



Commission
européenne



Evaluation externe de la coopération de l'Union européenne avec la République de Côte d'Ivoire (2007-2015)

Rapport final

Volume I

Novembre 2017

*Evaluation effectuée pour le compte
de la Commission européenne*

Coopération
Internationale et
Développement

Consortium composé de :
Particip, Lattanzio, ECDPM, Ecorys, Mokoro
Chef de file du consortium : Particip GmbH
Personne de contact : Dominika Socha
info@particip.de

Contrat No EVA 2011/Lot 3
Contrat spécifique No 2015/362865

**Evaluation externe de la coopération de l'Union européenne
avec la République de Côte d'Ivoire (2007-2015)**

**Cette évaluation a été commandée par l'Unité d'évaluation de la
Direction Générale pour le développement et la coopération – EuropeAid
(Commission européenne)**

Les opinions exprimées dans ce document représentent le point de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission de l'Union européenne ou des autorités du pays concerné

Ce rapport a été préparé par :
Charlotte Vaillant (chef d'équipe)
Max Hennion
Marije Balt
Paolo Scalia
Souleymane Sadio Diallo
Dominika Socha
Meike Pollakowski
Michael Lieckefett
Enzo Caputo



Merzhauser Str. 183
79100 Freiburg, Germany
Phone : +49 761 790 740
Fax : +49 761 790 7490
Email : info@particip.de
Web : www.particip.de

Evaluation externe de la coopération de l'Union européenne avec la République de Côte d'Ivoire (2007-2015)

Ce rapport comprend deux volumes :

Volume I : Rapport principal

Volume II : Annexes

VOLUME I : RAPPORT PRINCIPAL

- 1. Introduction**
- 2. Principaux éléments méthodologiques**
- 3. Contexte**
- 4. Réponses aux questions d'évaluation**
- 5. Conclusions**
- 6. Recommandations**

VOLUME II : ANNEXES

- 1. Annexe 1 : Termes de référence**
- 2. Annexe 2 : Matrice d'évaluation**
- 3. Annexe 3 : Détails sur les éléments de contexte**
- 4. Annexe 4 : Logique d'intervention de la coopération UE-Côte d'Ivoire**
- 5. Annexe 5 : Inventaire des activités menées par l'UE**
- 6. Annexe 6 : Liste des interventions sélectionnées**
- 7. Annexe 7 : Liste des personnes rencontrées**
- 8. Annexe 8 : Liste des documents consultés**
- 9. Annexe 9 : Présentation et compte rendu du séminaire dans le pays**



Table des matières

Résumé	viii
Summary.....	xiv
1 Introduction	1
1.1 Objectifs et champ de l'évaluation	1
1.2 Organisation de l'évaluation	2
1.3 Structure du rapport	2
2 Principaux éléments méthodologiques	3
2.1 Aperçu du processus d'évaluation	3
2.2 Méthodologie	3
3 Contexte.....	7
3.1 Contexte national	8
3.2 Aperçu de la coopération de l'UE en Côte d'Ivoire 2007-2015	13
4 Réponses aux questions d'évaluation.....	16
4.1 QE1 – Adéquation de la stratégie de l'UE et fragilité du pays	16
4.2 QE2 – Combinaison de modalités et d'interventions et flexibilité	20
4.3 QE3 – Sortie de crise.....	23
4.4 QE4 – Gouvernance et réconciliation nationale	27
4.5 QE5 – Etat de droit	32
4.6 QE6 – Agriculture et développement rural.....	36
4.7 QE7 – Services sociaux.....	39
4.8 QE8 – Infrastructures.....	41
4.9 QE9 – Commerce extérieur et intégration régionale	45
4.10 QE10 – Complémentarité, coordination et cohérence.....	49
5 Conclusions.....	53
5.1 Conclusions sur la stratégie globale	53
5.2 Conclusions sur les appuis sectoriels et thématiques	59
6 Recommandations	64
6.1 Recommandations sur la stratégie globale et sur sa mise en œuvre	65
6.2 Recommandations sectorielles et thématiques	66



Liste des tableaux

Tableau 1	Les questions d'évaluation.....	4
Tableau 2	Indicateurs macro-économiques clés en Côte d'Ivoire	10

Liste des schémas

Schéma 1	Processus de l'évaluation	3
Schéma 2	Couverture des principes d'engagement dans les Etats fragiles par les questions d'évaluation	5
Schéma 3	Aperçu des événements majeurs récents	7
Schéma 4	Evolution des montants engagés, contractés, et payés par année, ensemble FED, et lignes thématiques (2007-2015) en M€	15
Schéma 5	Engagements de l'Union européenne : montant relatif par rapport aux flux nets de l'aide des donateurs du CAD (en millions de dollars courants)	15
Schéma 6	Allocation de ressources financières par sous-secteur / secteur agriculture (M€, %, 2007-2015).....	36
Schéma 7	Principaux liens entre questions d'évaluation, conclusions et recommandations	64

Liste des encadrés

Encadré 1	Aperçu des événements politiques majeurs sur la période considérée	8
Encadré 2	Principaux facteurs de fragilité en Côte d'Ivoire	11
Encadré 3	Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'état (CRCAE)	14
Encadré 4	Exemple d'un projet novateur / réussi	30
Encadré 5	PALAJ – exemple d'un projet novateur / réussi.....	35
Encadré 6	PRECI – exemple d'un projet novateur / réussi.....	42
Encadré 7	PACIR – exemple d'un projet novateur / réussi.....	46



Liste des acronymes et abréviations

AB	Appui budgétaire
ACF	Action contre la faim
ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
ACTED	Agence d'aide à la coopération technique et au développement
ADCI	Agence pour le développement des industries
ADDR	Autorité de démobilisation, de désarmement et de réinsertion
AFD	Agence française de développement
AIRP	Autorité ivoirienne de régulation pharmaceutique
ANE	Acteurs non étatiques
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
AT	Assistance technique
BAD	Banque africaine de développement
BAN	Ligne budgétaire banane
BEI	Banque européenne d'investissement
BLC	Brigade de Lutte contre la Corruption
BM	Banque mondiale
BOAD	Banque ouest africaine de développement
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAD	Comité d'aide au développement (cf. OCDE)
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDVR	Commission dialogue, vérité et réconciliation (CDVR)
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEI	Commission électorale indépendante
CERAP	Centre de recherche et d'action pour la paix
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CJ	Critère de jugement
CNO	Centre Nord-Ouest
COMOREX	Comité de mobilisation des ressources extérieures
CRASC	Centre régional d'appui à la société civile
CRCAE	Contrat relatif à la Construction de l'Appareil de l'Etat
CRIS	Système commun d'information Relax
DAC	Comité d'aide au développement de l'OCDE
DCI	Instrument de coopération au développement
DDH	Droits de l'Homme
DDR	Désarmement, démobilisation, réintégration
DDS	Direction départementale de la santé
DEVCO	Direction générale Coopération internationale et développement



DG	Direction générale
DPM	Direction de la pharmacie et du médicament
DRS	Direction régionale de la santé
DRSP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DSP	Document de stratégie du pays
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DUE	Délégation de l'Union européenne
ECHO	(UE) DG Aide humanitaire & protection civile
EDF	Fonds européen de développement
EIDHR	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
EM	Etats membres
ENERGOS	Projet d'appui au secteur de l'énergie
ENV	Environnement
EOM	Mission d'observation électorale
ESBC	Etablissements de santé à base communautaire
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA	Franc de la Communauté financière en Afrique
FED	Fonds européen de développement
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FLEX	Fluctuation des recettes d'exportation
FMI	Fonds monétaire international
FP	Formation professionnelle
FRCI	Forces républicaines de Côte d'Ivoire
GFC	Premier engagement financier global
GFP	Gestion des finances publiques
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GR	Groupe de référence
HIV	Virus de l'immunodéficience humaine
HUM	Investing in People
ICD	Instrument de financement de la coopération au développement
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
IFS	Instrument for Stability (voir IdS. IdS-RRM)
INFJ	Institut national de formation judiciaire
IRC	Comité international de secours (en anglais International Rescue Committee)
ITC	International Trade Centre
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LIANE	Leadership et initiatives des acteurs non étatiques
LNSP	Institut national de santé publique
LURD	Lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement



MAB	Mesures d'accompagnement du programme banane
MAC	Maisons d'arrêt et de correction
MECCI	Modernisation de l'état civil en Côte d'Ivoire
MINAGRI	Ministère de l'Agriculture
MJDH	Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
NSAPVD	Ligne relative aux acteurs non-étatiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMD	Organisation Mondiale des Douanes
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSC	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OSC	Organisation de la société civile
PAA	Programme d'action annuel
PACIR	Programme d'appui au commerce et à l'intégration régionale
PTF	Partenaires techniques et financiers
PAFR	Programme d'appui au foncier rural
PARMSJP	Projet d'appui à la réforme et modernisation du système judiciaire et pénitentiaire en Côte d'Ivoire
PARPP	Projet d'appui à la réconciliation entre la population et la police
PARSSI	Projet d'appui à la redynamisation du secteur de la santé ivoirien
PBF	Financement basé sur la performance
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PHAM	Programme d'hydraulique et d'assainissement pour le Millénaire
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PME	Petites et moyennes entreprises
PND	Plan national de développement
PNDS	Plan national de développement sanitaire
PNRRC	Programme national de réinsertion et de réhabilitation communautaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPN	Politique pharmaceutique nationale
PPTTE	(Initiative) Pays pauvres très endettés
PRECI	Préservation du réseau routier en Côte d'Ivoire
PRFP	Plan national de réforme des finances publiques
PROFORME	Programme d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Insertion des Jeunes
PSCN	Programme de service civique national
PUR	Programme d'urgence et réhabilitation
QE	Question d'évaluation



ROM	Système de suivi axé sur les résultats
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SEMGB	Société d'exploitation du marché de gros de Bouaké
SMQ	Système de management de la qualité
STABEX	Système de stabilisation des recettes d'exportation
SUCRE	Ligne budgétaire Sucre
SWAPs	Sector Wide Approaches
TDH	Terre des Hommes
TPI	Tribunal pénal international
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
TSU	Niveau de prélèvement sur les usagers
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UK	Royaume-Uni
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USA	Etats Unis d'Amérique



Résumé

Les objectifs de l'évaluation

L'évaluation a pour objectif de fournir une appréciation globale et indépendante de la coopération passée et actuelle de l'Union européenne (UE) et d'en tirer les principaux enseignements afin de formuler des recommandations pour le futur. Ce futur inclut notamment la programmation conjointe entre l'UE, la France, l'Allemagne et l'Espagne.

Le champ de l'étude couvre l'ensemble des accords et stratégies de coopération entre l'UE et la Côte d'Ivoire, ainsi que les actions liées à leur mise en œuvre sur la période 2007-2015.

La méthodologie d'évaluation

L'évaluation s'est déroulée en quatre phases : démarrage, documentaire, terrain et synthèse. L'évaluation a été gérée par l'Unité d'évaluation de Direction générale Coopération internationale et développement (DEVCO).

Des logiques d'intervention de la stratégie de l'UE en Côte d'Ivoire ont été reconstituées pour mettre en évidence les relations causales entre les activités prévues, les résultats et les impacts attendus. L'équipe d'évaluation a ensuite formulé dix questions d'évaluation et les critères de jugement qui leur sont associés, mesurés par des indicateurs objectivement vérifiables. Les observations finales sont basées sur une triangulation des différentes sources et méthodes de collecte de données. Pour répondre aux questions d'évaluation, plus de 200 documents ont été revus, 118 personnes consultées, dans le cadre d'entretiens individuels ou de focus group, et 20 projets examinés plus en détail, avec des visites de terrain pour neuf d'entre eux.

Le contexte de la période sous évaluation

La Côte d'Ivoire sort d'une longue période d'instabilité, ponctuée par un conflit politico-militaire entre 2002 et 2007 puis une crise postélectorale en 2010/2011. Deux événements marquent le début de la période d'évaluation : la signature des Accords politiques de Ouagadougou qui permettent de mettre fin à la partition du pays entre le nord et le sud, et la normalisation des relations entre le gouvernement et les agences multilatérales. Le processus de sortie de crise qui s'ensuit a connu de nombreux obstacles : après avoir été continuellement repoussées, les élections présidentielles d'octobre 2010 ont plongé à nouveau le pays dans l'instabilité, avec un bilan de 3.000 morts et 500.000 déplacés.

Le premier mandat du président Alassane Ouattara a été caractérisé par un retour à la stabilité et à la croissance économique. Le pays a aussi bénéficié d'une remise de dette importante à travers l'Initiative des pays pauvres très endettés. Parallèlement, les Nations Unies ont reconnu la normalisation de la situation du pays, levé les sanctions et mis fin à la mission de l'Organisation des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI). Alassane Ouattara a été réélu pour un second mandat en octobre 2015 (dernière année de la période d'évaluation).

Le risque de résurgence d'un conflit politico-militaire était considéré comme faible en fin de période d'évaluation. Le pays continuait cependant à faire face à d'importants défis : le processus de réconciliation nationale suite aux violences postélectorales était encore en chantier, tandis que le secteur de la sécurité et le risque terroriste demeuraient préoccupants. Le pays connaissait aussi une grogne sociale grandissante. La population s'estimait lésée des fruits de la croissance, alors que les principaux indicateurs sociaux demeuraient au plus bas après plus d'une décennie d'instabilité.

La coopération UE-Côte d'Ivoire

Seul bailleur encore présent pendant les premières années du conflit politico-militaire, l'UE a assisté au retour rapide des autres partenaires techniques et financiers depuis 2007. D'après les données de l'OCDE-CAD, la part de l'UE en pourcentage de l'aide totale (en flux net) était de 8,4% (soit 939 M\$) entre 2007 et 2015. En 2015, l'UE était le troisième pourvoyeur de dons du pays (9% du total), après



la France (43% – dans le cadre des contrats de désendettement et de développement (C2D), suivie par les Etats Unis (11%).

Sur la période considérée, la stratégie de l'UE en Côte d'Ivoire est passée d'une approche liant urgence, réhabilitation et développement, à une coopération au développement axée sur le long terme et caractérisée par une rationalisation des secteurs d'intervention. Près de 83% des ressources engagées sont venues du Fonds européen de développement (FED), les 17% restants étant issus d'autres instruments financiers. Le montant total des engagements sur la période a été de 629,5 M€, dont 531,5 M€ décaissés (soit 412.924,9 M FCFA).

La consolidation de la paix, la bonne gouvernance et le renforcement de l'Etat ont constitué des objectifs clés de la stratégie de la coopération de l'UE avec le pays sur toute la période considérée. Les actions financées à travers le 9^{ème} FED (2002-2007) ont porté sur des programmes d'urgence et de reconstruction. Dans le 10^{ème} FED (2008-2013), l'UE a aussi mis l'accent sur la réhabilitation des infrastructures sociales et économiques du pays. Les choix stratégiques de coopération de l'UE avec le pays ont par la suite évolué avec le 11^{ème} FED (2014-2020), quand il a été décidé de se concentrer sur trois secteurs : i) l'agriculture et la sécurité alimentaire ; ii) l'énergie ; et (iii) le renforcement de l'Etat et la consolidation de la paix. En dehors de ces secteurs dits « de concentration », l'UE a aussi apporté son appui au renforcement des filières agricoles d'exportation, à l'intégration régionale, et aux acteurs non-étatiques.

Les conclusions

Appréciation globale

L'UE a poursuivi des objectifs de coopération ambitieux avec la Côte d'Ivoire. Elle a su mettre à profit sa présence ininterrompue pendant les années de conflit, son statut diplomatique et ses différents instruments financiers, pour appuyer le gouvernement de Laurent Gbagbo, puis celui d'Alassane Ouattara dans le(s) processus de sortie de crise et de reconstruction du pays. Le recours aux instruments thématiques et l'approbation du Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'état (CRCAE) après la crise post-électorale de 2010-2011, ont permis de mobiliser des ressources supplémentaires importantes (totalisant 170 M€) afin de répondre aux besoins urgents de consolidation de la paix, de bonne gouvernance et de renforcement de l'Etat. Globalement, des résultats ont été obtenus en matière de désarmement, démobilisation et réintégration ; de relance des politiques et de restauration des fonctions régaliennes de l'Etat dans les secteurs de la justice, la police, la gestion des finances publiques, la santé, et l'eau-assainissement. L'UE a aussi joué un rôle clef et innovant dans le renforcement des capacités de la société civile et sur les questions du coton et du foncier rural. Sa capacité de dialogue et de coordination avec les autres partenaires techniques et financiers est enfin largement reconnue.

D'importants obstacles sont venus toutefois limiter la pertinence et l'efficacité de son action en Côte d'Ivoire. Ces obstacles étaient à la fois institutionnels et contextuels. Le cadre de coopération de l'UE est principalement défini par les Programmes indicatifs nationaux des FED, qui sont des documents de programmation conjointe avec le gouvernement. Les organisations de la société civile, les représentants du secteur privé et, dans une moindre mesure, les autorités locales, ont bénéficié d'un appui de l'UE. Cependant, ils ne sont pas encore suffisamment considérés comme des partenaires au développement à part entière, au même titre que le gouvernement, qui demeure le partenaire privilégié de l'UE. En épousant les ambitions du gouvernement de faire de la Côte d'Ivoire un exemple de réussite, elle a pris le risque d'occulter certains facteurs de fragilité du pays, notamment la corruption et la culture de l'impunité, ainsi que la persistance de disparités sociales et régionales. A contrario, l'expérience de l'UE montre que, malgré tous les efforts fournis (y compris à travers le dialogue et le CRCAE), certains dossiers ne peuvent avancer (voire reculent), si des blocages politiques et/ou institutionnels persistent.

Les modes de gestion de l'aide de l'UE et la faible capacité d'impulsion des institutions bénéficiaires ont aussi causé beaucoup de retards dans le lancement puis la mise en œuvre de la plupart des programmes du 10^{ème} et du 11^{ème} FED. Malgré des mécanismes de coordination multi-bailleurs satisfaisants, le risque de fragmentation de l'aide demeure important. Enfin, pour une grande majorité des interventions, la pérennité des acquis n'est pas assurée.



Dans ce contexte, et au vu des nombreuses incertitudes qui caractérisaient encore la fin de la période d'évaluation, certains principes d'engagement international dans les Etats fragiles – notamment ceux portant sur la non-discrimination ; l'alignement aux priorités locales ; et les liens entre les objectifs politiques, sécuritaire et de développement – gardent tout leur sens.

Les conclusions ci-dessous viennent compléter cette conclusion générale.

Domaines d'intervention

Renforcement de l'Etat et bonne gouvernance. L'UE, avec les autres partenaires techniques et financiers, a accompagné le pays vers une sortie durable de la crise de manière visible, notamment en ce qui concerne les élections ainsi que la démobilisation et la réintégration des ex-combattants. Elle a aussi contribué à rétablir la présence physique de l'Etat sur une grande partie du territoire, notamment dans les secteurs de la sécurité, de la justice et de la santé. Les résultats en matière d'amélioration de la gouvernance sont cependant plus mitigés. Malgré une approche coordonnée, les attentes de l'UE et des autres partenaires techniques et financiers en matière de dialogue sur les politiques n'ont pas été satisfaites. Au niveau des sous-secteurs, les objectifs de promotion du commerce international n'ont pas été atteints ; la société civile, bien que renforcée, ne joue pas encore pleinement son rôle de plaidoyer ; et l'introduction de nouveaux outils de gestion des finances publiques n'a pas donné de résultats tangibles. Les défis liés à la décentralisation et à la réconciliation (notamment entre la population et la police) demeurent aussi entiers.

