



Evaluation externe de la coopération de l'Union européenne avec la région Afrique de l'Ouest (2008-2016)

Rapport final

Volume I - Rapport principal

Novembre 2018

Ce rapport a été préparé par



Consortium composé
d'ADE, PEM Consult et IRAM
Leader du Consortium: ADE s.a
Personne de contact: Edw in Clerckx
Edw.in.Clerckx@ade.eu

**Contrat No COM 2015/Lot 1 Evaluation
N° 2016/381014**

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

Equipe d'évaluation

Jérôme COSTE, Chef d'équipe
Cécile PATAT, Chef d'équipe adjointe
Caty CLEMENT, Expert sectoriel
Max HENNION, Expert sectoriel
Henri LETURQUE, Expert sectoriel
Michel MIDRE, Expert sectoriel
Mary VAN OVERBEKE, Expert sectoriel

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

Photo de couverture : libre de droits

ADE SA
Rue de Clairvaux 40, Bte 101
1348 Louvain-la-Neuve (Belgique)
+32 10 45 45 10
ade@ade.eu
www.ade.eu

Table des matières

LISTE DES SIGLES

CARTE DE LA RÉGION AFRIQUE DE L'OUEST

RÉSUMÉ

SUMMARY

1. INTRODUCTION	1
1.1 OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ÉVALUATION	1
1.2 MÉTHODOLOGIE ET PROCESSUS D'ÉVALUATION	2
1.3 ORGANISATION DU RAPPORT FINAL	5
2. LE CONTEXTE DE LA RÉGION AFRIQUE DE L'OUEST	7
2.1 ÉVOLUTION DE LA SITUATION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE AU COURS DE LA PÉRIODE SOUS REVUE	7
2.2 POLITIQUES ET STRATÉGIES D'INTÉGRATION RÉGIONALE	8
2.3 FORCES, FAIBLESSES, MENACES ET OPPORTUNITÉS DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE EN AFRIQUE DE L'OUEST	9
3. ÉLÉMENTS-CLÉS DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE DE L'UE EN AFRIQUE DE L'OUEST	13
3.1 ÉVOLUTION DES STRATÉGIES DE COOPÉRATION	13
4. RÉPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION	19
4.1 QE 1 – ADÉQUATION DE LA STRATÉGIE AU CONTEXTE ET À SON ÉVOLUTION	19
4.2 QE 2 – PAIX, SÉCURITÉ ET STABILITÉ RÉGIONALE	25
4.3 QE 3 – INTÉGRATION ÉCONOMIQUE RÉGIONALE	31
4.4 QE 4 – INTERCONNEXION (TRANSPORT ET ÉNERGIE)	38
4.5 QE 5 – SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE	42
4.6 QE 6 – GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES	48
4.7 QE 7 – MOYENS ET DÉMARCHES D'INTERVENTION	53
4.8 QE 8 – COORDINATION, COMPLÉMENTARITÉ ET COHÉRENCE	57
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	63
5.1 CONCLUSIONS	63
5.2 RECOMMANDATIONS	71

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 – Récapitulatif des conclusions	63
Tableau 2 – Résumé des recommandations et lien avec les conclusions	71

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 – Synthèse de l'étude de cas : le recours aux agences d'exécution dans le secteur "intégration économique régionale"	23
Encadré 2 – Synthèse de l'étude de cas : La lutte contre la surcharge routière	24
Encadré 3 – Synthèse de l'enquête auprès des Chambres de commerce et d'industrie (CCI) d'Afrique de l'Ouest.....	37
Encadré 4 – Synthèse de l'étude de cas : l'appui aux politiques régionales en matière d'élevage pastoral, contributions et perspectives	47
Encadré 5 – Synthèse de l'étude de cas : Le programme contre-terrorisme Sahel.....	60

LISTE DES FIGURES

Figure 1 – Schématisation du champ de l'évaluation	1
Figure 2 – Les étapes de l'évaluation.....	2
Figure 3 – Atouts, faiblesses, risques et potentialités de l'intégration / coopération régionale en Afrique de l'Ouest.....	11
Figure 4 – Schéma reconstitué de la logique d'intervention 2008-2016	16
Figure 5 – Importance et échéance des recommandations	72

LISTE DES ANNEXES DANS LE VOLUME II

ANNEXE 1: MATRICE D'EVALUATION

ANNEXE 2 : MATRICE DES PREUVES

LISTE DES ANNEXES DANS LE VOLUME III

ANNEXE 3 : TERMES DE REFERENCE

ANNEXE 4: METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

ANNEXE 5: PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE 6: DOCUMENTATION CONSULTEE

ANNEXE 7: CONTEXTE REGIONAL

ANNEXE 8: STRATEGIES DE COOPERATION GLOBALES ET PAR SECTEURS

ANNEXE 9: INVENTAIRE DE LA COOPERATION REGIONALE

ANNEXE 10: ETUDES DE CAS

ANNEXE 11 : RÉUNIONS DE RESTITUTION

Liste des sigles

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
AFD	Agence française de Développement
AfIF	<i>African Investment Facility</i>
AFISMA	African-led International Support Mission in Mali
AFRITAC	African Regional Technical Assistance Centre
AGIR	Alliance globale pour la résilience
AIC	Agriculture intelligente face au climat
AITF	Fonds Fiduciaire UE-Afrique pour les Infrastructures
ALG	Autorité du Liptako Gourma
AMCC	Alliance mondiale contre le changement climatique (cf. GCCA)
AMIF	Fonds asile, migration et intégration
AP	Aire(s) protégée(s)
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de Partenariat Economique
APESS	Association pour la Promotion de l'Élevage au Sahel et en Savane
APRM	<i>African Peer Review Mechanism</i>
APSA	<i>African Peace and Security Architecture</i>
AQMI	Al Qaïda au Maghreb islamique
ARAA	Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (CEDEAO)
ARREC	Autorité régionale de régulation du secteur de l'électricité de la CEDEAO
ARTP	<i>Across the river - a transboundary peace park for Sierra Leone and Liberia</i>
AT	Assistance technique
BAfD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest
BCG	Bureau de coordination générale du PAPE (au niveau UEMOA)
BEI	Banque européenne d'investissement
BID	Banque islamique de développement
BIDC	Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO
BIT	Bureau international du travail
BM	Banque Mondiale
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
CAD-OCDE	Comité d'aide au développement - Organisation de coopération et de développement économiques
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CC	Convention de Contribution
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CEDEAO	Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des Etats d'Afrique centrale
CEMAC	Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens

