

# ÉVALUATION

## 2012



### Étude d'évaluation des appuis français à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : le cas de l'UEMOA (2002-2009)



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE  
DES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
ET EUROPÉENNES

MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE

*Evaluation Study on French Support for Regional  
Integration in West Africa: the Case of WAEMU  
(2002-2009)*



**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**  
Direction générale du Trésor  
Service des affaires multilatérales  
et du développement, unité d'évaluation  
des activités de développement

**MINISTÈRE DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES**  
Direction générale de mondialisation,  
du développement et des partenariats  
Service des programmes et du réseau,  
pôle de l'évaluation

# **ÉTUDE D'ÉVALUATION DES APPUIS FRANÇAIS À L'INTÉGRATION RÉGIONALE EN AFRIQUE DE L'OUEST : LE CAS DE L'UEMOA (2002-2009)**

***EVALUATION STUDY ON FRENCH SUPPORT  
FOR REGIONAL INTEGRATION IN WEST AFRICA:  
THE CASE OF WAEMU (2002-2009)***



**Évaluation réalisée par C2G Conseil :  
*Evaluation carried out by C2G Conseil:***

Louis Mendras  
Eugène Mampassi  
Fabrice Alcandre

Synthèse du rapport (français et anglais)  
*Summary of the report (French and English)*

**Rapport remis en avril 2011  
*Report handed in in April 2011***

*Ce document est la synthèse d'un rapport établi à la demande  
du ministère des Affaires étrangères et européennes, et  
du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.  
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs  
et ne constituent pas une position officielle.*

### **Remerciements**

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés  
pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

**Le CD-Rom joint contient le rapport complet de l'évaluation.**

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,  
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : Direction générale du Trésor  
Conception graphique intérieur : DGM  
Impression : service de reprographie du MAEE  
©Ministère des Affaires étrangères et européennes,  
et ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2012  
ISBN : 978-2-11-098747-1  
ISSN : 1249-4844

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Note de synthèse</b> .....	<b>4</b>
<b>Avant-propos</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Contexte, champ et objectifs de l'étude</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Analyse et évaluation des interventions</b> .....	<b>9</b>
<b>3. Principales conclusions et recommandations</b> .....	<b>17</b>
<b>Grille d'appréciation des travaux des consultants</b> .....	<b>23</b>
<b>Membres du comité de pilotage</b> .....	<b>25</b>

# NOTE DE SYNTHÈSE

**La présente note rappelle les objectifs de l'étude et reprend les principales conclusions et recommandations de ce rapport. Elle est conçue pour être lue indépendamment du reste du rapport et comporte une rapide présentation des données générales et chiffrées les plus pertinentes pour la compréhension du sujet.**

# AVANT-PROPOS

→ La Direction générale du Trésor du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) et la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) ont lancé en mars 2010 l'évaluation des appuis de la coopération française à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest sur la période 2002-2009. Cette étude a pour principal objet d'évaluer les actions de coopération conduites par la France dans l'espace de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) à travers les trois instruments qu'elle a mobilisés (aide budgétaire globale, projets et assistance technique).

Cette étude a été réalisée conformément aux principes d'évaluation du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Elle s'inscrit dans le cadre des engagements internationaux français relatifs à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Créée en 1994, l'UEMOA a pour missions principales d'assurer la stabilité macroéconomique de ses pays membres, d'instituer une union douanière et, appuyée sur l'union monétaire pré-existante, d'approfondir l'intégration économique en établissant un marché commun ouvert et concurrentiel. Les appuis français à l'UEMOA se composent, d'une part, d'une aide budgétaire globale (ABG) destinée au financement du Programme économique régional (PER) sur la période 2006-2010 et, d'autre part, d'un appui au travers du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et d'une assistance technique aux institutions régionales. Il est à noter que tous ces concours financiers ont été négociés directement avec la Commission de l'UEMOA et ont directement abondé son budget.

Un comité de pilotage composé de représentants des différentes administrations et agences concernées (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, ministère des Affaires étrangères et européennes, Agence française de développement, Commission de l'UEMOA) et des personnes extérieures qualifiées a été constitué. Après un appel d'offres, le comité de pilotage a confié l'évaluation au cabinet indépendant C2G.

L'évaluation souligne la pertinence et la cohérence des appuis français à l'UEMOA. Les instruments financiers (ABG, FSP) et l'assistance technique mobilisés sont conformes à la stratégie et aux objectifs de l'UEMOA. La qualité du partenariat entre la France et la Commission de l'UEMOA est jugée satisfaisante par les consultants. L'aide française a particulièrement permis de renforcer les départements sectoriels de la Commission de l'UEMOA et d'accélérer l'acquisition de nouvelles compétences telles que l'élaboration de politiques sectorielles communautaires.

L'évaluation note cependant que les appuis français n'ont pas eu les effets de levier espérés dans la mesure où ils n'ont pas contribué, à travers la bonification de prêts, à la réalisation d'importants projets d'infrastructures structurant la dynamique communautaire, et ce malgré les résultats positifs des projets du PER financés par la France. De par sa nature, l'aide française ne s'est pas portée sur certains enjeux clés de l'UEMOA, comme les relations entre la Commission et les États, la levée des obstacles à l'intégration économique, à la libre circulation des biens et des personnes, à l'instauration du marché commun et à l'application du droit communautaire.

Les principales recommandations formulées par les consultants suggèrent de renforcer et de redéfinir la stratégie française d'appui à l'intégration régionale en termes d'objectifs, de moyens et de modalités d'intervention. Il s'agit d'accroître les appuis financiers et techniques pour la levée des obstacles à l'intégration régionale à travers le futur PER 2 et de renforcer les effets de levier des appuis français.

En conclusion, ces résultats encouragent le renforcement institutionnel du partenariat entre la France et l'UEMOA et la poursuite des appuis français à ses politiques et ses programmes, une action par ailleurs cohérente avec l'implication de la France, à travers la Zone franc, dans le volet monétaire de l'intégration régionale.

**Bruno Cabrillac,**  
Directeur des relations internationales  
et européennes, Banque de France  
Président du Comité  
de pilotage de l'évaluation

# 1. CONTEXTE, CHAMP ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

## 1.1 Contexte

→ La France intervient auprès d'institutions qu'elle a portées sur les fonds baptismaux et qu'elle accompagne dans leur développement. La création de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), contemporaine de la dévaluation du franc CFA en janvier 1994, est principalement destinée à :

- assurer la stabilité et la viabilité du nouveau taux de change à travers une stricte discipline macroéconomique, faisant l'objet d'une surveillance multilatérale au moyen du suivi d'indicateurs de convergence inspirés de ceux du traité européen de Maastricht qui instituait l'Euro ;
- instituer une union douanière ;
- parachever l'intégration économique en créant un marché commun ouvert et concurrentiel, basé sur la libre circulation et le droit d'établissement dans toute l'union des personnes, ainsi que la libre circulation des biens, services et des capitaux.

Les deux premières étapes ont été franchies respectivement en 1999 (adoption du pacte de stabilité) et en 2000 (union douanière). L'étape suivante était la création d'un marché commun. Les appuis français qui font l'objet de la présente évaluation s'inscrivent dans la perspective de cette troisième étape, abordée par deux approches : définition et mise en œuvre de politiques et d'un cadre juridique communs, d'une part, réalisation d'un ambitieux programme d'interconnexion des économies (programme économique régional – PER), d'autre part.

La réalisation d'un marché commun a été contre-carrée par une série de facteurs qui ont contribué à assombrir l'environnement économique, au nombre desquels la crise ivoirienne, compte-tenu de la complémentarité de l'économie de ce pays avec les économies de la sous-région et de sa contribution aux échanges intra-régionaux qui excédait alors 80 %. Le ralentissement de la croissance de l'Europe, qui reste de loin le principal partenaire de la zone, a également beaucoup pesé. Ce contexte a ravivé les tentations protectionnistes, a révélé un manque de solidarité face aux crises, notamment la crise alimentaire de 2008, tandis que des problèmes de gouvernance, voire un manque de conviction des États, entravaient l'application de la réglementation communautaire ainsi que la circulation des personnes et des biens.

Quant au programme économique régional, il n'a pas été réalisé de façon optimale. La réalisation des infrastructures d'interconnexion accuse un retard important, et il ne lui a pas été donné priorité dans certains pays comme la Côte d'Ivoire. En outre, le PER s'est concentré sur les infrastructures routières, sans étendre les infrastructures ferroviaires existantes pour les mettre en réseau, et n'a pas non plus anticipé la crise énergétique actuelle, à laquelle il sera fait face par l'UEMOA dans le second PER à travers la nouvelle Initiative régionale pour l'énergie durable (IRED). Les pays de l'UEMOA restent donc terriblement sous-équipés en comparaison non seulement du reste de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), mais aussi des autres pays à bas revenu.

## 1.2 Objectifs et champs de l'évaluation

➔ L'objectif global de l'étude se formule à deux niveaux : rétrospectif et prospectif.

Au niveau rétrospectif, il s'agissait de :

- 1) évaluer les actions d'appui conduites par la France au travers des trois instruments qu'elle a mobilisés (ABG, FSP, dispositif d'AT) en termes de choix et de résultats en fonction (i) des objectifs de l'UEMOA et (ii) de la politique française en matière d'intégration régionale ;
- 2) s'assurer de la bonne articulation des appuis français à l'UEMOA, d'une part avec les appuis français aux pays membres et aux autres institutions régionales, et d'autre part avec les appuis des autres PTF à l'UEMOA ;
- 3) déterminer l'adéquation de chacun des instruments mobilisés en fonction (i) des capacités propres de l'institution, (ii) de la nature des actions menées ;
- 4) étudier la synergie et la complémentarité entre ces instruments diversifiés qui ont leurs avantages et contraintes propres.

Au niveau prospectif, il s'agissait de :

- 5) identifier les meilleures orientations pour les appuis au second PER ;
- 6) formuler des recommandations pour une optimisation des appuis apportés à l'UEMOA en termes de ciblage des actions et d'efficacité des instruments ;
- 7) formuler des axes pour la mise au point d'une stratégie française d'appui à l'intégration régionale en bonne articulation avec les appuis déployés auprès des pays.

Le champ de l'évaluation était borné la manière suivante :

- en termes temporels, la période couverte était celle de 2002 à 2009 ;
- en termes d'objet, elle concernait les appuis français à la Commission de l'UEMOA déployés au travers :

- des aides budgétaires globales destinées au financement du PER : trois conventions signées en 2005, 2006 et 2007 pour un montant total mobilisé de 100 M € à fin 2009 ;
- des appuis du projet FSP n°2002-45 « Appui au processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest » – volet UEMOA, pour un montant de 4 M € ;
- des autres moyens mobilisés sur ces mêmes objectifs par le MAEE, notamment en matière d'assistance technique ;
- en termes géographiques, l'évaluation supposait une appréhension globale de la zone UEMOA, mais avec un approfondissement plus spécifique (études de cas) des projets du PER menés dans deux pays (Burkina Faso et Sénégal).

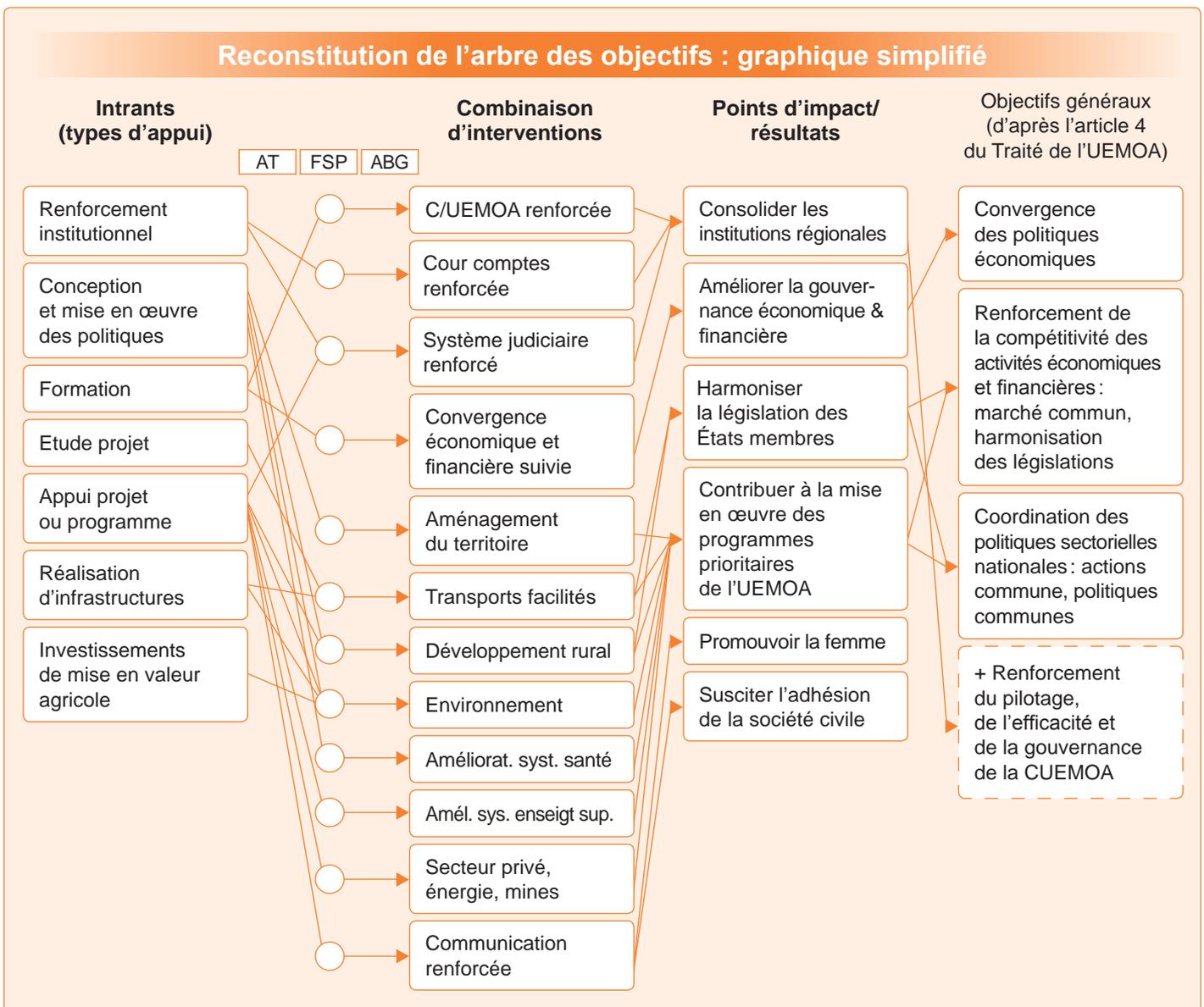
# 2. ANALYSE ET ÉVALUATION DES INTERVENTIONS

## 2.1 Reconstitution du cadre logique

→ La reconstitution des instruments d'analyse implicites (arbre des problèmes, arbre

des objectifs, diagramme du cadre logique) révèle qu'une combinaison de différents types d'appuis porte sur les points d'impact sélectionnés dans l'arbre des objectifs, avec des résultats attendus, eux-mêmes axés sur un ou des objectifs spécifiques.