Services sociaux. L'UE a contribué à la relance de l'offre publique de santé, et dans une moindre mesure, celle de l'eau et l'assainissement. Cependant, sa décision de sortir du secteur de la santé sous le 11^{ème} FED ne tient pas suffisamment compte de la réalité du pays qui connaît encore des défis très importants dans ce secteur, qui se traduisent, en particulier, par un taux de mortalité maternelle élevé (614 décès pour 100.000 naissances vivantes en 2012) et, plus généralement, une espérance de vie faible de 50,7 ans contre 56,8 ans pour l'ensemble de l'Afrique Subsaharienne en 2012. L'urgente nécessité de renforcer le système de santé exige encore une mobilisation importante de moyens financiers et humains. Cette situation a par ailleurs incité l'ensemble des partenaires techniques et financiers à demander au gouvernement de rééquilibrer les investissements publics au profit des secteurs sociaux. L'arrivée d'autres partenaires techniques et financiers, notamment la France, ne suffit pas à compenser le départ de l'UE qui a une expérience reconnue dans ce secteur.

Infrastructures économiques. La contribution de l'UE à la préservation du réseau routier a porté sur la réhabilitation des axes routiers (notamment l'axe routier Adzopé-Agnibilékrou) et la définition de nouvelles politiques sectorielles. L'UE a cependant surestimé la volonté et la capacité du gouvernement à mettre en œuvre les réformes nécessaires, une situation qui risque de se retrouver dans le secteur de l'énergie (en particulier les énergies renouvelables).

Agriculture et développement rural. Le choix de reprendre l'agriculture et la sécurité alimentaire comme secteur de concentration sous le 11^{ème} FED est en pleine adéquation avec les priorités de croissance partagée et durable du pays. Elle reflète aussi la capacité de l'UE de tirer parti de ses réussites passées, notamment dans le secteur coton et le foncier. L'appui au coton (repris par la France à travers le C2D) a renforcé l'organisation des petits producteurs et amélioré la production de coton ainsi que les revenus des paysans. L'appui au foncier rural, qui se poursuit à travers un appui budgétaire sectoriel sous le 11^{ème} FED, a adressé une des contraintes principales au développement de l'agriculture paysanne. Cet appui a mis au point et testé un modèle d'intervention stratégique et participatif et ouvert un nouveau champ de partenariat avec le gouvernement et les autres partenaires techniques et financiers. Les interventions dans les secteurs banane et sucre ont avant tout répondu à une logique d'appui à la relance de la compétitivité extérieure de filières industrielles.

Questions transversales. L'UE a apporté une attention particulière aux questions transversales portant sur le genre (y compris les jeunes), les droits de l'homme, et dans une moindre mesure, la lutte contre le réchauffement climatique. Des résultats ont été atteints, avec notamment la réinsertion économique de 8.300 jeunes et la mise en place de cliniques juridiques. Ce ciblage des groupes vulnérables, dont les femmes, est devenu moins important sous le 11^{ème} FED, malgré la persistance de disparités régionales et sociales.



Les recommandations

Les recommandations ci-dessous cherchent à offrir des pistes de solutions possibles à court et moyen terme, notamment à l'horizon 2020 qui correspond à une année électorale, charnière pour le pays. En outre, les recommandations devraient permettre d'alimenter la réflexion sur le prochain cycle de programmation de la coopération de l'UE. Ces recommandations cherchent aussi à être réalistes, en prenant en compte le poids actuel de la coopération de l'UE, de ses Etats membres, et des autres partenaires techniques et financiers dans le pays ainsi que leur besoin de rationalisation du choix de leurs secteurs de concentration.

Stratégie de coopération

Mieux prendre en compte les facteurs de fragilité du pays. Mieux intégrer les questions de contrat social et de cohésion sociale, ainsi que les défis d'une croissance partagée et durable dans les choix stratégiques, les analyses et les actions menées en Côte d'Ivoire :

- Adopter une stratégie de réengagement dans les secteurs sociaux de base à l'horizon 2020, en s'appuyant sur la valeur ajoutée de l'UE dans ces secteurs (principalement santé) ;
- Mieux intégrer les questions liées à la justice transitionnelle, à la lutte contre la corruption et l'impunité, aux inégalités sociales et à la situation des groupes vulnérables à tous les niveaux de dialogue ;
- Mieux appuyer les services déconcentrés de l'Etat dans les différents programmes du 11^{ème} FED et fournir un appui complémentaire aux autorités locales (à travers les instruments thématiques) afin d'aider le gouvernement à accélérer la décentralisation ;
- Mieux apprécier les effets distributifs des différents programmes au niveau des régions et de la population et continuer l'appui au renforcement des statistiques afin de mieux connaître les besoins sociaux-économiques du pays ;
- Mieux apprécier l'impact que certains programmes prévus ou déjà en cours (notamment l'enregistrement de l'état civil, le foncier rural, l'appui en matière de migration) peuvent avoir sur le contrat social et la cohésion sociale.

Poursuivre et améliorer le mix d'instruments. Consolider l'approche de l'UE consistant à combiner ses différents instruments et modalités de l'aide afin de renforcer l'efficacité de ses actions, notamment :

- Dans le cadre des appuis budgétaires fournis en Côte d'Ivoire, mais aussi dans les autres pays ACP, rechercher un consensus au sein de l'UE sur la pertinence et l'utilité du choix d'indicateurs, qui encouragent le gouvernement à faire face à ses propres engagements mais sont politiquement difficiles ;
- Identifier et maintenir les synergies d'actions et de dialogue entre l'appui budgétaire et l'approche projet, notamment dans l'appui au foncier rural et dans les secteurs de la justice et de la gestion des finances publiques ;
- Définir des objectifs conjoints entre les projets figurant dans le cadre du Programme indicatif national et ceux qui n'y figurent pas (y compris le fonds fiduciaire d'urgence) afin d'assurer une meilleure cohérence et pertinence des actions dans le secteur de concentration « renforcement de l'Etat et consolidation de la paix » du 11^{ème} FED;
- Tirer les leçons du passé sur les risques opérationnels liés aux projets impliquant plusieurs institutions bénéficiaires nationales dans leur mise en œuvre.

Partenariat. Renforcer le cadre de partenariat élargi de l'UE à d'autres acteurs étatiques et non-étatiques, afin de mieux prendre en compte les réalités locales du pays. Notamment, la mise en œuvre et le suivi de la feuille de route de l'UE pour l'engagement envers la société civile (2016-2020) sera un élément essentiel de ce renforcement. Il faudrait également mettre en place un cadre de consultation entre la délégation de l'UE et la société civile pour des discussions régulières sur des thématiques clés.



Dialogue et coordination. Maintenir les ambitions de dialogue sur les politiques et approfondir les efforts de coordination, cohérence, complémentarité entre partenaires techniques et financiers, en considérant les actions suivantes :

- Encourager davantage le gouvernement à jouer pleinement son rôle de leader à travers ses propres mécanismes de suivi et de coordination ;
- Renforcer les points d'entrée du comité des chefs de coopération au niveau des directeurs de cabinet du gouvernement, afin de pouvoir mener un dialogue de haut niveau sur les politiques, à la fois moins protocolaire et plus technique ;
- Mieux apprécier la valeur ajoutée de l'UE dans les différents secteurs et, avec le gouvernement, engager davantage de discussions sur la division du travail entre partenaires techniques et financiers, au sein et entre les différents secteurs ;
- Au niveau de l'appui budgétaire, mieux apprécier les opportunités de dialogue sur les politiques et leurs limitations, et utiliser des mesures complémentaires pour accompagner une mise en œuvre plus efficace des réformes dans tous les secteurs couverts par l'appui budgétaire.

Domaines d'intervention du 11^{ème} FED

Gouvernance. Mieux articuler et documenter l'approche combinant le dialogue politique, le dialogue sur les politiques, et le partenariat élargi, en considérant les actions suivantes :

- *Etat de droit, droits de l'homme et lutte contre la corruption* : En complément à l'appui budgétaire général, maintenir une approche projet dans le secteur de la justice pour maintenir et renforcer le cadre de partenariat entre l'UE, le gouvernement et autres acteurs non-étatiques ;
- *Société civile* : Continuer à encourager la révision de la loi sur les associations. Dans le cadre du nouveau programme du 11^{ème} FED, améliorer les stratégies de ciblage, redimensionner les zones géographiques des Centres régionaux d'appui à la société civile et offrir un appui aux espaces de concertation au niveau local, régional et national ;
- *Gestion des finances publiques* : Avec le gouvernement, mieux identifier les possibilités de synergie des actions entre partenaires techniques et financiers et s'orienter vers un « panier commun » pour appuyer la stratégie de réformes ;
- *Commerce extérieur et intégration régionale* : Poursuivre l'appui au commerce extérieur et à l'intégration régionale, en évitant l'appui direct aux entreprises (que ce soit sous une forme mutualisée ou individuelle), en se recentrant sur l'environnement institutionnel et réglementaire de la compétitivité des petites et moyennes entreprises.

Agriculture et sécurité alimentaire. Renforcer la cohérence et la pertinence des différentes interventions, notamment celles de l'appui aux grandes filières d'exportation, vers les objectifs principaux de la coopération : réduction de la pauvreté, sortie de crise et bonne gouvernance, en considérant les actions suivantes :

- Renforcer l'appui aux programmes villageois dans le cadre des interventions sucre et banane ;
- Etablir une feuille de route pour le foncier rural avec la participation de tous les partenaires techniques et financiers et les représentants de la société civile. Maintenir un dispositif d'assistance juridique et technique au niveau local et national dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme sur le foncier rural ;
- Réaliser l'évaluation des programmes coton et formuler une stratégie de sortie (et d'accompagnement des actions de l'Agence française de développement) dans le secteur coton.
- Considérer le « blending » comme un instrument pour appuyer le secteur privé dans les grandes filières (banane, sucre).

Energie. Dans le secteur de l'énergie, renforcer les opportunités de dialogue et optimiser les opportunités offertes par le « blending » en considérant les actions suivantes :

- Promouvoir des interventions à forte visibilité, autour du partenariat avec l'État et des enjeux (climatiques, économiques et sociaux) associés aux projets ;



- *Optimiser les opportunités offertes par le « blending », en se positionnant sur les chaînons-clés du secteur afin de mieux accompagner la formulation, la mise en œuvre et le suivi de la politique sectorielle du pays dans sa globalité.*



Summary

Objectives of the Evaluation

The purpose of the evaluation is to provide a comprehensive and independent assessment of the European Union (EU)'s past and present cooperation in Ivory Coast, in order to draw key lessons and make recommendations for the future, including within the context of joint programming between the EU, France, Germany and Spain.

The scope of the study covers all the cooperation strategies and agreements between the EU and Ivory Coast, and the actions related to their implementation over the 2007-2015 period.

Evaluation Methodology

The evaluation took place in four phases: inception, desk-based, fieldwork and synthesis. The evaluation was managed by the Evaluation Unit of the Directorate-General for International Cooperation and Development (DEVCO).

The intervention logic of the EU Strategy in Ivory Coast was reconstructed to highlight the causal relationships between planned activities, outcomes and impacts. The evaluation team then formulated ten evaluation questions and associated judgement criteria, measured by objectively verifiable indicators. The final conclusions are based on a triangulation of different sources and methods of data collection. To answer the evaluation questions, more than 200 documents were reviewed, 118 people consulted, in the form of individual interviews or focus group, and 20 projects examined in more detail, with field visits for nine of them.

The context of the period under evaluation

Ivory Coast is emerging from a long period of instability, punctuated by a political and military conflict between 2002 and 2007 and a post-election crisis in 2010/2011. Two events mark the beginning of the evaluation period: the signing of the Ouagadougou Political Agreement, which put an end to the country's north-south divide, and the normalisation of the relationships between the government and the multilateral agencies. The process of ending the crisis subsequently continued to face many obstacles: after being continually postponed, the presidential elections of October 2010 plunged again the country into instability, leaving a death toll of 3,000 and 500,000 displaced.

The first term of President Alassane Ouattara was characterised by a return to stability and resumption in economic growth. The country also benefited from significant debt relief through the Heavily Indebted Poor Countries Initiative. In recognition of the normalisation of the country's situation, the United Nations meanwhile, lifted the sanctions on the country and ended the United Nations mission in Ivory Coast (UNOCI). Alassane Ouattara was re-elected for a second term in October 2015 (the last year of the evaluation period).

While the risk of renewed political and military conflict was considered low at the end of the evaluation period, the country continued to face significant challenges: the process of national reconciliation to address the post-election violence was still at infant stage and the security sector and the terrorist risk remained a concern. The country was also experiencing growing social discontent. The population felt excluded from the benefits of economic growth, while key social indicators remained at their lowest after more than a decade of instability.

Cooperation between EU – Ivory Coast

As the only donor still present during the first years of the political-military conflict, the EU has witnessed the rapid return of other technical and financial partners since 2007. According to OECD-DAC data, the EU share as a percentage of total aid (in net flow) was 8.4% (\$939 million) between 2007 and 2015. In 2015, the EU was the third largest donor in the country (9% of the total), after France (43% - within the context of its debt reduction and development contracts (C2D)) and the United States (11%).



In the period under review, the EU's strategy in Ivory Coast has shifted from an approach linking relief, rehabilitation and development to a long-term development cooperation characterised by a reduction in its sectors of intervention. Over the review period, nearly 83% of committed resources came from the European Development Fund (EDF), the remaining 17% coming from other financial instruments. The total amount of commitments over the period was €629.5 million, of which €531.5 million was disbursed (412,924.9 million CFA francs).

Peace building, good governance and the strengthening of the state have been key objectives of the EU's cooperation strategy with the country throughout the period under review. Actions financed under the 9th EDF (2002-2007) focused on emergency and reconstruction programs. In the 10th EDF (2008-2013), the EU also focused on improving the country's social and economic infrastructure. The strategic priorities of EU cooperation with the country subsequently evolved under the 11th EDF (2014-2020), with a decision to focus on three sectors: (i) agriculture and food security; (ii) energy; and (iii) strengthening the state and peace building. In addition to these so-called "focal sectors", the EU has also lent its support to agricultural export sector, to regional integration, and to non-state actors.

Conclusions

Overall assessment

The EU has pursued ambitious cooperation objectives with Ivory Coast. It has been able to take advantage of its uninterrupted presence during the years of conflict, its diplomatic status and its range of financial instruments, to support the government of Laurent Gbagbo, then that of Alassane Ouattara in ending the crisis and rebuilding the country. The use of thematic instruments and the approval of a State building contract (SBC) after the post-election crisis of 2010-2011 has made it possible to mobilise significant additional resources (totalling €170 million) to meet urgent needs related to peace-building, good governance and state-building. Overall, results have been achieved in disarmament, demobilisation and reintegration; formulating policies and restoring the sovereign functions of the state in the areas of justice, police, public finance management, health, and water and sanitation. The EU has also played a key and innovative role in building the capacity of civil society, in the cotton sector and on the issue of rural land tenure. Furthermore, its capacity for dialogue and coordination with other technical and financial partners has been widely recognised.

Significant obstacles have undermined the relevance and effectiveness of its action in Ivory Coast, however. These obstacles were both institutional and contextual. The EU's cooperation framework is mainly defined by the EDF National Indicative Programmes, which are joint programming documents with the government. Civil society organisations, representatives of the private sector and, to a lesser extent, local authorities, have received support from the EU. However, they have not been sufficiently considered as full development partners in the same way as the government, which remains the EU's preferred partner. By embracing the government's ambitions to make Ivory Coast an example of success, the EU took the risk of overlooking some of the country's factors of fragility, including corruption and the culture of impunity, as well as the persistence of social and regional disparities. Conversely, the EU experience shows that, despite all its support (including through dialogue and the SBC), some issues cannot move forward (and can even move backwards), if political and/or institutional blockages persist.

EU aid management mechanisms and weak capacity of the beneficiary institutions also caused many delays in launching and then implementing the majority of the 10th and 11th EDF programmes. Despite satisfactory multi-donor coordination mechanisms, the risk of aid fragmentation remains significant. Finally, for a large majority of interventions, the sustainability of results is not assured.

In this context, and in view of the many uncertainties that still characterised the end of the evaluation period, certain principles of international engagement in fragile states - including those on non-discrimination; alignment with local priorities; and the links between political, security and development objectives - retain their full meaning.

The conclusions below complete this general conclusion.



Intervention Areas

Strengthening the state and promoting good governance. *The EU, together with the other technical and financial partners, has visibly accompanied the country towards a lasting solution to the crisis, in particular with regard to the elections as well as the demobilisation and reintegration of ex-combatants. It has also helped to restore the physical presence of the state over a large part of the territory, particularly in the areas of security, justice and health. The results in improving governance, however, are mixed. Despite a coordinated approach, the expectations of the EU and other technical and financial partners regarding policy dialogue have not been met. At a sub-sector level, the objectives of promoting international trade have not been achieved; civil society, although strengthened, is not yet completely fulfilling its advocacy role; and the introduction of new public finance management tools has not yet yielded tangible results. Challenges related to decentralisation and reconciliation (including between the population and the police) also remain important.*

Social services. *The EU has contributed to reviving the public provision of health services, and to a lesser extent, water and sanitation. However, its decision to leave the health sector under the 11th EDF does not take sufficient account of the reality of the country, which is still facing very significant challenges in this sector, as reflected in a high maternal mortality rate (614 deaths per 100,000 live births in 2012) and, more generally, a low life expectancy of 50.7 years compared to 56.8 years across Sub-Saharan Africa in 2012. The urgent need to strengthen the health system still requires significant mobilisation of financial and human resources. This situation has prompted all the technical and financial partners to ask the government to rebalance public investments for the benefit of the social sectors. Equally, the arrival of other technical and financial partners, notably France, is not enough to compensate for the departure of the EU, which has recognised experience in this sector.*

Economic infrastructure. *The EU's contribution to the road network has focused on upgrading roads (including the Adzopé-Agnibilékrou road) and defining new sectoral policies. The EU has, however, overestimated the government's willingness and ability to implement the necessary reforms, a situation that risks finding itself in the energy sector (in particular with regard to renewable energies).*

Agriculture and rural development. *The choice of agriculture and food security as a focal sector under the 11th EDF is fully in line with the country's inclusive and sustainable growth objective. It also reflects the EU's ability to build on past successes, particularly in the cotton sector and on land tenure. Support for cotton (taken over by France through the C2D) has helped to strengthen the organisation of small producers, increase cotton production as well as improve farmers' incomes. Support for rural land tenure, which continues through sector budget support under the 11th EDF, addresses one of the main constraints to the development of small-scale farming. EU support in this area has developed and tested a strategic and participatory intervention model and opened a new area of partnership with the government and other technical and financial partners. Interventions in the banana and sugar sectors have first of all followed an approach focusing on strengthening external competitiveness of industrial sectors.*

Cross-cutting issues. *The EU has paid particular attention to cross-cutting issues on gender (including young people), human rights, and, to a lesser extent, the fight against global warming. Results have been achieved, particularly with the economic reintegration of 8,300 young people and setting up legal clinics. Targeting vulnerable groups, including women, has become less important under the 11th EDF, despite the persistence of regional and social disparities.*

Recommendations

The recommendations below seek to provide possible solutions in the short and medium term, including by 2020, an election year, which is pivotal for the country. The recommendations also provide a basis for further reflection on the next EU cooperation programming cycle. These recommendations seek to be realistic, taking into account the current weight of cooperation from the EU, its Member States, and other technical and financial partners in the country, as well as their need to rationalise their choice of focal sectors.