CER	Communauté économique régionale
CEREEC	Centre pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique dans la CEDEAO
CFA	Communauté financière en Afrique
CH	Cadre Harmonisé
CILSS	Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel
CITES	Convention on International Trade of Endangered Species
CJ	Critère de jugement
COFO	Commissions foncières (Niger)
COHESION	<i>Civic Ownership for Human rights Enforcement, Stability Improvement, Organisation and Networking (COHESION) in the Mano River Union</i>
COMESA	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>
COP	Conférence des Parties
COPAN	Consolidation of Protected Area Network (Banque Mondiale)
COS	Comité d'Orientation Stratégique
CPCO	Comité des Pêches du Centre-Ouest du Golfe de Guinée / Fisheries Committee for the West Central of Gulf of Guinea (FCWC)
CRIMGO	<i>Critical Maritime Routes Gulf of Guinea</i>
CRIS	<i>Common Relex Information System</i> (anglais)
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (OCDE)
CSO-LA	Programme thématique « soutien aux organisations de la société civile et autorités locales » (instrument de coopération au développement)
CSRP	Commission Sous Régionale des Pêches / Sub-Regional Commission on Fisheries (SRCF)
CSSA	Cadre Sectoriel pour Sécurité Alimentaire du CILSS
DCET	Direction du comité exécutif sur le terrorisme (Nations unies)
DCI	Instrument de coopération au développement
DECISIPH	Droits, Egalité, Citoyenneté, Solidarité Inclusion pour les Personnes Handicapées en Afrique de l'Ouest
DG	Direction générale « développement et coopération »
DEVCO	
DG ECHO	Direction générale aide humanitaire et protection civile
DG HOME	Direction générale migrations et affaires intérieures
DG TRADE	Direction générale du commerce
DSP	Document de stratégie pays
DUE	Délégation de l'Union européenne
EAMR	External assistance management report (anglais)
EASA	Agence européenne de sécurité aérienne
ECOMIB	<i>Economic Community of West African States (ECOWAS) Mission in Guinea Bissau</i>
ECOMOG	Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group
ECOSHAM	Standard Harmonisation in the ECOWAS region
ECOWAFD	Fond de développement agricole de la CEDEAO
ECOWAP	<i>ECOWAS Agricultural policy</i>
ECOWARN	Système d'observation et d'alerte précoce (ECOWARN)

ECPDM	<i>European Centre for Development Policy Management</i>
EJF	<i>Environmental Justice Foundation</i>
ENRTP	<i>Thematic programme for environment and sustainable management of natural resources including energy</i>
ENV	Programme thématique « environnement » (instrument de coopération au développement)
ERM	<i>Early Response Mechanism</i>
ERSUMA	Ecole Régionale Supérieure de Magistrature
EXPAN	<i>Expansion of Protected Area Network</i> (Banque Mondiale)
FAA	Force africaine en attente
FAP	Facilité africaine pour la Paix
FBCF	Formation Brute de Capital Fixe
FDA	<i>Forest Development Authority - Government of Liberia</i>
FED	Fonds Européen de Développement
FER	Fonds d'entretien routier
FEWACCI	<i>Federation of West African Chambers of Commerce and Industry</i>
FFU	Fonds Fiduciaire d'Urgence pour l'Afrique
FMI	Fonds monétaire international
FOOD	Programme thématique « sécurité alimentaire et nutritionnelle » (instrument de coopération au développement)
FOSCAO	Forum de la Société civile d'Afrique de l'Ouest
GAM	Groupe d'apprentissage mutuel
GCCA	<i>Global Climate Change Alliance</i> (cf. AMCC)
GEMDEV	Groupement d'Intérêt Scientifique pour l'Etude de la Mondialisation et du Développement
GDT	Gestion durable des terres
GFP	Gestion des Finances Publiques
GIABA	Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest
GIZ	Agence allemande pour la coopération internationale
GoWAMER	Programme Gouvernance, politiques de gestion des ressources marines et réduction de la pauvreté dans l'écorégion WAMER
GPGC	Global Public Goods and Challenges
GR	Groupe de référence
GRN	Gestion des ressources naturelles
GRNP	<i>Gola Rainforest National Park</i>
GTT	Groupe de Travail Technique
HEA	<i>Household Economy Approach</i>
HIP	<i>Humanitarian Implementation Plan</i>
HUM	Programme thématique « développement humain » (instrument de coopération au développement)
I	Indicateur
ICD	Instrument de coopération au développement
ICG	<i>International Crisis Group</i>
ICSP	Instrument contribuant à la paix et à la stabilité
IDE	Investissements Directs Etrangers

IDH	Indice de développement humain
IDS	Instrument de stabilité
IEDDH	Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme
IFC	<i>International Finance Cooperation</i>
IGAD	<i>Intergovernmental Authority on Development</i>
IIRA	Indice de l'intégration régionale en Afrique
IMET	<i>Integrated Management Effectiveness Tool</i> (outil intégré sur l'efficacité de gestion des aires protégées)
INN	Pêche illicite, non déclarée et non réglementée / <i>Illegal, unreported and unregulated fishing (IUU)</i>
IOV	Indicateurs objectivement vérifiables
IPE	Service des instruments de politique étrangère
ITC/CCI	<i>International Trade Center</i> /Centre de Commerce International
LAB	Lutte anti-braconnage
LC	Laboratoire Citoyennetés, opérateur
LI	Logique d'Intervention
LRRD	<i>Linking Relief, Rehabilitation and Development</i>
MAG	Malnutrition aiguë globale
MCS	<i>Monitoring, Control and Surveillance</i> (fisheries)
MEGC	Modèle d'Equilibre Général Calculable
MESA	<i>Monitoring of Environment and Security in Africa</i>
MIDWA	Dialogue sur les migrations pour l'Afrique de l'Ouest
MIGR	Programme thématique « asile et migration » (instrument de coopération au développement)
MINUSMA	Mission des Nations Unies au Mali
MISMA	Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine
MME	Partenariat pour la migration, la mobilité et l'emploi
MNJTF	<i>Multinational Joint Task Force</i> (Bassin du Lac Tchad)
MRU	Mano River Union
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de Coopération et Développement économiques
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OIF	Organisation de la Francophonie
OIM	Organisation internationale des Migrations
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMVS	Organisation de mise en valeur du fleuve Sénégal
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
OR	Organisation régionale
ORDM	Organisation régionale dûment mandatée

OSC	Organisations de la société civile
OSCAF	Organisations de la Société Civile en Afrique Francophone
OTC	Obstacles Techniques au Commerce
PACCIR	Projet d'Appui à la compétitivité du commerce et à l'intégration régionale de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
PACIR	Programme d'Appui au Commerce et à l'Intégration Régionale (Côte d'Ivoire)
PADSP	Programme d'Appui au Développement du Secteur privé (Burkina Faso)
PAG	Plan d'Aménagement et de Gestion (d'un parc national)
PANA	Plans nationaux d'adaptation aux changements climatiques
PAPE	Programme d'appui aux parcs de l'Entente
PAPED	Programme APE pour le Développement
PARCI	Programme régional d'Appui à la Régulation du Commerce Informel
PAU	Politique agricole de l'Union (UEMOA)
PAULAB	Plan d'Action d'Urgence de Lutte Anti. Braconnage
PCAE	Politique commune d'amélioration de l'environnement
PCD	Programme Commun de Développement
PCJ	Postes de contrôles juxtaposés
PER	Programme Economique Régional
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIB	Produit intérieur brut
PIDA	Programme de développement des infrastructures en Afrique
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PIRC	Programme intégré de renforcement des capacités
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNIA	Programmes nationaux d'investissement agricole
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRP	Plans Résilience Pays
PPP	Partenariat public-privé
PRCM	Partenariat Régional pour la Conservation de la zone côtière et Marine en Afrique de l'Ouest
PREGEC	Prévention et gestion des crises alimentaires
PRIA	Programme Régional d'Investissement Agricole
PSQAO	Programme de soutien à la qualité en Afrique de l'Ouest
PTF	Partenaire technique et financier
QE	Question d'évaluation
RBM	Réseau Bilital Maroobé
RBT-W	Réserve de la biosphère transfrontalière du W
RNB	Revenu National Brut
RPCA	Réseau de prévention des crises alimentaires
RRSA	Réserve Régionale de Sécurité Alimentaire
SADC	<i>Southern African Development Community</i>
SANAD&R	Sécurité alimentaire et nutritionnelle, agriculture durable et résilience

