversification des voies d'accès peut porter sur la redynamisation du corridor trans-équatorial Bangui-Brazzaville-Pointe Noire et améliorer l'impact.

R.7.4 Améliorer la qualité des études de faisabilité

(C4, C6, C8, C9; P2; CT; PR & OP)

Des mesures doivent être prises afin d'améliorer la qualité des études de faisabilité pour les projets d'investissement : (i) s'assurer que le budget et le temps prévus sont suffisants pour mener une étude de faisabilité de qualité ; (ii) donner plus de poids aux critères de compétence technique et des partenariats entre consultants locaux et européens dans la phase de sélection ; (iii) actualiser l'étude de faisabilité si deux ans ou plus s'écoulent entre la fin de l'étude et le début effectif des travaux de construction³².

³² Voir les bonnes pratiques en la matière qui sont décrites dans la note de Naqvi AIDCO/C7/AT/ea D(2003) 33389.

R.7.5 Réaliser une réelle complémentarité entre le PIR et les PIN

(C2, C3, C4, C6; P1; CT; PR & OP)

Cette complémentarité doit être réalisée dès la conception de la stratégie de coopération régionale. Les domaines de complémentarités des PIR et des PIN peuvent être (liste pas exhaustive) (i) les financements croisés des tronçons de routes régionales, (ii), l'entretien des routes régionales par les Etats; (iii), la réalisation des routes rurales intégrées à des programmes de développement ruraux (PIN) en complémentarité avec les axes routiers régionaux structurants (PIR). Pour assurer cette complémentarité, le PIR devra être élaboré avant les différents PIN.

R.7.6 Poursuivre l'appui à l'entretien routier au niveau des Etats

(C4, C6; P2; MT; PR)

Les aspects suivants peuvent être envisagés pour améliorer la durabilité et validation de la hypothèse sur le transport: (i) mettre en place des véritables stratégies d'entretien routier tournées vers la mobilisation des ressources, (ii) réviser les objectifs assignés au fonds routiers à la baisse : affecter les ressources des fonds routiers uniquement à l'entretien courant annuel ; financer l'entretien périodique et la réhabilitation par d'autres ressources car il s'agit très souvent d'investissements de réhabilitation, (iii) faire évoluer les structures de fonds routiers des pays de la région vers des fonds routiers de deuxième génération disposant des recettes affectées pour garantir leur autonomie financière, (iv) fixer des objectifs réalistes en matière d'entretien routier dans les PIN en termes de conditionnalité, (v) poursuivre le développement du secteur privé dans les activités d'entretien routier.

R.7.7 Poursuivre la lutte contre les surcharges des véhicules de transport de marchandises

(C4, C6; P2; MT; OP)

Afin d'améliorer la durabilité à l'échelle régionale: (i) harmoniser les normes et procédures de contrôle de la charge à l'essieu des véhicules lourds³³ (définir quels sont les règles et principes communs de contrôle de la charge à l'essieu, les sanctions/répressions à mettre en œuvre, etc.), (ii) la CE étant un acteur actif dans tous les Etats de la région dans le secteur routier, elle dispose d'un levier pour faire appliquer la réglementation tant au niveau régional que national, (iii) poursuivre le financement des stations de pesage, en y incluant une partie mobile afin d'éviter que les camions en surcharge ne se détournent par des itinéraires non équipés (qu'ils détériorent).

R.7.8 Renforcer les capacités de la CEMAC

(C1, C4, C7, C8; P2; CT; PR & OP)

Il s'agit notamment du renforcement du secrétariat exécutif de la CEMAC/Direction des Transports et Télécommunication du SE de la CEMAC qui ne dispose que de deux personnes-ressources travaillant sur le transport et l'infrastructure, ce qui est faible pour la mise en œuvre correcte du programme FASTRAC. Dans ce cadre, et afin d'améliorer la