Cooperation strategy

Take better account of the country's factors of fragility. Integrate social contract and social cohesion issues, as well as the challenges of inclusive and sustainable growth, more fully into strategic priorities, analyses and actions in Ivory Coast:

- Adopt a strategy for re-engagement in the basic social sectors by 2020, building on the EU's added value in these sectors (mainly health);
- Better mainstream issues related to transitional justice, the fight against corruption and impunity, social inequalities and the situation of vulnerable groups at every level of dialogue;
- Better support the deconcentrated state services in the various programmes of the 11th EDF and provide complementary support to local authorities (through thematic instruments) to help the government accelerate decentralization;
- Improve the assessment of the distributive effects of the different programmes in the regions and across the population and continue to support the strengthening of national statistics to understand better the social and economic needs of the country;
- Come to a better understanding of the impact that planned or ongoing programmes (notably registration of civil status, rural land tenure, support related to migration) can have on the social contract and social cohesion.

Pursue and improve the mix of instruments. Consolidate the EU's approach of combining its different aid instruments and modalities to enhance the effectiveness of its actions, especially:

- As part of the budget support provided to Ivory Coast, but also to other ACP countries, seek a consensus within the EU on the relevance and usefulness of the choice of indicators that encourage the government to face up to its own commitments but are politically difficult;
- Identify and maintain the synergy of actions and dialogue between budget support and project-based approaches, particularly in supporting rural land tenure and in the sectors of justice and public finance management;
- Define joint objectives between the interventions financed through the National Indicative Programme and those outside (including the emergency trust fund) to ensure a greater coherence and relevance of actions in the focal sector "Strengthening the State and Peace-building" in the 11th EDF;
- Draw lessons from the past on the operational risks associated with projects whose implementation involves several national beneficiary institutions.

Partnership. Strengthen the EU's partnership framework with other state and non-state actors to better take into account the local realities of the country. The implementation and monitoring of the EU roadmap for engagement with civil society (2016-2020) will be an essential element of this strengthening. A consultation framework between the EU delegation and civil society should also be established for regular discussions on key themes.

Dialogue and coordination. Pursue the objectives of policy dialogue and deepen coordination, coherence, complementarity efforts between technical and financial partners, by considering the following actions:

- Further encourage the government to play a full leadership role through its own monitoring and coordination mechanisms;
- Strengthen the entry points of the Committee of Heads of Cooperation at the level of Government Cabinet Directors, so that they can conduct high-level policy dialogue that is less ceremonial and more technical;
- Better understand the added value of the EU across different sectors and, with the government, encourage more discussions on the division of labour between technical and financial partners, within and across sectors;
- Regarding budget support, better understand opportunities for policy dialogue and their limitations, and use complementary measures to support more effective implementation of reforms in all sectors covered by budget support.



Areas of intervention of the 11th EDF

Governance. Better articulate and document the approach combining political dialogue, policy dialogue, and multi-stakeholder partnership, by considering the following actions:

- *Rule of law, human rights and the fight against corruption:* In addition to general budget support, maintain a project approach in the justice sector to maintain and strengthen the partnership framework between the EU, the government and other non-state actors;
- *Civil society:* Continue to encourage the revision of the law on associations. In the 11th EDF civil society programme, improve targeting strategies, resize geographical areas of the Regional Centres for Support to Civil Society and provide continuous support to mechanisms for dialogue and consultation at local, regional and national level;
- *Public Finance Management:* With the government, better identify the possibilities of synergy of actions between technical and financial partners and move towards a "common basket" to support the reform strategy;
- *Foreign trade and regional integration:* Continue support for external trade and regional integration, avoiding direct support to businesses (whether jointly or individually), by refocusing on the institutional and regulatory environment for the competitiveness of small and medium enterprises.

Agriculture and food security. Reinforce the coherence and relevance of the various interventions, especially those supporting the major export sectors, towards the main objectives of the cooperation: poverty reduction, post-crisis recovery and good governance, by considering the following actions:

- Strengthen support for village programmes in the sugar and banana interventions;
- Establish a roadmap for rural land tenure with participation of all technical and financial partners and civil society representatives. Maintain legal and technical assistance at local and national level as part of the implementation of the rural land reform;
- Carry out an evaluation of the cotton programmes and formulate an exit strategy (and strategy to facilitate the actions of the French Development Agency) in this sector;
- Consider "blending" as an instrument to support the private sector in major sectors (banana, sugar).

Energy. In the energy sector, enhance opportunities for dialogue and maximise the opportunities offered by "blending", by considering the following actions:

- Promote high visibility interventions in the framework of the EU partnership with the government and in relation with the issues associated with the projects, such as climatic, economic and social challenges ;
- Optimise the opportunities offered by "blending", by positioning itself on the sector's key links in order to better accompany the formulation, implementation and monitoring of the sectoral policy of the country as a whole.



1 Introduction

1.1 Objectifs et champ de l'évaluation

L'objectif principal de l'évaluation est d'apprécier la coopération de l'UE en Côte d'Ivoire sur la période 2007-2015, d'en tirer les enseignements et de formuler des recommandations.

Les **objectifs** principaux de l'évaluation sont :

- De fournir une appréciation globale et indépendante de la coopération passée et actuelle de l'Union européenne (UE) et de la mettre en perspective avec les objectifs et priorités politiques de l'UE avec le pays, et ce, pour les services de l'UE et des Etats membres ainsi que pour un public plus large ;
- D'en tirer les principaux enseignements et de formuler des recommandations en vue (i) d'améliorer les choix actuels et (ii) d'informer les choix futurs relatifs à la stratégie de coopération ;
- De produire un document servant de base en vue de la programmation conjointe entre l'UE, la France, l'Allemagne et l'Espagne et de répondre aux défis posés par cet exercice.

Le champ de l'étude couvre : « *l'ensemble des stratégies de coopération, des accords et tous les autres engagements officiels entre l'Union européenne et la Côte d'Ivoire, ainsi que les actions liées à leur mise en œuvre, au cours de la période 2007-2015* ».

Le **champ thématique** de l'évaluation a été défini sur la base :

- Des termes de référence ;
- Du cadre stratégique défini dans le document de stratégie du pays (DSP) et le programme indicatif national (PIN) du 10^{ème} Fonds européen de développement (FED) et le PIN du 11^{ème} FED ;
- Des stratégies poursuivies par les actions financées sous les instruments de l'UE autre que le FED ;
- De l'ensemble des accords, le cadre de coopération et tout autre engagement officiel entre l'UE et la Côte d'Ivoire, y compris les objectifs et priorités du service européen pour l'action extérieure (SEAE) dans ses relations avec la Côte d'Ivoire ainsi que dans le dialogue sur les politiques, dans les instruments politiques et dans la programmation conjointe ;
- De l'interaction des interventions de la Direction générale coopération internationale et développement (DG DEVCO) avec celles d'ECHO et de la Banque européenne d'investissement (BEI) en Côte d'Ivoire, mais également la cohérence entre les interventions de l'UE dans le domaine de la coopération au développement et les autres politiques de l'UE qui affectent la Côte d'Ivoire, en particulier les accords de partenariat économique (APE) et le secteur de la pêche.

Les **instruments financiers** couverts par cette évaluation sont les enveloppes du Fonds européen de développement (FED) et l'ensemble des instruments thématiques, en particulier l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), de l'Instrument de stabilité (IdS), la ligne relative aux acteurs non-étatiques (NSAPVD) ainsi que les protocoles banane et sucre et les programmes de sécurité alimentaire (FOOD) financés sous l'Instrument de financement de la coopération au développement.

Concernant les outils de la Commission européenne, une attention particulière est portée sur l'« Appui budgétaire/Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'état » (mieux connu par ses initiales en anglais State Building Contract (SBC), un outil adapté au contexte de fragilité, qui a été mis en œuvre en Côte d'Ivoire en 2012-2014.



Les **dix domaines de coopération** de l'UE sur la période considérée étaient les suivants :

1. Gouvernance administrative et financière ;
2. Justice, sécurité et droits de l'homme ;
3. Election ;
4. Consolidation de la paix et prévention des conflits ;
5. Société civile ;
6. Agriculture, sécurité alimentaire et développement rural ;
7. Secteurs sociaux ;
8. Eau et assainissement ;
9. Infrastructures/transport/énergie ;
10. Commerce.

Les questions de **dialogue sur les politiques** et de coordination, cohérence et complémentarité (3Cs) sont également couvertes par l'analyse. Cette évaluation prend aussi en compte les 10 **principes d'engagement de la communauté internationale dans les Etats fragiles** comme cadre d'analyse.

1.2 Organisation de l'évaluation

L'Unité évaluation de la DG DEVCO de l'UE a été responsable de la gestion et de la supervision de l'évaluation. L'avancement de l'évaluation a été étroitement suivie par un groupe de référence (sous la présidence de l'Unité évaluation et constitué de membres de tous les services concernés de la Commission européenne et du SEAE, de la délégation de l'UE en Côte d'Ivoire, de l'ordonnateur national et de l'ambassade de Côte d'Ivoire en Belgique.

1.3 Structure du rapport

Conformément aux termes de référence, le rapport comprend deux volumes.

Volume 1

Le Volume I présente la synthèse du travail évaluatif. Il est structuré de la façon suivante :

- Chapitre 1 – Introduction ;
- Chapitre 2 – Principaux éléments méthodologiques : ce chapitre inclut en particulier un aperçu des principaux éléments méthodologiques de cette évaluation ;
- Chapitre 3 – Contexte : Bref aperçu du contexte national et de l'aide de l'UE en Côte d'Ivoire sur la période d'évaluation et des années qui la précèdent ;
- Chapitre 4 – Réponses aux Questions d'évaluation (QE) : ce chapitre présente les réponses aux QE ;
- Chapitre 5 – Conclusions : cette partie décrit les principales conclusions de l'étude ;
- Chapitre 6 – Recommandations : cette partie décrit les principales recommandations.

Volume 2

Le Volume II comprend les diverses annexes : les TdR, la matrice d'information, la logique d'intervention de la coopération UE-Côte d'Ivoire, les détails sur des éléments de contexte, l'inventaire des activités, la matrice d'évaluation, la liste des interventions sélectionnées, la liste des personnes rencontrées, la liste des documents consultés et la présentation donnée lors du séminaire de discussion dans le pays ainsi que le Compte-rendu du séminaire.



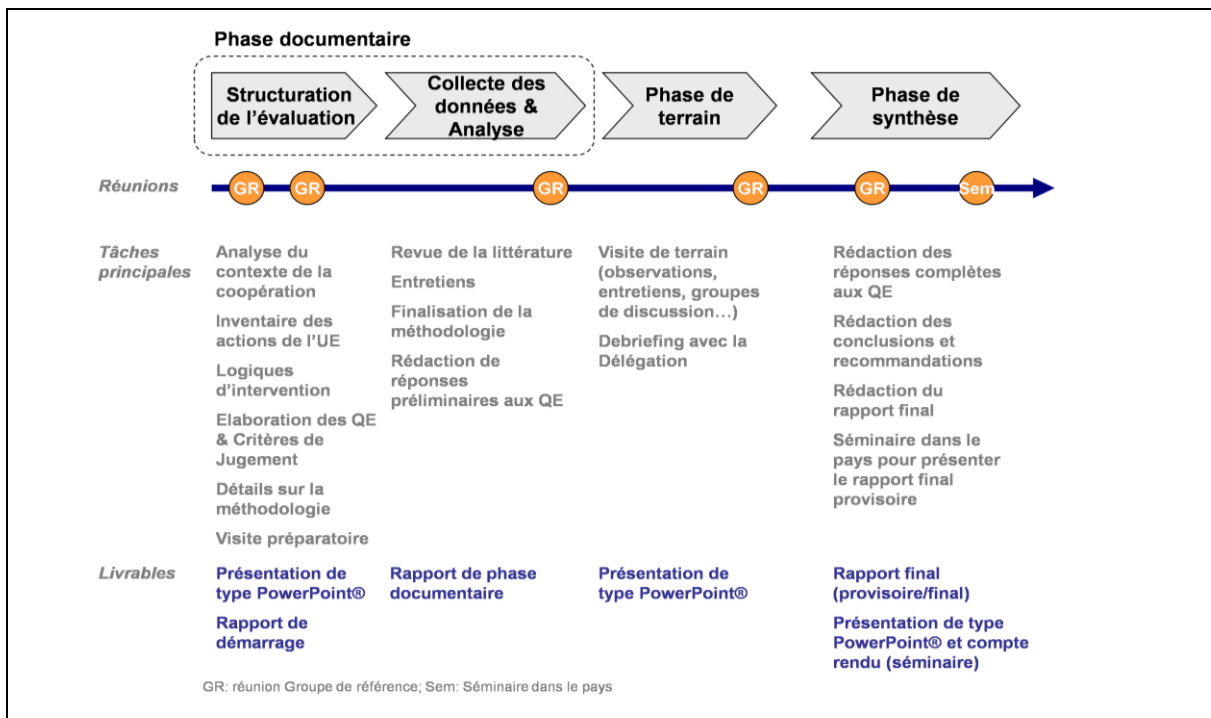
2 Principaux éléments méthodologiques

2.1 Aperçu du processus d'évaluation

L'évaluation a été menée en trois phases, avec un séminaire de discussion à Abidjan en septembre 2017.

L'évaluation a été menée en trois phases principales, la phase documentaire (décembre 2015 – juillet 2016), la phase de terrain (janvier 2017) et la phase de synthèse (février-octobre 2017). La dernière phase inclut le séminaire à Abidjan pour présenter et discuter le rapport final provisoire avec toutes les parties prenantes. Le schéma ci-dessous présente de façon synthétique les éléments clés de chaque phase ainsi que les résultats et « livrables » pour chaque phase¹.

Schéma 1 Processus de l'évaluation



2.2 Méthodologie

L'évaluation s'est basée sur l'approche méthodologique définie par l'Unité d'évaluation de DEVCO. Dix questions d'évaluation (3 stratégiques, 7 sectorielles) ont été retenues.

L'approche et le cadre méthodologique de cette évaluation sont basés sur les lignes directrices officielles publiées par l'Unité d'évaluation de la DG DEVCO. Dix questions d'évaluation (QE) ont été formulées suite à un processus structuré basé sur la reconstruction de la logique d'intervention de la stratégie de l'UE en Côte d'Ivoire (voir Annexe 4, Volume II). Pour chaque QE, un certain nombre de critères de jugement (CJ) et d'indicateurs ont été définis pour guider la collecte et l'analyse des données.

¹ Au vu des échéances très courtes entre la phase de terrain et la date de soumission du premier rapport de synthèse, la présentation des résultats de la phase de terrain et celle des résultats provisoires du rapport de synthèse au groupe de référence ont été combinées en une même séance de travail à Bruxelles. Une deuxième présentation du rapport de synthèse provisoire a été organisée par la suite en présence des représentants de la délégation de l'UE.



Le tableau suivant donne un aperçu des QE. Ces questions ont été formulées sur la base des termes de référence, de l'analyse menée dans la phase de démarrage et des discussions avec le groupe de référence.

Tableau 1 Les questions d'évaluation

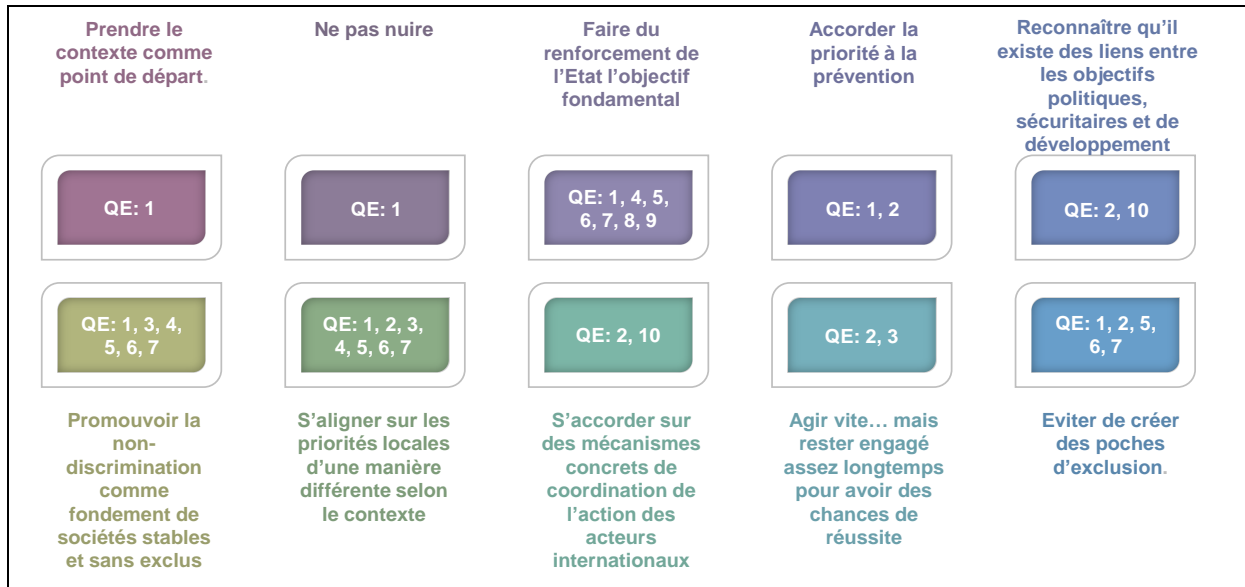
#	Thème	Questions d'évaluation
QE1	Adéquation de la stratégie de l'UE et fragilité du pays	Dans quelle mesure la stratégie de coopération UE en Côte d'Ivoire a-t-elle répondu aux besoins, aux priorités et aux facteurs de fragilité du pays et à leurs évolutions respectives sur toute la période considérée?
QE2	Combinaison de modalités et de flexibilité	Dans quelle mesure l'UE en Côte d'Ivoire a-t-elle combiné différents instruments de coopération, dialogue sur les politiques, modalités d'aide et modes de gestion pour à la fois répondre aux changements de contexte et atteindre au mieux ses objectifs de coopération au développement?
QE3	Sortie de crise	Dans quelle mesure l'appui de l'EU a-t-il accompagné le gouvernement dans un processus durable de sortie de crise du pays suite aux accords de paix de Ouagadougou et à la crise post-électorale de 2010?
QE4	Société civile, gouvernance et réconciliation nationale	Dans quelle mesure les appuis de l'UE aux acteurs étatiques et non-étatiques ont-ils contribué à promouvoir la bonne gouvernance et la réconciliation nationale?
QE5	Etat de droit	Dans quelle mesure l'UE a-t-elle contribué à renforcer les fonctions régaliennes de l'Etat (justice, sécurité) sur toute la période considérée?
QE6	Agriculture et développement rural	Dans quelle mesure l'appui de l'UE au secteur agricole a-t-il contribué à améliorer la gouvernance du secteur, la performance des filières d'exportation et cultures vivrières, et les conditions socio-économiques des agriculteurs de manière durable, y compris en période de crise?
QE7	Services sociaux	Dans quelle mesure l'UE a-t-elle contribué à la réhabilitation des services sociaux de base (en particulier dans le secteur de la santé)?
QE8	Infrastructures	Dans quelle mesure l'UE a-t-elle contribué à une gestion et un entretien durables des infrastructures (eau-assainissement, électricité et transport)?
QE9	Commerce extérieur et intégration régionale	Dans quelle mesure l'UE a-t-elle contribué au renforcement du commerce extérieur et de l'intégration régionale en Côte d'Ivoire?
QE10	3Cs	Dans quelle mesure la stratégie de coopération de l'UE avec la Côte d'Ivoire a-t-elle exprimé la valeur ajoutée spécifique de l'UE et a-t-elle été coordonnée avec les interventions des autres PTF, complémentaire de celles des Etats membres et cohérente dans sa mise en œuvre et dans l'application des politiques communautaires ?