SAP	Systèmes d'alerte précoce
SDA	Schéma Directeur d'Aménagement
SE4ALL	Initiative mondiale pour l'accès à l'électricité
SEAE	Service européen pour l'Action extérieure
SFI	Société Financière Internationale
SIASA	<i>Supporting the improvement of air safety in Sub-Saharan Africa</i>
SISA	Systèmes d'information sur la sécurité alimentaire
SLE	Schéma de Libéralisation des Echanges
SMART	Spatial Monitoring and Reporting Tool (Fauna)
SPS	Normes Sanitaires et Phytosanitaires
STC	Secrétariat technique conjoint (à la CEDEAO et à l'UEMOA)
SUN	<i>Scaling Up Nutrition</i>
TDR	Termes de référence
TEC	Tarif Extérieur Commun
TFA	Trade Facilitation Agreement
TNCB	Trade negotiations capacity Building
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TRAQUE	<i>Trade related Assistance and Quality Enabling Programme</i> (Ghana)
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UMA	Union du Maghreb arabe
UNIDA	Association pour l'Unification du Droit en Afrique
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
USD	Dollar des Etats-Unis d'Amérique
VIH-SIDA	Virus de l'Immunodéficience Humaine - Syndrome de l'Immunodéficience Acquis
WACAP	Réseau des autorités centrales et des procureurs de l'Afrique de l'Ouest
WAGP	<i>West African Gas Pipeline</i>
WAMER	<i>West Africa Marine Eco-region</i>
WAP /	Parcs W, Arly, Pendjari / Oti -Kéran - Mandouri
WAPO	
WAPIS	<i>West Africa Police Information System</i>
WAPP/CIC	West African Power Pool / Centre d'information et de coordination
WCS	<i>World Conservation Society</i>
WEF	<i>World Economic Forum</i>
WWF	Fond mondial pour la nature
ZLE	Zone de Libre Echange
ZMOA	Zone Monétaire d'Afrique de l'Ouest

Carte de la région Afrique de l'Ouest



Résumé

Les objectifs de l'évaluation

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation de la stratégie de coopération de l'Union européenne (UE) avec la région Afrique de l'Ouest, ainsi que sa mise en œuvre au cours de la période 2008-2016. L'évaluation a pour principaux objectifs de : i) rendre compte et fournir aux institutions de l'UE, ainsi qu'à un public plus large, une évaluation indépendante et globale des relations de coopération et de partenariat passées et présentes de l'UE avec l'Afrique de l'Ouest ; ii) identifier des leçons clés et formuler des recommandations en vue d'améliorer les stratégies, les programmes et les activités, actuelles et futures de l'UE. Ces recommandations portent jusqu'en 2020, terme de la période couverte par le programme indicatif régional (PIR) du 11^{ème} Fonds européen de développement (FED). Elles permettent aussi d'alimenter les réflexions relatives à la stratégie de coopération régionale post 2020.

La méthodologie d'évaluation

A partir de la reconstitution de la logique d'intervention, mettant en évidence les relations causales identifiées entre les activités prévues, les résultats et impacts attendus, l'équipe d'évaluation a formulé huit questions d'évaluation et les critères de jugement qui y sont associés, mesurés par des indicateurs objectivement vérifiables. La grille d'évaluation comprend trois questions de portée générale : Adéquation de la stratégie au contexte et à son évolution (QE 1) ; Moyens et démarches d'intervention (QE 2) ; Coordination, complémentarité et cohérence (QE 8) et cinq questions sectorielles : Paix, sécurité et stabilité régionale (QE 2) ; Intégration économique régionale (QE 3) ; Interconnexion : transport et énergie (QE 4) ; Sécurité alimentaire et nutritionnelle (QE 5) ; Gestion durable des ressources naturelles (QE 6).

Au cours de cette évaluation, plus de 470 documents ont été consultés, 340 personnes ont été interviewées et 21 projets ont été examinés plus en détail. Les missions de terrain se sont déroulées en deux phases (novembre 2017 et janvier 2018) dans 11 pays d'Afrique de l'Ouest. Enfin, une enquête en ligne a été réalisée auprès des Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) de l'Afrique de l'Ouest ainsi que de la FEWACCI (*Federation of West African Chambers of Commerce and Industry*).

Informations contextuelles

La région concernée par cette évaluation couvre 16 pays, soit : les 15 pays membres de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO ; Bénin, Burkina-Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo) plus la Mauritanie. Parmi les 15 pays membres de la CEDEAO, 8 appartiennent également à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA ; Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo). La CEDEAO et l'UEMOA sont les deux organisations régionales dûment mandatées (ORDM) pour la négociation et la signature des PIR.

Durant la période évaluée, la région a connu un taux de croissance économique élevé, tout au moins jusqu'en 2014. Dans le même temps, plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest ont

connu de graves crises de diverses natures : alimentaires (pays du Sahel), sanitaires (épidémie Ebola en Guinée, Liberia et Sierra Leone), politiques (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali...) et sécuritaires (pays du Sahel, Côte d'Ivoire, Nigeria...). 40 ans après la création de la CEDEAO et 20 ans après celle de l'UEMOA, l'Afrique de l'Ouest est l'une des régions du continent africain où l'intégration régionale est la plus avancée, notamment en termes de libre circulation des personnes et d'intégration financière et macroéconomique. Cependant, au cours de la période évaluée (2008-2016), il est constaté un décalage important entre les ambitions affichées en matière d'intégration régionale par les dirigeants d'Afrique de l'Ouest et la concrétisation effective de ces ambitions (schéma de libéralisation des échanges, réglementation des transports, politique commerciale extérieure...).

La coopération UE – Afrique de l'Ouest

La stratégie de coopération pour le 10^{ème} Fonds européen de développement (FED) (2008-2013), reposait sur deux secteurs de concentration : i) l'approfondissement de l'intégration régionale, l'amélioration de la compétitivité et l'Accord de Partenariat Economique (APE) et ii) la consolidation de la bonne gouvernance et de la stabilité régionale. A l'issue de la revue à mi-parcours (fin 2011), une partie des fonds ont été réaffectés à l'*African Infrastructure Trust Fund* pour contribution à l'initiative « énergie durable pour tous ». La stratégie relative au 11^{ème} FED (2014-2020) est structurée autour de trois secteurs de concentration : i) Paix, sécurité et stabilité régionale ; ii) Intégration économique régionale, aide au commerce ; iii) Résilience, sécurité alimentaire et nutritionnelle et ressources naturelles. La programmation et la mise en œuvre du PIR 11^{ème} FED se sont accompagnées, en Afrique de l'Ouest comme dans les autres régions ACP, de plusieurs changements institutionnels qui visent à améliorer l'efficacité de la coopération régionale : diversification de la gamme des acteurs d'exécution, augmentation des montants alloués aux mécanismes de financement mixte (*blending*), mise en place de comités de pilotage des stratégies régionales de coopération.