Reconstitution de l'arbre des objectifs : graphique simplifié



## 2.2 Cartographie des interventions

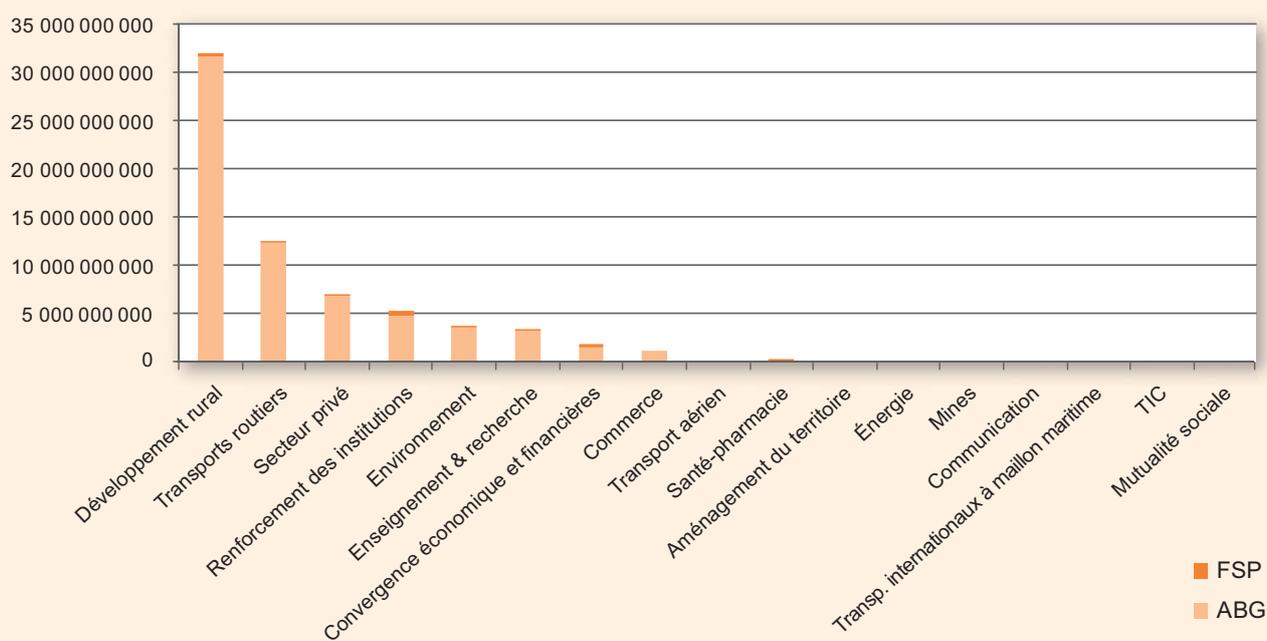
➔ En suivant le diagramme du cadre logique de gauche à droite :

**La ventilation par type d'appuis** évolue entre le FSP et l'ABG, avec le passage à la phase de réalisation des projets d'infrastructure (hydraulique villageoise essentiellement) et de mise en œuvre agricole. Toutefois, compte tenu du changement d'échelle entre FSP (moins de 4 millions d'€) et ABG (100 millions d'€), le sous-total des

interventions hors projets, et notamment la composante «renforcement institutionnel», s'ils diminuent en valeur relative entre le FSP et l'ABG, augmentent en valeur absolue.

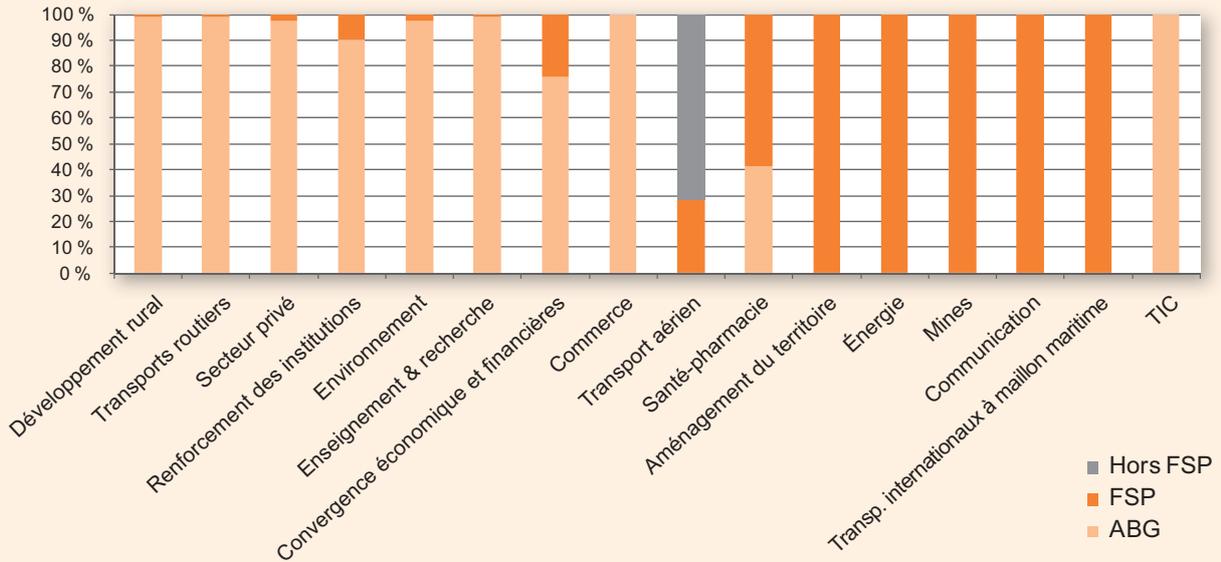
**Par point d'impact sectoriel**, le développement rural se taille la part du lion, suivi par les transports routiers, l'appui au secteur privé, le renforcement des institutions, l'environnement, l'enseignement et la recherche, la convergence économique et financière. Les autres secteurs sont l'objet d'un saupoudrage. Toutefois, l'impression de saupoudrage serait atténuée par l'inclusion des montants au titre de l'assistance technique.

Ventilation des points d'impact de l'aide

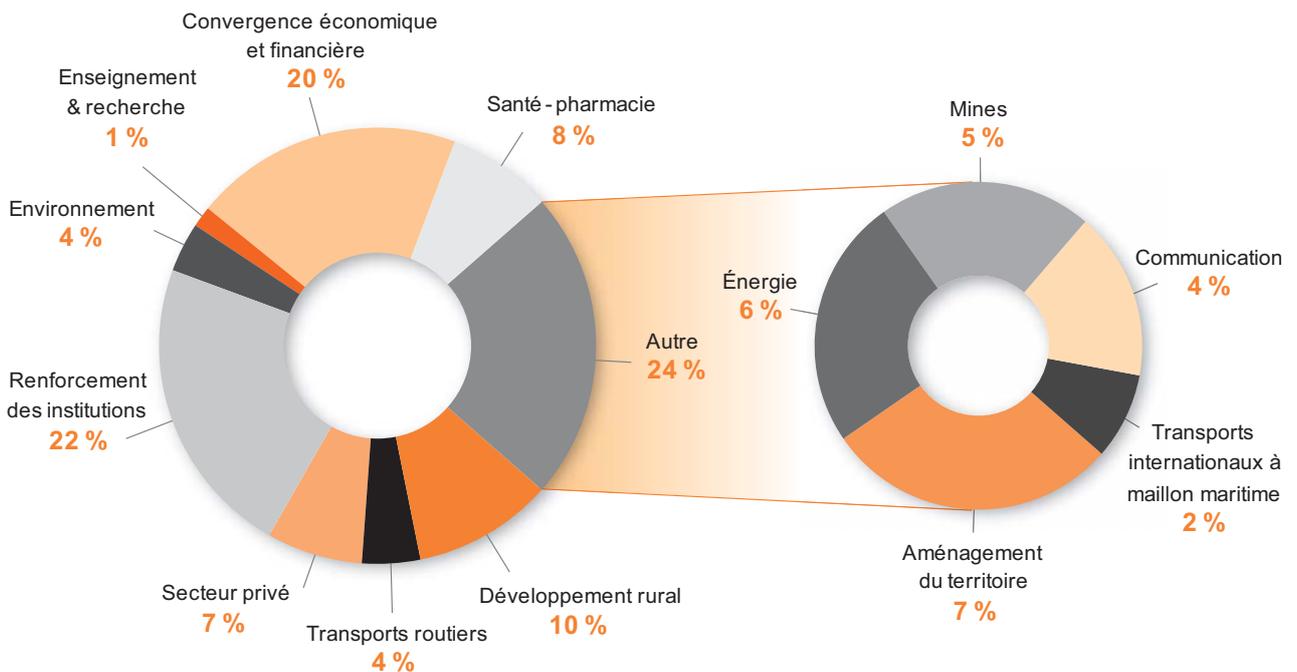


Autre fait intéressant : le déplacement des points d'impact privilégiés entre le FSP et l'ABG.

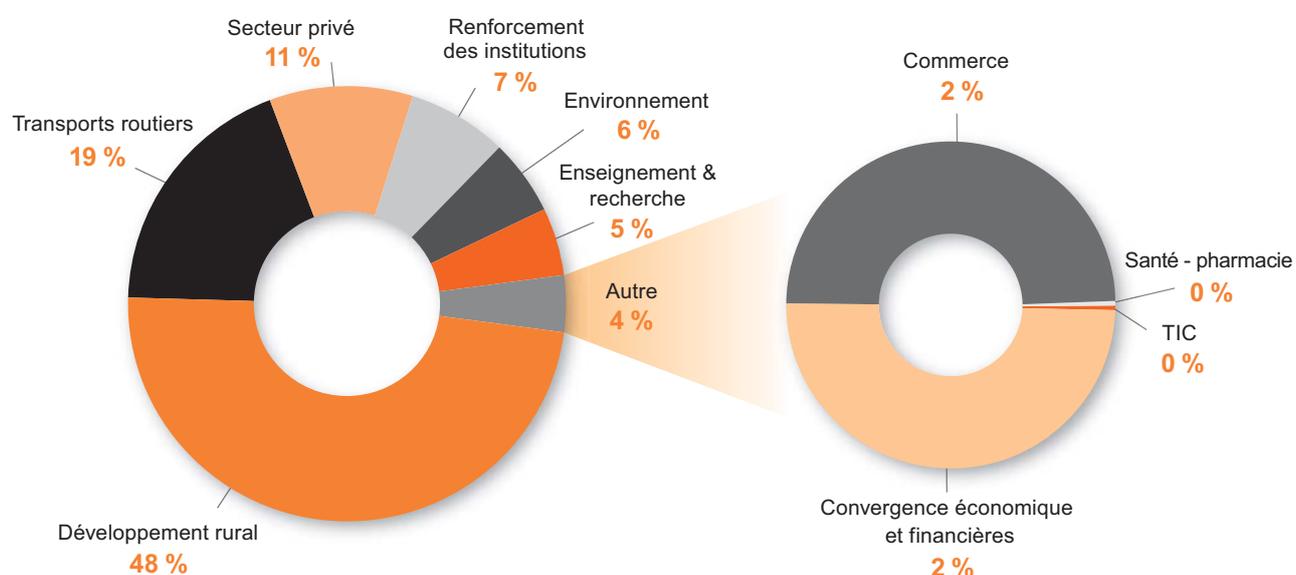
### Déplacement des points d'impact entre FFSP en ABG



### FSP



## ABG



## Ventilation des points d'impact de l'aide (données en FCFA)

### Modalité d'intervention

Politiques sectorielles	ABG	FSP	Hors FSP	Total général
Amélioration de l'environnement	3 675 598 975			<b>3 675 598 975</b>
Aménagement du territoire		158 513 500		<b>158 513 500</b>
Convergence économique	1 481 821 614	473 442 000		<b>1 955 263 614</b>
Énergie		136 784 000		<b>136 784 000</b>
Industrie	6 942 073 909	168 991 442		<b>7 111 065 351</b>
Mines		115 397 500		<b>115 397 500</b>
Politique agricole de l'Union (PAU)	31 710 820 735	335 115 079		<b>32 045 935 814</b>
Promotion du marché commun	1 141 301 664			<b>1 141 301 664</b>
Renforcement institutionnel	4 846 126 675	627 023 970		<b>5 473 150 645</b>
Social et culturel	3 436 456 804	222 219 430	7 200 000	<b>3 665 876 234</b>
Télécommunications et TIC	12 487 195			<b>12 487 195</b>
Transport	12 349 032 629	291 376 000	360 776 350	<b>13 001 184 979</b>
<b>Total général</b>	<b>65 595 720 200</b>	<b>2 528 862 921</b>	<b>367 976 350</b>	<b>68 492 559 471</b>

On note une meilleure sélectivité des interventions et une meilleure concentration sur un nombre plus limité de points d'impact avec l'ABG. Les points d'impact suivants sont abandonnés : aménagement du territoire, énergie, mines, communication, transports aériens et transports internationaux à maillon maritime. Notons toutefois que les mines ont bénéficié en outre d'une assistance technique non chiffrée et d'un FSP SIGAfrique non compris dans le périmètre d'analyse. Notons aussi que le secteur de l'énergie va, à compter de l'ABG 2010, recevoir une attention et des moyens croissants de la part de la France.

S'agissant de la **ventilation par objectifs spécifiques**, le FSP se concentrait sur 3 axes :

- renforcement institutionnel ;
- gouvernance économique et financière ;
- politiques sectorielles (à travers trois objectifs spécifiques : formuler les politiques, harmoniser la législation et mettre en œuvre des projets et des programmes).

Des actions d'un faible montant ont été consacrées à la promotion de l'égalité hommes-femmes et à susciter l'adhésion de la société civile.

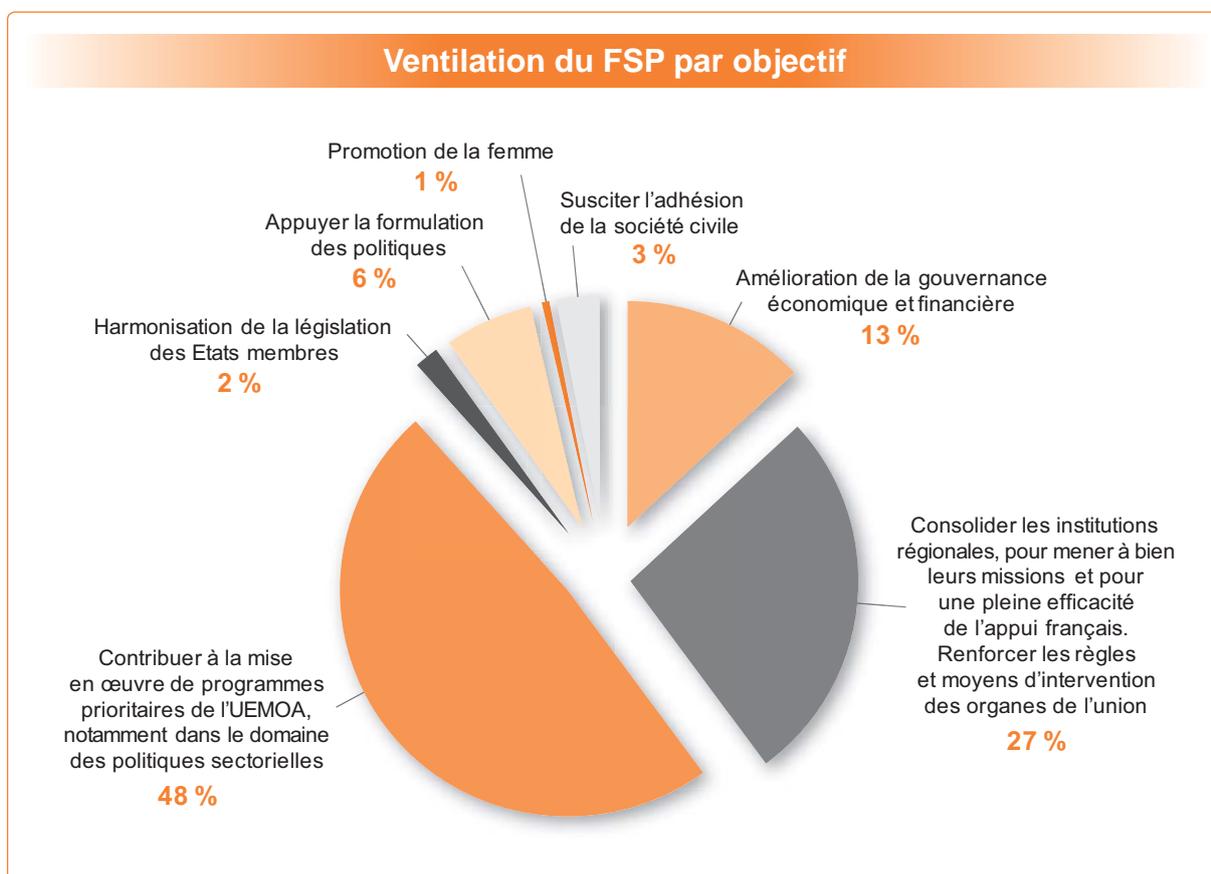
L'ABG se situe dans la continuité du FSP. Elle poursuit le renforcement institutionnel et l'harmonisation des législations (en leur consacrant des moyens moins importants en pourcentage, mais plus importants en valeur absolue). Surtout, elle poursuit la mise en œuvre des politiques sectorielles, principalement sous forme de projets.

Les actions en vue de l'adhésion de la société civile et de la promotion de l'égalité hommes-femmes ne sont pas retenues dans l'ABG.