Orange = questions stratégiques ; *violet* = questions de résultat/d'impact (niveau sectoriel)

Le schéma suivant montre comment l'ensemble des **principes d'engagement dans les Etats fragiles** sont pris en compte dans les QE. Ces principes sont catégorisés en deux catégories : les règles essentielles et les considérations pratiques. Ils concernent ainsi tant les choix stratégiques de l'UE que les questions d'efficacité de l'aide.



Schéma 2 Couverture des principes d'engagement dans les Etats fragiles par les questions d'évaluation



2.2.1 Combinaison de méthodes par QE

L'analyse de synthèse se base sur des éléments de preuve et des méthodes de collecte vastes et variées, permettant un bon niveau de vérification.

Avec la formulation des QE, CJ et indicateurs, la phase documentaire a consisté en :

- Un inventaire détaillé des montants engagés, contractés et payés de l'UE en Côte d'Ivoire, par instruments et secteurs d'intervention, sur la période considérée ;
- Une analyse des documents disponibles, avec, en particulier, une revue des documents de stratégie et des principaux programmes de l'UE ; une revue des documents officiels produits par le gouvernement ivoirien ; et une analyse des autres documents externes pertinents aux principaux sujets et secteurs couverts par l'évaluation ;
- Des entretiens préliminaires avec le personnel de la délégation de l'UE (DUE) (présents et passés) ont aussi été organisés à Abidjan et Bruxelles ;
- Une première sélection d'interventions à couvrir pendant la phase de terrain (voir détails sur l'échantillonnage dans la section 2.2.2).

Cette collecte et analyse des données ont permis à l'équipe d'évaluation de fournir une réponse préliminaire et d'identifier les hypothèses à tester lors de la phase suivante pour l'ensemble des QE.

Lors de la phase de terrain, l'équipe d'évaluation a collecté des données primaires, qui ont permis de vérifier, en les complétant, les données quantitatives et qualitatives secondaires obtenues et analysées pendant la phase de recherche documentaire. Les méthodes de collecte ont consisté en :

- **Entretiens** : Des entretiens individuels semi-structurés avec les principales parties prenantes des programmes de l'UE ont été organisés à Abidjan et lors des visites de terrain ;
- **Visites terrain/observations directes** : L'équipe a mené des activités de terrain dans les quartiers et environs d'Abidjan pour les QE santé et agriculture. Les régions d'Indénié-Djuablin et de San-Pédro ont été sélectionnées en concertation avec la DUE pour couvrir les QE Etat de droit (Indénié-Djuablin et San-Pédro), gouvernance (Indénié-Djuablin et San-Pédro), agriculture (Indénié-Djuablin), et infrastructures (Indénié-Djuablin). Pour des raisons de sécurité l'équipe d'évaluation n'a pas pu se rendre dans la région de Gbêkê (Bouaké). Ainsi toutes les QE ont fait l'objet d'observations directes ;
- **Groupes de discussion** : Des groupes de discussion ont été organisés à Abidjan et dans ses



environs, dans les régions d'Indénié-Djuablin et de San-Pédro avec des groupes de bénéficiaires dans les secteurs gouvernance (police, société civile), les secteurs sociaux et l'agriculture (foncier et banane). Toutes les QE (sauf les QE infrastructures et commerce régional²) ont ainsi fait l'objet de discussions avec des groupes cibles.

Grâce à ces méthodes variées de collecte de données, toutes les catégories d'acteurs (gouvernement, partenaires techniques et financiers PTF, société civile, secteur privé et bénéficiaires directs) ont pu être interrogées. L'Annexe 7 (Volume II) indique la liste des principales personnes rencontrées. Des documents manquants ont aussi pu être identifiés lors de la phase de terrain. L'Annexe 8 (Volume II) donne la liste complète des documents consultés.



Source : Visite terrain à San Pedro dans le cadre des projets financés par l'UE, Particijp (2017).

2.2.2 Echantillonnage

30 interventions ont été sélectionnées comme échantillon représentatif de la stratégie de l'UE en Côte d'Ivoire sur la période considérée.

Compte tenu du grand nombre d'interventions financées dans le cadre du programme / des instruments thématiques en Côte d'Ivoire sur la période considérée, un échantillon d'interventions a été sélectionné pour permettre une analyse plus approfondie. L'échantillonnage portait les sur les trois étapes suivantes :

- Une cartographie détaillée de près de 396 interventions financées sur la période considérée, lors la phase documentaire ;
- Une première sélection de 134 interventions sur la base de différents critères: financement par volume, objectifs thématiques et bénéficiaires cibles, diversité des instruments et partenaires, portée temporelle, couverture géographique et disponibilité des documents et des informations ;
- Finalisation de l'échantillon en concertation avec le groupe de référence et la délégation de l'UE en Côte d'Ivoire, sur la base de considérations stratégiques et pratiques.

La liste définitive des interventions sélectionnées (30) reflète la diversité des activités financées par l'UE et a permis de tirer des enseignements utiles. La liste finale des interventions sélectionnées par secteur pour la phase documentaire et la phase de terrain se trouve dans l'Annexe 6 (Volume II).

2.2.3 Défis et limites

L'équipe d'évaluation a fait face à certains défis, notamment liés aux questions sécuritaires.

L'évaluation n'a rencontré aucun problème majeur pendant la collecte et l'analyse des données : les principales informations documentaires ont été identifiées, les parties prenantes ont été disponibles pour les entretiens et le travail sur le terrain s'est déroulé avec l'appui de la DUE. L'évaluation s'est cependant heurtée à quelques défis :

- Les documents disponibles sur la base de données de l'UE (CRIS) ont été utilisés comme critère de sélection des interventions. Cependant certains programmes clés de l'UE retenus dans l'échantillonnage n'ont pas fait l'objet d'un suivi régulier. La qualité des rapports de suivi a aussi varié. Afin de répondre à cette limite, l'équipe d'évaluation a eu recours à d'autres sources, notamment les rapports d'activité des équipes d'assistance technique.

² Le nombre limité de bénéficiaires directs pour ces questions ne se prêtaient pas à des groupes de discussion.



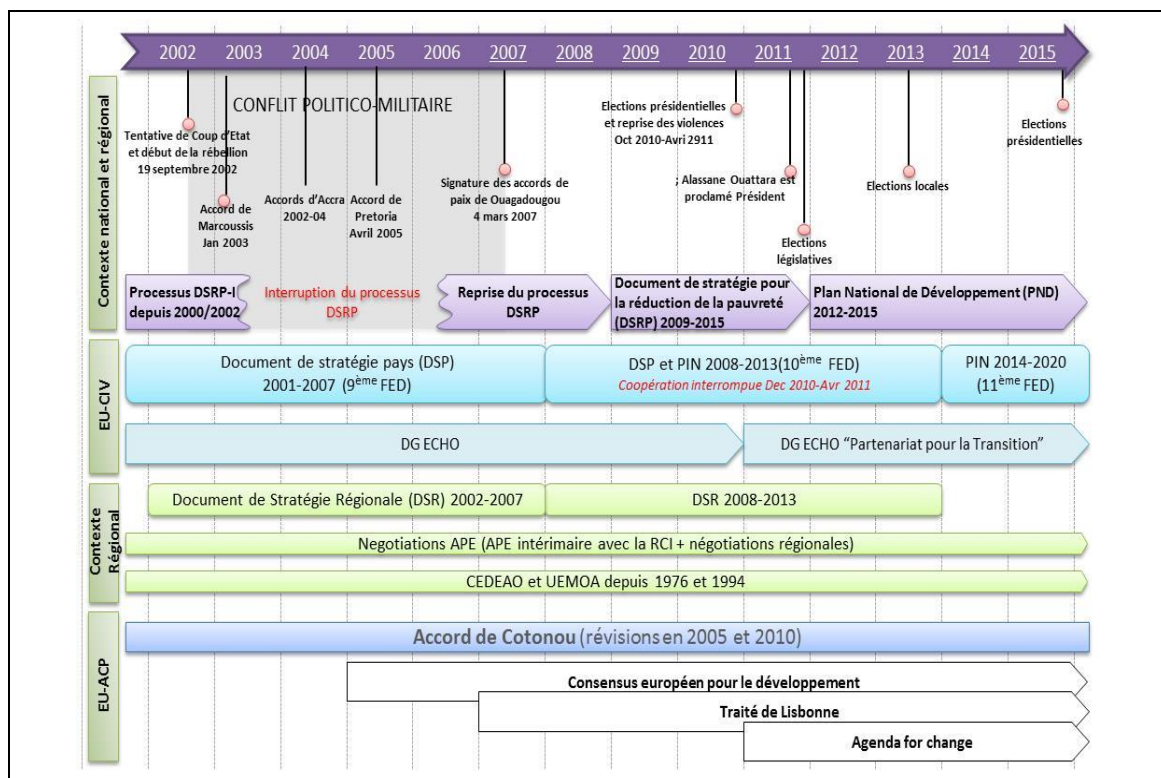
- La périodicité et la qualité des données statistiques produites dans le cadre des systèmes de suivi et évaluation des différents secteurs ont aussi présenté des défis. Il existe par exemple peu de données actualisées sur les secteurs sociaux. Les progrès établis dans le cadre de la gestion des finances publiques (GFP) n'ont non plus fait l'objet d'un diagnostic depuis 2013. L'équipe d'évaluation a eu recours à d'autres sources de données, comme l'observation directe et l'analyse d'études indépendantes, pour répondre à ce défi.
- Pour des raisons sécuritaires, la phase de terrain a été repoussée à plusieurs reprises et n'a pu se concrétiser avant janvier 2017. Ainsi, la phase de synthèse s'est déroulée alors que la majorité des décisions concernant le 11^{ème} FED étaient en passe d'être finalisées. Les ressources du 11^{ème} FED étant pleinement engagées, cela a limité le champ possible des recommandations. Afin de demeurer pertinentes et utiles, les recommandations de ce rapport se basent sur les constats et conclusions du rapport mais prennent aussi en compte les dernières décisions prises par l'UE.
- Les problèmes de sécurité, toujours d'actualité pendant la phase de terrain, ont aussi réduit l'accessibilité de l'équipe à certains interlocuteurs. C'est ainsi que l'équipe n'a pas pu se rendre dans la zone Centre Nord Ouest (CNO) du pays, qui était occupée par les mouvements rebelles pendant le conflit politico-militaire de 2002-2010, et dont la capitale est Bouaké. Une analyse de contexte approfondie a permis de répondre partiellement à ce défi. Des visites de terrain ont pu avoir lieu dans le sud et l'est du pays.

3 Contexte

Après plus d'une décennie de conflit, la Côte d'Ivoire demeure un Etat fragile. Jusqu'en 2007, l'UE était le seul donateur encore présent.

Le schéma suivant synthétise les événements majeurs liés au contexte de la coopération UE-Côte d'Ivoire sur les deux dernières décennies. Les années soulignées correspondent au champ temporel de l'évaluation.

Schéma 3 Aperçu des événements majeurs récents



Source : Analyse interne de Particip.



3.1 Contexte national

3.1.1 Contexte politique

Les accords de paix de 2007, les violences postélectorales de 2010-2011, et les élections présidentielles de 2015 marquent les événements politiques majeurs de la période.

La Côte d'Ivoire sort d'une longue période d'instabilité caractérisée par le conflit politico-militaire des années 2002-2007 et la crise qui a suivi les élections de 2010. La période d'évaluation 2007-2015 commence avec la signature des accords de paix de Ouagadougou en mars 2007 et finit avec les élections présidentielles d'octobre 2015. Cette période correspond donc à un moment historique (marqué par de nombreux soubresauts) pour la Côte d'Ivoire, un pays considéré comme le pays le plus stable de l'Afrique de l'Ouest pendant les années Houphouët-Boigny (1960-1994) jusqu'au coup d'Etat de 1999 par le général Guéi. Un historique des événements politiques majeurs est présenté dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 1 Aperçu des événements politiques majeurs sur la période considérée

Le conflit politico-militaire 2002-2007

Les élections présidentielles de 2000 sont marquées par un climat d'extrême violence, suite au refus du général Guéi d'admettre sa défaite électorale et aux combats opposant les partisans de Laurent Gbagbo (Front populaire ivoirien, FPI) et ceux d'Alassane Ouattara (Rassemblement des républicains, RDR) qui n'avait pas pu se présenter aux élections. Laurent Gbagbo est finalement déclaré président sur décision de la commission électorale.

En septembre 2002, le pays se retrouve face à une rébellion des forces de l'armée dans 3 villes (Abidjan, Bouaké et Korhogo). Des combats avec les forces loyalistes, puis l'intervention de l'armée française (soutenue par les forces de CEDEAO) amènent les forces rebelles à se replier sur Bouaké.

Cependant, ni les accords de Marcoussis (2003) ni ceux signés à Accra (2004) et à Pretoria (2005) ne permettent de véritablement avancer vers un retour et une consolidation de la paix. Les combats reprennent fin 2004. La base française de Bouaké est attaquée et des milliers de ressortissants français sont évacués.

Les forces rebelles occupent alors toute la partie ouest et la partie nord du pays. Une ligne de cessez-le-feu, contrôlée par l'armée française et les forces onusiennes, scinde le pays, empêchant la Côte d'Ivoire de sombrer dans une guerre civile.

Pendant les années qui suivent, la Côte d'Ivoire se retrouve dans une situation de « ni guerre, ni paix ». Les forces rebelles forment une coalition, les Forces nouvelles, dont Guillaume Soro est le Secrétaire général. En l'absence de combat, le conflit entre les ex-belligérants perdure à travers les tractations politiques, l'existence de deux armées et de deux administrations parallèles et de nombreux actes de violence et de violation des droits de l'Homme par les deux parties.

Les accords de paix de Ouagadougou de 2007 et le processus de sortie de crise 2007-2011

Les accords de Ouagadougou marquent un tournant décisif vers la sortie de crise. Le processus de réconciliation est réengagé en 2006 sur la demande du président Laurent Gbagbo, qui saisit Blaise Compaoré, alors président du Burkina Faso et président en exercice de la CEDEAO, pour faciliter un dialogue direct avec les Forces nouvelles. Un nouveau gouvernement de transition est mis en place, Guillaume Soro est nommé Premier ministre et les promesses de restructuration et de refondation des deux armées sont renouvelées. Le démantèlement de la zone de confiance est annoncé et fin 2007, les deux armées commencent à se retirer de leurs lignes de front,



permettant à nouveau, quoique graduellement la libre circulation des personnes sur tout le territoire.

Les accords de Ouagadougou cherchent aussi à apporter une réponse à des questions sous-jacentes au conflit, en engageant les deux parties à procéder entre autres à une identification générale (ou recensement) de la population et à une relance du processus électoral.

La crise postélectorale 2010-2011

Les élections présidentielles, continuellement repoussées, ont finalement lieu en octobre 2010 et plongent la Côte d'Ivoire dans une nouvelle crise, après que Laurent Gbagbo refuse sa défaite contre Alassane Ouattara à l'issue du deuxième tour, ce dernier récoltant 54,1% des suffrages. Assiégé par les forces pro-Gbagbo dans l'enceinte de l'hôtel du Golfe à Abidjan, la stratégie du gouvernement d'Alassane Ouattara est alors d'affaiblir financièrement le gouvernement de Laurent Gbagbo. Suite à l'épuisement des voies diplomatiques, les Forces nouvelles soutenant Alassane Ouattara lancent une vaste offensive militaire à partir du nord, prenant le contrôle de la quasi-totalité du pays jusqu'à Abidjan.³ Avec l'aide de l'armée française, Laurent Gbagbo est finalement capturé par les troupes d'Alassane Ouattara en avril 2011. Alassane Ouattara prend ses fonctions en mai. Les combats violents auront fait au moins 3 000 morts et 500 000 déplacés et donné lieu à de nombreuses exactions et violations des droits de l'Homme.

Retour à la paix et premier mandat d'Alassane Ouattara 2011-2015

La normalisation de la situation politique et la relance de l'économie caractérisent le premier mandat d'Alassane Ouattara. Un processus de réconciliation est aussi lancé avec la mise en place de la commission dialogue, vérité et réconciliation (CDVR)⁴ et d'une commission d'enquête sur les crimes commis. Laurent Gbagbo et le leader des Jeunes patriotes, Charles Blé Goudé, sont transférés à la Cour pénale internationale (CPI) pour crimes contre l'humanité pendant la période de crise postélectorale.

Les tensions continuent et des tentatives de déstabilisation sont déjouées en 2012. Les élections législatives de 2011 puis celles locales en 2013 sont boycottées par le FPI et connaissent de faibles taux de participation, aux alentours de 35%. Alors que le processus de réconciliation progresse peu, la situation sécuritaire continue à s'améliorer, et en 2014, le Conseil de sécurité des Nations Unies lève l'embargo sur les ventes d'armes non létales et de diamants, qui avait été mis en place depuis 2002.

En octobre 2015, Alassane Ouattara est réélu pour un deuxième mandat, avec 84% des suffrages devant le candidat du FPI, Pascal Affi N'Guessan (9%) et Kouadio Konan Bertin (4 %), et un taux de participation de 52,86%. Ces élections ont continué à être boycottées par la partie radicale du FPI, même si un dialogue a par la suite repris peu à peu entre le gouvernement et le FPI modéré.⁵

³ 'Appui aux élections législatives et à la réconciliation nationale en Côte d'Ivoire', réf progr. IdS 2011/2011-2017.

⁴ La CDVR a été remplacée par la Commission nationale pour la réconciliation et l'indemnisation des victimes des crises survenues en Côte d'Ivoire (CONARIV).

⁵ Au vu de leur importance, les événements de 2016, même s'ils se situent en dehors de la période d'évaluation, ont été pris en compte dans l'analyse de contexte de l'équipe d'évaluation, en particulier l'attaque terroriste de Grand Bassam (avril 2016), les émeutes à Bouaké et autres villes contre le renchérissement de la vie (2016), le référendum constitutionnel et les élections législatives (2016), ainsi que la mutinerie des ex-combattants rebelles intégrés dans l'armée, en janvier 2017.



3.1.2 Contexte socio-économique

Le pays a réussi à maintenir une stabilité macro-économique et depuis 2012, a renoué avec la croissance, mais les indicateurs sociaux sont au plus bas.

Le tableau ci-dessous présente quelques indicateurs clés relatifs au contexte socio-économique de la Côte d'Ivoire.

Tableau 2 Indicateurs macro-économiques clés en Côte d'Ivoire

Indicateurs	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Population, total [en millions]	18,9	19,7	20,6	21,1	21,6	22,2	22,7
Croissance de la population (% annuel)	2,0	2,2	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4
PIB (\$ US courants) [en milliards]	20,3	24,32	25,4	27,0	31,3	34,2	31,8
Croissance du PIB (% annuel)	1,8	3,3	-4,4	10,7	8,9	8,5	9,2
Inflation, prix à la consommation (% annuel)	1,9	1,0	4,9	1,3	2,6	0,5	1,2
Solde budgétaire de base (% PIB)	-0,4	-1,3	-3,7	n/a	-1,5	n/a	n/a
Balance commerciale (% du PIB)	12,9	18,6	22,9	11,4	12,3	10,3	10,9

Source : Banque mondiale – Indicateurs du développement dans le monde, FMI, African Economic Outlook.

La Côte d'Ivoire se situe dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire (avec un revenu national brut par habitant de 1 450 dollars (2014 Atlas Method). Malgré les années de crise, la situation macro-économique du pays est demeurée relativement stable sur toute la période considérée.

Les autorités ivoiriennes ont répondu aux exigences de prudence du FMI, même si le solde budgétaire de base⁶ est resté négatif et n'a pas atteint le critère de convergence de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) (solde supérieur à 0%). Le taux annuel de l'inflation s'est largement situé en dessous du critère de convergence UEMOA de 3%, mis à part entre 2008 et 2011, lorsque le pays a connu des poussées inflationnistes.