Pour l'ensemble de la période évaluée (2008-2016), la coopération régionale UE-Afrique de l'Ouest représente un volume total d'engagement de 1 164 M€, dont 76% provenant du FED régional et 24% des programmes régionaux du Fonds fiduciaire d'urgence (110 M€), de la Facilité africaine pour la paix (53 M€) et du budget des institutions européennes [ligne thématique FOOD (43 M€) et Instrument de Stabilité/Instrument contribuant à la Stabilité et la Paix (33 M€)].

Les conclusions

Conclusion générale :

Au début de la période évaluée, la coopération régionale entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest était marquée (à l'instar de la période précédente) par une projection du schéma d'intégration à l'œuvre au sein de l'UE, c'est à dire une approche basée sur le droit. En raison notamment d'une faible prise en considération des facteurs politiques, sociaux et économiques qui font obstacle à une telle approche, la coopération régionale UE – Afrique de l'Ouest a abouti à peu de résultats durables. Le doublement de l'enveloppe régionale entre le 9^{ème} et le 10^{ème} FED est lié aux enjeux de la négociation d'un accord de libre-échange (APE) entre les deux régions plutôt qu'aux performances de la coopération régionale. De même, le nouveau doublement survenu entre le 10^{ème} et le 11^{ème} FED repose

davantage sur la prise en compte de nouvelles interdépendances entre les deux régions (sécurité et migration notamment) que sur l'obtention de résultats significatifs en termes de progression de la coopération et de l'intégration régionales au sein de l'espace ouest-africain. Malgré les améliorations apportées, depuis le début du 11^{ème} FED, à la gouvernance de la coopération régionale entre l'UE et la région Afrique de l'Ouest, cette coopération souffre aujourd'hui d'un déficit d'orientations communes aux deux partenaires, tant en termes de vision de l'intégration régionale que de modalités de partenariat.

Conclusions par critères d'évaluation :

Pertinence :

C1. La vision qui sous-tend la coopération régionale entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest s'exprime aujourd'hui de manière nettement moins claire qu'il y a dix ans. Cela reflète les tensions entre les principes qui fondent l'Accord de Cotonou et les orientations de la récente stratégie globale de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité. La stratégie de coopération 10^{ème} FED reposait sur un projet d'intégration régionale assez clair : soutien à une intégration économique de type libéral à travers la mise en place d'une Union douanière et la négociation d'un accord de libre-échange avec l'UE, renforcement du rôle de la CEDEAO en matière de consolidation de la paix et de la sécurité, soutien à des actions de coopération régionale visant à traiter des interdépendances ou des problèmes communs, tels que les aires protégées transfrontalières, la prévention des crises alimentaires. Depuis, le tableau s'est brouillé à deux niveaux (liés entre eux) : d'une part, en Afrique de l'Ouest et en Europe, les projets d'intégration régionale sont moins consensuels (parmi les dirigeants) et suscitent guère d'adhésion de la part des opinions publiques. D'autre part, dans le cadre de l'affirmation de sa politique étrangère et de sécurité commune, l'UE veut mieux défendre ses intérêts et préserver sa sécurité, ce qui a des conséquences sur les orientations (et les modalités) de sa politique de coopération au développement. Cette évolution du positionnement de l'UE se manifeste dès à présent dans sa coopération avec l'Afrique de l'Ouest du fait des diverses interdépendances qui lient les deux régions. Cette évolution se trouve en décalage avec les textes régissant actuellement la coopération régionale (Accord de Cotonou, PIR 10^{ème} FED et 11^{ème} FED), ce qui pèse sur le dialogue avec les deux organisations régionales dument mandatées (ORDM). Ces deux éléments conduisent à ce que les différentes parties prenantes, au sein des institutions européennes et des ORDM d'Afrique de l'Ouest, ressentent fortement l'existence d'un flou sur le cap qui guide aujourd'hui la coopération entre les deux régions. Dans ce contexte, l'absence de refondation d'un projet de coopération régionale, dont les objectifs et le périmètre serait réellement partagé entre les parties prenantes (l'UE et les acteurs d'Afrique de l'Ouest), se fait ressentir de manière aiguë.

C2. La coopération régionale a porté sur les principaux défis d'intégration auxquels l'Afrique de l'Ouest est confrontée, mais pour plusieurs programmes importants, les théories du changement ont présenté de fortes lacunes, qui sont dues : i) à des problèmes de conception des interventions sectorielles (au niveau des objectifs et des résultats parfois trop ambitieux, mais aussi des hypothèses et mesures d'atténuation et de suivi des risques trop peu développées) ; ii) à la trop grande ampleur du champ thématique couvert par la coopération régionale UE – Afrique de l'Ouest dans son ensemble. Les deux ORDM ont des mandats et des feuilles de route très ambitieux au regard des ressources

(humaines et financières) dont elles disposent ; et la coopération de l'UE n'a pas contribué à définir des priorités, à concentrer les interventions régionales sur un nombre limité de domaines / sous-domaines / actions.

C3. La coopération régionale UE – Afrique de l'Ouest s'est adaptée à l'évolution du contexte en mettant, d'une part, davantage l'accent sur la prévention / gestion des crises alimentaires dans le domaine « sécurité alimentaire et nutritionnelle » et, d'autre part, en mobilisant une gamme d'instruments ou programmes (fonds fiduciaire d'urgence, Instrument contribuant à la Stabilité et la Paix, Facilité Africaine pour la Paix et lignes thématiques) pour faire face à la multiplication des crises de divers types auxquelles l'Afrique de l'Ouest a été confrontée durant la période évaluée. Cette multiplication des outils de coopération régionale a cependant un coût en termes de cohérence, complémentarité et synergies entre les différentes interventions, notamment dans le secteur « paix et sécurité ». Par ailleurs, **d'une période à l'autre, la coopération régionale de l'UE n'a pas suffisamment tiré les enseignements des interventions antérieures**. En particulier, les causes de la non obtention de certains résultats n'ont pas été analysées en profondeur ce qui a pesé sur l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'impact des actions menées.

Efficacité :

C4. Une grande partie des produits attendus des appuis régionaux de l'UE ont été obtenus. Ces appuis ont contribué à des avancées significatives en termes de prise de conscience de problèmes nécessitant une action concertée à l'échelle régionale, tels que la lutte contre la surcharge routière, la gestion durable des terres ou la protection des ressources naturelles transfrontalières. Ils ont également favorisé le développement de méthodologies communes à l'ensemble des pays d'Afrique de l'Ouest dans des domaines de première importance comme la gestion des finances publiques ou la prévention des crises alimentaires et nutritionnelles. Enfin, les appuis de l'UE ont facilité l'élaboration et l'adoption de politiques essentielles pour l'approfondissement de l'intégration régionale, en particulier en ce qui concerne la libre-circulation des biens et des personnes, la constitution d'une Union douanière et la définition de normes régionales de qualité. **Cependant ces contributions positives ne se sont généralement pas traduites par l'application effective des règles communautaires par les pays d'Afrique de l'Ouest ou la réalisation d'investissements répondant aux enjeux identifiés à l'échelle régionale.** Les facteurs explicatifs de cette faible efficacité sont multiples, en particulier : i) la conception des programmes qui, pour la plupart, privilégient une approche par le droit sans accorder suffisamment d'attention à l'analyse des coalitions d'acteurs favorables ou défavorables à l'avancée de l'intégration régionale ; ii) la faible place accordée aux questions régionales dans le dialogue sur les politiques que l'UE conduit au niveau national et iii) les difficultés ou faiblesses rencontrées dans les modes de gestion de la coopération régionale.