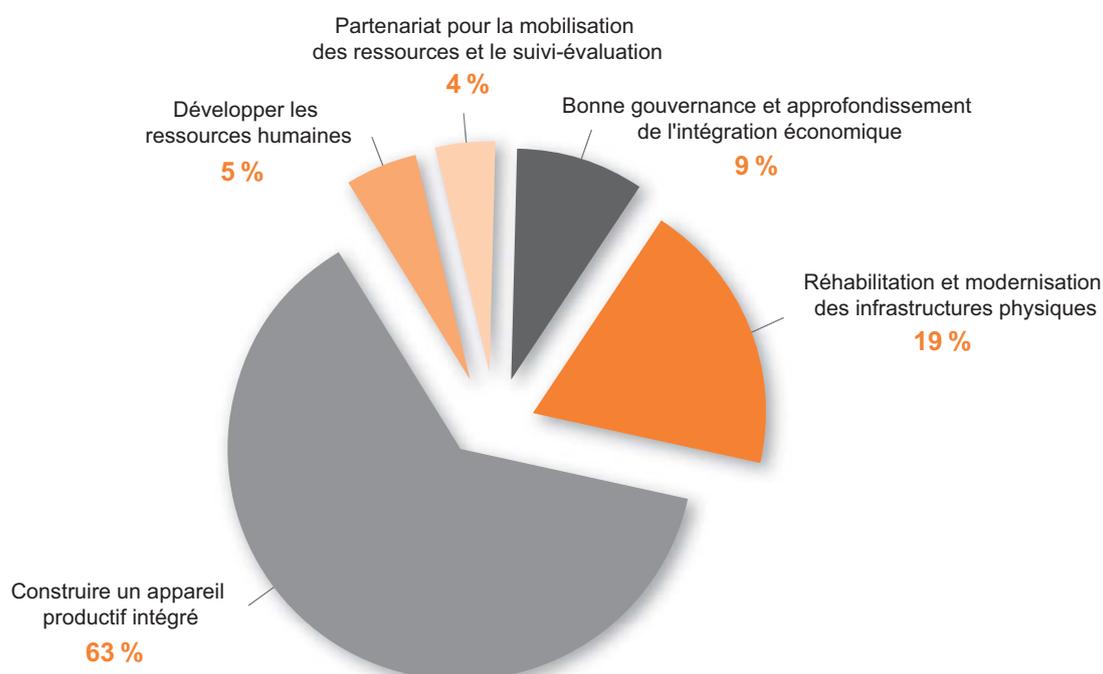
### Synergies utilisées

On observe :

- une synergie des interventions avec les domaines couverts par certains assistants techniques durant cette période (macroéconomie, développement rural, santé) ;



## ABG : ventilation par objectif spécifique



- une synergie avec d'autres FSP. Ainsi, dans le domaine du développement rural : « Renforcement de l'approche régionale dans le partenariat Europe-Afrique sur le coton » et « Actions régionales pour la qualité dans le secteur agro-alimentaire en Afrique », dans le domaine minier (projet SIGAfric), dans le domaine de la santé (appui à la politique pharmaceutique) ;
- une complémentarité des interventions du FSP avec certains projets du PER, que ces interventions ont contribué à préparer.

### 2.3 Évaluation des interventions

→ Les interventions ont été évaluées selon une grille standard, avec des questions d'évaluation qui reflètent les préoccupations exprimées dans les termes de référence. Pour répondre à chaque question, des critères de jugement ont été formulés.

### Pertinence

**Quel est le bien fondé des orientations suivies et des choix effectués ? L'aide apportée par la France appuie-t-elle le processus d'intégration régionale ?**

La question du bien fondé de l'appui français et de sa contribution à l'intégration économique doit s'apprécier « des points de vue de la construction et de la consolidation des institutions concernées, des politiques économiques suivies et des programmes visant cette intégration » (d'après nos termes de référence).

S'agissant de la consolidation des institutions concernées, l'aide française a renforcé plusieurs départements de la Commission, et la Cour des comptes. Elle a accompagné la Commission dans une nouvelle vocation de gestion de projets. Elle finance l'intervention du PNUD sur le plan stratégique et le CBMT de la Commission.

S'agissant des politiques économiques suivies, l'aide française a contribué au processus de

convergence économique, à l'harmonisation des finances publiques, à la définition et à la mise en œuvre des politiques sectorielles

S'agissant des programmes visant cette intégration, certains des programmes financés par la France (Programme d'appui aux centres d'excellence régionaux [PACER], Programme de renforcement et de mise à niveau des entreprises [PRMN], hydraulique villageoise) poursuivent des objectifs spécifiques qui participent indirectement à l'intégration régionale.

De façon générale, l'appui français a été aligné sur les objectifs généraux du traité de l'UEMOA. Cet alignement était garanti par (i) l'implication française dans la préparation du traité de l'UEMOA ; (ii) la démarche participative qui a présidé à l'élaboration du FSP. La France a ensuite accompagné la mise en œuvre du PER décidée en 2006.

On note que les défis suivants ont reçu peu d'attention : le dialogue de la Commission avec les États ; la circulation des personnes et des biens ; l'application du droit communautaire.

On note que, là où la France est intervenue, les problèmes de fonds n'ont pas toujours été attaqués de front, ou pas de façon vigoureuse :

- généralement parce que les solutions nécessitent une implication beaucoup plus forte des États (environnement des affaires, pratiques anormales, ouverture de certains marchés nationaux à la concurrence)
- s'agissant des infrastructures d'interconnexion, parce qu'elles n'ont pas occupé dans l'exécution du PER la part dominante qui était prévue.

## Efficiences

**Les bénéficiaires disposaient-ils des capacités à gérer les interventions à bonne fin, dans la transparence, selon un bon rythme d'exécution et à un coût raisonnable, et y ont-ils apporté les moyens et l'attention qu'ils méritaient ?**

La France, en acceptant de faire exécuter les conventions de financement signées avec la Commission de l'UEMOA au titre de l'ABG et

des FSP suivant les procédures de l'UEMOA, a pris le soin de mettre en place des règles spécifiques afin de minimiser les risques fiduciaires et de garantir une bonne mise en œuvre du PER. L'évaluation a conclu que ses objectifs ont été atteints. Parallèlement, la France a soutenu la C/UEMOA dans la remise en cause de son dispositif institutionnel et de gestion antérieur à 2007 et a préparé ses cadres à une adaptation rationnelle au nouvel environnement de réformes (nouveau régime financier et budget exécuté selon la logique de résultats) à travers ses appuis au renforcement des capacités. L'évolution de la situation par rapport à l'exécution des conventions de financements sus visés a montré que la France avait raison de faire ce choix.

## Coordination, complémentarité, cohérence

**Un (des) cadre(s) d'harmonisation des appuis entre institutions bénéficiaires et bailleurs et entre échelon régional et échelon national a(ont)-t-ils opéré de façon satisfaisante ?**

Des insuffisances ont été relevées à différents niveaux : coordination Commission-États ; coordination de l'UEMOA avec la CEDEAO et les autres OIG ; coordination inter-bailleurs ; coordination des interventions françaises au niveau régional et au niveau national, et entre MAEE et AFD. Les différents problèmes mentionnés sont pour beaucoup dans : la mauvaise gestion du cycle du projet, les duplications d'activité, le faible taux de réalisation du PER 1 et l'absence de système de suivi global ; le faible effet de levier de l'appui français.

L'articulation régional-national devient cruciale pour la bonne mise en œuvre des politiques communautaires au niveau des États, qui devra à l'avenir retenir toute l'attention des parties prenantes.

## Efficacité

**Les interventions ont-elles apporté les principaux résultats attendus dans les domaines clef ?**

Les interventions étaient bien préparées et ont apporté des résultats formulés en termes d'outputs, significatifs et de diverses natures :

mentionnons la réalisation d'un plan stratégique de développement de l'informatique, le recrutement d'experts, des formations, la toilette de la réglementation des finances publiques, la formulation et/ou la mise en œuvre de politiques sectorielles et de programmes dans les domaines de l'agriculture, de la gestion de l'eau et de l'environnement, des infrastructures et des transports routiers, de la santé et de la pharmacie, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la mise à niveau des entreprises, du transport aérien. Les coups d'éclairage sectoriels ont permis de vérifier par sondage la réalité et la qualité des prestations.

### **Les interventions ont-elles fait appel aux meilleures pratiques, en conformité notamment avec les principes de la déclaration de Paris ?**

La qualité du dialogue et du partenariat établi avec l'UEMOA est indéniable, selon les critères d'appropriation (mesurée à l'aune des initiatives prises et de la force de proposition manifestée), d'alignement sur les stratégies et les procédures de l'institution. Par contre, les donateurs ne remplissent pas le critère d'harmonisation de leurs procédures, et la gestion axée sur les résultats, adoptée par la Commission, doit encore devenir une réalité. Des progrès doivent encore être faits dans le domaine de la responsabilité mutuelle (le partenariat est quelque peu déséquilibré, avec plus d'obligations de la part de la commission que de la part de la France).

### **Impact**

#### **L'appui français a-t-il contribué à dynamiser l'intégration régionale et à renforcer les institutions bénéficiaires ?**

Les montants des appuis français n'ont pas eu assez d'effet de levier pour exercer un impact économique significatif : ils étaient en majorité destinés au programme économique régional. Les projets financés par la France ont bien marché, mais ils étaient de petite échelle, tandis que les grands projets d'infrastructure desquels un puissant effet d'entraînement est attendu accusent un retard important.

Les interventions ont renforcé les institutions. La France a participé à travers la ligne de renforcement des capacités de l'ABG au cofinancement

de l'intervention du PNUD sur les aspects stratégiques, a appuyé la gestion du PER, tandis que ses exigences concernant l'exécution des interventions qu'elle finançait ont également contribué à renforcer l'institution. Elle a placé des assistants techniques aux lieux clefs pour ses propres interventions, et la mission a recueilli plusieurs témoignages de compagnonnage réussi et de bon travail en équipe avec les cadres de la Commission. Une mention particulière doit être faite du recrutement d'experts nationaux à travers le FSP et au travers de la ligne de renforcement des capacités de l'ABG, qui ont accéléré l'acquisition de compétences par la Commission. La plupart de ces experts ont vu leur contrat renouvelé ou ont été titularisés.

### **Durabilité**

#### **Une stratégie d'atténuation des risques est-elle mise en œuvre, avec l'appui français ?**

La durabilité fait partie du plan stratégique 2011-2020 de l'UEMOA, qui inclut une stratégie d'atténuation des risques et a été préparé avec l'appui du PNUD sur financement français. Ce plan stratégique a été présenté au Conseil des ministres de l'UEMOA en octobre 2010.

Le processus de convergence, par la stabilité économique, financière et monétaire qu'il apporte, correspond au volet macroéconomique de la stratégie d'atténuation des risques. Le système de surveillance multilatérale bénéficie de l'appui français aux projections macroéconomiques et aux analyses de sensibilité.

Par contre, la France n'a que marginalement appuyé le système de surveillance de la politique commerciale des États membres, plutôt de la responsabilité d'autres partenaires du développement. Les acquis de l'union douanière sont menacés par le recours à des pratiques restrictives, voire illicites, la hausse des protections tarifaires via les taxes spécifiques perçues au cordon douanier, et une gestion peu coopérative de la crise alimentaire de 2008-2009.

# 3.

## PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

➔ L'aide française ne s'est pas portée sur certains problèmes de fond, qui doivent retenir toute l'attention :

- l'union douanière n'a pas instauré un marché commun en raison de la persistance d'obstacles à la circulation des personnes et des biens ;
- la fragilité de certains États, et parfois le manque de volonté politique, handicapent la mise en œuvre des réformes communautaires ;
- les économies ne sont pas soutenues par une dynamique d'intégration régionale, souffrent d'un manque de compétitivité et restent peu attractives en dehors des secteurs de rente, en raison d'une faible diversification, elles restent très exposées aux chocs exogènes et croissent moins vite que les autres économies d'Afrique subsaharienne.

### Stratégie d'intervention

La France manque d'une stratégie d'appui à l'intégration régionale. Objectifs, moyens et modalités d'intervention doivent désormais être redéfinis, en fonction des circonstances et des défis à relever, et en tirant les leçons des interventions passées.

Par ailleurs, l'articulation entre les interventions françaises au niveau régional et au niveau national mérite d'être renforcée, notamment en complétant les documents-cadre de partenariat avec les États par un document équivalent avec les deux communautés régionales.

### Coordination des politiques économiques

Les progrès en matière de convergence économique et financière, réels (notamment grâce à la rigueur accrue dans la gestion des finances et de la dette publiques) demeurent néanmoins fragiles, ce qui reflète la fragilité inhérente à des économies peu diversifiées et fortement exposées aux chocs exogènes. Ces progrès ne s'accompagnent pas d'une amélioration notable de l'intégration régionale ni des politiques commerciales, qui méritent d'être mieux suivies. C'est pourquoi le périmètre de surveillance multilatérale doit inclure la politique commerciale comme le processus d'intégration, au moyen d'indicateurs dédiés.

### Politiques sectorielles et impact des interventions françaises

La contribution française à la définition puis à la mise en œuvre des politiques sectorielles a été significative : elle a comblé un vide et répondu à une attente. Elle a renforcé les départements sectoriels de la Commission (sous forme de transferts de savoir-faire et de recrutements). Pourtant, l'impact est parfois décevant : ainsi, la politique agricole et de développement rural qui a mobilisé les moyens les plus importants, n'a pas débouché sur un décollage de la production, laquelle a du mal à suivre la croissance démographique, ni des rendements, même si certains États, comme le Burkina Faso, lancent leur « révolution verte ».

L'énorme travail sur l'harmonisation des politiques et des réglementations, appuyé par la France, se traduit plus en textes qu'en résultats, par insuffisance d'actions d'accompagnement ou de sensibilisation au niveau des États (exceptions : en matière judiciaire et de finances publiques).

Les politiques communautaires mériteraient une évaluation indépendante. Ces politiques doivent s'attaquer aux problèmes de fond, qui sont souvent transversaux par nature : la priorité est de lever les différents freins à la croissance de la zone UEMOA (facilitation des affaires [y compris la sécurité juridique], circulation des personnes et des biens, compétitivité, coûts des facteurs, attractivité, décloisonnement des marchés et leur ouverture à la concurrence, rattrapage en matière d'infrastructures et de capital humain).

Les entraves persistantes à la circulation des biens et des personnes, alors que la crise économique et alimentaire a multiplié les tentations protectionnistes, s'opposent toujours à la régionalisation des marchés et des chaînes de valeur. Les approches transversales doivent prévaloir, y compris dans la définition des politiques sectorielles, toujours tournées vers la normalisation et la qualité (y compris sanitaire), domaines où la France est déjà intervenue, mais également vers la gouvernance des secteurs, leur ouverture à la concurrence, le démantèlement des monopoles publics et privés. Ceci étant, les secteurs doivent rester les points d'impact privilégiés des réformes, les lieux de leur concrétisation.

La priorité est de construire un consensus politique sur ces questions, liées par ailleurs au bon déroulement du programme d'infrastructure. « L'infrastructure régionale suppose un haut degré de confiance entre les pays, ne fût-ce qu'à cause de la dépendance qu'elle implique vis-à-vis des voisins pour des ressources clé comme l'eau et l'électricité ».<sup>1</sup>

## Programme économique régional (PER)

Le bilan du PER est bon pour les projets financés par la France, mais les financements français n'ont pas eu l'effet de levier désiré, tandis que

les grands projets d'infrastructure, qui devaient constituer la part la plus importante du PER et doper les économies par le rattrapage opéré, démarrent à peine. On tirera les leçons de l'évaluation à mi-parcours du PER 1 (2006-10) pour remédier aux problèmes diagnostiqués et concevoir puis mettre en œuvre le PER 2 sur de bonnes bases<sup>2</sup>, en utilisant au mieux les compétences disponibles en matière de gestion du cycle du projet au niveau de la BOAD, et en s'appuyant davantage sur cette dernière pour bonifier les taux d'intérêt et catalyser les cofinancements, notamment en provenance des autres banques de développement.

L'aide française doit contribuer, directement ou indirectement, au rattrapage du retard en matière d'infrastructures d'interconnexion, qui constitue l'un des enjeux majeurs pour la sous-région, notamment dans une optique d'intégration régionale.