La croissance est restée faible mais positive pendant les années de ni guerre, ni paix (2002-2010), avant de devenir négative en 2011 suite aux violences de la crise postélectorale. Depuis 2012, le pays a renoué avec la croissance, avec des taux annuels aux alentours de 8-9%, soutenus, entre autres, par le retour des investisseurs et la montée des prix du cacao (premier produit d'exportation).

La balance commerciale du pays est restée fortement positive, à plus de 10% du PIB, sur toute la période considérée, grâce à une croissance soutenue de ses exportations (notamment le cacao) par ailleurs assez diversifiées. En 2009, la Côte d'Ivoire atteint le point de décision dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) renforcée. Le point d'achèvement est atteint en 2012, le pays ayant rempli les conditions suivantes :

- Une mise en œuvre et un suivi du Plan national de développement (PND) satisfaisants ;⁷
- Le maintien d'un environnement macroéconomique stable, comme en témoigne la mise en œuvre globalement satisfaisante des différents programmes du FMI ;
- L'atteinte de la plupart des autres déclencheurs⁸ dans les domaines de la GFP, de la gouvernance, de la transparence, de la gestion de la dette et des secteurs sociaux.

Suite aux annulations de dette très importante par les agences multilatérales et les créanciers du Club de Paris dans le cadre de l'initiative PPTE, l'encours de la dette extérieure publique est passé de

⁶ Recettes totales (hors dons) – dépenses totales (hors investissements financés sur recettes extérieures).

⁷ La période d'évaluation couvre deux documents de réduction de la pauvreté : le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), intérimaire de 2002, complété en 2009 et révisé en 2011 et le PND 2012-2015. Le PND 2016-2020 et son diagnostic (documents de référence pour cette évaluation) ont été finalisés fin 2015.

⁸ Des dérogations avaient été obtenues suite aux bouleversements causés par la crise postélectorale.



50,8% du PIB fin 2011 à 28,2% fin 2012.⁹

Malgré une situation macro-économique améliorée, la situation prolongée de crise traversée par le pays a créé des déséquilibres sociaux importants. Le pays est mal classé dans l'index du développement humain des Nations Unies (172^{ème} sur 187 pays en 2015, contre 170^{ème} en 2011). La situation demeure encore très mitigée pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Quasi tous les indicateurs OMD ont stagné ou se sont dégradés pendant les périodes de crise. Il faut noter que, compte tenu de l'augmentation de la population, en termes absolus, le nombre d'Ivoiriens vivant en dessous du seuil de pauvreté a augmenté.

3.1.3 Principaux facteurs de fragilité en Côte d'Ivoire

Aux risques sécuritaires se rajoutent les questions du foncier, de la citoyenneté et de la mauvaise gouvernance, et le défi d'une croissance ni durable ni partagée.

Selon la Banque mondiale et l'index des Etats fragiles du Comité de l'aide au développement de l'OCDE dans son rapport 2015 "States of Fragility 2015"¹⁰ la Côte d'Ivoire est considérée, encore aujourd'hui, comme un Etat fragile. D'après l'OCDE¹¹, la faiblesse des institutions, de la gouvernance et des capacités de l'Etat constituent des contraintes majeures en Côte d'Ivoire. Une analyse préliminaire permet d'identifier les causes profondes et autres facteurs de fragilité qui expliquent les crises politico-militaires des années précédentes et qui sont encore la source de préoccupations d'aujourd'hui (voir encadré suivant).

Encadré 2 Principaux facteurs de fragilité en Côte d'Ivoire

Les questions du foncier et de la citoyenneté

Le processus de réconciliation enclenché n'a pas résolu des questions sous-jacentes au conflit. Le concept d'ivoirité introduit dans les années 1990 a remis en cause l'identité d'une partie importante de la population (Ivoiriens 'de souche'/d'origine étrangère); et par conséquent l'exclusion identitaire reste encore toujours une question délicate dans le pays (surtout dans l'ouest, et dans une moindre mesure, dans le centre et le nord)¹². La question foncière constitue aussi une cause structurelle de fragilité. Bien que la loi sur le foncier rural ait été adoptée en 1998 et modifiée en 2004, elle n'a jamais été correctement mise en œuvre. Le retour des personnes déplacées, l'arrivée de nouveaux migrants ainsi que l'accès limité à la terre continuent donc à nourrir ces défis.¹³ La cohésion sociale, encore fragile, dépendra largement de la capacité et de la volonté des Ivoiriens, et de leur gouvernement, de forger un consensus politique et de solutionner ces questions sensibles, avec l'appui de la communauté internationale.

Une situation sécuritaire préoccupante

La Côte d'Ivoire a réalisé des progrès visibles en matière sécuritaire au cours des dernières années, selon le PND 2016-20. Cependant, les sentiments d'insécurité de la population subsistent. D'importantes réformes du secteur de la sécurité sont encore à mettre en œuvre. La situation sécuritaire reste encore précaire, notamment à l'ouest où les conflits fonciers et intercommunautaires sont le plus marqués et où de multiples violations des droits de l'homme ont eu lieu durant la crise. Le risque de terrorisme est

⁹ BAD/OCDE (2014), Perspectives économiques pour l'Afrique, rapport pays.

¹⁰ Termes de référence. cf. <http://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-2015-9789264227699-en.htm>

¹¹ OCDE (2016), Examen multidimensionnel de la Côte d'Ivoire.

¹² Selon le dernier recensement de la population en 2014, 24% de la population de Côte d'Ivoire, soit 5.490.222 habitants, s'identifient comme « étrangers », c'est-à-dire comme non-Ivoiriens, bien que 59% des personnes identifiées comme « étrangères » soient nées en Côte d'Ivoire.

¹³ D'après les chiffres du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le pays comptait 239,677 rapatriés, environ 300,000 déplacés, et 675,000 apatrides en 2015.



La faiblesse de la gouvernance

aussi devenu une réalité avec l'attaque de Grand-Bassam en 2016 (année hors période d'évaluation).

La relance de réformes, en particulier depuis 2012, a permis certains acquis en matière de gouvernance économique, financière, sécuritaire et politique. Cependant, comme le souligne le rapport de diagnostic du PND 2016-2020, il est urgent de renforcer la qualité des institutions et de la gouvernance ainsi que l'accès aux services publics. L'indice de perception de la corruption 2015 de Transparency International classe le pays 107^{ème} sur 168. La justice, les douanes, l'administration fiscale et les forces de sécurité constituent les secteurs les plus touchés par la corruption ; un autre secteur particulièrement préoccupant est celui des marchés publics. Malgré des tentatives de réformes, les principales filières économiques (café, cacao, pétrole) manquent aussi de transparence et continuent à échapper à toute discipline budgétaire. En l'absence d'un processus abouti de réconciliation nationale, la culture de l'impunité (notamment concernant les crimes postélectoraux commis par toutes les parties belligérantes) perdure très largement.¹⁴¹⁵

Les défis d'une croissance soutenue et partagée

Afin d'atteindre une croissance forte, soutenue et inclusive, une restructuration de l'économie, créatrice d'emplois décents et tirée par le développement du secteur privé mais aussi la fourniture de services sociaux pour tous demeurent essentielles. Or d'après l'analyse de la Banque mondiale et de l'OCDE,^{16 17} la croissance rapide de ces dernières années ne s'est pas encore traduite par une baisse significative de la pauvreté. Aujourd'hui le pays fait face à un mécontentement social préoccupant. Aux difficultés rencontrées pour mettre en œuvre des politiques sectorielles efficaces sur l'ensemble du territoire se rajoutent les défis liés à une pression démographique relativement forte et ceux liés à la désertification et aux changements climatiques, qui constituent une menace pour les saisons agricoles et accentuent l'érosion côtière¹⁸. A cela se rajoute la question de l'immigration clandestine vers l'Europe, qui a connu une augmentation régulière, passant de 2000 personnes en 2014 à 5000 personnes en 2015 et à 10000 personnes entre janvier et septembre 2016.¹⁹

¹⁴ Le Rapport final du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (Janvier 2017) fait un état des lieux du pays et souligne les avancées et les défis en matière de gouvernance et de réconciliation. La recherche d'une véritable réconciliation nationale et des préoccupations concernant la justice « perçue comme partisane » et des violations des droits de l'homme impunies font partie des observations du Secrétaire général dans ce rapport (http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/2017/89). Voir aussi les dernières dépêches de Human Rights Watch <https://www.hrw.org/news/2017/06/30/cote-divoire-un-peacekeeping-mission-ends>.

¹⁵ Les procès de Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé devant la Cour pénale internationale (CPI) et celui de Simone Gbagbo en Côte d'Ivoire pour crime contre l'humanité étaient encore en cours en 2017.

¹⁶ Banque mondiale (mars 2015), Situation économique récente en Côte d'Ivoire, performances économiques ivoiriennes depuis la fin de la crise postélectorale.

¹⁷ OCDE (2016), Examen multidimensionnel de la Côte d'Ivoire.

¹⁸ PND 2016-2015.

¹⁹ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil : Deuxième rapport d'avancement: premiers résultats en ce qui concerne le cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'agenda européen en matière de migration, Bruxelles, 14 décembre 2016.



3.2 Aperçu de la coopération de l'UE en Côte d'Ivoire 2007-2015

La coopération de l'UE avec la Côte d'Ivoire est passée d'une logique d'urgence puis de reconstruction sous le 9^{ème} et 10^{ème} FED à une logique de développement sous le 11^{ème} FED. En 2015, l'UE ne contribuait plus qu'à 9% de l'aide publique au développement.

3.2.1 Evolution de la stratégie

Le traité de Lisbonne, signé en 2007, constitue une étape importante de la coopération de l'UE en Côte d'Ivoire sur la période considérée. Ce traité a donné, entre autres, un nouvel élan au rôle de l'UE dans la promotion de la paix et de la sécurité. Il a aussi appuyé une meilleure cohérence et coordination entre l'UE et les Etats membres, en particulier dans les domaines de la diplomatie, du développement et du commerce international, avec la création du Service européen pour l'action extérieure.

Au niveau de la coopération au développement, la période d'évaluation correspond aux programmes indicatifs nationaux (PIN) du 10^{ème} et 11^{ème} FED. Des activités du 9^{ème} FED mises en œuvre sous la forme de programmes d'urgence et de réhabilitation (PUR) étaient encore en cours jusqu'en 2014. Comme le montrent les logiques d'intervention des trois FED (voir Annexe 4, Volume II), la stratégie de l'UE en Côte d'Ivoire a évolué avec le contexte, en passant d'une approche liant urgence, réhabilitation et développement, à une approche caractérisée par une « normalisation » de la coopération et la rationalisation des secteurs d'intervention.

9^{ème} FED 2002-2007

Suite à la rébellion de septembre 2002, le document de stratégie pays (DSP) et le programme indicatif national (PIN) du 9^{ème} FED n'ont pas été signés. L'UE a alors répondu aux besoins d'urgence du pays en lançant quatre PUR consécutifs. Les programmes PUR mis en œuvre ont représenté un **partenariat multisectoriel** de l'UE avec la Côte d'Ivoire, avec des interventions dans de nombreux secteurs. Ils se sont traduits par l'assistance aux populations affectées par la crise²⁰, avec un accent particulier sur des actions de réhabilitation de l'administration publique et des services publics et la redynamisation des politiques sectorielles dans les zones occupées du pays.

Pendant les années 2002-2007, l'UE a aussi joué un rôle politique important, par sa participation aux pourparlers de paix et son appui technique et financier aux programmes de sortie de crise, tels que le processus électoral. Lors de cette période, l'UE a aussi été l'unique bailleur à maintenir ses activités de coopération par le biais des PUR. Les autres partenaires techniques et financiers (PTF) sont revenus graduellement à partir de 2006-2007.

10^{ème} FED 2008-2013

Sous le 10^{ème} FED, signé en 2008, la coopération UE-Côte d'Ivoire s'oriente vers des actions de consolidation de la paix et de soutien au développement. Le PIN du 10^{ème} FED couvre la période 2008-2013 avec une enveloppe A de 218 M€ (et une enveloppe B de 36,7 M€²¹). Le DSP se concentre sur deux secteurs principaux : la consolidation de la paix et la bonne gouvernance (premier secteur de concertation, 55 M€), et la cohésion sociale et les réhabilitations (deuxième secteur de concentration, 125 M€). Les autres programmes (38 M€) constituent un ensemble hétéroclite (compétitivité des filières agricoles, appui à l'intégration régionale, appui à la coopération technique, appui aux acteurs non-étatiques).

Les programmes de coopération ont été interrompus faisant place à une aide humanitaire d'urgence suite à la crise postélectorale de 2011. La relance de la coopération en mai 2011 a toutefois été rapide, avec la mise en place d'un appui budgétaire important, le CRCAE, suite à l'approbation d'une

²⁰ CE-Côte d'Ivoire 2003-2009, Partenariat pour la sortie de crise.

²¹ Enveloppe A : les ressources au titre des besoins prévus ; Enveloppe B : les ressources au titre des besoins imprévus.



enveloppe supplémentaire de plus de 100 M€ et la mobilisation de ressources supplémentaires (hors FED), notamment à travers l'IdS.

Encadré 3 Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'état (CRCAE)

D'un montant initial de 115 M€, le CRCAE est la réponse de l'UE à la crise postélectorale de Côte d'Ivoire. Une décision d'augmenter l'enveloppe du 10^{ème} FED a été nécessaire pour permettre à l'UE de fournir cette aide budgétaire en 2012-2014.

En se focalisant sur l'amélioration de la GFP et la restauration des services de l'Etat (justice, santé, sécurité), le CRCAE en Côte d'Ivoire s'inscrit directement dans une approche « construction de la paix » et renforcement de l'Etat de droit, une priorité majeure de la coopération de l'UE avec la Côte d'Ivoire sur la période considérée. Il devient ainsi un pilier du programme-pays de l'UE, car sa réussite doit permettre une appropriation et une utilisation optimale, de la part de l'Etat, de l'ensemble des interventions du 10^{ème} FED pour les secteurs de concentration.

11^{ème} FED 2014-2020

La coopération de l'UE avec la Côte d'Ivoire, encore largement basée sur un partenariat multisectoriel sous le 10^{ème} FED, se concentre sur trois secteurs sous le 11^{ème} FED: Renforcement de l'État et consolidation de la paix; Agriculture et sécurité alimentaire; Énergie.

L'enveloppe du 11^{ème} FED s'élève à 273 M€, à savoir 60 M€ pour le renforcement de l'Etat et la consolidation de la paix, 50 M€ pour l'agriculture et 139 M€ pour l'énergie. La période du 11^{ème} FED, avec la préparation de ces principaux programmes reflète deux tendances importantes :

- Le PIN du 11^{ème} FED est aligné sur les principes et les priorités du **Programme pour le changement de l'UE**, adopté en 2011, dont l'objectif est d'augmenter de manière significative l'impact et l'efficacité de la politique de développement de l'UE. Cela a donné lieu à des réorientations stratégiques importantes, notamment le retrait de l'UE du secteur des transports ;
- Le 11^{ème} FED voit aussi la consolidation ou l'émergence de **nouvelles modalités de financement**, avec la finalisation ou la préparation des appuis budgétaires sectoriels et généraux et l'accent mis sur le cofinancement avec la Banque européenne d'investissement (BEI) dans les secteurs énergie et infrastructures.

Des actions complémentaires étaient aussi prévues dans le cadre des Programmes indicatifs régionaux du 10^{ème} et 11^{ème} FED, avec des actions portant, en particulier, sur l'intégration régionale, la stabilité régionale et l'environnement.²²

3.2.2 Evolution des engagements financiers

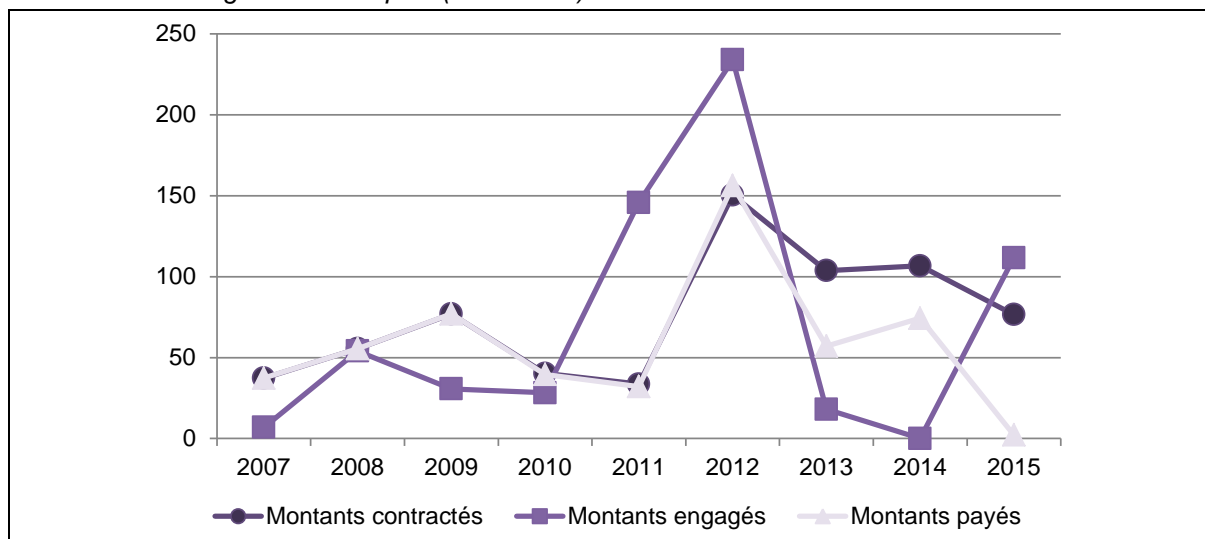
Pour l'ensemble de la période évaluée (2007-2015), la coopération de l'UE en Côte d'Ivoire a représenté un volume total d'engagement de 629,5 M€, dont 83% en provenance du FED et 17% du budget hors FED. Les principaux instruments hors FED utilisés ont été les lignes budgétaires banane et sucre (49,4% et 17,9% des montants contractés hors FED), suivi de l'IdS (17,8%) et du NSAPVD (9,8%).

Le schéma ci-dessous donne un aperçu des évolutions des montants engagés, contractés et payés sur la période considérée, tout instrument confondu. Ces évolutions montrent que les montants contractés et montants payés totalisaient respectivement 681,6 M€ et 531,5 M€ sur la période considérée, ce qui confirme un décalage relativement modeste entre les décisions de financement, la phase de contractualisation et la mise en œuvre des projets et les décaissements.

²² Parmi les principales actions menées qui concernent la Côte d'Ivoire, on peut citer : EU-ACP Energy Facility; EU Support to ECOWAS Regional Peace, Security and Stability Mandate ; et Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT).