Efficience :

C5. Au cours de la période évaluée, l'efficience des programmes de coopération régionale, bien que difficile à mesurer, s'avère mitigée. Ces mauvaises performances en particulier en termes de respect des calendriers d'exécution, résultent de lacunes dans la conception des programmes, du manque de capacités, principalement organisationnelle et de gestion, de la CEDEAO et de l'UEMOA pour exécuter, ou faire exécuter, les actions dont elles ont la responsabilité et de l'absence de réelle coordination entre ces deux

organisations régionales. Pour certains programmes régionaux, la non-exécution (ou l'exécution avec retard) des contreparties dues par les deux organisations régionales ont contribué à affaiblir l'efficacité.

Impact et durabilité :

C6. La durabilité des actions de coopération régionale de l'UE est globalement faible, quel que soit le secteur considéré, en raison principalement d'une appropriation superficielle par les différents acteurs d'Afrique de l'Ouest concernés, du manque de capacités des acteurs non étatiques concernés (OSC, secteur privé...) pour contribuer plus activement à l'élaboration et au suivi des politiques régionales, du manque de capacité des organisations régionales pour exercer les mandats qui leur sont confiés par leurs Etats-membres et des lacunes dans la conception et la mise en œuvre des actions de renforcement des capacités. Si la CEDEAO et l'UEMOA sont toujours formellement les co-pilotes de la stratégie de coopération régionale, il apparaît que durant la période évaluée, elles se sont trouvées progressivement marginalisées dans l'exercice de cette fonction (les responsabilités de cette évolution étant partagées entre les deux ORDM et l'UE).

C7. Au niveau des impacts spécifiques, la contribution, lorsqu'elle a pu être évaluée, de la coopération régionale de l'UE aux progrès constatés ou à la limitation de la dégradation de la situation a été faible. Pour la plupart des impacts visés par la stratégie de coopération de l'UE, la région a connu une dégradation de sa situation au cours de la période 2008-2016. Le niveau de contribution de la coopération régionale de l'UE est soit nul, soit faible. Cette absence de contribution aux résultats de développement, y compris dans des domaines de concentration de la coopération régionale de l'UE depuis de longues années, reflète l'intensité des contraintes qui pèsent sur le processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest mais également des carences dans la formulation des interventions (dont l'inadéquation des moyens alloués aux objectifs poursuivis), des retards dans les calendriers d'exécution, des problèmes de cohérence des interventions et le manque de continuité des appuis de l'UE sur certaines thématiques.

Coordination et valeur ajoutée de l'UE :

C8. La valeur ajoutée « naturelle » de l'UE en matière d'appui à l'intégration régionale s'est peu manifestée. Alors que l'UE a alloué des montants importants (et en forte croissance) à la coopération régionale, son action a été faiblement coordonnée avec les actions régionales de ses Etats-membres (excepté dans le secteur « sécurité alimentaire ») et avec celles des autres partenaires techniques et financiers. L'UE a développé peu de complémentarités ou de synergies entre les actions de coopération de niveau régional et celles de niveau national. La coopération régionale de l'UE a été en général peu visible, que ce soit dans les actions de communication des organisations régionales ou dans celle des Etats d'Afrique de l'Ouest. Enfin, elle a fait très peu appel à l'expertise et à l'expérience dont disposent les institutions européennes en matière de formulation / mise en œuvre / suivi de politiques régionales.

Complémentarité et cohérence :

C9. Au sein des secteurs de coopération, et entre ceux-ci, la complémentarité, la cohérence et les synergies ont été globalement faibles, en raison de la fragmentation des appuis et d'une coordination et concertation internes à l'UE insuffisantes (notamment entre Délégations de l'Union européennes – DUE – régionales et nationales). Ces constats

sont renforcés en fin de période, avec la délégation de l'exécution des programmes à différentes agences d'exécution et la mise en place de nouveaux instruments (tel que le Fonds fiduciaire d'urgence). Pour ce qui concerne les interactions entre la stratégie de coopération régionale et d'autres politiques de l'UE, le bilan est variable d'un secteur à l'autre.

Questions transversales :

C10. La prise en compte effective des dimensions transversales (genre, droits de l'homme, VIH-SIDA, environnement) dans les actions de coopération régionale de l'UE a été faible. Les mécanismes, internes à l'UE, de prise en compte de ces dimensions dans les interventions ont été renforcés et normalisés. Cependant, cela a engendré une standardisation de l'approche qui ne compense pas l'absence d'analyses socio-économiques approfondies, permettant d'appréhender correctement ces problématiques en amont des interventions. Par ailleurs ces mécanismes n'ont pas été suivis de mesures suffisantes au niveau de la mise en œuvre des interventions.

Renforcement des capacités :

C11. La coopération régionale de l'UE a accordé des moyens importants au renforcement des capacités des acteurs, en particulier les ORDM. Les appuis dans ce domaine ont été menés sans un diagnostic initial approfondi et, sauf quelques exceptions, ont abouti à peu de résultats. Lorsque des résultats positifs sont notés, ils concernent principalement des individus et/ou des outils, avec des interrogations fortes sur l'appropriation des acquis au sein des organisations et, en conséquence, sur leur durabilité institutionnelle. La multiplication des organisations et/ou initiatives de coopération régionale accentue cette difficulté. Le manque de robustesse des théories du changement sur lesquelles reposent les programmes régionaux constitue, une fois de plus, l'un des facteurs explicatifs de cette situation (hypothèses insuffisamment approfondies en ce qui concerne les rôles spécifiques des organisations régionales vis-à-vis des Etats et des autres parties prenantes).

Les recommandations

Recommandations transversales :

R1. Poursuivre la coopération régionale avec l'Afrique de l'Ouest au-delà de 2020 (terme de l'actuel 11^{ème} PIR). Dans cette perspective, et en lien étroit avec les réflexions relatives au « post Cotonou », il s'agirait de préparer une communication conjointe (Commission européenne et Service européen pour l'action extérieure – SEAE) au Conseil et au Parlement sur le thème de l'intégration régionale dans les pays en développement. En lien avec la préparation de cette communication, un bilan spécifique de la coopération régionale devrait être organisé avec les acteurs d'Afrique de l'Ouest (organisations régionales, Etats-membres et acteurs non étatiques). Ce bilan porterait notamment sur les coopérations fonctionnelles multipays, en examinant dans quelles circonstances (et à quelles conditions) celles-ci présentent des avantages significatifs vis-à-vis de la coopération à l'échelle de l'ensemble de la région.

R2. Dans le cadre de la politique de gestion des connaissances de la Direction générale « Développement et Coopération » (DG DEVCO), organiser de manière régulière des processus de capitalisation par grands thèmes de la coopération régionale UE – Afrique de l'Ouest. Ces processus de capitalisation seraient alimentés, en amont, par des

travaux d'économie politique afin de disposer d'une meilleure connaissance des obstacles politiques et économiques qui pèsent, dans les différents secteurs, sur l'avancée de la coopération et de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest.