## Qualité du partenariat

La qualité du partenariat entre la France et l'UEMOA à travers ces appuis est bonne, avec un respect des meilleures pratiques contenues dans les principes de la déclaration de Paris néanmoins ce partenariat est handicapé par son caractère bilatéral, et le maintien d'une approche projet plutôt que programme même dans l'appui budgétaire, qui reste ciblé, à l'appui de projets spécifiques (qui, il est vrai, s'inscrivent dans un programme d'ensemble) plutôt que des politiques régionales, ou de la stratégie de la Commission. L'intensité du dialogue sur les politiques s'en ressent.

L'articulation entre les interventions des PTF auprès de l'UEMOA nécessite d'être renforcée. La qualité du partenariat entre la France et la Commission de l'UEMOA serait encore meilleure et davantage conforme aux meilleures pratiques découlant de l'application des principes de la déclaration de Paris, si elle s'exerçait dans un cadre multilatéral, autour d'une plateforme commune convenue entre la Commission et ses partenaires, avec alignement sur la stratégie

1- Banque mondiale/ AFD : « Infrastructures africaines : une transformation impérieuse », juin 2010 (page 141).

2- Se baser sur la fixation d'objectifs et une évaluation des besoins ; se baser sur un cadrage macro-économique et tenir compte des capacités financières des États ; inscrire des projets ayant déjà fait l'objet d'une étude de faisabilité technique et économique ; actualiser le PER chaque année ; être plus actif dans la recherche de financements, par exemple au travers de la création d'un comité technique tri-partite ; avoir davantage recours aux partenariats public/privé et au marché financier ; fédérer autour du PER le FAIR, le FRDA, le FDE mais aussi les programmes régionaux des bailleurs.

de l'institution, mise en pool des ressources ou financements budgétaires directs et non ciblés, recours aux procédures du bénéficiaire non seulement par la France, mais aussi par les autres partenaires, coordination de leurs appuis par la Commission, responsabilités mutuelles. La Commission, avec l'adoption d'un plan stratégique, les projections économiques et financières associées à la surveillance multilatérale, l'amélioration de sa gouvernance financière, l'adoption d'une gestion axée sur les résultats, bientôt d'un CBMT, est prête pour une telle mutation.<sup>3</sup>

Le dialogue sur les politiques nécessite un système de suivi et d'évaluation. En liaison avec la précédente recommandation, la France devrait appuyer la conception d'un ensemble d'indicateurs d'intégration régionale, élargi à d'autres aspects que la seule convergence économique et financière, voire la mise en œuvre du dispositif correspondant. Ce travail inspirerait utilement les autres communautés régionales d'Afrique.

### **Coordination et coopération avec la CEDEAO, les organismes intergouvernementaux (OIG) et les États**

Pour le succès des politiques sectorielles comme du PER, il faut :

- Jouer la carte régionale: assurer une bonne articulation / coordination entre le PER2 et le Programme Communautaire de Développement (PDC) que la CEDEAO est en train d'élaborer, créer des marchés régionaux dotés d'une supervision régionale (pour l'énergie, en tout premier lieu) afin de dimensionner les investissements à ces marchés, et partant d'assurer leur cohérence et d'optimiser leur rentabilité économique.

En matière de politiques sectorielles, l'enjeu est tant dans la coordination avec la CEDEAO que dans la coordination avec les institutions techniques régionales, qu'elles soient ou non rattachées à la CEDEAO (ex : CILSS, Afristat,

agences de bassin, etc.). La France, présente parfois au niveau des organes et le plus souvent techniquement auprès des multiples institutions régionales, peut jouer de son influence et contribuer informellement à la coordination régionale, notamment par le réseau des assistants techniques.

- Impliquer davantage les États pour une bonne articulation entre volet régional et volet national, pour démanteler les monopoles publics et privés, améliorer la gouvernance externe des secteurs, établir un système inclusif de suivi-évaluation.

Les interventions doivent être prolongées auprès des États, par un dialogue politique et par un accompagnement technique. Les progrès dans l'application de la réglementation communautaire doivent faire l'objet d'un suivi non plus ponctuel, mais régulier. L'accompagnement des réformes communautaires au niveau des États doit devenir un axe majeur et le point principal d'articulation entre les actions au niveau régional et au niveau national.

### **Modalités et poursuite des interventions**

#### **Poursuite du renforcement institutionnel**

Les appuis français ont contribué au renforcement des institutions. Ils ont accéléré l'acquisition de nouvelles compétences. Ils ont soutenu l'élaboration et la mise en œuvre de politiques sectorielles, un domaine que les autres partenaires de la Commission ne couvraient pas. Ils accompagnent la Commission dans sa nouvelle vocation de gestion de projets, notamment d'investissements. Ils financent la réflexion stratégique en cours.

Les assistants techniques français, présents dans de nombreux organismes régionaux, doivent l'être aussi à la Commission de l'UEMOA qui en constitue le pivot. Toutefois, avec le renforcement de la Commission, leur présence permanente peut sans doute être légère, stratégique et détachée des activités de substitution, et complétée

3- Par analogie avec les trois conditions d'éligibilité à l'appui budgétaire général de la Commission Européenne : existence d'un document de stratégie inclusif (DSRP), d'un cadre macroéconomique (programme avec le FMI) et d'un plan de renforcement des finances publiques.

par des missions de conseil ponctuels, d'autant plus que la Commission a l'habitude de, et sait travailler avec les consultants. Les assistants techniques doivent être placés soit auprès de l'institution qui exerce le leadership dans leur domaine, soit auprès de l'institution spécialisée qui joue le rôle d'agence d'exécution.

Le renforcement institutionnel est actuellement financé à travers l'ABG. Dans ce cadre, et au-delà du détachement d'un cadre de l'AFD Conseiller du Président pour le PER, un appui au renforcement de la cellule de gestion du PER et aux cellules nationales de suivi devrait être envisagé. La conception d'un nouveau projet sur fonds de solidarité prioritaire doit tenir compte des enseignements de l'exécution du FSP 2002-45 : concentration sur une liste restreinte

de priorités, procédures plus simples, limitation du nombre de tranches, de conventions et de décaissements, contrôle d'ensemble à mi-parcours et a posteriori par la Cour des comptes et non plus convention par convention.

### **Poursuite du financement des politiques et des programmes**

Même si la Commission s'est considérablement renforcée sur la période, institutionnellement comme financièrement, l'UEMOA mérite toujours de recevoir des financements français. En effet, les besoins de financement du Programme Economique Régional sont considérables, la Commission ne peut en financer qu'une faible partie sur ressources propres, et elle n'a pas jusqu'à présent pour vocation de s'endetter.

# LISTE DES ACRONYMES

<b>2IE</b> .....	Institut international de l'eau et de l'environnement (Ouagadougou)
<b>ABG</b> .....	Aide budgétaire globale (Trésor français/ AFD)
<b>ABV</b> .....	Autorité du bassin de la Volta (Ouagadougou)
<b>ACAME</b> .....	Association africaine des centrales d'achat de médicaments essentiels (Ouagadougou)
<b>AFD</b> .....	Agence française de développement (France)
<b>AFRICATIP</b> .....	Association africaine des agences d'exécution des travaux d'intérêt public
<b>AGETIPE</b> .....	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi
<b>APE</b> .....	Accord de partenariat régional (Commission européenne)
<b>AT</b> .....	Assistance technique
<b>BAD</b> .....	Banque africaine de développement
<b>BCEAO</b> .....	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>BID</b> .....	Banque interafricaine de développement (institution de la CEDEAO)
<b>BOAD</b> .....	Banque ouest africaine de développement
<b>BRVM</b> .....	Bourse régionale des valeurs mobilières
<b>CAMES</b> .....	Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur
<b>CEDEAO</b> .....	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>CESAG</b> .....	Centre africain d'études supérieures en gestion (Dakar)
<b>CREPMF</b> .....	Conseil régional de l'épargne et des marchés financiers
<b>CSLP</b> .....	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
<b>C/UEMOA</b> .....	Commission de l'UEMOA
<b>CBMT</b> .....	Cadre budgétaire à moyen terme
<b>CEFEB</b> .....	Centre d'études et de formation en économie bancaire
<b>CILSS</b> .....	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
<b>CIMA</b> .....	Conférence interafricaine des marchés d'assurance
<b>CNPE</b> .....	Comités nationaux de politique économique
<b>CORAF</b> .....	Conseil ouest et centre africain pour la recherche et le développement agricole
<b>CRCA</b> .....	Conseil régional de contrôle des assurances
<b>DCP</b> .....	Document cadre de partenariat
<b>DATC</b> .....	Direction de l'aménagement du territoire communautaire, des transports et du tourisme (C/UEMOA)

<b>DDE</b> .....	Département du développement de l'entreprise, des télécommunications et de l'énergie (C/UEMOA)
<b>DDRE</b> .....	Département du développement, des ressources naturelles et de l'environnement (C/UEMOA)
<b>DDSC</b> .....	Département du développement social et culturel (C/UEMOA)
<b>DMRC</b> .....	Direction du marché régional, du commerce, de la concurrence et de la coopération (C/UEMOA)
<b>DPE</b> .....	Département des politiques économiques et de la fiscalité intérieure (C/UEMOA)
<b>DSAF</b> .....	Département des services administratifs et financiers (C/UEMOA)
<b>EISMV</b> .....	École inter-États de médecine vétérinaire
<b>FAIR</b> .....	Fonds d'appui à l'intégration régionale
<b>FAO</b> .....	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>FEER</b> .....	Fonds de l'eau et de l'équipement rural (Burkina Faso)
<b>FRDA</b> .....	Fonds régional de développement agricole
<b>FDE</b> .....	Fonds de développement de l'énergie
<b>FSP</b> .....	Fonds de solidarité prioritaire (MAEE)
<b>IMOA/WAMI</b> .....	Institut monétaire ouest africain
<b>IRED</b> .....	Initiative régionale pour l'énergie durable
<b>MAEE</b> .....	Ministère des Affaires étrangères et européennes (France)
<b>MEIE</b> .....	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (France)
<b>MOD</b> .....	Maîtrise d'ouvrage déléguée
<b>OIG</b> .....	Organisation intergouvernementale
<b>OMS</b> .....	Organisation mondiale de la santé
<b>PACER</b> .....	Programme d'appui aux centres d'excellence régionaux
<b>PACITR</b> .....	Programme d'action communautaire des infrastructures et des transports routiers
<b>PAPED</b> .....	Programme d'appui et programme de l'APE pour le développement (Commission européenne)
<b>PAU</b> .....	Politique agricole de l'union (UEMOA)
<b>PCD</b> .....	Programme de développement communautaire (UEMOA)
<b>PER</b> .....	Programme économique régional (UEMOA)
<b>PIB</b> .....	Produit intérieur brut
<b>PIR</b> .....	Programme indicatif régional (UE)
<b>PNUD</b> .....	Programme des Nations unies pour le développement
<b>PRMN</b> .....	Programme de restructuration et de mise à niveau de l'industrie des États membres de l'UEMOA
<b>PTF</b> .....	Partenaires techniques et financiers
<b>ROPPA</b> .....	Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest (Ouagadougou)
<b>SCAC</b> .....	Service de coopération et d'action culturelle (auprès des ambassades de France)
<b>SPIDS</b> .....	Syndicat professionnel des industries et des mines du Sénégal
<b>UEMOA</b> .....	Union économique et monétaire ouest africaine
<b>UPS</b> .....	Unité de programmation stratégique
<b>ZMOA/WAMZ</b> .....	Zone monétaire ouest-africaine

# GRILLE D'APPRÉCIATION DES TRAVAUX DES CONSULTANTS<sup>4</sup>

⇒ L'appréciation du travail des évaluateurs permet d'apprécier pour chaque critère la performance du travail des évaluateurs. Ainsi, chaque membre du comité de pilotage apprécie de manière personnelle et la plus impartiale possible la qualité du travail fourni. L'ensemble fera l'objet d'une synthèse agrégée des notes permettant de fournir un indicateur efficace de qualité et donc de pertinence des résultats. En cas de désaccords entre les membres du Comité, ils sont consignés dans les commentaires. La notation collégiale permet de mettre en valeur les points focaux, c'est-à-dire les éventuels points de clivage de l'action évaluée. Ce faisant, cette grille permet d'apporter une démarche objective face à une perception subjective de la qualité d'une évaluation.

Résultat général : **4,0/5**

## 1. Justification, buts et objectifs de l'évaluation

-- - = + ++ Note : **4,0/5**

Le rapport indique pourquoi et pour qui l'évaluation est entreprise, et pourquoi à ce moment-là. Le but de l'évaluation est conforme à l'apprentissage et à la redevabilité, et les objectifs définissent ce que l'évaluation se propose d'atteindre.

## 2. Le champ de l'évaluation

-- - = + ++ Note : **4,0/5**

Le domaine d'étude est clairement déterminé (problèmes abordés, financements, durée, types d'intervention, couverture géographique, groupes cibles...). Le rapport d'évaluation analyse la logique d'intervention et établit les constatations à différents niveaux (intrants, activités, résultats et impacts). Les critères du CAD sont appliqués. Les critères non utilisés sont explicités ainsi que d'autres critères éventuellement introduits. Les questions évaluatives sont clairement renseignées.

**Commentaire** : une bonne interaction avec le Comité de pilotage a permis d'ajuster l'approche du champ d'évaluation.

## 3. Contexte

-- - = + ++ Note : **3,8/5**

La politique du donateur et celle du partenaire sont exposées, ainsi que leurs objectifs et stratégies respectives. Les éléments du contexte institutionnel et socio-politique sont présentés, ainsi que les modalités d'intervention.

**Commentaire** : les éléments de contexte institutionnel et sociaux-politique initialement éloignés de l'objet de l'évaluation ont pu être affinés.

4- Document standard de qualité réalisé dans le cadre d'un groupe de travail du réseau de l'évaluation au développement du CAD (Comité d'aide au développement – OCDE).

## 4. Méthodologie

-- - = + ++ Note : 4,3/5

Le rapport décrit les méthodes d'évaluation appliquées, le processus adopté, en démontrant leur validité et leur crédibilité. Les choix sont justifiés et les limites ou défauts éventuels sont explicités. Les différentes parties prenantes sont impliquées dans l'évaluation. Le rapport indique les modalités de choix des protagonistes et de leur participation. Les critères de sélection d'un échantillon sont présentés et justifiés.

**Commentaire :** le cabinet a su faire évoluer sa méthodologie en prenant en compte les caractéristiques très particulières de l'objet de l'évaluation (ABG ciblée.)

## 5. Sources d'information

-- - = + ++ Note : 4,0/5

Le rapport expose dans le détail les sources d'information utilisées et assure leur validité par un croisement des données et l'application de méthodes variées. Les personnes interviewées et les documents consultés sont cités dans le rapport, en respectant les aspects de confidentialité.

## 6. Indépendance

-- - = + ++ Note : 4,0/5

Le rapport confirme l'indépendance des évaluateurs en mentionnant ouvertement les éventuels conflits d'intérêts. L'équipe d'évaluateurs, établie de manière équilibrée (genre et consultants locaux), et disposant d'experts de qualifications diverses, confirme qu'elle a pu travailler librement et sans interférences, en ayant eu accès à toutes les informations pertinentes et disponibles.

## 7. Éthique

-- - = + ++ Note : 4,0/5

L'évaluation assure une démarche attentive au bien être des participants, menée de manière intègre, respectueuse de l'anonymat et de la confidentialité. Les membres de l'équipe ont été en

mesure de se dissocier de certains jugements ou recommandations. Les désaccords sont présentés.

**Commentaire :** une certaine difficulté à se dissocier de jugements subjectifs, surmontée par une grande qualité d'écoute et un dialogue constructif avec le Comité de pilotage.

## 8. Garantie de la qualité

-- - = + ++ Note : 4,3/5

Les diverses parties prenantes ont eu l'occasion de se prononcer et de commenter les constats, jugements et recommandations. Le contrôle qualité est effectué tout au long de la démarche d'évaluation.

**Commentaire :** le dialogue a été permanent et de bonne qualité entre les consultants et le Comité de pilotage, qui aurait bénéficié d'une participation accrue des partenaires extérieurs.

## 9. Pertinence des résultats de l'évaluation

-- - = + ++ Note : 3,8/5

Les constatations et les enseignements tirés sont pertinents au regard des objectifs de l'évaluation, tout décalage étant expliqué. L'évaluation est conduite dans les limites de temps et de budget prévus au départ.