Schéma 4 Evolution des montants engagés, contractés, et payés par année, ensemble FED, et lignes thématiques (2007-2015) en M€



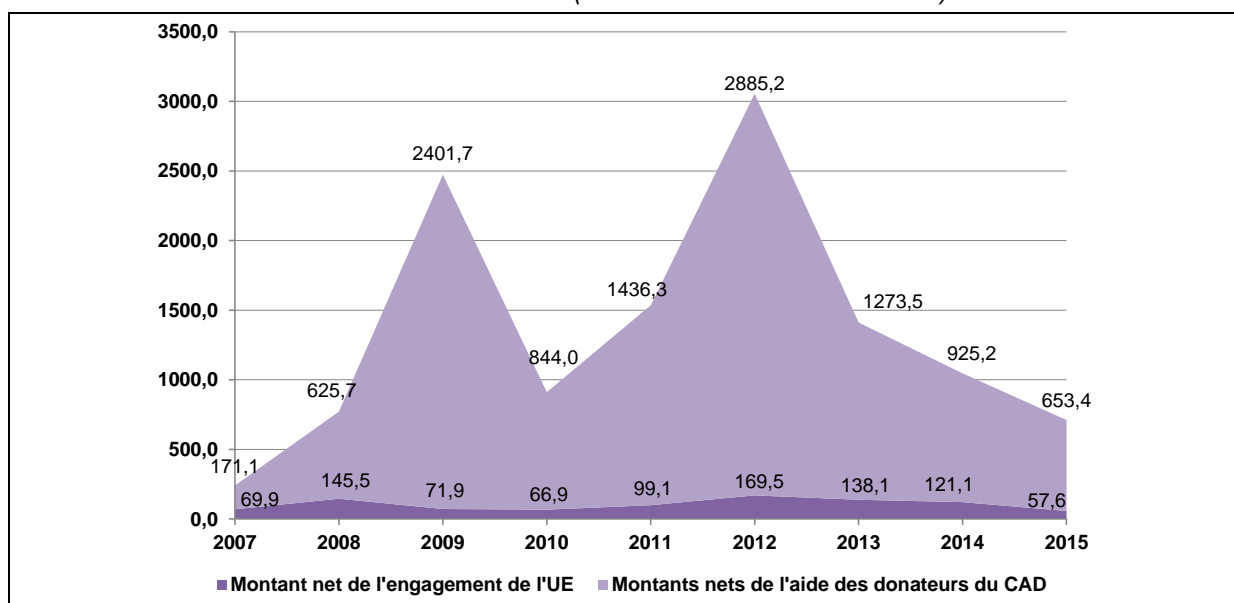
Source : CRIS et DWH, Analyse de Particip.

3.2.3 Place des autres PTF

Seul bailleur de fonds encore présent pendant les premières années du conflit politico-militaire (2002-2007), l'UE a assisté à un retour important des autres PTF, avec, dans un premier temps, la normalisation des relations entre le gouvernement et les agences multilatérales puis une remise de dette significative (principalement sous forme de dons) suite à l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTTE en 2012. Le schéma ci-dessous compare les montants nets de l'aide par l'UE avec les autres PTF pour la période 2007-2015.

D'après les données de l'OCDE-DAC, la part de l'UE en pourcentage de l'aide totale (en flux net) en 2007-2015 était de 8,4%. Les dons de l'UE représentaient en moyenne 8,5% des dons reçus sur la période considérée. En 2015, l'UE était le deuxième pourvoyeur de dons du pays (10,6% total), après la France (43,1%²³), suivi de près par les Etats Unis et la Banque Mondiale (tous deux 10,7%).

Schéma 5 Engagements de l'Union européenne : montant relatif par rapport aux flux nets de l'aide des donateurs du CAD (en millions de dollars courants)



Sources : Indicateurs du développement de la Banque mondiale et CRIS ; analyse interne Particip.

²³ Ressources venant principalement d'une remise de la dette sous forme de dons dans le cadre des contrats désendettement-développement (C2D)



4 Réponses aux questions d'évaluation

4.1 QE1 – Adéquation de la stratégie de l'UE et fragilité du pays

Dans quelle mesure la stratégie de coopération UE en Côte d'Ivoire a-t-elle répondu aux besoins, aux priorités et aux facteurs de fragilité du pays et à leurs évolutions respectives sur toute la période considérée ?



Cadre de la question

Cette question cherche à évaluer l'adéquation de la stratégie de l'UE au contexte de la Côte d'Ivoire. Une attention particulière est apportée à des priorités et des besoins du pays et à leurs évolutions respectives sur la période considérée. Cette question cherche aussi à apprécier comment l'UE a suivi les principes d'engagement de la communauté internationale dans les Etats fragiles : prendre le contexte comme point de départ ; ne pas nuire ; promouvoir la non-discrimination ; et s'aligner aux priorités locales et faire du renforcement de l'Etat l'objectif fondamental.

QE1 – Appréciation globale

Le pays a connu des avancées importantes sur ces dix dernières années ; le risque de conflit politico-militaire est aujourd'hui considéré comme faible ; la croissance économique s'est accélérée et le gouvernement a bénéficié d'un appui important des PTF (notamment par la remise de la dette). Ces évolutions positives justifient en large partie les choix stratégiques faits par l'UE sur la période considérée.

En restant engagée pendant toutes les années du conflit politico-militaire, l'UE a cherché à répondre aux priorités et besoins du pays de manière adéquate et unique. Sous le 9^{ème} FED, elle a cherché à répondre aux besoins immédiats de la population sur une grande partie du territoire et dans de nombreux secteurs, tout en s'orientant graduellement vers des actions plus structurantes d'appui au gouvernement. Elle a par la suite continué à apporter son soutien au rétablissement de l'Etat dans des secteurs économiques, sociaux et sécuritaires, à travers un appui combinant travaux de réhabilitation et relance des politiques sous le 10^{ème} FED. En choisissant la bonne gouvernance et la consolidation de la paix comme priorité, l'UE s'est aussi engagée à élargir son partenariat à la société civile et a cherché à résoudre des problématiques importantes liées à la fragilité du pays, tels que l'emploi des jeunes et la question foncière, sous le 10^{ème} puis le 11^{ème} FED. Les dimensions genre et droits de l'Homme ont aussi été bien intégrées dans certains secteurs.

Toutefois, en épousant les ambitions du gouvernement de faire de la Côte d'Ivoire un exemple de réussite, l'UE n'a pas pleinement pris en compte le contexte encore fragile du pays. En particulier, les facteurs de fragilité, liés aux questions d'économie politique, au manque de redistribution des ressources et à la dimension régionale des conflits en Afrique de l'Ouest n'ont pas été suffisamment intégrés dans les objectifs de coopération de l'UE et l'analyse qui les sous-tend. En outre, le dialogue entre l'UE et les acteurs non-étatiques n'a pas été suffisamment structuré et régulier.

Sous le 11^{ème} FED, si certains changements d'orientation sont justifiés au vu des évolutions du pays (réduction du nombre de secteurs; choix de l'agriculture comme secteur de concentration), d'autres le sont moins (sortie du secteur de la santé ; choix de l'énergie comme secteur de concentration). Avec le 11^{ème} FED, la prise en compte des priorités locales à l'aide d'une approche ciblée est aussi devenue moins importante, alors que ce principe d'engagement dans les Etats fragiles reste très pertinent dans un pays comme la Côte d'Ivoire où l'Etat demeure fortement centralisé et où les besoins et priorités de l'ensemble de la population sont encore mal connus (malgré l'appui de l'UE et d'autres PTF au renforcement des systèmes de suivi et des statistiques).



4.1.1 CJ11 La stratégie de coopération de l'UE a pris en compte les facteurs de fragilité du pays en prenant le contexte comme point de départ

En souhaitant sa normalisation, l'UE n'a que partiellement reconnu la fragilité du pays.

Les documents pays du 10^{ème} et 11^{ème} FED incluent comme objectif la consolidation de la paix en Côte d'Ivoire. Ils cherchent aussi à répondre à des facteurs de fragilité importants, notamment le chômage des jeunes et la question foncière. L'analyse de l'UE sous-jacente aux instruments thématiques, et plus particulièrement l'instrument de stabilité, inclut aussi une lecture approfondie des causes immédiates de la crise et du rôle des différents acteurs.

La prise en compte du contexte et des facteurs de fragilité de la Côte d'Ivoire dans la stratégie de coopération de l'UE demeure cependant partielle. Les deux PIN étant des documents de programmation conjointe entre l'UE et le gouvernement, les questions liées au risque d'instabilité politique et d'économie politique y apparaissent peu. Par exemple, le DSP/PIN 2008-2014 était basé sur l'hypothèse de « normalisation de la situation politique », ce qui fait que les risques de lenteur dans la mise en œuvre du processus de paix n'ont pas été pris en compte, alors que la situation était à l'époque encore loin d'être stabilisée.

Contrairement au PIN 2008-2014, le PIN 2014-2020 identifie la résurgence de la crise comme un risque possible qu'elle espère atténuer par la mise à disposition de ressources financières adéquates et d'un accompagnement adéquat de l'Etat. En s'alignant sur les priorités et ambitions du gouvernement, le 11^{ème} FED fait néanmoins aussi l'hypothèse que le pays pourra devenir un pays émergent à l'horizon 2020. Si elle reconnaît la croissance inclusive comme une condition essentielle à un développement durable, elle n'identifie pas les disparités sociales et la « grogne sociale » comme un risque d'instabilité.

La dimension régionale des conflits en Afrique de l'Ouest et de la lutte contre le terrorisme sont aussi largement absents des documents pays du 10^{ème} et 11^{ème} FED, même si ces risques ont par la suite donné lieu à des nouveaux financements hors PIN. Le changement climatique n'est pas non plus suffisamment pris en compte comme risque de fragilité dans les documents de coopération.²⁴ (I-111, I-112)

4.1.2 CJ12 La stratégie de coopération de l'UE a cherché à ne pas nuire

L'UE est resté engagée, mais peu de ses programmes ont véritablement intégré le principe « ne pas nuire ».

La décision de l'UE de poursuivre sa coopération pendant le conflit politico-militaire de 2002-2010 a démontré un souci de ne pas affecter la population. Grâce aux PUR, l'UE a pu intervenir sur une grande partie du territoire et dans la majorité des secteurs, alors que les autres PTF étaient encore absents. Cet appui a permis de garantir l'accès direct de la population aux services de base, en particulier dans les zones les plus touchées par le conflit. Lorsque l'UE a par la suite pris la décision d'arrêter sa coopération pour 6 mois pendant la crise postélectorale de 2010-2011, les interventions d'ECHO et ressources hors FED ont permis de contrecarrer les effets potentiellement néfastes d'une suspension de l'aide sur le bien-être de la population (I-121).

En revanche, le principe « ne pas nuire » n'a été que partiellement appliqué au niveau des différents secteurs d'intervention. Dans leur phase de formulation, les programmes ont bien identifié les effets non attendus de leurs ac-

²⁴ La lutte contre la désertification et adaptation au changement climatique ne constituent pas des éléments centraux du programme ENERGOS (volet énergie renouvelable) et du FLEGT.



tivités mais, dans l'ensemble cette identification est demeurée partielle et n'a pas fait pas l'objet d'un suivi. Il y a eu généralement une meilleure prise en compte des effets non attendus dans le cadre des programmes financés par l'instrument de stabilité, notamment les programmes désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) (I-122).

4.1.3 CJ13 La stratégie de l'UE a répondu aux priorités nationales et locales et à leurs évolutions

Le renforcement de l'Etat a été au centre de la coopération de l'UE.

Le renforcement de l'Etat a constitué l'épine dorsale de la stratégie de l'UE sur la période considérée. Cette approche a été considérée, à juste titre, comme essentielle, d'une part pour répondre aux conséquences désastreuses de la crise sur le fonctionnement de l'administration publique, et d'autre part comme condition *sine qua non* au retour à la stabilité du pays (I-131). Les secteurs de concentration des deux PIN ont été bien alignés sur les priorités du gouvernement. Ces secteurs sont en principe choisis en concertation avec les autorités. La concertation avec le gouvernement lors de l'exercice de programmation du PIN du 11^{ème} FED a été cependant de moins bonne qualité : en effet, le secteur énergie (qui à lui seul constitue 50% des ressources programmées) correspondait plus à des instructions de programmation reçues du siège²⁵ qu'à une demande du gouvernement, qui aurait préféré le maintien de l'UE dans le secteur des routes et (dans une moindre mesure) dans celui de la santé (I-132). Par contre, le choix de l'agriculture et du foncier rural comme secteur de concentration du 11^{ème} FED apparaît bien en adéquation avec les objectifs de réduction de la pauvreté et les priorités du gouvernement.

Le gouvernement, au niveau central, demeure le partenaire privilégié de l'UE. Si ce partenariat reste pleinement justifié, les priorités du pays – telles que définies dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté puis le PND – ne sont pas suffisamment hiérarchisées et basées sur des statistiques et un processus de consultation élargie suffisamment rigoureux, pour devenir le seul point de référence de la stratégie de l'UE. En outre, les institutions de l'Etat en Côte d'Ivoire demeurent fortement centralisées (I-132).

Cela ne s'est pas toujours traduit par un partenariat équilibré et élargi à d'autres acteurs.

L'UE en principe s'engage aussi à élargir son partenariat aux acteurs non-étatiques. Sous le 10^{ème} FED (hors secteur de concentration), l'UE a cherché à renforcer la capacité des organisations de la société civile (OSC) en tant qu'acteur de gouvernance. L'UE a aussi commencé à plaider auprès du gouvernement pour améliorer le cadre juridique des OSC. Par contre, si la société civile a participé à l'exercice de programmation du 10^{ème} FED et de sa revue à mi-parcours en 2009, cette participation n'a pas pu être vérifiée pour le 11^{ème} FED. Si les consultations entre l'UE et les acteurs non-étatiques sont régulières dans certains secteurs, l'UE considère ces acteurs comme des bénéficiaires plutôt que comme des partenaires au développement (I-133).

S'aligner sur les priorités locales – un principe d'engagement dans les Etats fragiles – suggère aussi un appui et un partenariat avec les autorités locales. Ce partenariat, qui existait lors du 9^{ème} FED, ne semble cependant plus d'actualité sous le 10^{ème} et 11^{ème} FED. L'appui à la décentralisation a no-

²⁵ Ces mêmes instructions qui priorisaient le secteur de l'énergie ont été transmises à tous les pays de l'Afrique Subsaharienne. La DUE de Côte d'Ivoire n'a pas eu de marge de manœuvre du fait du poids économique et stratégique du pays.



tamment été abandonné d'un commun accord avec le gouvernement à l'occasion de la revue à mi-parcours du 10^{ème} FED, parce que le dialogue sectoriel n'était pas suffisamment mûr dans ce domaine. A la place, l'UE a surtout cherché à appuyer la réhabilitation et le renforcement des structures déconcentrées de l'Etat dans les différents secteurs (santé, justice, police) afin de couvrir l'ensemble du territoire (I-I32).

4.1.4 CJ14 L'UE a répondu aux besoins de la population, tout en évitant de créer des poches d'exclusion et en promouvant la non-discrimination

L'UE a répondu, en début de période, aux besoins des populations les plus affectées par la crise.

L'UE a cherché à répondre aux besoins de la population, directement, dans un premier temps, par des actions d'urgence et de réhabilitation, puis dans un deuxième temps, à travers un soutien à l'élaboration et au renforcement des politiques sectorielles sous le 10^{ème} et 11^{ème} FED. L'UE est aussi passée d'une approche multisectorielle sous le 9^{ème} et 10^{ème} FED à un nombre réduit de secteurs sous le 11^{ème} FED. Les évolutions positives du pays ont très largement justifié ce changement d'approche (I-141). Par contre, la décision de l'UE de sortir du secteur de la santé pour investir dans le secteur de l'énergie sous le 11^{ème} FED est en contradiction avec la lecture partagée des PTF sur le PND 2016-20, qui considère qu'un rééquilibrage des investissements au profit des secteurs sociaux est nécessaire pour que la Côte d'Ivoire s'oriente vers une croissance forte et partagée. Si l'accès à l'électricité à un prix abordable fait partie des nombreux besoins et priorités pour les Ivoiriens²⁶, et si l'énergie constitue une priorité pour le gouvernement (beaucoup moins pour l'énergie renouvelable), les besoins de financement externe dans ce secteur sont beaucoup moins importants que dans les secteurs sociaux, le secteur de l'électricité étant générateur, en Côte d'Ivoire, de revenus importants (I-141).

Le 10^{ème} FED donne moins d'importance aux questions sociales et aux disparités régionales, malgré leur importance.

Eviter les poches d'exclusion est un principe d'engagement dans les Etats fragiles que l'UE a bien cherché à prendre en compte sous le 9^{ème} et 10^{ème} FED. Les interventions du PUR – quoique déployées sur la majorité du territoire – se focalisaient plus particulièrement sur les zones affectées par le conflit politico-militaire dans le centre, le nord et l'ouest du pays. Beaucoup de ces interventions faisaient aussi recours à des approches participatives de type communautaire, avec une dimension genre. En continuation avec le 9^{ème} FED, on retrouve aussi un ciblage géographique dans les secteurs eau & assainissement et santé sous le 10^{ème} FED (I-142). L'UE a aussi apporté une attention particulière aux questions de genre (y compris les jeunes), et/ou des droits de l'homme, dans les secteurs de la santé, justice et police sous le 10^{ème} FED (I-143).

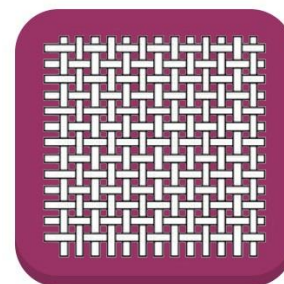
Ces mêmes pratiques se retrouvent peu dans les autres secteurs du 10^{ème} FED et sous le 11^{ème} FED. Pourtant, une difficulté majeure à laquelle l'UE, et les autres décideurs publics, sont confrontés est l'absence d'études et de statistiques solides sur les conditions de vie de la population sur l'ensemble du territoire. Le PUR IV a été l'occasion de financer une troisième enquête démographique et de santé, et depuis 2014, l'UE appuie l'Institut national des statistiques. L'UE et les autres PTF ont aussi appuyé l'élaboration d'études de diagnostic dans les différents secteurs. Beaucoup reste cependant encore à faire avant que ces statistiques puissent efficacement faire un suivi des disparités sociales et régionales du pays (I-141, I-142).

²⁶ Voir par exemple les émeutes de 2016 à Bouaké : Jeune, Afrique, Côte d'Ivoire : violentes émeutes à Bouaké contre l'augmentation du prix de l'électricité, 22 juillet 2016. /



4.2 QE2 – Combinaison de modalités et d'interventions et flexibilité

Dans quelle mesure l'UE en Côte d'Ivoire a-t-elle combiné différents instruments de coopération, dialogue sur les politiques, modalités d'aide et modes de gestion pour à la fois répondre aux changements de contexte et atteindre au mieux ses objectifs de coopération au développement ?



Cadre de la question

Cette question porte une attention particulière au principe d'engagement de la communauté internationale dans les Etats fragiles, agir vite tout en restant engagé assez longtemps. Ce principe est au cœur de la problématique de l'efficacité de l'aide dans les Etats fragiles. Il nécessite une mise à disposition rapide de ressources et suffisamment de flexibilité de la part des PTF afin de répondre aux changements de contexte et aux besoins imprévus en temps de crise. Ce principe exige aussi que les PTF restent engagés suffisamment longtemps pour remplir leurs objectifs de coopération au développement.

Cette question couvre aussi la problématique de l'efficacité de l'aide dans un contexte de coopération « normalisée ». Il est alors attendu que les PTF s'orientent graduellement vers une approche de type programme pour pouvoir s'aligner aux priorités (et procédures) du gouvernement de manière coordonnée. Le dialogue sur les politiques devient alors une composante à part entière de leur coopération.

QE2 – Appréciation globale

L'UE en Côte d'Ivoire a su adapter ses différents instruments de coopération et ses modalités d'aide aux évolutions du pays. Elle a répondu aux différentes situations de crise de manière flexible, en faisant recours, dans un premier temps, aux Articles 73 et 74 de Cotonou pendant le conflit politico-militaire de 2002-2010, puis en dégageant une enveloppe supplémentaire de plus de 100 M€ afin d'appuyer le gouvernement après la crise postélectorale de 2010-2011 sous le 10^{ème} FED. Un réaménagement des ressources en 2014 a également permis à l'UE d'appuyer le pays dans la prévention du virus d'Ebola. Un recours constant aux instruments thématiques a aussi permis une mobilisation rapide des ressources additionnelles.