R.3. Poursuivre l'amélioration de l'organisation institutionnelle, en interne aux institutions européennes, relative au pilotage et au suivi de la coopération régionale avec la région Afrique de l'Ouest i) en renforçant les effectifs dédiés à ces questions (au sein de l'unité chargée de l'Afrique de l'Ouest, des DUE du Nigeria et du Burkina Faso et des autres DUE en charge de programmes régionaux), ii) en améliorant les concertations / coordinations entre les deux DUE ayant un mandat régional et avec les autres DUE en Afrique de l'Ouest et, enfin, iii) en améliorant le processus de négociation des conventions PAGODA (avec les agences des Etats membres de l'UE et avec les organisations internationales) afin de s'assurer de l'existence d'une réelle convergence de vues et de parvenir à une diminution des coûts d'exécution.

R4. Renforcer la place des questions régionales dans le dialogue sur les politiques mené par l'UE avec chacun des Etats-membres de la CEDEAO (et de l'UEMOA) et examiner la faisabilité de l'allocation d'enveloppes financières supplémentaire qui seraient accordées à chacun des pays de la région (sous forme, par exemple, de *top up* d'un appui budgétaire) à la condition que tous aient respecté ou mis en œuvre des engagements régionaux. Ce type d'incitation concernerait plus particulièrement le domaine de l'intégration économique (y compris les transports et l'énergie).

R5. Dans le cadre de l'exécution du PIR 11^{ème} FED, améliorer la cohérence et les synergies entre les différentes interventions, en particulier dans le secteur « intégration économique régionale » et le secteur « paix et sécurité ».

R6. Appuyer la CEDEAO dans le développement de ses outils et capacités de suivi-évaluation de l'intégration régionale afin de lui permettre d'être plus légitime, vis-à-vis de ses Etats-membres, dans le pilotage du processus d'intégration régionale et davantage crédible dans le dialogue avec ses partenaires techniques et financiers. En complément à ces appuis, renforcer la « culture du suivi-évaluation » dans les programmes de coopération régionale de l'UE.

R7. Renforcer la prise en compte des dimensions transversales lors de la formulation des interventions régionales et de leur mise en œuvre sur la base de d'analyses socio-économiques approfondies.

R8. Améliorer la pertinence et la cohérence des stratégies et démarches de renforcement des capacités (individuelles et institutionnelles) lors de la formulation des interventions régionales et de leur mise en œuvre. Cela devrait concerner non seulement les ORDM, mais également les autres acteurs jouant (actuellement ou potentiellement) un rôle important dans le processus d'intégration régionale.

Recommandations sectorielles :

Intégration économique régionale :

- Soutenir la relance du processus d'intégration économique régionale en appuyant une double dynamique : l'une au niveau des Etats Nations, l'autre au niveau de groupes (secteur privé, société civile...) qui transcendent les intérêts strictement nationaux.

- Mieux prendre en compte les dimensions d'inclusivité et de durabilité des processus de croissance dans l'appui aux processus d'intégration économique, et ainsi s'aligner sur le nouveau Consensus européen sur le développement de 2017.

Transport:

- Associer la poursuite des opérations de blending sur les corridors régionaux à un programme régional qui vise à promouvoir l'alignement progressif des politiques nationales sur les directives régionales en matière de libéralisation et de professionnalisation des métiers du transport, de facilitation des transports et de lutte contre la surcharge et les pratiques anormales. Cet alignement est à rechercher par des plateformes thématiques d'échanges entre les pays de la région et par une plus forte articulation entre le dialogue sur les politiques aux niveaux national et régional (cf. R4).

Énergie:

- Poursuivre l'investissement dans l'interconnexion régionale par le recours au blending, en renforçant les liens avec les actions engagées sur PIN pour faire évoluer la gouvernance sectorielle vers plus d'ouverture, d'efficacité et de transparence sur les prix.

Sécurité alimentaire et nutritionnelle, agriculture durable et résilience :

- Conduire des travaux d'économie politique (cf. R2) sur des thèmes spécifiques au secteur.
- Appliquer la recommandation relative à des allocations supplémentaires (cf. R4) à des thèmes spécifiques au secteur, notamment la levée des contraintes à la transhumance transfrontalière ou l'harmonisation / rationalisation des systèmes d'information.
- Compte tenu du caractère foisonnant des dispositifs institutionnels régionaux dans le secteur, encourager la coordination entre OR et accompagner les processus de réforme en cours vers une rationalisation des dispositifs institutionnels.
- Contribuer activement à la coordination entre PTF, en s'inscrivant de manière affirmée dans une démarche d'appui à un leadership régional.

Environnement et changement climatique :

- En matière d'actions environnementales et d'atténuation de la vulnérabilité des populations au changement climatique, compléter l'approche normative actuelle (« descendante ») par une approche « de bas en haut », à travers plusieurs actions complémentaires entre elles.

Summary

Purpose of the evaluation

This report presents the external evaluation of the European Union's (EU) strategy of cooperation with the West Africa region and of its implementation over the period 2008-2016. Its main objectives are: i) to provide both the EU institutions and a broader audience with an independent and global analysis of EU's past and present cooperation relations with West Africa; and ii) to identify the key lessons and make recommendations with a view to improving current and future strategies, programmes and activities of the EU. These recommendations relate to the time frame up to 2020, which is the end of the period covered by the Regional Indicative Programme (RIP) of the 11th European Development Fund (EDF). They also provide food for thought on regional cooperation strategy post-2020.

Evaluation methodology

Based on a reconstitution of the intervention logic highlighting causal relations between planned activities, expected results and pursued impacts, the evaluation team formulated eight evaluation questions (EQ) and associated evaluation criteria and objectively verifiable indicators. The evaluation grid is structured around three cross-cutting issues – relevance of the strategy to the context and its evolution (EQ 1); intervention means and approaches (EQ 2); coordination, complementarity and coherence (EQ 8) – as well as issues concerning five sectors – peace, security and regional stability (EQ 2); regional economic integration (EQ 3); interconnection: transport and energy (EQ 4); food security and nutrition (EQ 5); sustainable natural resource management (EQ 6).

For the purposes of this evaluation, the evaluation team has consulted more than 470 documents, interviewed almost 340 people and examined some 21 projects in greater detail. Field missions were conducted in two phases (November 2017 and January 2018) in 11 West African countries. Finally, an online survey was conducted with the Chambers of Commerce and Industry (CCI) of West Africa as well as with the Federation of West African Chambers of Commerce and Industry (FEWACCI).

Background information

The geographical scope of this evaluation covers 16 countries: the 15 Member States of the Economic Community of West African States (ECOWAS: Benin, Burkina Faso, Cape Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone and Togo) together with Mauritania. Eight of the 15 ECOWAS Member States also belong to the West African Economic and Monetary Union (WAEMU: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea Bissau, Mali, Niger, Senegal and Togo). ECOWAS and WAEMU are the two duly-mandated regional organisations (DMROs) for the negotiation and signature of the RIPs.

During the period under review, the region enjoyed rapid economic growth, at least until 2014. Over the same period, several West African countries experienced serious crises of various types: food (Sahelian countries), health (Ebola crisis in Guinea, Liberia and Sierra Leone), political (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali and others) and security issues (Sahelian

countries, Côte d'Ivoire and Nigeria, among others). Some 40 years after the creation of ECOWAS and 20 years after that of WAEMU, West Africa is one of the African regions where regional integration is most advanced, in particular in terms of the free movement of people and financial and macroeconomic integration. During the period under review (2008-2016), a major discrepancy was nevertheless observed between West African leaders' ambitions for regional integration and what was actually achieved (trade liberalisation scheme, transport regulation, foreign trade policy, etc.).