**Commentaire :** du retard pris par rapport au calendrier initial.

## 10. Exhaustivité

-- - = + ++ Note : 4,0/5

Le rapport d'évaluation traite de toutes les questions posées. Il comporte une synthèse. Les conclusions, recommandations et enseignements tirés sont exposés de manière logique et claire, et sont étayés par des constatations et des analyses, présentées de manière logique.

# MEMBRES DU COMITÉ DE PILOTAGE

## 1. Président

- **M. Bruno Cabrillac**, Direction des affaires internationales, Banque de France.

## 2. Secrétariat du Comité de pilotage

- **Mme Claude Leroy-Themeze**, chef de l'unité d'évaluation des activités de développement, DG Trésor, MINEFI.
- **M. Frédéric Bobay**, adjoint au chef de l'unité d'évaluation des activités de développement, DG Trésor, MINEFI.
- **Mme Christiane Zepfer**, chef du pôle de l'évaluation, DGM/SPR/PRG, MAEE.
- **M. Daniel Voizot**, ancien chef du pôle de l'évaluation, DGM/SPR/PRG, MAEE.

## 3. Ministères

### Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI)

- **M. Rémy Rioux**, sous-directeur des affaires financières multilatérales et du développement, SD MULTIFIN, DG Trésor.
- **M. Thomas Groh**, chef du bureau Afrique subsaharienne et AFD (MULTIFIN 2), sous-direction des affaires financières multilatérales et du développement, DG Trésor.
- **M. Abdelmalek Riad**, adjoint au chef du bureau Afrique subsaharienne et AFD (MULTIFIN 2), sous-direction des affaires financières multilatérales et du développement, DG Trésor.
- **M. Yves Charpentier**, conseiller financier pour l'Afrique, DG Trésor.

### Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE)

- **M. Robert Collin**, chef du pôle de la gouvernance financière (DGM/ECODEV/MGD).
- **Mme Aline Fortin**, chargée de mission au pôle de la gouvernance financière (DGM/ECODEV/MGD).
- **Mme Mathilde Bouye**, chargée de mission APE – intégration régionale au pôle de la politique européenne de développement (DGM/ECODEV/DEV).

- **M. Benoît Faivre-Dupaigre**, pôle sécurité alimentaire, S/D sécurité alimentaire et développement économique (DGM/BPM/ALIM).
- **Mme Françoise Cochaud**, chef du pôle solidarité, mission du réseau (DGM/SPR/RES).
- **M. Romain Louvet**, chargé de mission auprès du directeur, direction Afrique océan Indien (DAOI).
- **M. Terence Wills**, direction Afrique océan Indien (DAOI).

#### 4. Agence française de développement (AFD)

- **Mme Valentine Ferault-Duport**, chargée de mission institutions régionales et banques de développement, département Afrique (AFR).
- **M. Jean René Cuzon**, chargé de mission commerce et développement, stratégie et prospective (PSP/APR).
- **M. Bertrand Savoye**, chargé de mission à l'unité d'évaluation et capitalisation (RCH/EVA).

#### 5. Commission de l'UEMOA

- **M. Eugène Kpota**, directeur de cabinet du président de la Commission de l'UEMOA.
- **M. Albert Rabiou**, coordinateur cellule PER.
- **M. Patrick Salles**, conseiller président UEMOA.

#### 6. Personnalités qualifiées extérieures

- **M. Laurent Sillano**, Desk Officer intégration régionale et Burkina, unité Afrique de l'Ouest, DG développement, Commission européenne.
- **M. Wolfram Vetter**, Desk Officer intégration régionale et Burkina, unité Afrique de l'Ouest, Commission européenne.
- **M. Franck Perrault**, directeur ORWB, Banque africaine de développement (BAD).
- **M. Nicolas Lécrivain**, conseiller régional de coopération pour l'Afrique de l'Ouest, service de l'intégration régionale, ambassade de France au Burkina Faso.
- **M. Gilles Dufrenot**, professeur des universités, université d'Aix-Marseille 2, chercheur au développement de finances internationales (DFI), chercheur associé au CEPII.

# CONTENTS

<b>Executive Summary</b> .....	<b>28</b>
<b>Foreword</b> .....	<b>29</b>
<b>1. Context, Scope and Objectives of the Study</b> .....	<b>31</b>
<b>2. Analysis and Evaluation of the Interventions</b> .....	<b>33</b>
<b>3. Main Conclusions and Recommendations</b> .....	<b>41</b>
<b>Consultants work evaluation grid</b> .....	<b>47</b>
<b>Steering Committee Members</b> .....	<b>49</b>

# EXECUTIVE SUMMARY

**This summary recalls the objectives of the study and retains the main conclusions and recommendations of this report. It is designed to be read independently of the rest of the report and it includes a concise presentation of the most relevant general and statistical information for understanding of the subject.**

# FOREWORD

→ The Directorate General of the Treasury of the French Ministry of Economy, Finance and Industry and the French Ministry of Foreign and European affairs launched in March 2010 an evaluation on French cooperation support on regional integration in West Africa from 2002 to 2009.

The main objective of this study is to evaluate cooperation actions led by France in the West African economic and monetary union (WAEMU) through three mobilized instruments (global budgetary assistance, projects and technical support).

This study has been carried out in accordance with the evaluation principles of the Development Assistance Committee of the Organisation of Economic Cooperation and Development (OECD). It lies within the scope of the French international commitments in achieving the Millennium Development Goals (MDG).

Created in 1994, WAEMU main mission is to provide macroeconomic stability to its member states, to establish a customs union and, supported by the preexistent monetary union, to strengthen the economic integration by setting up an open and competitive common market. On the one hand, French support to the WAEMU consists of global budgetary assistance, intended to finance the Regional Economic Programme from 2006 to 2010 and, on the other hand, of support through the Priority Solidarity Fund and technical assistance provided to regional institutions. All of these financial contributions have been directly negotiated by the WAEMU Commission and have integrated its budget immediately.

A steering committee has been formed, composed of various institutions and agencies representatives (French Ministry of Economy, Finance and Industry, French Ministry of Foreign and European Affairs, French Development Agency, WAEMU Commission) and external skilled professionals.

The evaluation emphasizes the relevance and coherence of French supports to the WAEMU. The mobilized financial instruments (Global Budgetary Aid and Priority Solidarity Fund) and technical assistance are in accordance with the strategy and the goals of the WAEMU. The quality of the partnership between France and the WAEMU Commission is considered satisfactory by the consultants. French support allowed the strengthening of the WAEMU Commission sectoral departments and the acceleration of the acquisition of new skills such as the elaboration of community sectoral policies.

However, the report notes that French supports did not achieve the expected leverage, considering they did not contribute, thanks to loan subsidies, to implement the infrastructure projects that would frame the community dynamics, despite the positive outcomes of projects led by the Regional Economic Programme, funded by France. French aid did not apply to some of the WAEMU key issues, such as relations between the Commission and States, the lifting of the obstacles to economic integration, to free movement of goods and people, to a common market implementation, or to Union Law enforcement.

The recommendations formulated by the consultants suggest to strengthen and redefine the French strategy for regional integration in terms

of goals, means and methods of intervention. France should intensify its financial and technical supports to lift the obstacles to the economic integration via the future REP 2 (Regional Economic Programme 2) and to strengthen French aid leverage.

To conclude, those results encourage the reinforcement of institutional partnership between France and the WAEMU, as well as the continuation of French supports to its policies and programmes, which would be a coherent action with France involvement, through the Franc Zone, in the regional integration monetary section.

**Bruno Cabrillac**

Chief of the International affairs directorate,  
Banque de France,  
President of the Steering Committee

# 1. CONTEXT, SCOPE AND OBJECTIVES OF THE STUDY

## 1.1 Context

→ France intervenes within institutions that it has nurtured in the past and that it currently supports in their development. The creation of WAEMU was contemporaneous to the devaluation of the CFA franc in January 1994, and was mainly intended to:

- ensure the stability and the viability of the new exchange rate through strict macroeconomic discipline, under multilateral surveillance by following convergence indicators based on those of the European Maastricht Treaty that established the Euro;
- establishing a customs union;
- completing economic integration by creating an open and competitive common market, based on the free movement and the right of establishment throughout the union for people, as well as free movement of goods, services and capital.

The first two stages were completed in 1999 (adoption of the Stability Pact) and in 2000 (customs union) respectively. The next stage was the creation of a common market.

French support, which is the purpose of this evaluation, is part of this third stage. It is addressed using two different approaches: on the one hand the definition and implementation of common policies and a common legal framework, and on the other hand the development of an ambitious programme for the interconnection of economies (Regional Economic Programme or REP).

The creation of a common market was countered by a series of factors that cast a shadow over the economic environment, among which the Côte d'Ivoire crisis, considering the complementarity of the country's economy with those of the sub-region and its contribution to intra-regional exchanges which exceeded 80% at that time. The growth slump in Europe, which remained by far the zone's main partner, also weighed heavily. This context rekindled protectionist inclinations, revealed a lack of solidarity in the face of crisis, especially the food crisis of 2008, while governance problems or even a lack of conviction by States hindered the application of Community regulations as well the movement of people and goods.

Concerning the Regional Economic Programme (REP), it was not developed optimally. The creation of interconnection infrastructure is severely lagging, and it was not given priority in certain countries such as Côte d'Ivoire. In addition, the REP focused on road infrastructure, without extending the existing rail infrastructure in order to network both, and it did not anticipate the current energy crisis, which WAEMU will be facing in the second REP through the new Regional Initiative for Sustainable Energy (IRED). WAEMU countries therefore remain terribly under-equipped in comparison not only to the rest of ECOWAS but also to other low-income countries.

## 1.2 Objectives and scope of the evaluation

➔ The overall objective of the study can be expressed at two levels: retrospectively and prospectively.

The retrospective level concerned:

- 1) evaluating the support actions carried out by France through the three instruments that it utilised (global budgetary aid [GBA], Priority Solidarity Fund [FSP], technical assistance mechanisms) in terms of choice and results in relation (i) to WAEMU goals and (ii) to the French regional integration policy;
- 2) ensuring correct coordination between French support to WAEMU and French support to member countries and to other regional institutions on the one hand, and support from other technical and financial partners to WAEMU, on the other hand;
- 3) determining the appropriateness of each of the instruments used in relation (i) to the institution's own capacities, (ii) to the nature of the action carried out;
- 4) studying the synergy and the complementarity between these diverse instruments each with its own advantages and disadvantages.

The prospective level concerned:

- 5) identifying the best utilisation of support for the second REP;
- 6) formulating recommendations to optimise the support given to WAEMU in terms of targeted actions and the effectiveness of the instruments used;
- 7) formulating approaches to implement a French support strategy for regional integration, that articulates well with support given in countries.

The scope of the evaluation was limited in the following way:

- time-wise, the period covered was 2002 to 2009;

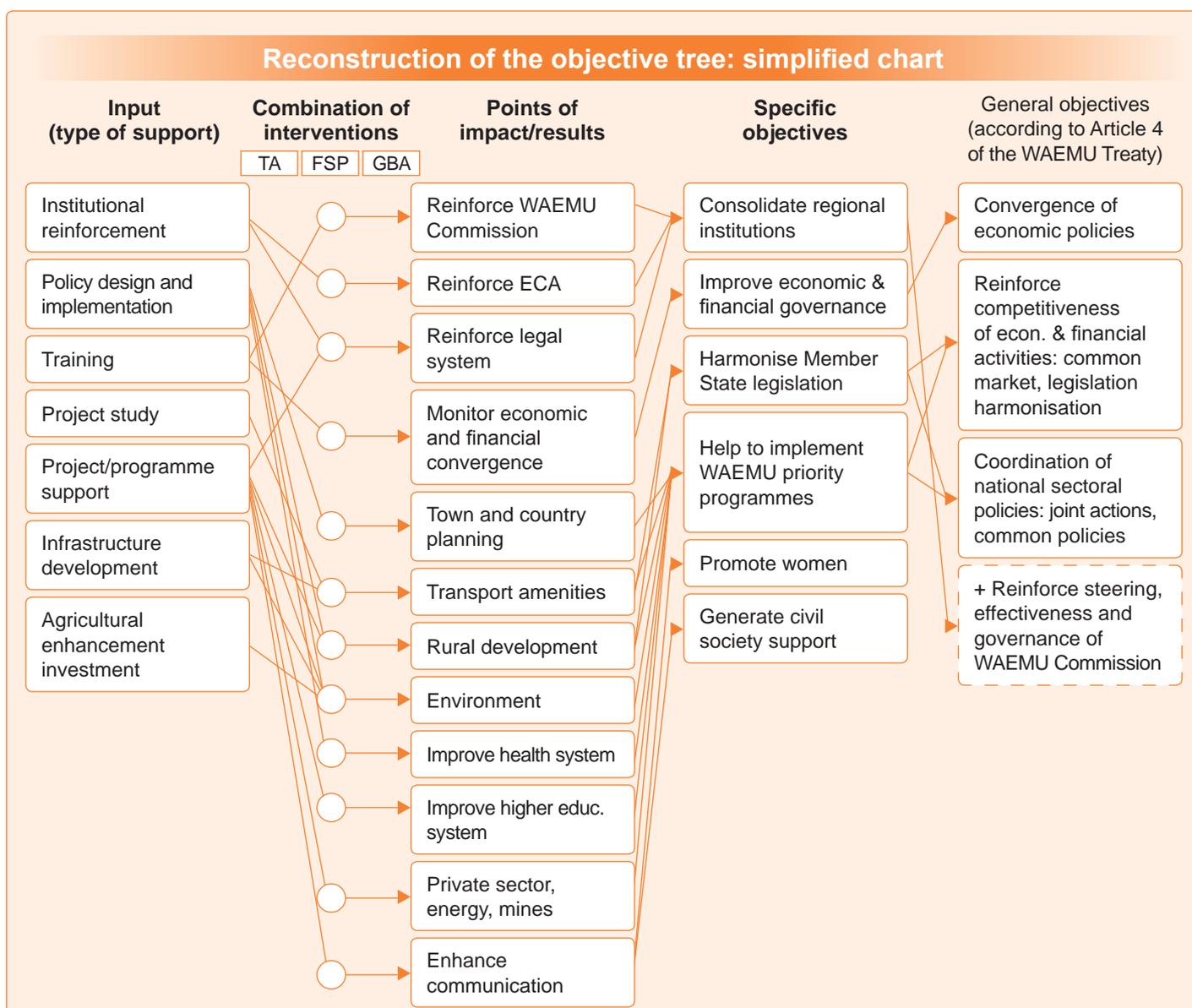
- subject-wise, it concerned French support to the WAEMU Commission deployed through:
  - global budgetary aid intended to finance the REP: three conventions signed in 2005, 2006 and 2007 for a total amount of €100 million mobilised at the end of 2009;
  - support from the FSP project no. 2002-45 "Support for the regional integration process in West Africa" – WAEMU chapter, for a total amount of €4 million;
  - other means used for these same objectives by the French Ministry of Foreign and European Affairs, especially in the area of technical assistance;
- in geographic terms, the evaluation involved a global understanding of the WAEMU zone but with a more specific investigation (case studies) of the REP projects carried out in two countries (Burkina Faso and Senegal).

# 2. ANALYSIS AND EVALUATION OF THE INTERVENTIONS

## 2.1 Reconstruction of the logical framework

➔ The reconstruction of the implicit analysis instruments (problem tree, objective tree,

logical framework diagram) reveals that a combination of different types of support concerns the points of impact selected in the objective tree, with the expected results, the latter being based on one or two specific objectives.