Cette flexibilité n'a cependant pas permis de compenser pleinement les retards dans le lancement et la mise en œuvre des principaux programmes du 10^{ème} FED, constituant (hors CRCAE) environ 70% des ressources engagées. Plusieurs facteurs expliquent ces retards, notamment le contexte de crise, la faible capacité d'impulsion des structures bénéficiaires et leur faible maîtrise des procédures FED, ainsi que les vacances de poste au sein de la DUE. A cause de ces retards, l'UE n'a pas pu assurer une continuité d'action dans certains secteurs d'intervention (notamment la GFP et santé).

L'UE considère le dialogue sur les politiques comme une dimension essentielle à sa coopération. Ce dialogue n'a pas répondu à ses attentes. Si l'UE a apporté une contribution importante à la formulation de politiques, les opportunités de dialogue sur le suivi de la mise en œuvre de ces politiques sont demeurées limitées. Les efforts coordonnés des PTF, à travers des éléments de langage conjoints (routes, GFP, justice) adressés aux Ministres, ont produit peu de résultats. Si le CRCAE a fourni des éléments de dialogue utiles dans les secteurs concernés, ce dialogue ne peut être confondu avec un dialogue sur les politiques qui, pour être efficace, doit être régulier et structuré.



4.2.1 CJ21 L'UE a combiné ses différents instruments d'intervention de manière flexible, efficiente et efficace pour à la fois répondre aux changements de contexte et atteindre au mieux ses objectifs de coopération de développement

L'UE a mobilisé des ressources supplémentaires importantes en cas de besoin.

L'UE a utilisé l'instrument géographique pour mobiliser des ressources supplémentaires et répondre à des besoins imprévus à trois occasions :

- Le conflit politico-militaire (2002-2010), avec l'utilisation de l'enveloppe B du 9^{ème} FED pour financer des actions d'urgence ;
- La crise postélectorale (2010-2011), avec l'approbation d'une enveloppe supplémentaire de plus de 100 M€ sous le 10^{ème} FED²⁷ ;
- La crise Ébola, avec la réallocation de ressources du 10^{ème} FED par une combinaison et une adaptation de ses projets en cours.

Ces efforts ont permis à l'UE de répondre de manière relativement efficace à des changements de contexte et besoins imprévus. Des ressources supplémentaires ont également été dégagées à travers l'instrument STABEX, permettant, entre autres, de soutenir la réhabilitation du secteur coton et des pistes rurales (I-211).

Un recours à l'instrument thématique est venu renforcer sa coopération.

Un recours à l'instrument thématique a aussi permis de dégager des ressources supplémentaires rapidement. L'utilisation des instruments thématiques (IdS et EIDHR en particulier) s'est avérée particulièrement utile pour : i) Appuyer rapidement des actions ponctuelles qui s'inscrivent dans une dynamique de long terme, ii) Soutenir des projets pilotes, permettant par la suite à l'UE de renforcer ses actions dans des domaines pertinents (foncier rural, Désarmement, démobilisation, réintégration DDR) ; iii) Elargir son partenariat à un ensemble d'acteurs étatiques et non-étatiques. (I-212) Les instruments thématiques, par nature plus flexible, n'ont cependant pas permis de compenser pleinement les nombreux retards de mise en œuvre que les principaux programmes du 10^{ème} FED ont connus. Ces retards sont entre autre liés au contexte de crise, à la formulation des projets, au choix des partenaires et au mode de gestion de l'aide, et à la disponibilité du personnel de la DUE (voir CJ23).

4.2.2 CJ22 L'UE a utilisé le dialogue sur les politiques de manière efficace pour atteindre au mieux ses objectifs de coopération de développement

L'UE a surtout contribué à la définition des politiques à travers son assistance technique.

L'UE a appuyé, de manière quasi systématique, l'élaboration des politiques sectorielles dans les principaux secteurs à partir de 2007. A travers son assistance technique, l'UE a fortement contribué à l'élaboration de politiques dans des secteurs comme la GFP, la justice, l'eau et l'assainissement, le coton, la santé et le commerce. D'autres PTF ont aussi contribué. (I-221)

Les opportunités de dialogue ont été moins importantes et ont donné peu de résultats.

Le passage à l'appui budgétaire est venu utilement renforcer ce dialogue. La phase d'instruction du CRCAE – et les concertations sur le choix des indicateurs – a permis notamment à l'UE d'élever le niveau de dialogue dans les secteurs, où elle bénéficiait déjà d'un point d'entrée (justice, police, santé, GFP). Le choix de certains indicateurs a par ailleurs eu un effet de levier, en soutenant le gouvernement à prendre certaines mesures²⁸. (I-221)

Cependant, l'UE, avec les autres PTF, s'est aussi heurtée à des obstacles

²⁷ Par contre, les recommandations de majoration des ressources FED lors de la revue à mi-parcours (2009) n'auraient pas abouti.

²⁸ Ces mesures comprenaient la réhabilitation des postes de commissariat et celle des centres de santé et quelques actions ciblées dans le cadre de la gestion des finances publiques (GFP) (voir QE4 et QE5).



importants du côté du gouvernement, et n'a pas pu obtenir gain de cause pour des réformes et/ou mesures considérées comme essentielles dans certains secteurs (transports, etc.). En l'absence d'un cadre de suivi institutionnalisé au niveau des différents ministères (à travers le PND), les opportunités de dialogue sur la mise en œuvre des politiques ont été quasi-absentes. (I-221, I-222)

Le CRCAE a constitué un point d'entrée utile mais temporaire.

La contribution du CRCAE au dialogue sur les politiques a aussi montré certaines limites, car une fois les indicateurs formulés, le CRCAE a principalement suivi une logique de décaissement. Dans le cadre du 10^{ème} FED, l'élaboration d'un plan d'engagement du gouvernement en matière de gouvernance (signé lors de la revue à mi-parcours en 2009) – un exercice laborieux, qui devait être l'occasion d'un dialogue annuel avec l'UE – n'a pas abouti. (I-223)

4.2.3 CJ23 L'UE a combiné ses différentes modalités et modes de gestion de l'aide de manière flexible et efficiente pour à la fois répondre aux changements de contexte et atteindre au mieux ses objectifs de coopération au développement

Le CRCAE a permis de renforcer les objectifs de l'UE dans les secteurs concernés.

La modalité d'aide prédominante dans la stratégie de coopération de l'UE demeure l'approche projet. Un appui budgétaire était initialement prévu sous le 9^{ème} FED. L'UE a par la suite appuyé la Côte d'Ivoire pour remplir les conditions d'éligibilité à l'appui budgétaire, ce qui a permis l'approbation du Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'état CRCAE en 2012. Avec le CRCAE, le mix de modalités d'aide a permis à l'UE de renforcer une approche de type programme dans les différents secteurs visés par l'appui budgétaire. Le CRCAE a aussi apporté un signal politique fort du soutien de l'UE au gouvernement Ouattara. (I-231)

Les procédures souples qui ont caractérisé le 9^{ème} FED font mesure d'exception.

Pendant la crise, l'UE a fait appel aux Articles 72 et 73 de Cotonou pour mettre en place des procédures de gestion plus souples²⁹. Cela a permis de mettre en place des opérations plus rapides, flexibles et efficaces, même si la coopération de l'UE a continué à être confrontée à de nombreux obstacles pendant la crise, notamment la division du pays, la faible capacité d'impulsion de l'administration et un choix limité de partenaires. La crise post-électorale a par la suite contribué au retard de mise en œuvre du 10^{ème} FED. (I-232)

Le mode de gestion partiellement décentralisée³⁰, comme mode de gestion privilégié permettant une appropriation nationale des projets FED, a aussi continué à présenter certaines difficultés : malgré le renforcement des capacités de la cellule de l'ordonnateur national³¹ et les efforts de sensibilisation des structures bénéficiaires par cette dernière, Les procédures de l'UE ne sont pas bien maîtrisées et encore considérées comme lourdes. Par ailleurs, les procédures de l'UE ne permettent pas de financer certaines activités pourtant considérées comme utiles (atelier de résidence, etc.) par les institu-

²⁹ Ces articles permettent à l'UE de répondre à des objectifs d'urgence en mettant en place des procédures de gestion souples, notamment pour la passation des marchés.

³⁰ Gestion partiellement décentralisée selon les Articles 53c et 56 du Règlement Financier 1605/2002 selon les modalités suivantes: Le pays partenaire agira en tant que maître d'ouvrage pour les procédures de passation et d'attribution de subventions. La Commission européenne exerce un contrôle ex-ante de toutes les procédures de passation de marchés, sauf dans les cas où les devis-programmes s'appliquent, pour les procédures dans lesquelles la Commission européenne exerce un contrôle ex-ante sur les marchés publics de plus de 50.000 EUR et peut exercer un contrôle ex-post pour sur ceux ne dépassant pas 50.000 EUR.

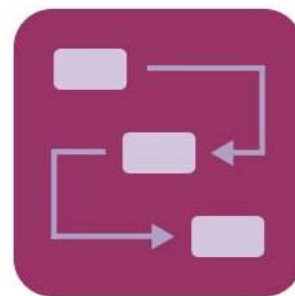
³¹ La cellule est constituée aujourd'hui par un personnel de 48 personnes.



tions bénéficiaires et/ou les agences d'exécution. L'utilisation d'avenants (permettant, notamment, la prolongation des contrats au-delà de la durée déterminée de trois ans) pour la majorité des projets a ainsi été à la fois utile et nécessaire à la mise en œuvre des PIN. Cette architecture de l'aide propre à l'UE – impliquant une cellule de coordination « centralisée » – a ainsi été relativement coûteuse et a également manqué de transparence. D'autres facteurs plus spécifiques à la coopération de l'UE en Côte d'Ivoire sont aussi venus compliquer la situation, notamment la multitude de contrats hérités des années PUR, les changements, rapatriement, et vacances de poste du personnel de l'UE et la formulation de programmes impliquant plusieurs structures bénéficiaires, mis en œuvre dans un contexte de relations institutionnelles (voire interpersonnelles) souvent complexes³². (I-232)

4.3 QE3 – Sortie de crise

Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il accompagné le gouvernement dans un processus durable de sortie de crise du pays suite aux accords de paix de Ouagadougou et à la crise postélectorale de 2010 ?



Cadre de la question

Cette question cherche à apprécier comment l'UE a aidé le pays à sortir des deux crises qu'il a connues sur la période considérée, à savoir la crise politico-militaire de 2002-2007 et la crise postélectorale de 2010-2011. Cette question se penche plus spécifiquement sur l'accompagnement de l'UE pour mettre en œuvre les accords de paix de Ouagadougou de 2007, dont les principaux engagements du gouvernement étaient de :

- Fournir des documents d'identité à tous ses citoyens ;
- Se lancer dans une réforme globale du secteur de la sécurité, y compris par un processus de Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) ;
- Mener à bien un processus électoral transparent et crédible.

Pour aider le pays à sortir de la crise postélectorale 2010-2011, l'UE a par la suite apporté son soutien à la tenue des élections législatives de 2011. Elle a aussi et surtout débloqué 115 M€ supplémentaire dans le cadre du 10^{ème} FED pour aider le gouvernement à faire face à cette nouvelle crise grâce à un appui budgétaire.

Cette question couvre les projets suivants :

- Le programme d'appui à la modernisation de l'état civil MECCI (11 M€, 9^{ème} FED, 2009) ;
- Le projet d'appui d'urgence à la sortie de crise (25 M€, 10^{ème} FED, 2008) (avec deux volets, appui au processus électoral et appui au DDR) ;
- L'appui à la mise en œuvre du programme de DDR en Côte d'Ivoire (9,5 M€, IdS, 2013) ;
- Appui aux élections législatives et à la réconciliation nationale en Côte d'Ivoire (11 M€, IdS, 2012) ;
- Le programme d'appui budgétaire à la Construction de l'Appareil de l'Etat en Côte d'Ivoire CRCAE (115 M€, 10^{ème} FED, 2012).

³² Cela concerne en particulier le programme d'appui à la gouvernance (10^{ème} FED), mais aussi le projet d'appui à la modernisation de l'état civil en Côte d'Ivoire (9^{ème} FED).



Les résultats du volet DDR du programme d'appui à la relance de la formation professionnelle et à l'insertion des jeunes sont aussi pris en compte.

QE3 – Appréciation globale

L'UE et d'autres PTF, notamment la Banque mondiale, ont mobilisé des moyens importants dès la signature des accords de paix de Ouagadougou (2007) pour accompagner le pays dans un processus durable de sortie de crise. Dans un premier temps, les programmes d'appui aux élections et au processus DDR ont fait face à des blocages politiques, militaires et institutionnels importants que des efforts de dialogue avec le gouvernement et une approche coordonnée entre PTF n'ont pu résorber. Ce n'est qu'après la crise postélectorale de 2010-2011 et la normalisation de la situation politique que les programmes de l'UE ont commencé à montrer des résultats visibles et durables. En effet, si l'appui des PTF a permis la tenue d'élections présidentielles en 2010, la non-acceptation des résultats par le président sortant est venue fortement entraver le processus de sortie de crise. Les violences postélectorales ont par ailleurs anéanti les rares progrès déjà accomplis dans le processus DDR. La décision de l'UE de rester engagée, malgré les difficultés, finira par porter ses fruits à partir de 2012, comme le montrent les résultats des programmes d'appui aux élections et au DDR financés à partir de l'IdS. Cependant, certaines questions, notamment celle concernant la mise à jour de l'état civil, sont demeurées en suspens.³³ Suite à la crise postélectorale de 2010, le nouveau gouvernement a aussi bénéficié d'un appui budgétaire de l'UE de 115 M€ (majoré à 134 M€ en 2013), ce qui a permis de contribuer à combler les déficits budgétaires sur la période 2012-2014. Cet appui budgétaire a apporté un signal politique fort, confirmant le soutien de l'UE au nouveau gouvernement en place. Par contre, le poids des intrants financiers du CRCAE ne demeure que relatif, tant par rapport au budget de l'Etat que par rapport aux contributions des autres PTF. En outre, certains indicateurs n'ont pas été atteints, ce qui fait que le niveau de décaissement a été un peu plus bas que prévu. Les lenteurs du côté du gouvernement ont aussi donné lieu à des retards de décaissement

4.3.1 CJ31 Les appuis de l'UE ont contribué à la mise en œuvre du plan de sortie de crise des accords de paix de Ouagadougou, grâce à la mise en place d'un état civil exhaustif, inclusif et fiable, et l'organisation d'élections libres, transparentes et crédibles

Les résultats des appuis de l'UE à la sortie de crise n'ont été que partiellement atteints car trop ambitieux.

En cherchant à appuyer l'ensemble des engagements des accords de paix de Ouagadougou, à savoir l'appui aux élections, la modernisation de l'état civil et le processus DDR, l'appui de l'UE a été à la fois stratégique et ambitieux. Il a aussi apporté un signal politique fort, soutenu par le commissaire européen Louis Michel, suite à une de ses rencontres avec le Premier ministre de l'époque, Guillaume Soro. Les programmes du 9^{ème} puis du 10^{ème} FED ont aussi été accompagnés d'un dialogue politique entre l'UE, les autres pays donateurs et le gouvernement. Ce dialogue s'est déroulé dans un contexte complexe et difficile, caractérisé par un report répété de la tenue des élections. Les résultats des programmes FED portant sur la mise en place d'un état civil exhaustif, inclusif et fiable, et l'organisation d'élections libres, transparentes et crédibles ont aussi été mitigés.

L'appui à la modernisation de l'état civil a été un échec faute de prise en compte du contexte ivoirien et des contraintes institutionnelles.

La mise à jour de l'état civil (aussi soutenu par la Banque mondiale) était un dossier urgent, puisque celui-ci devait servir de base à la constitution d'une liste électorale comme prérequis aux élections. Cependant, la question d'ivoirité et le manque de volonté politique combiné au montage institutionnel du projet, ont fait que le programme d'appui à la modernisation de l'État civil en Côte d'Ivoire n'a pas abouti. Ce programme, qui s'inscrivait dans la continuation d'autres actions financés sous le 9^{ème} FED³⁴, s'appuyait en particulier sur les capacités internes de la cellule d'exécution du projet, logée au

³³ Le nouvel appui budgétaire "contrat de bonne gouvernance et développement", approuvé fin 2016, a sélectionné comme indicateur une augmentation du taux d'enregistrement des naissances par les services de l'état civil.

³⁴ Audiences foraines; reconstitution du registre de l'état civil.



ministère de l'Intérieur, sans que celle-ci reçoive l'aval des structures du service public, notamment de l'Office national d'identification. Dans ce contexte, la majorité des activités n'ont pas été mises en œuvre et l'échec du programme a été largement reconnu (I-311, I-313).

La contribution de l'UE a permis la tenue des élections de 2010 mais n'a pas empêché le pays de replonger dans la crise.

L'UE a dans un premier temps appuyé les élections en contribuant à un panier de fonds géré par le PNUD³⁵. Même si la liste électorale n'a pas été mise à jour, les élections présidentielles de décembre 2010 se sont déroulées de manière satisfaisante,

Le programme d'appui aux élections du PNUD a contribué à renforcer la capacité de la commission électorale indépendante à organiser les élections. Les activités de sensibilisation ont aussi été relativement efficaces, puisque la population a été bien informée à la veille des élections de 2010, avec un taux de participation de plus de 83% au premier tour et de plus de 81% au second tour. Par contre, la composante du programme portant sur l'observation des élections par les acteurs non-étatiques a connu des difficultés, puisque la société civile n'a pu bénéficier que de simples autorisations d'accès aux centres de collecte, sans jamais recevoir ses accréditations d'observateurs, malgré les interventions de l'UE et les discussions avec la commission électorale indépendante (I-315).

Une autre composante du même programme a cherché à sécuriser les élections en apportant un appui au Centre de commandement Intégré, une structure de sortie de crise créée par l'accord politique de Ouagadougou et composée d'officiers des forces de défense et de sécurité des deux forces ex-belligérantes. Cette composante a permis d'assurer la sécurisation des élections le jour du vote, notamment dans la zone Centre Nord-Ouest occupée par les forces rebelles (I-314).

Si la tenue des élections a été une réussite, les conditions de sortie de crise n'étaient pas toutes remplies, puisque le président sortant et ses alliés ont refusé d'accepter leur défaite, plongeant le pays dans une nouvelle crise..

L'UE a par la suite apporté son soutien aux élections législatives de 2011, avec un appui bilatéral financé par l'IdS. La délégation a alors joué un rôle moteur dans la coordination avec les autres PTF (I-314). Cette décision a été prise en partie afin que l'UE puisse s'assurer que les financements soient plus en phase avec l'avancement dans la préparation des élections.

4.3.2 CJ32 Les appuis de l'UE ont contribué à la mise en œuvre du plan de sortie de crise des accords de paix de Ouagadougou, à travers la réintégration des ex-combattants dans le cadre du processus de DDR (désarmement, démobilisation, réintégration)

Les conditions de réussite en matière de DDR n'étaient pas remplies pour que l'appui des PTF soit efficace.