EU – West Africa cooperation

The cooperation strategy for the 10th European Development Fund (EDF) (2008-2013) was founded on two focal sectors: i) regional integration, competitiveness and the Economic Partnership Agreement (EPA); and ii) political governance and regional stability. At the end of the mid-term review (end 2011), some funds were reallocated to the EU-Africa Infrastructure Trust Fund (AITF) to contribute to the “Sustainable Energy for All” initiative. The 11th EDF (2014-2020) strategy is structured around three focal sectors: i) peace, security and regional stability; ii) regional economic integration and support for trade and the private sector; and iii) resilience, food security and nutrition and natural resource management. In both West Africa and the other ACP regions, the programming and implementation of the 11th EDF RIP were accompanied by several institutional changes aimed at making regional cooperation more effective, including the diversification of implementation stakeholders, an increase in the funds allocated to blending, and the implementation of regional cooperation strategy steering committees.

Throughout the period under review (2008-2016), regional cooperation between the EU and West Africa represented a total commitment of €1,164 million. The regional EDF provided 76% of this sum, while the regional programmes of the EU Emergency Trust Fund for Africa (€110 million), the African Peace Facility (€53 million) and the budget of the European institutions [thematic budget lines FOOD (€43 million) and Instrument of Stability/Instrument contributing to Stability and Peace (€33 million)] supplied the remaining 24%.

Conclusions

Overall conclusion:

At the beginning of the period under review (as in the previous period), regional cooperation between the EU and West Africa reflected the integration model at work within the EU, i.e. a law-based approach. Through failure to give adequate consideration to the political, social and economic factors impeding such an approach, EU-West Africa regional cooperation yielded few lasting outcomes. The doubling of the regional envelope between the 9th and 10th EDFs has more to do with the stakes involved in the negotiation of a free-trade agreement (EPA) between the two regions than with regional cooperation performance. Similarly, the further doubling of the envelope between the 10th and 11th EDFs is mainly the result of factoring in new interdependencies between the two regions (notably in security and migration) than to the achievement of any significant progress in regional cooperation and integration within the West African space. Despite the improvements made in the governance of EU-West Africa regional cooperation since the beginning of the 11th EDF, the two partners' lack of common policy directions in terms of

their vision of regional integration or the practical outworking of their partnership is weighing on their cooperation today.

Conclusions by evaluation criteria:

Relevance:

C1. The vision underlying regional cooperation between the EU and West Africa is far less clear now than it was ten years ago. This reflects the tension between the principles underlying the Cotonou Agreement and the priorities of the recent Global Strategy on Foreign and Security Policy for the European Union. The 10th EDF cooperation strategy was founded on a relatively clear regional integration project involving support for liberal economic integration through the implementation of a customs union and the negotiation of a free-trade agreement with the EU; a strengthening of ECOWAS's role in consolidating peace and security; and support for regional cooperation actions aimed at handling interdependencies or common problems such as protected cross-border areas and the prevention of food crises. Since then, the picture has become blurred on two (interlinked) levels: on the one hand, in both Europe and West Africa, the consensus among leaders as well as public support for regional integration projects has weakened. On the other hand, to assert its common foreign and security policy, the EU is keen to more effectively defend its interests and protect its security, which affects the orientations (and conditions) of its development cooperation policy. These shifts in EU policy have had repercussions on its cooperation with West Africa due to interdependencies between the two regions. This situation is no longer in line with the texts currently governing regional cooperation (Cotonou Agreement, 10th EDF and 11th EDF RIPs) and is affecting the conditions of the dialogue with the two DMROs. These two factors mean that the different stakeholders within the European institutions and the West African DMROs are keenly aware of the somewhat unclear course currently guiding cooperation between the two regions. This being so, there is a pressing need to set up a fresh regional integration project, in which the stakeholders (the EU and the West African partners) fully agree on the objectives and scope.

C2. Regional cooperation focused on the main integration challenges facing West Africa although for several key programmes, the theories of change have displayed major flaws due to: i) program design weaknesses (objectives and results sometimes too ambitious, as well as insufficiently developed risk monitoring and mitigation hypotheses and measures); ii) the wide thematic scope covered by regional cooperation between the EU and West Africa as a whole. While the two DMROs have very ambitious mandates and roadmaps by comparison with their human and financial resources, EU cooperation has not helped to define priorities or focus regional cooperation on a limited number of fields, sub-fields or actions.

C3. Regional cooperation between the EU and West Africa has adapted to the changing context, first by putting greater emphasis on preventing and managing food crises and second, by using a range of instruments or programmes (EU Emergency Trust Fund for Africa, Instrument contributing to Stability and Peace, African Peace Facility and thematic budget lines) to adapt to the increasing number of crises affecting West Africa during the period under review. This increase in the number of regional cooperation tools has had a cost in terms of coherence, complementarity and synergies between the different measures, particularly in the “peace and security” sector. Furthermore, **the EU's regional**

cooperation has failed to learn from previous interventions. In particular, the reasons for failing to achieve the expected results have not been analysed in depth, so continue to weigh on the effectiveness, efficiency, sustainability and impact of the interventions.

Effectiveness:

C4. A large number of the expected outputs of EU regional cooperation were obtained. This support helped make significant headway in raising awareness of issues that require concerted action at regional level, such as the elimination of road vehicle overloading, sustainable land management and the protection of cross-border natural resources. It also smoothed the way for developing common methodologies for use by all West African countries in such fundamental areas as public finance management or the prevention of food and nutrition crises. Lastly, EU support facilitated the drafting and adoption of policies that were essential for strengthening regional integration, especially as regards the free movement of goods and people, the establishment of a customs union and the definition of regional quality standards. **However these positive contributions are not generally translated into the effective application of community rules by West Africa states, or investments to meet the needs identified at regional level.** Numerous factors explain this low level of effectiveness, in particular: i) programme designs, most of which favour a rights-based approach without paying sufficient attention to the analysis of stakeholders' coalitions in favour, or not, of furthering regional integration; ii) the lack of importance accorded to regional issues in the national policy dialogue conducted by the EU; and iii) the difficulties or weaknesses encountered in regional cooperation management.

Efficiency:

C5. During the period under review, the efficiency of the regional cooperation programmes, though difficult to measure, was somewhat mixed. Poor performance, in particular with regard to the implementation schedule, results of flawed programme designs, a lack of ECOWAS and WAEMU organisational and managerial capacities to implement or manage the actions falling under their responsibility and an absence of genuine coordination between these two regional organisations. For certain regional programmes, absence or delayed mobilisation of the counterparties owed by the two regional organisations contributed to undermining efficiency.

Impact and sustainability:

C6. Sustainability of the EU's regional cooperation actions is generally weak, irrespective of the sectors. Reasons are mainly superficial ownership by the various West African stakeholders concerned, the lack of capacities among the non-state actors (civil society organisations, private sector, etc.) to more actively contribute to formulating and monitoring regional policies, lack of capacity of the regional organisations to fulfil their mandates and flaws in the capacity-building actions' design and implementation. While ECOWAS and WAEMU are still officially the co-pilots of regional cooperation strategy, it appears that during the period under review, this function gradually lost substance (responsibility being shared between the two DMROs and the EU).