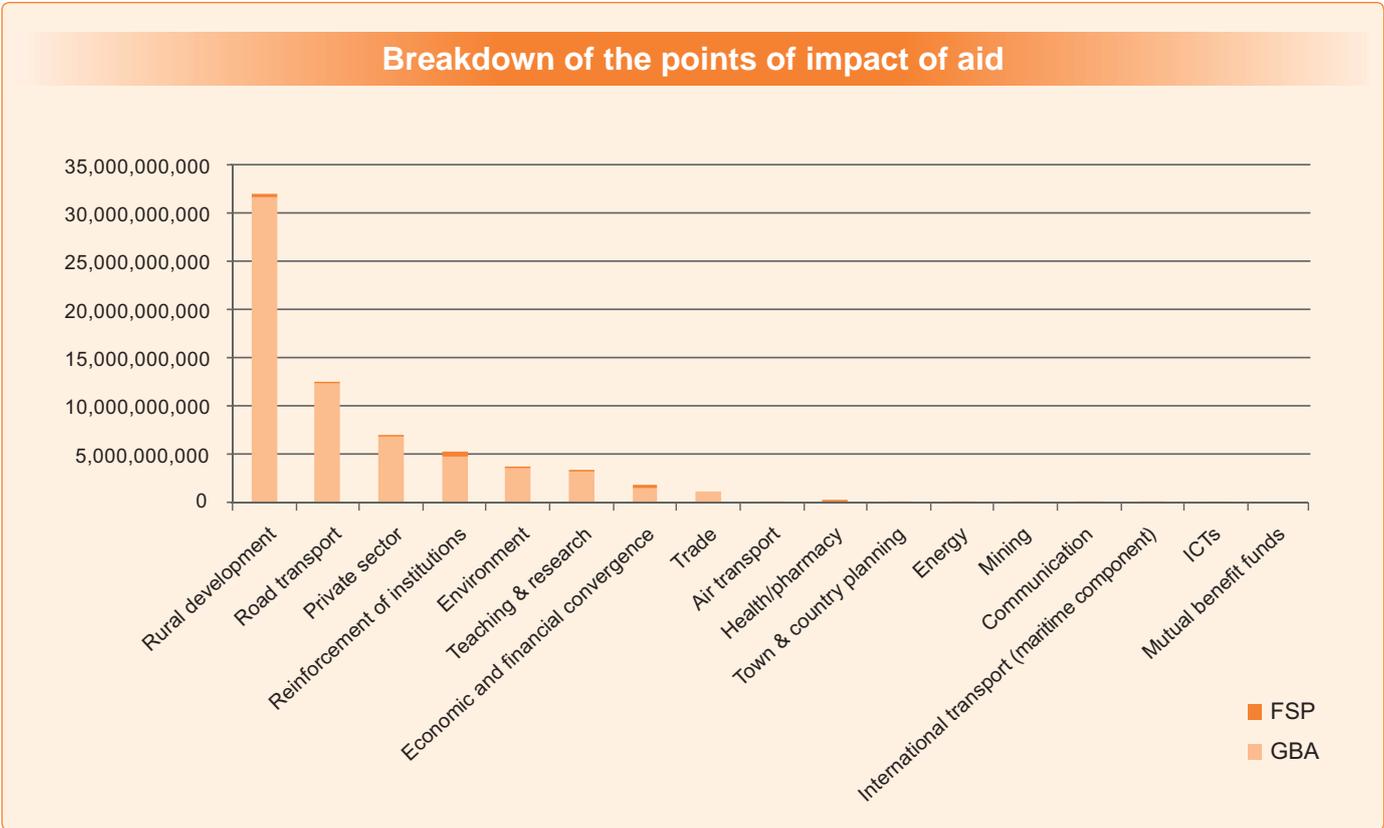
## 2.2 Mapping of interventions

➔ By following the diagram of the logical framework from left to right:

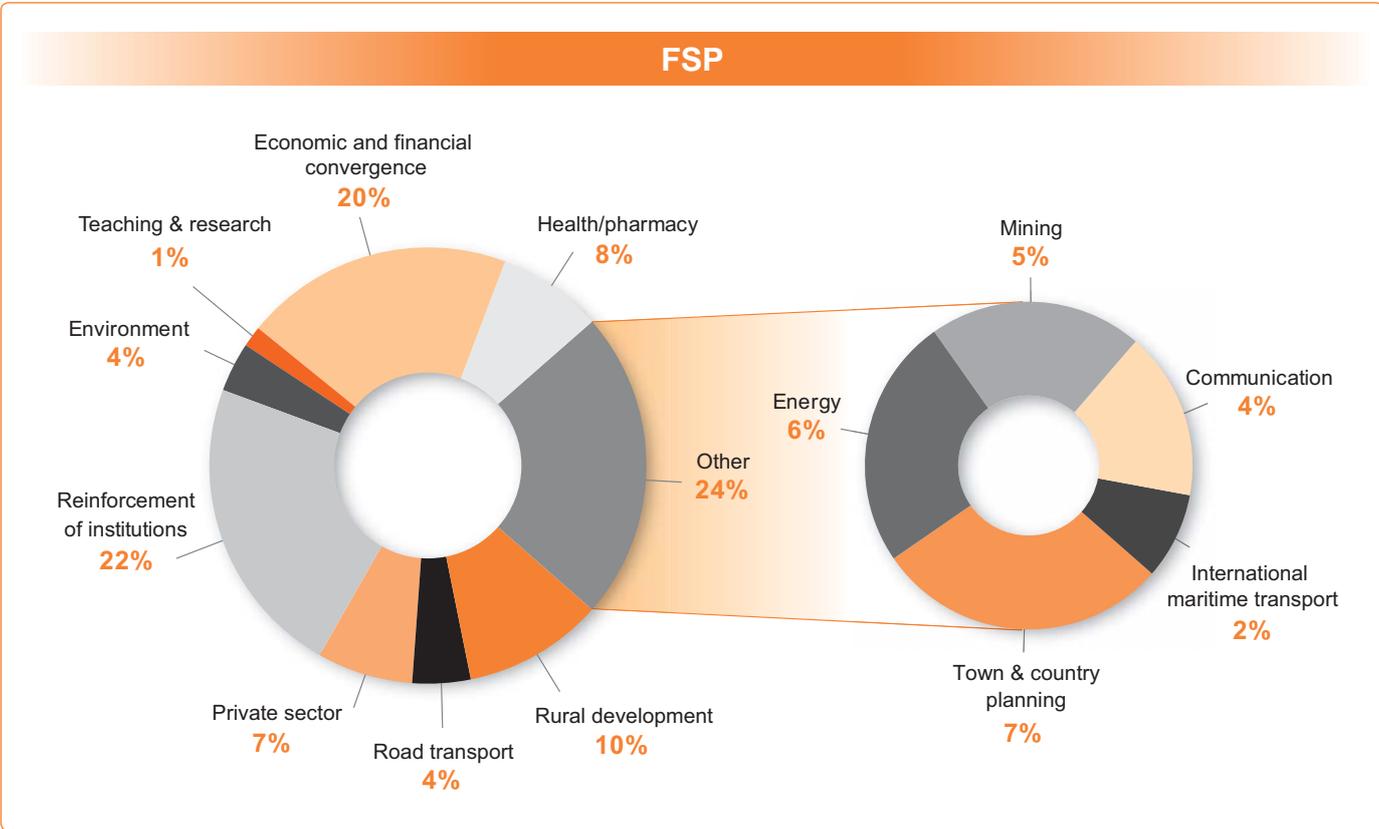
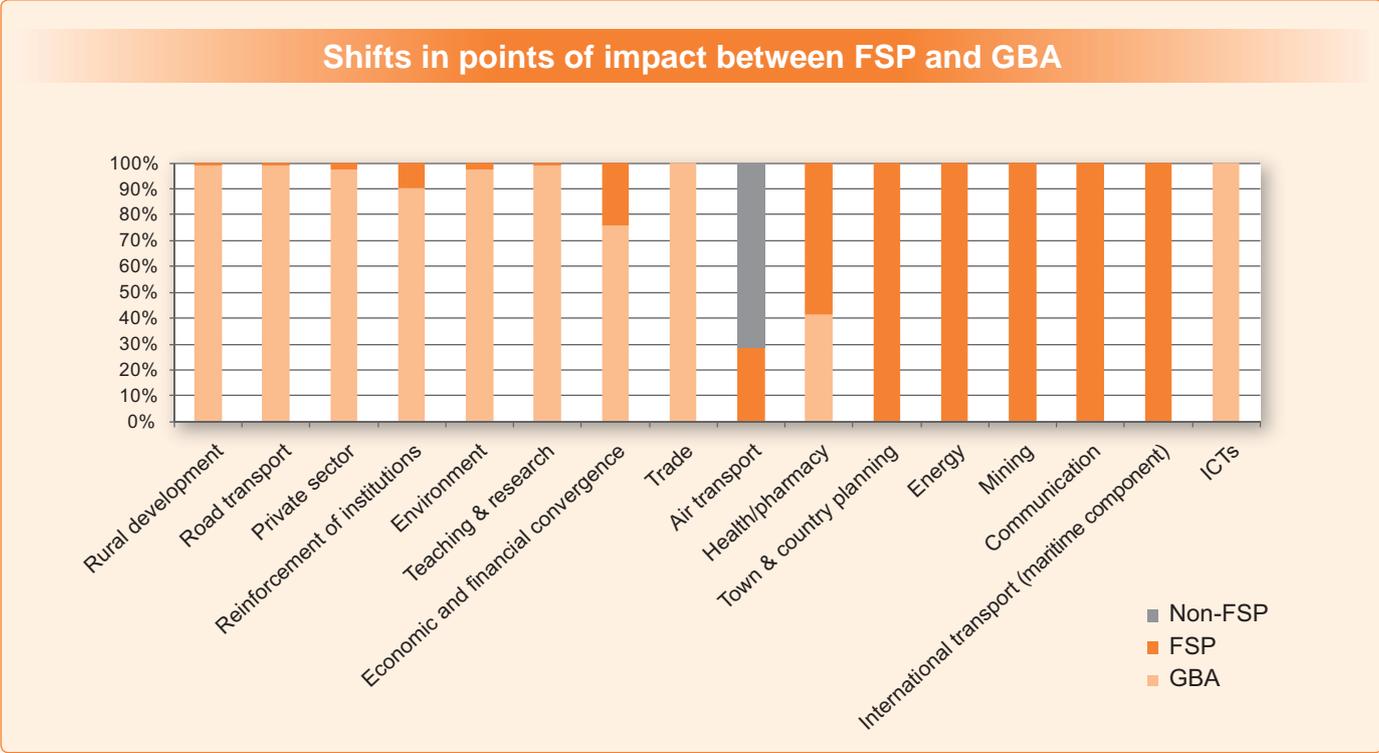
**The breakdown according to the type of support** is based on the Priority Solidarity Fund (FSP) and global budgetary aid (GBA) with a transition to the development phase of infrastructure projects (mainly village water engineering) and agricultural implementation. However, given the change of scale between the FSP (less than €4 million) and the GBA (€100 million), although the subtotal of non-project interventions and especially the

institutional reinforcement component decreases in relative value between the FSP and the GBA, it actually increases in absolute value.

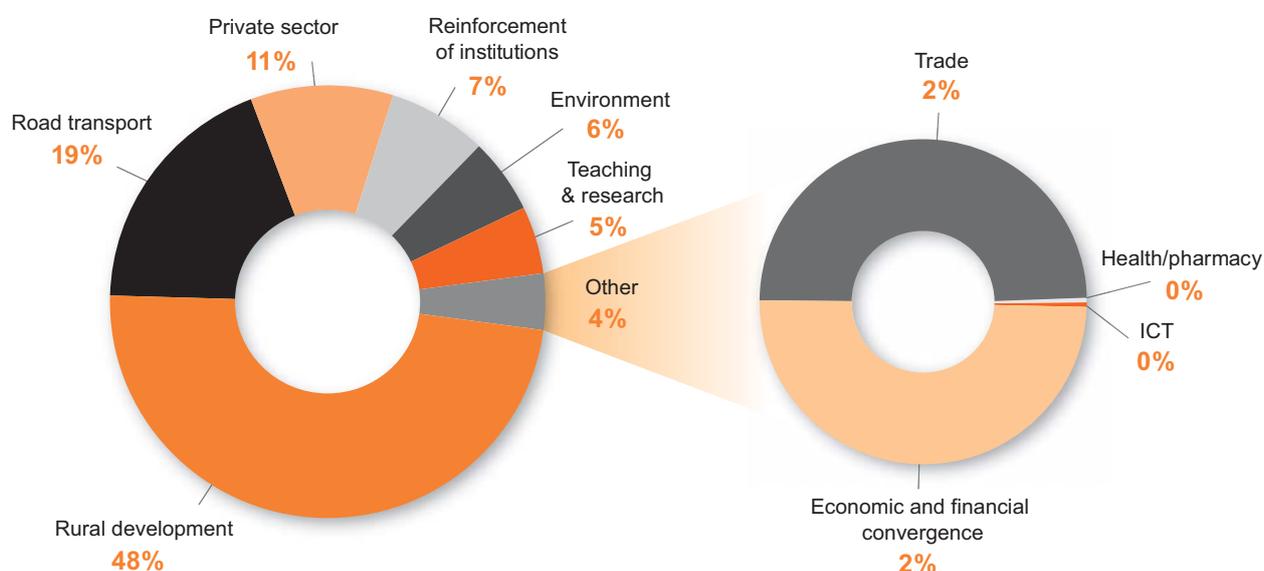
**By sectoral point of impact**, rural development takes the lion's share, followed by road transport, support for the private sector, institution reinforcement, the environment, teaching and research, and finally, economic and financial convergence. The other sectors receive a sprinkling of funds. Nevertheless this impression of funds being spread too thinly would be diminished by including the totals related to technical assistance.



Another interesting fact is the shift in preferential points of impact between the FSP and the GBA.



## GBA



## Breakdown of the points of impact of aid (data in CFA francs)

### Means of intervention

Sectoral policies	GBA	FSP	Non-FSP	Overall total
Environmental improvement	3,675,598,975			<b>3,675,598,975</b>
Town & country planning		158,513,500		<b>158,513,500</b>
Economic convergence	1,481,821,614	473,442,000		<b>1,955,263,614</b>
Energy		136,784,000		<b>136,784,000</b>
Industry	6,942,073,909	168,991,442		<b>7,111,065,351</b>
Mining		115,397,500		<b>115,397,500</b>
Agricultural policy of the Union (PAU)	31,710,820,735	335,115,079		<b>32,045,935,814</b>
Promotion of the common market	1,141,301,664			<b>1,141,301,664</b>
Institutional reinforcement	4,846,126,675	627,023,970		<b>5 473,150,645</b>
Social & cultural	3,436,456,804	222,219,430	7,200,000	<b>3,665,876,234</b>
Telecommunications & ICTs	12,487,195			<b>12,487,195</b>
Transport	12,349,032,629	291,376,000	360,776,350	<b>13,001,184,979</b>
<b>Overall total</b>	<b>65,595,720,200</b>	<b>2,528,862,921</b>	<b>367,976,350</b>	<b>68,492,559,471</b>

One can note better selectivity of interventions and a greater concentration on a more limited number of points of impact with GBA. The following points of impact have been abandoned: town and country planning, energy, mining, communication, air transport and international transport including a maritime component. It should be noted, however, that mining also received uncalculated technical assistance as well as an FSP entitled SIGAfrique (Network of Geological Surveys of Africa) that were not included in the scope of analysis. It should also be noted that the energy sector should receive increased attention and means from France, starting with the GBA of 2010.

Concerning the **breakdown by specific objectives**, the FSP focused on 3 themes:

- Institutional reinforcement
- Economic and financial governance
- Sectoral policies (through three specific objectives: formulating policies, harmonising legislation and implementing projects and programmes)

Inexpensive actions were carried out to promote gender equality and to encourage support from civil society.