³³ il est vrai que le cadre réglementaire existe au niveau régional. Ce cadre réglementaire doit être appliqué au niveau national ce qui demande entre autre une harmonisation des politiques, mais aussi des normes et procédures au niveau national. Dès lors, les problèmes ne se situent pas seulement au niveau d'un plan exécutif déficitaire, mais aussi au niveau d'une transposition du cadre réglementaire régional au niveau national

coordination et la complémentarité, tout en redéployant son activité envers la CEMAC une option pragmatique serait d'ouvrir une « Antenne DDTR » à Bangui³⁴ jusqu'en 2009, correspondant à la fin de la Convention de Financement et de la phase de transition de réforme de la CEMAC (Décision Conférence des Chefs d'Etat de Bata de mars 2006). A court terme, la conduite d'une réflexion/étude approfondie sur la politique d'assistance technique de la CE en Afrique centrale devra permettre de décider du maintien en l'état ou non du Projet DDTR à long terme. Le renforcement des capacités de la CEMAC implique également d'envisager la création d'une Cellule d'appui à l'OR à Bangui en cohérence avec la stratégie en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités des DCE. Poursuivre la mise en place des comités nationaux de facilitation dans tous les Etats, afin d'assurer la durabilité du programme FASTRAC³⁵.

Cette mise en place doit aller de pair avec l'adaptation de leur statut aux réalités nationales et la redéfinition des contributions pour les orienter au fonctionnement des Comités de Gestion des Corridors.

R.8 Ressources naturelles

R.8.1 Prise en compte des aspects environnementaux

(C1, C2, C5; P2; MT; PR)

L'intégration de l'environnement dans toute action de coopération de la Commission dans la région Afrique centrale doit se faire de façon systématique. La préparation des Profils Environnementaux nécessaire à la préparation des PIN de chaque pays de la région ouvre une opportunité à la préparation de programmes de renforcement des organes de tutelle au niveau national et régional. Une action cadre, qui pourrait être considérée, est la mise à jour des Plans Nationaux de Gestion Environnementale (PNGE) à travers la préparation d'un Plan Directeur de l'Environnement pour chaque pays de la région et d'un Plan de Harmonisation prioritaire au niveau régional. Les Plans Directeurs livreraient un document budgétisé identifiant toute action nécessaire à la mise en opération des infrastructures nécessaires à la gestion intégrée de l'environnement.

A l'heure actuelle le contexte est favorable à une intégration systématique des aspects environnementaux, parce que : (i) à présent les pays reconnaissent l'importance de bâtir une capacité de gestion environnementale conséquente et prioritaire aux objectifs de développement du millénaire et aux objectifs nationaux. ; (ii) la nouvelle Stratégie pour L'Afrique identifie la gestion intégrée des Bassins versants et de l'eau comme une priorité majeure. Elle indique aussi que l'Union Européenne appuiera des actions menant aux objectifs du millénaire. Dès lors, cette Stratégie pour l'Afrique ouvre une opportunité pour intégrer les besoins de gestion environnementale aux PIR et PIN du 10^{ème} FED dans le cadre de la gestion intégrée des Bassins Versants.

³⁴ Voir pour l'évaluation de ce projet Le fiche projet DDTR en Annexe 9.

³⁵ Une des raisons est que lorsque le projet routier Ngaoundéré-Toubo-Moundou sera terminé en fin 2006, le principal projet régional opérationnel du PIR 9^{ème} FED sera le Programme FASTRAC. Les actions envisagées portent sur deux corridors routiers (Douala-Bangui et Douala-NDjaména) et concernent trois pays (Cameroun, RCA et Tchad). Les actions à réaliser concerneront globalement davantage le Cameroun (postes juxtaposés à ses deux frontières, informatisation du Guichet unique, Sydonia, etc.) que les deux autres pays. A notre avis, l'appui du DDTR à la CEMAC pour la mise en œuvre du FASTRAC à court terme est indispensable et sera plus efficace étant basé à Yaoundé et en ayant une antenne à Bangui : aspect coordination avec les autres bailleurs des fonds (AFD, BAD, Banque mondiale), transport plus facile pour se rendre dans les deux autres pays, etc.

R.8.2 Réfléchir sur le choix de l'ordonnateur régional

(C5, C7, C8; P2; CT; PR)

L'Ordonnateur National du Gabon assume actuellement le rôle de l'ordonnateur régional pour le secteur ressources naturelles. Etant donné le développement rapide de la COMIFAC et les liens directs entre la COMIFAC et la RAPAC, le choix de l'ordonnateur régional doit être considéré à nouveau. La COMIFAC ayant rédigé le Plan de Convergence qui cadre toute action du secteur pourrait éventuellement assumer un rôle central aux actions de la Commission auprès de la gestion des ressources naturelles forestières.