C7. With regard to specific impacts, the contribution of EU regional cooperation – where it can be evaluated – to the observed progress or the limitation of deterioration of the situation was weak. With regard to most of the impacts targeted by

the EU's cooperation strategy, the regional situation deteriorated during the period 2008-2016. The EU's regional cooperation was either weak or non-existent. This lack of contribution to development results, including in the areas in which EU regional cooperation has long been focused, reflects the intensity of the constraints weighing on the process of regional integration in West Africa as well as intervention design failures (including the lack of means allocated to pursued goals), implementation delays, lack of coherence between interventions and a lack of continuity in EU cooperation on certain themes.

Coordination and EU added value:

C8. There was little “natural” added value of the EU in terms of support to regional integration. Although the EU allocated substantially higher sums to regional cooperation, its actions were poorly coordinated with its Member States' regional actions (except in the field of food security) and with those of other technical and financial partners. The EU developed few complementarities or synergies between cooperation actions at regional level and those at national level. Overall, the EU's regional cooperation has lacked visibility both in the regional organisations' communications and in those of West African states. Finally, very limited use was made of the expertise and experience available within the European institutions to formulate, implement and monitor regional policies.

Complementarity and coherence:

C9. Within and between the cooperation sectors, complementarity, coherence and synergies were globally weak, due to the fragmented support and insufficient coordination and dialogue within the EU (in particular between the regional and national European Union Delegations). These findings are reinforced, at the end of the period, by the delegation of programme execution to different implementing agencies and the introduction of new instruments (such as the EU Emergency Trust Fund for Africa). With regard to the interactions between regional cooperation strategies and other EU policies, the results differ from one sector to another.

Cross-cutting issues:

C10. The effective incorporation of cross-cutting issues (gender equality, human rights, HIV-AIDS, the environment) into EU regional cooperation actions was weak. The internal EU mechanisms for incorporating these aspects into the operations were reinforced and standardised, although this gave rise to a mechanical approach which, in addition with the absence of in-depth socio-economic analyses, do not allow these problems to be grasped correctly upstream of the operations. Furthermore, the mechanisms were not followed by sufficient measures during the implementation of the interventions.

Capacity building:

C11. EU regional cooperation allocated considerable resources to capacity building for stakeholders, and in particular the DMROs. Support in this area was deployed without an in-depth initial diagnostic and, barring a few exceptions, achieved very little. When positive results were observed, they primarily relate to individuals and/or tools, with major doubts remaining as to the skills acquired within the organisations and thus their institutional sustainability. This problem is exacerbated by the increasing number of regional cooperation organisations and/or initiatives. The lack of robust theories of

change on which regional programmes were founded once again serves in part to explain this situation (assumptions insufficiently examined with regard to the specific roles of regional organisations vis-à-vis the states and other stakeholders).

Recommendations

General recommendations:

R1. Pursue regional cooperation with West Africa beyond 2020 (end of the current 11th RIP). With this in mind, and in close connection with the “post-Cotonou” considerations, this would involve preparing a joint communication (European Commission and European External Action Service – EEAS) to the Council and the Parliament on the topic of regional integration in developing countries. In connection with the preparation of this communication, a specific review of the regional cooperation should be organised with the West African stakeholders (regional organisations, member states and non-state actors). This review would, in particular, deal with operational multi-country cooperation by examining the circumstances and circumstances in which these display significant advantages compared to cooperation at regional level.

R2. Within the framework of knowledge-management policy adopted by the Directorate General for International Cooperation and Development (DG DEVCO), **organise regular stocktaking processes for each major theme of regional cooperation between the EU and West Africa.** These processes would be fostered upstream by political economy analyses with a view to ensuring a better understanding of the political and economic obstacles to enhanced regional cooperation and integration in West Africa in the different sectors of activity.

R.3. Pursue improvement of the institutional organisation within the European institutions related to steering and monitoring of regional cooperation with the West Africa region i) by strengthening the staff dedicated to these issues (within the unit responsible for West Africa, the European Union Delegations (EUDs) to Nigeria and Burkina Faso and other EUDs in charge of regional programmes), ii) by improving consultation and coordination between the two EUDs with a regional mandate and with the other EUDs in West Africa and finally, iii) by improving the PAGODA negotiation process (with the agencies of the EU member states and with the international organisations) in order to ensure true convergence of views and to achieve a reduction in implementation costs.

R4. Strengthen the importance of regional issues in the policy dialogue conducted by the EU with each member state of ECOWAS (and WAEMU) and examine the feasibility of allocating additional financial envelopes that would be granted to each country in the region (for example in the form of a top-up in a budget support operation), providing that all of them have complied with or implemented regional commitments. This type of incentive would be particularly suitable for economic integration sectors (including transport and energy).

R5. As part of implementing the 11th EDF RIP, improve the coherence and synergies between the different interventions, in particular in “regional economic integration” and “peace and security” sectors.

R6. Support ECOWAS in developing its tools and capacities for monitoring and evaluating regional integration in order to increase its legitimacy vis-à-vis its member

states in steering the regional integration process and to be more credible in its dialogue with technical and financial partners. To complement this support, the “monitoring and evaluation culture” should be strengthened in the EU’s regional cooperation programmes.

R7. Strengthen the incorporation of cross-cutting issues when formulating and implementing regional actions on the basis of in-depth socio-economic analyses.

R8. Improve the relevance and coherence of the capacity-building strategies and approaches (individual and institutional) when formulating and implementing regional actions. This should concern not only the DMROs but also the other stakeholders (currently or potentially) playing a key role in the regional integration process.

Sector-specific recommendations:

Regional economic integration:

- Help to relaunch the process of regional economic integration by supporting a dual dynamic: one involving the Member States, the other involving groups (private sector, civil society, etc.) that transcend strictly national interests.
- Give greater consideration to the inclusiveness and sustainability of the growth processes when drawing up economic integration processes and thereby fall into line with the New European Consensus on Development from 2017.

Transport:

- Combine the pursuance of blending operations on regional corridors with a regional programme aimed at promoting the gradual alignment of national policies on regional directives concerning the liberalisation and professionalisation of the transport industry, the facilitation of transport and efforts to eliminate overloading and abnormal practices. To achieve this alignment, special-interest platforms should be set up to enable the countries in the region to exchange information and ideas, and national and regional policy dialogue should be more closely linked.

Energy:

- Continue investing in regional interconnection through blending, and strengthen the ties with the initiatives carried out using NIP funding, to make sector governance more open, more efficient and more transparent about prices.

Food and nutrition security, sustainable agriculture and resilience:

- Conduct political economy analyses (cf. R2) on themes specific to the sector.
- Apply the recommendation regarding additional financial allocations (cf. R4) to themes specific to the sector, in particular eliminating the constraints on cross-border seasonal migration, or harmonising and rationalising information systems.
- Given the tendency of regional institutional systems in the sector to expand and multiply, encourage the ROs to coordinate their initiatives, and guide the reform processes under way towards a rationalisation of institutional systems;
- Actively contribute to the coordination among TFPs by playing a strong role in supporting regional leadership.

Environment and climate change:

- In efforts to protect environment and to attenuate the populations' vulnerability to climate change, add a "bottom-up" approach to the current "top-down" normative approach, through a number of actions that complement each other.