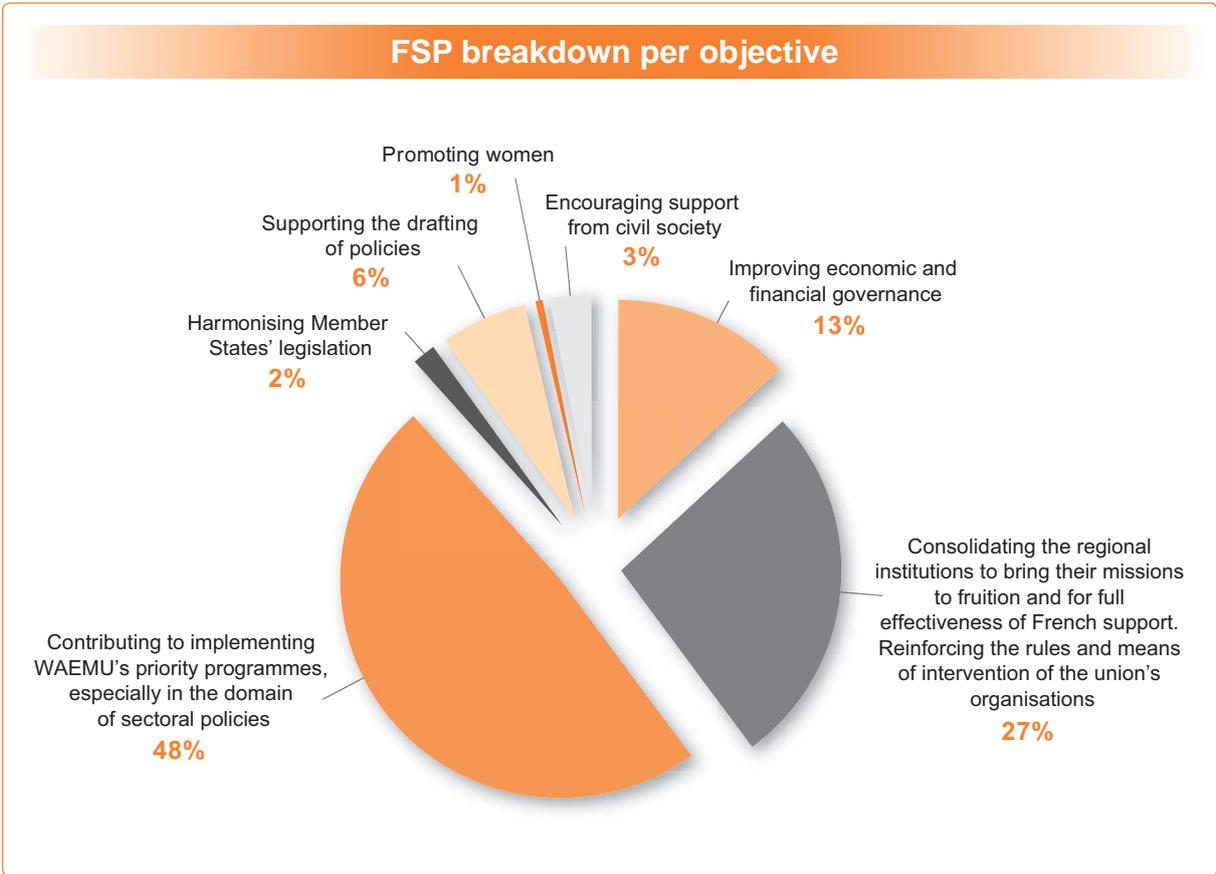
The GBA is in continuity with the FSP. It continues institutional reinforcement and the harmonisation of legislations (by granting them less from a percentage point of view, but more in absolute value). Above all, it continues to implement sectoral policies, mainly in the form of projects.

Actions to gain support from civil society and the promotion of gender equality are not part of the GBA.

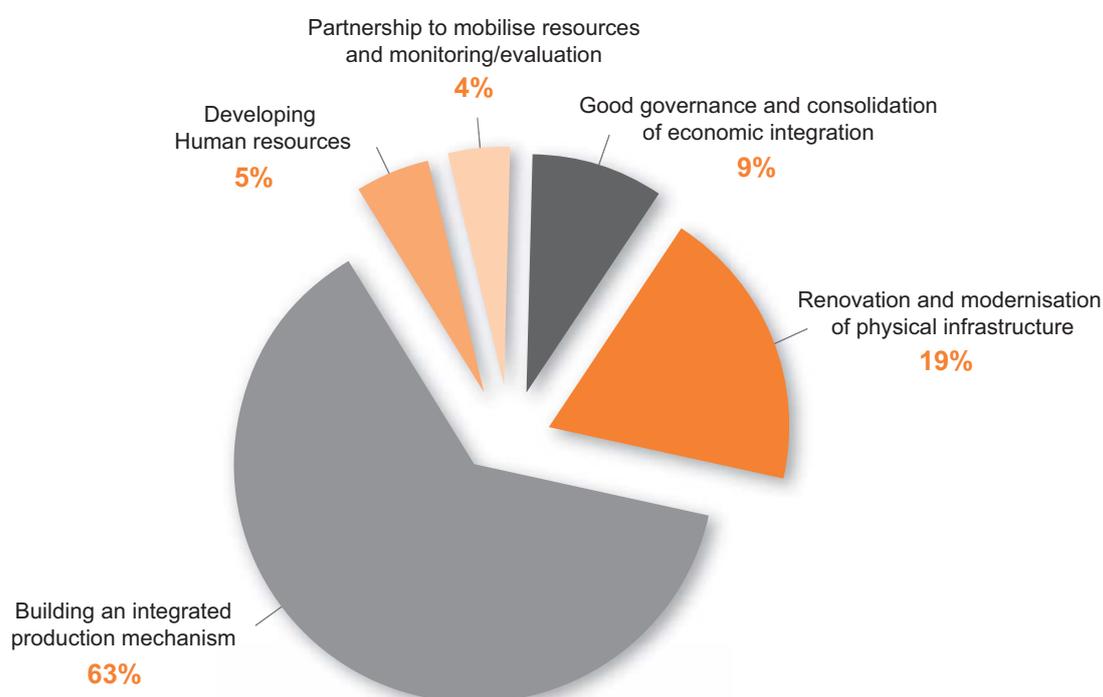
**Synergy utilised**

One can observe:

- A synergy between interventions in areas covered by certain technical assistants during this period (macroeconomics, rural development, health).
- Synergy with other FSPs, i.e. in the area of rural development: "Reinforcement of the Regional



## GBA: breakdown by specific objective



Approach in the EU-Africa Partnership on Cotton” and “Regional Actions for Quality in the Agri-Food Industry in Africa”; in the mining area (SIGAfrique project) and in the health area (support for the pharmaceutical policy).

- A complementarity of FSP interventions with certain REP projects that these interventions helped to prepare.

## 2.3 Evaluation of interventions

➔ The interventions were evaluated according to a standard grid, with evaluation questions that reflect the concerns expressed in the terms of reference. In order to respond to each question, judgment criteria were drafted.

### Relevance

**What is the validity of the position taken and of the choices made? Does French aid support the regional integration process?**

The question of the validity of French support and its contribution to economic integration should be evaluated from “the point of view of the construction and the consolidation of the institutions concerned, the economic policies implemented and the programmes targeting this integration” (according to our terms of reference).

As regards the consolidation of the institutions concerned, French aid reinforced several departments within the Commission and the Court of Auditors. It accompanied the Commission in a new vocation of project management. It finances the UNDP intervention from a strategic point of view as well as the Commission’s medium-term budgetary framework.

Concerning the economic policies being followed, French aid has contributed to the process of economic convergence, to the harmonisation of public finance and to the definition and implementation of sectoral policies.

As regards programmes aimed at facilitating this integration, certain programmes financed by

France (Programme for Support and Development of Regional Centres of Excellence [PACER], Restructuring and Upgrading Programme [PRMN], village water engineering) follow specific objectives that participate indirectly in regional integration.

Broadly speaking, French support has been aligned along the general objectives of the WAEMU Treaty. This alignment was guaranteed by (i) French involvement in preparing the WAEMU Treaty and (ii) the participative approach that led to the drafting of the priority solidarity fund (FSP). France then assisted with the implementation of the REP determined in 2006.

One can note that the following challenges have received little attention: dialogue between the Commission and the States; the movement of people and goods and the application of Community law.

One can also note that, where France has intervened, the basic issues have not always been tackled head-on, or at least not in a forceful manner:

- generally because the solutions require much stronger State involvement (business environment, abnormal practices, opening of certain national markets to competition)
- concerning interconnection infrastructure, because in the implementation of the REP it did not occupy the dominant place that had been intended.

## Efficiency

**Did the beneficiaries have the ability to manage the interventions through to successful completion, transparently, at a good rhythm of implementation and at a reasonable cost, and did they provide the means and the attention that they deserved?**

France, by accepting to enforce the financing agreements signed with the WAEMU Commission with regards to global budgetary aid and the priority solidarity funds pursuant to WAEMU procedures, has taken care to implement specific rules in order to minimise the fiduciary risks and to guarantee the correct implementation of the REP. The evaluation has concluded that the

objectives have been reached. In parallel, France supported the WAEMU Commission in calling into question its institutional and management mechanism prior to 2007 and prepared its executives for rational adaptation to the new environment of reforms (new financial regime and a results-based budget) through its support for capacity building. The evolution of the situation in relation to the enforcement of the aforementioned financing agreements has shown that France was right to have made this choice.

## Coordination, complementarity, coherency

**Did support harmonisation framework(s) between beneficiary institutions and donors and between regional and national level operate in a satisfactory manner?**

Shortcomings were detected at several levels: coordination between the Commission and States; coordination between WAEMU and ECOWAS and other IGOs; inter-donor coordination; coordination of French interventions at regional and at national level, and between the French Ministry of Foreign and European Affairs and the French Development Agency (AFD). The different issues mentioned have a lot to do with bad project cycle management, duplication of activity, the low completion rate of REP 1 and the absence of a global monitoring system as well as the weak leverage of French support.

Coordination between regional and national levels has become vital for the successful implementation of Community policies at State level, and it should receive the full attention of the stakeholders in the future.

## Effectiveness

**Did the interventions bring the main results expected in the key areas?**

The interventions were well prepared and led to significant results of varying nature, formulated in terms of output: we can mention the execution of a strategic plan to develop computer systems, the recruitment of experts, training programmes, the cleaning up of public finance regulations, the formulation and/or the implementation of sectoral policies and programmes in the areas

of agriculture, water management and the environment, infrastructure and road transport, health and pharmacy, higher level education and research, the upgrading of companies and air transport. The light that was shed on the situation from a sectoral point of view has led to a verification survey on the reality and the quality of services rendered.

### **Did the interventions call upon best practices, in compliance more particularly with the principles of the Paris Declaration?**

The quality of the dialogue and of the partnership established with WAEMU cannot be denied, according to the criteria of ownership (measured in comparison with the initiatives undertaken and the demonstrated proactivity) and of alignment with the institution's strategies and procedures. However, donors do not fulfil the criterion of harmonisation of their procedures, and results-based management adopted by the Commission has yet to become a reality. Progress has yet to be made in the area of mutual accountability (the partnership is somewhat imbalanced, with more obligations on the Commission's part than on France's).

## **Impact**

### **Did French support contribute to making regional integration more dynamic and to reinforcing the beneficiary institutions?**

The amount of French support did not have enough leverage to have a significant economic impact as it was mainly destined for the Regional Economic Programme (REP). The projects funded by France worked well, but they were of a small scale, whereas the major infrastructure projects with an expected major ripple effect are sharply lagging.

The interventions strengthened the institutions. France, through the "capacity building" line of GBA, helped to co-finance the UNDP intervention on the strategic aspects and supported management of the REP, and its requirements concerning the implementation of the interventions that it funded also helped to strengthen the institution. It placed technical assistants in key areas for its own interventions, and the mission received several accounts of successful companionship and good teamwork with the

Commission's executives. Special mention must be made of the recruitment of national experts through the FSP and through the "capacity building" line of GBA, which accelerated the Commission's skills acquisition. Most of these experts had their contracts renewed or were given permanent status.

## **Sustainability**

### **Has a risk mitigation strategy been implemented, with French support?**

Sustainability is part of the WAEMU Strategic Plan for the period 2011-2020, which includes a risk mitigation strategy. It was prepared with support from the UNDP and French funding. This strategic plan was presented to the WAEMU Council of Ministers in October 2010.

The process of convergence, through the economic, financial and monetary stability that it brings, corresponds to the macroeconomic chapter of the risk mitigation strategy. The multilateral monitoring system benefits from French support for macroeconomic forecasts and sensitivity analysis.

However, France has only marginally supported the monitoring system of the Member States' trade policy, which instead is the responsibility of other development partners. The acquired advantages of the Customs Union are threatened by resorting to restrictive or even unlawful practices, the increase of tariff protection through special taxes collected at the customs frontier, and the not-so-cooperative management of the 2008-2009 food crisis.

# 3. MAIN CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

- French aid did not focus on certain basic problems that should receive full attention:
- the Customs Union did not establish a common market, because of the persistent obstacles to the movement of people and goods;
  - the fragility of certain States and sometimes even the lack of political will have hindered the implementation of Community reforms;
  - the economies are not supported by regional integration dynamics, suffer from a lack of competitiveness and remain relatively unattractive outside the profitable sectors. Because of poor diversification they remain highly exposed to exogenous shocks and are growing at a slower rate than the other Sub-Saharan African economies.

## Intervention strategy

France needs a regional integration support strategy. The objectives, means and intervention methods should now be redefined in relation to the circumstances and to the challenges to be met and by learning from past interventions.

In addition, the coordination between French interventions at regional and national levels deserves to be strengthened, especially by supplementing the partnership framework documents between States with an equivalent document for the two regional communities.

## Coordination of economic policies

Although progress in the area of economic and financial convergence is real (particularly thanks

to increased rigour in the management of public finances and public debt), it remains fragile, thus reflecting the fragility that is inherent in economies that are relatively undiversified and strongly exposed to exogenous shocks. This progress does not go hand in hand with a significant improvement in regional integration or in trade policies, which deserve to be better monitored. This is why the multilateral monitoring perimeter must include the trade policy as well as the integration process, through means of dedicated indicators.

## Sectoral policies and the impact of French interventions

France's contribution to defining and then implementing sectoral policies has been significant: it filled a gap and fulfilled expectations. It strengthened the Commission's sectoral departments (in the form of knowledge transfers and recruitments). Nevertheless, the impact is sometimes disappointing. For example, the agricultural and rural development policy, which mobilised the most considerable means, did not lead to an increase in production, which had difficulty in following demographic growth, or an increase in yields, even though some States, such as Burkina Faso, are currently launching their 'green revolution'.

Tremendous work on harmonising policies and regulations, supported by France, led more to texts than results, due to the insufficient support or awareness-raising actions at State level (the exceptions being in the legal and public finance fields).

Community policies deserve an independent evaluation. These policies must attack the basic issues, which are often cross-cutting by nature:

the priority being to remove the different restraints to growth in the WAEMU zone (facilitating business [including legal certainty], movement of people and of goods, competitiveness, factor costs, attractiveness, decompartmentalisation of markets and opening them up to competition, catching up in the area of infrastructure and human capital).

The continuing obstructions to movement of people and of goods (while the economic and food crisis increased protectionist inclinations) still go against the regionalisation of markets and of value chains. Cross-cutting approaches must prevail, including in the definition of sectoral policies which continue to focus on standardisation and quality (including from a health aspect), areas in which France has already intervened, but also on the governance of sectors, their opening up to competition and the dismantling of public and private monopolies. This being so, the sectors must remain privileged points of impact for reforms and the place of their materialisation.

The priority is to build political consensus on these issues, which are, in addition, linked to the smooth development of the infrastructure programme. "Regional infrastructure involves a high level of trust between countries, not least because of the implied dependence on neighbors for key resources such as water and energy".<sup>1</sup>

## The regional economic programme (REP)

The result of the REP is positive for projects financed by France, but French funding has not had the desired leverage, and the major infrastructure projects that should have made up the greater portion of the REP and boosted the economies by the recovery brought about are barely starting. Conclusions will be drawn from the evaluation half way through REP 1 (2006-2010) in order to remedy the problems diagnosed and to design and then implement REP 2

on a solid foundation<sup>2</sup>, by fully utilising the skills available in project cycle management at WADB level, and by relying more on the latter to improve interest rates and catalyse cofinancing, especially coming from other development banks.

French aid must contribute either directly or indirectly to making up for the delay in the area of interconnection infrastructure, which is one of the major issues for the sub-region, especially in the perspective of regional integration.

## Quality of partnership

The quality of the partnership between France and WAEMU through this support is good, with respect for the best practices that are part of the Paris Declaration principles. Nevertheless, this partnership is disadvantaged by its bilateral nature, and by maintaining a project-based approach rather than a programme-based one even with budgetary support (which remains targeted) for specific projects (which, admittedly, are part of an overall programme) rather than for regional policies or for the Commission's strategy. The intensity of policy dialogue is suffering from this.

The coordination between interventions by WAEMU's technical and financial partners (TFP) needs to be reinforced. The quality of the partnership between France and the WAEMU Commission would be even better and more consistent with the best practices stemming from the application of the Paris Declaration principles if it acted through a multilateral framework, around a common platform mutually determined by the Commission and its partners, in line with the institution's strategy, with the pooling of direct and untargeted resources or budgetary financing, resorting to beneficiary procedures, not only for France, but also for the other partners, coordination of their support by the Commission and mutual accountability. The Commission is ready for such a change with the adoption of a strategic plan, economic and

1- World Bank/AFD: "Africa's Infrastructure: A Time for Transformation", June 2010 (page 143).