R.8.3 Réfléchir sur les conséquences du grand délai de démarrage du programme ECOFAC IV

(C5, C9, C6; P1; CT; PR & OP)

Les retards de démarrage et l'absence de financement pendant trois années démontrent encore une fois les grands problèmes de durabilité, parce que les infrastructures se sont dégradées. Dès lors, les programmes de la Commission doivent mieux intégrer les éléments nécessaires : la durabilité et la pérennisation des actions (création de fonds de gestion, identification de mécanismes de financement durable (pas l'auto financement), et autres.

R.8.4 Réfléchir sur un contexte ECOFAC IV élargie

(C1, C2, C5, C7; P2; LT; PR)

La stratégie et les actions auprès du secteur ressources naturelles et Afrique Centrale devraient se poursuivre dans un contexte ECOFAC-IV élargie pour mieux répondre au Plan de Convergence de la COMIFAC. De même les populations nationales et celles habitant dans les zones avoisinantes des Aires Protégées (Sites ECOFAC, Mesures d'Accompagnement, et PDZCV) devraient être mieux intégrées à toutes les étapes du cycle des projets et programmes. Enfin, la Commission devrait considérer des actions visant la mise en réseau des Aires Protégées au niveau continental. Ceci peut devenir un axe d'action et de coopération avec l'Union Africaine, dans le contexte du NEPAD et en renforçant les liens entre la CEMAC, la CEEAC, la COMESA et la SADC. De plus, une telle action aura des retombées majeures dans l'établissement des partenariats interrégionaux à travers un échange d'expériences.

5.4 DES ASPECTS OPERATIONNELS

R.9 Améliorer la coordination interne de la CE

(C3, C8, C9; P1; CT & MT; PR & OP)

Par rapport à la conclusion que la coordination interne de la CE n'est pas encore optimale, les mesures suivantes sont à envisager: (i) mise à disposition de toutes les délégations tous les documents de politique/stratégie de la CE, guides et outils pratiques de suivi des projets ; (ii) mise en circulation des exemples de bonnes pratiques ; (iii) intensification des échanges entre les spécialistes sur le terrain et ceux des Bruxelles (forums d'échanges électroniques, E-mail, missions de courtes durées, etc.) ; (iv) organisation de séminaires régionaux entre les différents spécialistes.

R.10 Adopter des modalités de mise en œuvre et d'utilisation de l'assistance technique qui garantissent moins de dépendance et plus de continuité

(C6, C8, C9; P2; MT & LT; PO & PR)

Réfléchir sur d'autres modalités de mise en œuvre et une meilleure utilisation de l'assistance technique dans le cadre de la coopération régionale de la CE avec l'Afrique centrale. L'approche projet est la modalité de mise en œuvre dominante ce qui va de pair avec une utilisation importante de l'assistance technique dans toutes les phases de projet. Cette approche dominante va de pair avec un faible ancrage institutionnel. Dès lors, une transition vers d'autres modalités de mise en œuvre doit être envisagée. A l'heure actuelle l'appui budgétaire aux organisations régionales n'est pas encore recommandé, mais des approches programmatiques pourraient être préparées. Dans cette réflexion, la recherche d'une bonne intégration de l'Assistance Technique au sein des services techniques des organisations régionales mais aussi au sein des ministères nationaux est aussi essentielle. De plus l'encouragement du personnel local à faire l'apprentissage des responsabilités devra être privilégié afin de ne pas pérenniser le besoin d'assistance expatriée.

R.11 Renforcer les capacités des Délégations

(C1, C3, C8, C9; P1; CT & MT; OP)

Ce renforcement des délégations en matière d'intégration régionale est nécessaire afin de veiller à la pertinence de la mise en œuvre de cette stratégie et notamment afin d'améliorer la coordination interne et la complémentarité entre PIR et PIN et entre les différents instruments de la Commission. Ce renforcement peut diminuer le rôle important actuel des consultants. Le renforcement devrait certainement couvrir le thème transversal de la gouvernance et éventuellement les différents secteurs de concentration. Ce renforcement devrait certainement couvrir les aspects du commerce. Pour cela, il faut envisager dans les principales délégations de la région un personnel issu de la DG Commerce afin que cet aspect crucial pour la mise en œuvre des APE, soit pleinement pris en compte avec un intérêt particulier.