2- Focusing on objective setting and needs assessment; focusing on macroeconomic framing and taking account of the financial capacities of States; endorsing projects already subjected to a technical and economic feasibility study; updating the REP each year; becoming more active in seeking financing, for example through the creation of a tripartite technical committee; resorting more to public/private partnerships and to the financial market; bringing together the Regional Integration Aid Fund (RIAF), the Regional Agricultural Development Fund (FRDA), the Energy Development Fund (FDE) but also the donors' regional programmes around the REP.

financial projections associated with multilateral surveillance, the improvement of its financial governance, the adoption of result-based management and shortly a medium term budgetary framework (MTBF).<sup>3</sup>

Policy-based dialogue requires a monitoring and evaluation system. In liaison with the previous recommendation, France should support the creation of a set of regional integration indicators, extended to aspects other than economic and financial convergence alone, and should even support the implementation of the corresponding mechanism. This work would usefully inspire the other African regional communities.

### Coordination and cooperation with ecowas, intergovernmental organisations (IGOs) and states

For successful sectoral policies and for the success of the REP, it is necessary to:

- Play the regional card: ensure good coordination between REP 2 and the Community Development Programme (CDP) that ECOWAS is currently drafting, create regional markets benefiting from regional supervision (first and foremost for energy) in order to proportion investments in these markets and, on this basis, to ensure their coherency and to optimise their economic return.

Concerning sectoral policies, the issue lies as much in coordination with ECOWAS as in coordination with regional technical institutions, whether or not they are linked to ECOWAS (i.e. ICDCS, Afristat, basin agencies, etc.). France, which is sometimes present at organisation level and more often than not at technical level in numerous regional institutions, can use its influence and contribute informally to regional coordination, especially through the network of technical assistants.

- Involve States more for good coordination between regional and national levels, in order to dismantle public and private monopolies, improve the external governance of sectors,

and establish an inclusive monitoring/evaluation system.

Interventions should be prolonged in States, through political dialogue and technical support. Progress in applying Community rules should no longer be monitored occasionally but regularly. Support for Community reform at State level should become a major theme, and the main point of coordination between actions at regional and national levels.

### Methods and continuation of interventions

#### Continuation of institutional reinforcement

French support has contributed to reinforcing institutions. It has accelerated the acquisition of new skills. It has boosted the drafting and implementation of sectoral policies, an area that the Commission's other partners did not cover. It helps the Commission in its new vocation of project management, especially concerning investment projects. It finances ongoing strategic reflection.

French technical assistants, present in several regional organisations, should also be present in the WAEMU Commission which plays a pivotal role. However, with the strengthening of the Commission, their permanent presence can undoubtedly be light, strategic and detached from activities of substitution, and completed by occasional advisory missions, especially as the Commission is familiar with and used to working with consultants. Technical assistants should be either placed with the institution exercising leadership in their field, or with the specialised institution playing the role of implementing agency.

Institutional reinforcement is currently financed through global budgetary aid. In this framework, and in addition to the secondment of an AFD executive, Special Adviser to the Commission's President on the REP, support to strengthen the management unit of the REP and the national monitoring units should be envisaged. The creation of a new project based on the Priority

3- By analogy with the three rules on eligibility for general budgetary support from the European Commission: the existence of an inclusive strategy document (PRSP), of a macroeconomic framework (programme with the IMF) and of a public finance reinforcement plan.

Solidarity Fund should take into account the lessons learned from the implementation of the 2002-45 fund: focusing on a smaller list of priorities, simpler procedures, limiting the number of phases, agreements and payments, checking halfway through the entire project and afterwards by the Court of Auditors and no longer on a convention-by-convention basis.

### **Continuation of financing policies and programmes**

Even though its Commission became considerably stronger over the period, both institutionally

and financially, WAEMU still deserves to receive French financing. Indeed, the financing needs of the Regional Economic Programme are considerable, the Commission can only finance a small part from its own resources, and until now its purpose has not been to run into debt.

# ACRONYMS

<b>2IE</b>	Water and Environment International Institute
<b>ABG</b>	Global Budgetary Aid (French public budget / French Development Agency)
<b>ABV</b>	Volta Basin Authority
<b>ACAME</b>	African association of drugs group purchasing organizations
<b>AFD</b>	French Development Agency (France)
<b>AFRICATIP</b>	African association of public work and employment agencies
<b>AGETIPE</b>	Public works and employment agency in Senegal
<b>APE</b>	Economic Partnership Agreement (European Commission) (EPA)
<b>AT</b>	Technical Assistance
<b>BAD</b>	African Development Bank
<b>BCEAO</b>	Central Bank of West African States
<b>BID</b>	Inter-african Development Bank (institution of the CEDEAO)
<b>BOAD</b>	West African Development Bank
<b>BRVM</b>	Regional Securities Exchange
<b>CAMES</b>	African and Malagasy Council for Higher Education
<b>CEDEAO</b>	Economic community of West African states (ECOWAS)
<b>CESAG</b>	African Institute of management studies (Dakar)
<b>CREPMF</b>	Regional Council of saving and financial markets
<b>CSLP</b>	Poverty reduction strategy paper (PRSP)
<b>C/UEMOA</b>	WAEMU commission
<b>CEFEB</b>	Institute of economics, finance and banking studies
<b>CILSS</b>	standing inter-state committee for drought control in the Sahel
<b>CIMA</b>	Inter-African Conference on Insurance Markets
<b>CNPE</b>	National Committees on Economic Policy
<b>CORAF</b>	West and Central African Council for Agricultural Research and Development
<b>CRCA</b>	Regional Council of Insurance Supervision
<b>DCP</b>	Partnership framework document
<b>DATC</b>	Directorate of Community Territory Planning, Transport and Tourism
<b>DDE</b>	Company, Telecommunication and Energy Development Department (WAEMU Commission)

<b>DDRE</b>	Development, Natural Resources and Environment Department (WAEMU Commission)
<b>DDSC</b>	Social and Cultural Development Department
<b>DMRC</b>	Directorate of Regional Market, Trade, Competition and Cooperation
<b>DPE</b>	Economic Policies and Fiscal Department, WAEMU Commission
<b>DSAF</b>	Department of administrative and financial affairs
<b>EISMV</b>	Interstate School of Veterinary Science and Medicine
<b>FAIR</b>	Solidarity fund for regional integration
<b>FAO</b>	Food and Agriculture organization of the United Nations
<b>FEER</b>	Water and rural equipment fund
<b>FRDA</b>	Agricultural development regional fund
<b>FDE</b>	Energy development fund
<b>FSP</b>	Priority solidarity fund (French Ministry of foreign and European affairs)
<b>IMOA/WAMI</b>	West African monetary institute
<b>IREC</b>	Regional initiative for sustainable energy
<b>MAEE</b>	French Ministry of foreign and European affairs
<b>MEIE</b>	French Ministry of economy, finance and industry
<b>MOD</b>	Project management support
<b>OIG</b>	International governmental organization (IGO)
<b>OMS</b>	World Health Organization WHO
<b>PACER</b>	Support for national and regional centers of excellence
<b>PACITR</b>	Community Actions Programme for Infrastructure and Road Transport
<b>PAPED</b>	EPADP Economic partnership agreements development programme
<b>PAU</b>	Union Agricultural Policy
<b>PCD</b>	Community development programme
<b>PER</b>	Regional economic programme (REP)
<b>PIB</b>	Gross domestic product (GDP)
<b>PIR</b>	Regional indicative programme (RIP)
<b>PNUD</b>	United Nation development programme (UNDP)
<b>PRMN</b>	Restructuring and Upgrading of Industries Programme
<b>PTF</b>	Technical and financial partners
<b>ROPPA</b>	Network of Farmers' and Agricultural Producers' Organisations of West Africa
<b>SCAC</b>	Cooperation and cultural action department in French embassies
<b>SPIDS</b>	Trade union of industries and mines
<b>UEMOA</b>	West African economic and monetary union (WAEMU)
<b>UPS</b>	Strategic programming unit (SPU)
<b>ZMOA/WAMZ</b>	West African monetary Zone (WAMZ)

# CONSULTANTS WORK EVALUATION GRID<sup>4</sup>

⇒ Estimating the consultants work allows the appreciation of the performance for each criterion. Thus, each advisory/steering committee member is able to appreciate in a more personal and fair way, the quality of the given work. A synthesis of the marks will be done, providing an effective indicator of quality, and therefore of relevance of the results. A case of disagreement among the committee members will be written down in the comments. The collegial notation allows to highlight the focal points, that is to say the potential dividing points within the evaluated action. In doing so, this grid provides an objective approach of the evaluation quality.

General result: **4.0/5**

## 1. Justification, goals and objectives of the evaluation

-- - = + ++ Mark: **4.0/5**

The report shows why and for whom the evaluation is undertaken, and why at that given moment. The purpose of the evaluation conforms to learning and accountability, and the objectives define what the evaluation is intended to achieve.

## 2. Field of the evaluation

-- - = + ++ Mark: **4.0/5**

The field of study is clearly identified (problems addressed, funding, duration, types of intervention, geographical coverage, target groups...). The evaluation report analyzes the intervention logic and establishes the findings at different levels (inputs, activities, outcomes and impacts). The DAC criteria are applied. The unused criteria are pointed out, whereas other criteria may be introduced. The evaluative questions are clearly indicated.

**Comments:** Good interaction with the Steering Committee enables to adjust the approach of the field evaluation.

## 3. Context

-- - = + ++ Mark: **3.8/5**

Donor and partner respective policies are explained, as well as their respective objectives and strategies. The aspects of the social, political and institutional context are presented with the intervention methods.

**Comments:** The elements of the institutional, social and political context, that appeared far from the objectives initially, could have been refined.

4- Quality standards document created by the task group from the DAC development evaluation network (OECD development assistance committee).

## 4. Methodology

-- - = + ++ Mark: 4.3/5

The report describes the applied methods and the adopted process by demonstrating their validity and credibility. Choices are justified and limitations or defects are explained. Various stakeholders are involved in the evaluation. The report indicates the methods for selection of the protagonists and the definition of the conditions of their participation. Selection criteria of a sample are presented and justified.

**Comments:** The consultant was able to adapt its methodology by taking into account the very particular characteristics of the evaluation object (GBS targeted.)

## 5. Information sources

-- - = + ++ Mark: 4.0/5

The report describes in detail the sources of information and ensures their validity by cross-ing data and the application of various methods. The interviewed people and the consulted documents are cited in the report, respecting the confidentiality aspects.

## 6. Independence

-- - = + ++ Mark: 4.0/5

The report confirms the independence of evaluators, stating the potential conflicts of interest. The evaluation team, established in a balanced way (gender and local consultants), is composed of experts from various qualifications, and was able to work freely and without interference, by having access to all relevant and available pieces of information.

## 7. Ethics

-- - = + ++ Mark: 4.0/5

The evaluation was conducted with integrity, assuring the participants well-being, respecting their anonymity and confidentiality. The team

members were able to disassociate themselves from certain opinions or recommendations. Dis-agreements are stated.

**Comments:** The difficulty to dissociate subjective judgments was overcome thanks to a listening ability and a constructive dialogue with the committee.

## 8. Guarantee of the quality

-- - = + ++ Mark: 4.3/5

The various stakeholders had the opportunity to vote and comment on the findings, judgments and recommendations. Quality control has been conducted all along the evaluation process.

**Comments:** The dialogue between the consultants and the committee has been permanent and of good quality. It would have benefited from greater involvement of external partners.

## 9. Relevance of the evaluation results

-- - = + ++ Mark: 3.8/5

The findings and lessons learned are relevant to the objectives of the evaluation. Any discrepancy has been explained. The evaluation has been conducted within the initially planned time and budget.

**Comments:** work was running behind on the initial schedule

## 10. Sufficiency

-- - = + ++ Mark: 4.0/5

The evaluation report addresses all the questions and includes a synthesis. The conclusions, recommendations and lessons learned are clearly and logically stated, supported by findings and analysis.

# STEERING COMMITTEE MEMBERS

## 1. President

- **M. Bruno Cabrillac**, International affairs directorate, Banque de France.

## 2. Committee secretariat

- **Mrs. Claude Leroy-Themeze**, Chief of the evaluation and development activities unit, Directorate General of the Treasury, Ministry of Economy, Finance and Industry.
- **M. Frédéric Bobay**, Assistant chief of the evaluation and development activities unit, Directorate General of the Treasury, Ministry of Economy, Finance and Industry Industry.
- **Mrs. Christiane Zepfer**, Chief of the evaluation department, DGM/SPR/PRG, Ministry of Foreign and European Affairs.
- **M. Daniel Voizot**, former Chief of the evaluation department, DGM/SPR/PRG, Ministry of Foreign and European Affairs.

## 3. Ministries

### Ministry of Economy, Industry and Employment

- **M. Rémy Rioux**, Chief of the Multilateral Financial Affairs and Development Division, MULTIFIN, Directorate General of the Treasury.
- **M. Thomas Groh**, Chief of the Sub-Saharan and FDA (French development agency) Division, MULTIFIN 2, Multilateral Financial Affairs and Development Division, Directorate General of the Treasury.
- **M. Abdelmalek Riad**, Assistant Chief of the Sub-Saharan and FDA (French development agency) Division, MULTIFIN 2, Multilateral Financial Affairs and Development Division, MULTIFIN, Directorate General of the Treasury.
- **M. Yves Charpentier**, Financial Advisor for Africa, Directorate General of the Treasury.

## Ministry of Foreign and European Affairs

- **M. Robert Collin**, Chief of the Financial Governance Unit (DGM/ECODEV/MGD).
- **Mrs. Aline Fortin**, Representative, Financial Governance Unit (DGM/ECODEV/MGD).
- **Mrs. Mathilde Bouye**, Representative, Regional Integration, European Development Policy Unit (DGM/ECODEV/DEV).
- **M. Benoît Faivre-Dupaigre**, Food Security and Economic Development (DGM/BOM/ALIM).
- **Mrs. Françoise Cochaud**, Chief of the Solidarity Unit (DGM/SPR/RES).
- **M. Romain Louvet**, Representative, Directorate of Africa and Indian Ocean (DAIO).
- **M. Terence Wills**, Directorate of Africa and Indian Ocean (DAIO).

## 4. French Development Agency (FDA)

- **Mrs. Valentine Ferault-Duport**, Representative, Regional Institutions and Development, Africa Department (AFR).
- **M. Jean René Cuzon**, Representative, Trade and Development, Strategy and Prospective (PSP/APR).
- **M. Bertrand Savoye**, Representative, Evaluation and Capitalisation (RCH/EVA).

## 5. Committee for WAEMU

- **M. Eugène Kpota**, Director of the WAEMU Commission President's cabinet.
- **M. Albert Rabiou**, Regional Economic Programme Coordinator.
- **M. Patrick Salles**, Advisor of the WAEMU President.

## 6. External qualified professionals

- **M. Laurent Sillano**, Desk Officer, Regional Integration and Burkina, West Africa Unit, Directorate General of Development, European Commission.
- **M. Wolfram Vetter**, Desk Officer, Regional Integration and Burkina, West Africa Unit, Directorate General of Development, European Commission.
- **M. Franck Perrault**, President ORWB, African Development Bank.
- **M. Nicolas Lécrivain**, Regional Cooperation Advisor for West Africa, Regional Integration Department, French Embassy in Burkina Faso.
- **M. Gilles Dufrenot**, Professor, Aix Marseille 2, International Finance Development , CEPII associate.







DIRECTION GÉNÉRALE  
DE LA MONDIALISATION,  
DU DÉVELOPPEMENT  
ET DES PARTENARIATS

**TRÉSOR**  
DIRECTION GÉNÉRALE

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES  
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MONDIALISATION, DU DÉVELOPPEMENT ET DES PARTENARIATS

Service des Programmes et du Réseau/Pôle évaluation

27, rue de la Convention  
CS 91533  
75732 Paris CEDEX 15  
[www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE  
DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR

Unité Évaluation des activités de développement

Télédoc 649 - 139, rue de Bercy  
75572 Paris CEDEX 12  
[developpement-eval@dgtrésor.gouv.fr](mailto:developpement-eval@dgtrésor.gouv.fr)

Mai 2012

Conception graphique : Direction générale du Trésor/Secrétariat général/Pôle Communication  
(en coordination avec la Direction de la communication et de la presse au MAEE).  
Crédits photographiques : © C2G Conseil/Fabrice Alcaudre.