Suite à la signature des accords de paix de Ouagadougou, l'UE, avec d'autres PTF, notamment la Banque mondiale mais aussi la France et le PNUD/ONUCI, ont rapidement mobilisé des fonds pour soutenir le processus DDR. Un projet pilote a été lancé sous le 9^{ème} FED, suivi d'un programme plus conséquent sous le 10^{ème} FED, avec la GiZ comme agence d'exécution. Cet appui, qui portait sur le renforcement des institutions responsables, la formation et la réinsertion des ex-combattants, s'est avéré largement inefficace sur toute la période précédant la tenue des élections. La situation particulière de ni guerre ni paix et les luttes de pouvoir entre les forces belligérantes ont en effet fait qu'il n'existait pas suffisamment de volonté politique pour mener à bien le processus DDR. Les mouvements rebelles, en particulier, se sont montrés peu enclins à démanteler leurs ar-

³⁵ L'UE a contribué à 50% de l'ensemble des financements extérieurs mobilisés pour le soutien aux élections.



mées par manque de confiance dans le processus de sortie de crise. Ils ont ainsi préféré envoyer d'autres groupes, comme des jeunes à risque, plutôt que le groupe cible, les ex-combattants, pour participer au processus DDR. Le cadre institutionnel portant sur le DDR était en outre complexe, car touchant aux compétences de deux institutions respectives : le service civique national (SCN) et le PNRRC (structure nationale responsable du DDR). L'UE, le gouvernement et l'agence d'exécution (GiZ) manquaient aussi de savoir-faire dans ce secteur.

La crise postélectorale de 2010-2011 a fini par anéantir tous les efforts consentis pour la réinsertion des ex-combattants lors des programmes précédents, en favorisant la remobilisation d'un grand nombre d'ex-combattants dans les groupes d'auto-défense et autres milices.

Des premiers résultats ont été obtenus depuis 2012.

Avec la normalisation de la situation politique, l'année 2012 a marqué un tournant pour le processus DDR. A partir de 2013, les résultats des programmes DDR, sous la direction de l'Autorité de démobilisation, de désarmement et de réinsertion (ADDR) nouvellement créée ont été obtenus, grâce à une meilleure appropriation politique (I-321).

L'UE a renforcé son expertise DDR.

Le nouveau programme DDR de l'UE, lancé en 2013, a mieux répondu aux besoins des bénéficiaires en matière de formation et de réinsertion. Le profilage des bénéficiaires a aussi été renforcé avec un système de vérification permettant d'exclure du programme tout auteur présumé de crime grave. L'UE a par la suite assuré une continuation de son soutien, à travers le programme d'appui à la formation professionnelle et à l'insertion des jeunes (PROFORME), qui inclut un volet DDR (I-322).³⁶

Grâce au soutien de l'UE, mais aussi des autres PTF, environ 50.000 des 74.000 ex-combattants ont été enregistrés dans le cadre du processus DDR, dont 8.300 avec l'appui de l'UE (I-322).

Au niveau de l'impact spécifique de ces interventions, le désarmement et la démobilisation des ex-combattants semblent acquis. A la différence des élections présidentielles de 2010, les ex-combattants n'ont pas joué de rôle déstabilisateur pendant les élections de 2015. L'approche quantitative adoptée par l'ADDR a par ailleurs été reprise par une cellule du Conseil national de sécurité afin de renforcer la réinsertion des ex-combattants (I-323).

4.3.3 CJ33 Le CRCAE a permis au gouvernement de faire face aux dépenses les plus urgentes suite à la crise postélectorale de 2010-2011

Le poids des intrants financiers du CRCAE a été peu significatif et les résultats atteints grâce à l'assistance technique n'ont pas été à la hauteur des attentes.

Un des objectifs spécifiques du CRCAE était d'en renforcer les capacités financières du gouvernement, en l'aidant à combler son déficit budgétaire en 2012-2013. Le CRCAE a bénéficié d'un niveau de prévisibilité relativement satisfaisant : il n'y avait pas de tranche variable en 2012, ce qui a permis de décaisser 55 M€, trois mois après la signature de la convention de financement en décembre 2012. Par contre, les décaissements prévus pour septembre 2013 et septembre 2014 n'ont pu être effectués qu'en fin d'année. Ce délai s'explique en grande partie par des retards dans la préparation du dossier de décaissement par l'équipe gouvernementale (I-332).

Le poids du CRCAE par rapport au budget national a été plus faible que prévu : le CRCAE a contribué au déficit de financement (allègement de dette exclus) à hauteur de 11,7 % en 2012, 11,9% en 2013 et 0,2% en 2014, par

³⁶ PROFORME n'a pas été retenu dans l'échantillonage de cette évaluation. Ses résultats en matière de formation et de DDR sont cependant notés.



rapport aux 25% prévus. Cette différence s'explique par (i) un déficit budgétaire plus important que prévu, (ii) un décaissement du CRCAE sur 3 ans au lieu de 2 ans, et (iii) des décaissements en 2013 et en 2014 plus bas que prévus (56 sur 60 M€ et 10 sur 19 M€), faute d'atteinte de certains indicateurs. Les rapports du FMI et l'analyse complémentaire de la DUE indiquent que le gouvernement a largement réussi à maintenir les équilibres macroéconomiques sur la période considérée (I-334). En réalité, les conséquences de la crise postélectorale sur le budget de l'Etat se sont surtout manifestées en 2011 quand le CRCAE n'était pas encore en place. Le CRCAE a par ailleurs été lancé peu de temps après que le pays ait atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTTE en 2012. D'autres PTF, notamment la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, fournissaient déjà un appui budgétaire important au gouvernement depuis quelques années. Enfin, le poids des appuis budgétaires (tout donneur confondu) par rapport aux recettes de l'Etat est resté faible : s'ils permettent au gouvernement d'éviter des tensions de trésorerie en fin d'année, ils ne constituent qu'une réponse provisoire à des problèmes de gestion de trésorerie avant tout structurels (I-331).

Le CRCAE prévoyait une aide complémentaire d'un montant de 0,4 M€ pour appuyer le gouvernement dans le suivi de l'exécution des critères de décaissement du CRCAE. Cet appui a très largement pris la forme d'une assistance technique de court terme, qui a produit quelques outils et études diagnostiques pour le secrétariat du PND et a permis de réaliser des missions de suivi des indicateurs. Cet appui n'a toutefois pas été suffisamment ciblé pour accélérer la constitution des dossiers de décaissement. Le gouvernement a aussi pris beaucoup de retard dans l'organisation d'une revue du PND (qui n'est intervenue que fin septembre 2013), malgré les nombreux rappels de la délégation (I-333).

4.4 QE4 – Gouvernance et réconciliation nationale

Dans quelle mesure les appuis de l'UE aux acteurs étatiques et non-étatiques ont-ils contribué à promouvoir la bonne gouvernance et la réconciliation nationale ?



Cadre de la question

L'appui de l'UE à la bonne gouvernance et à la consolidation de la paix s'est caractérisé par une démarche globale et transversale, constituée de plusieurs axes d'interventions, à savoir, (i) la réhabilitation des services publics et l'appui aux politiques dans les secteurs sociaux, sécuritaire et économique clés, (ii) le renforcement des services transversaux de l'Etat, principalement par un appui aux réformes de la gestion des finances publiques (GFP) et, (iii) le renforcement et l'appui aux actions de la société civile en tant qu'acteur de gouvernance et de réconciliation,

Cette question en deux parties se concentre spécifiquement sur les deuxième et troisième axes d'intervention, le premier axe étant couvert de manière transversale dans les QE5 (Etat de droit), QE7 (santé), QE8 (routes) et QE9 (commerce).



Cette question prend en compte les résultats des programmes suivants :

- Leadership et initiatives des acteurs non étatiques LIANE, 4 M€, 10^{ème} FED ;
- Projet d'appui à la réforme des finances publiques PARFP, 1,8 M€, 9^{ème} FED ;
- Projet d'appui à la mise en œuvre d'une gestion budgétaire axée sur les résultats PAGAR, 3,6 M€, 10^{ème} FED ;³⁷
- Appui budgétaire/ Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'état CRCAE, 115 M€ (puis 134 M€), 10^{ème} FED.

Elle s'appuie aussi sur un inventaire des interventions financées par l'instrument thématique (EIDHR, IfS, NSAPVD). Cet inventaire indique que la grande majorité de ces interventions (hors DDR) s'est portée sur le rôle de la société civile (en particulier des femmes) dans l'accompagnement des élections (voir QE3), le processus de réconciliation nationale et le renforcement de la gouvernance locale. Au niveau des résultats, le programme « appui aux élections et à la réconciliation nationale » (11 M€, 2012-2014), financé par l'IdS a été retenu comme principal exemple pour traiter cette question.

QE4 – Appréciation globale

Les appuis de l'UE ont globalement contribué à promouvoir la bonne gouvernance et la réconciliation nationale en Côte d'Ivoire. Les projets du 9^{ème} et 10^{ème} FED examinés ont cependant connu d'importants retards de mise en œuvre, ce qui fait que l'appui de l'UE dans ces domaines n'a pas été optimal.

A travers des appuis hors concentration, l'UE a cherché à renforcer la capacité des acteurs de la société civile à participer aux dialogues politiques, économiques, sociaux et environnementaux. Si les OSC continuent aujourd'hui à être confrontées à des difficultés, des résultats ont pu être obtenus en matière de restructuration de la société civile, de renforcement des capacités organisationnelles et, grâce à un appui direct, à des activités de plaidoyer et de réconciliation. Les OSC représentant les femmes et les jeunes ont aussi bénéficié de cet appui. Cependant, le souci d'intégrer pleinement la société civile dans les processus de décision reste encore illusoire. Le cadre législatif et réglementaire régissant l'activité des OSC doit aussi être amélioré (des propositions ont été faites en ce sens par les bénéficiaires de LIANE). Enfin, s'il y a eu des résultats intéressants à un niveau local, les appuis de l'UE à la réconciliation nationale se sont heurtés à l'absence de progrès visible dans les engagements du gouvernement à poursuivre les coupables de crimes postélectorales et à porter réparation aux victimes.

Malgré certains retards, la dynamique des réformes dans la GFP a été globalement satisfaisante sur la période considérée. Avec les autres PTF, l'UE a participé à l'élaboration des programmes du gouvernement ; elle a aussi apporté une assistance technique relativement efficace dans la poursuite de la réforme budgétaire. Les indicateurs du CRCAE portant sur le contrôle interne les marchés publics, la TVA, et la lutte contre la corruption, ont eu un effet de levier et ont appuyé le gouvernement dans la mise en place d'un certain nombre de mesures clés.

Cependant, l'UE n'a que partiellement rempli ses ambitions d'accompagnement : les retards de mise en œuvre des projets FED, le retour des autres PTF, et l'absence d'un cadre de dialogue institutionnalisé entre les PTF et le gouvernement ont contribué à réduire sa capacité d'intervention dans ce domaine. En outre, tous les produits de son assistance technique n'étaient pas acquis. Beaucoup restait à faire pour que le pays adopte un cadre de gestion des dépenses axée sur les résultats. Au niveau de la transparence et de la redevabilité financière, l'indicateur CRCAE portant sur la création de la Cour des comptes n'a pas été atteint, même si le travail de plaidoyer et d'accompagnement de l'UE a par la suite permis quelques avancées. Il y a eu aussi peu d'actions de suivi dans la lutte contre la corruption.

³⁷ Un autre projet du Programme d'appui à la gouvernance est le projet d'appui au système national de planification et de statistique (PAPS). Ce projet n'a pas été retenu dans l'échantillon de cette évaluation pour les questions d'efficacité.



4.4.1 CJ41 Les appuis de l'UE ont contribué à un renforcement du rôle de la société civile comme acteur de gouvernance

L'UE a contribué à renforcer la capacité des OSC.

L'UE reconnaît pleinement l'importance du rôle de la société civile en tant qu'acteur de gouvernance. Un premier diagnostic élaboré sous le 10^{ème} FED a confirmé que les organisations de base tout comme les organisations faîtières de la société civile présentaient des faiblesses importantes qui ne leur permettaient pas de participer à la définition des politiques publiques, tant sur le plan national que sur le plan régional et local.

A travers le projet LIANE, mais aussi d'autres interventions (plus modestes) financées sur l'instrument thématique³⁸, l'UE a apporté un appui important au renforcement des capacités de la société civile comme acteur de gouvernance. Cet appui était d'autant plus pertinent que la société civile ivoirienne avait beaucoup souffert de la crise postélectorale de 2010-2011, tant au niveau de son organisation que de sa crédibilité.

Avec l'appui de l'UE, des progrès visibles ont été réalisés en termes de formalisation des associations ; démocratisation du processus décisionnel au sein des OSC ; et professionnalisation des acteurs de la société civile. Dans le cadre de LIANE, l'appui de l'UE a aussi permis de mettre en place le Centre régionale d'appui de la société civile (CRASC) dans différentes régions. (I-412)

... mais les résultats n'ont été atteints que partiellement. ...

Le programme LIANE a néanmoins connu d'importants retards et autres difficultés de mise en œuvre, de sorte que cela a pu créer un sentiment de découragement chez certains acteurs.³⁹ Si on y ajoute la faiblesse de l'accompagnement suite aux formations et le fait que la révision du cadre institutionnel régissant l'activité des OSC n'a pas été conduite à son terme, on comprend que l'appui de l'UE à la société civile n'a pas atteint le niveau d'impact souhaité.

Formellement, la participation des OSC à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi-évaluation des politiques de développement est aujourd'hui un principe largement admis en Côte d'Ivoire. Des cadres de consultation ont en effet été établis au niveau du DSRP/PND et des différents secteurs (comme l'agriculture, la santé). Toutefois, ces cadres fonctionnent mal, ce qui fait que le niveau d'implication des OSC est demeuré mitigé. Les entretiens conduits auprès des OSC ont aussi montré des capacités encore faibles en matière de plaidoyer chez bon nombre d'organisations. Leur contribution à la définition des politiques publiques est ainsi restée limitée au niveau national. (I-141)

Au niveau local, l'implication des OSC est cependant devenue plus visible. Les entretiens conduits auprès de la société civile ont indiqué que le soutien de l'UE a aidé à améliorer la crédibilité des OSC auprès des autorités locales qui les associent davantage à leurs activités. Par exemple, suite à l'appui de l'UE, les plateformes des OSC de Bouaké et de San Pedro ont pris une part active dans l'élaboration des programmes de développement de leurs localités respectives. (I-141)

³⁸ Par exemple l'appui à l'insertion de la société civile dans la gouvernance locale de Search for Common Ground financé par le NASPVD.

³⁹ En particulier, le nombre des OSC éligibles aux activités de renforcement des capacités a été limité ; l'efficacité des actions des CRASC a buté sur les difficultés de fonctionnement liées, entre autres, à l'étendue trop vaste de la zone géographique à couvrir ; et certaines organisations n'ont pas été en mesure de répercuter les acquis des ateliers, faute de personnel qualifié.



Ainsi les OSC ne constituent pas encore une force de proposition.

Malgré les progrès observés dans certains niveaux et localités, les OSC ne constituent pas encore une réelle force de proposition. Elles semblent davantage jouer le rôle de prestataires de services qui dépend plus de la volonté des décideurs publics à les associer, que de leur propre dynamisme.

Encadré 4 Exemple d'un projet novateur / réussi

Titre : Appui au renforcement de la gouvernance locale en Côte d'Ivoire : renforcement des capacités des leaders d'opinion et animation des fora communautaires pour la promotion du budget participatif dans la commune de Bouaké.

Période de mise en œuvre : Janvier 2015 – décembre 2015.

Mis en œuvre par : La plateforme de la société civile pour la paix et la démocratie (PSCPD).

Objectifs du projet/description : Ce projet, financé sous l'axe 1 de LIANE, vise à contribuer à l'amélioration de la bonne gouvernance locale à travers la promotion du budget participatif et l'émergence d'une culture de participation citoyenne.

Commentaire : Ce projet a servi d'instrument pour l'instauration d'un dialogue citoyen entre le conseil municipal de Bouaké et la société civile. Emanant directement des populations de la commune de Bouaké, il illustre assez bien les avantages du dialogue entre les autorités locales et la société civile. C'est un bon exemple des bénéfices à attendre de la mobilisation de la société civile et de son implication comme acteur de la gouvernance locale. Ceci est d'autant plus important que ce processus qui a conduit à la mise en place d'un budget participatif peut être illustratif d'un processus pouvant être reproduit dans d'autres localités de la Côte d'Ivoire, pour peu qu'il puisse y avoir une société civile organisée et capable de porter l'aspiration de la population.

4.4.2 CJ42 l'UE a contribué au processus de réconciliation nationale à travers un appui aux acteurs étatiques et non-étatiques.

L'appui de l'UE à la réconciliation nationale a permis d'atteindre certains résultats au niveau local...

L'UE a appuyé le rôle de la société civile dans le processus de réconciliation nationale. De nombreux projets portant sur la protection du droit des victimes aux réparations, le droit des femmes victimes de violence sexuelle, la prévention et résolution des conflits fonciers (en particulier dans l'ouest du pays), le rôle des médias, et la réconciliation entre la police et la population (voir QE5), ont ainsi reçu l'appui de l'UE à travers l'instrument thématique. Le programme LIANE a aussi apporté un soutien direct à des projets de renforcement de la société civile comme acteur de réconciliation. Ces activités ont été très pertinentes par rapport au contexte de la Côte d'Ivoire. Les documents disponibles et les entretiens avec la société civile ont permis d'identifier des exemples de réussite intéressants, en particulier au niveau local et régional, même si le cadre de suivi de ces projets ne permet pas de mesurer les changements de comportement. (I-422, I-423, I-424)

... mais malgré ses efforts (notamment à travers le CRCAE), il y a eu peu d'avancée dans le processus de justice transitionnelle.

L'UE a aussi travaillé en partenariat avec l'organisation International Centre for Transitional Justice, pour renforcer les capacités de la commission Dialogue, vérité et réconciliation (CDVR). Ce projet, a toutefois connu de nombreux retards et a souffert du manque de crédibilité de la commission dans l'accomplissement de son mandat.⁴⁰

Suite aux violences postélectorales de 2010-2011, l'UE a aussi indirectement cherché à appuyer la justice transitionnelle en Côte d'Ivoire par le biais du CRCAE. Un indicateur portant sur le renforcement de l'indépendance et l'impartialité de la justice a été sélectionné en 2014, avec comme objectif spécifique la poursuite de « tous les auteurs présumés de violation de droit à

⁴⁰ Le CDVR a depuis été remplacé par la Commission nationale pour la réconciliation et l'indemnisation des victimes des crises survenues en Côte d'Ivoire (CONARIV).



la vie et au jugement des crimes les plus graves ».

Cependant, si cette action a permis d'engager le traitement d'affaires criminelles, en l'absence d'une définition stricte de « crimes les plus graves » et d'un manque de volonté politique, les audiences n'ont pas concerné les crimes liés à la crise postélectorale (voir aussi QE5).

Les enjeux de la réconciliation nationale demeurent aujourd'hui importants et multiples. Le retour des déplacés contribue à renforcer le risque de conflit foncier. Et, malgré l'appui de l'UE, le processus de justice transitionnelle a peu avancé, comme en témoignent l'absence de réparation aux victimes et l'absence de poursuite des crimes liés à la crise postélectorale. (I-421)

4.4.3 CJ43 Les appuis de l'UE (y compris le CRCAE) ont contribué à une meilleure gouvernance à travers un renforcement de la gestion budgétaire axée sur les résultats, de la transparence et de la redevabilité financière et de la lutte contre la corruption

L'UE a surtout contribué à l'adoption des outils de gestion budgétaire axée sur les résultats.

Le gouvernement Gbagbo (2007-2010) puis le premier gouvernement de Ouattara (2011-2015) ont porté une dynamique de réforme de la GFP, avec l'appui de l'ensemble des PTF. En dix ans, la Côte d'Ivoire a assaini ses finances publiques et renforcé son système de GFP dans beaucoup de domaines, notamment le système de passation des marchés. Le rythme des réformes a cependant été plus lent que prévu pour ce qui concerne la vérification externe et la transposition des directives de l'UEMOA relatives à l'harmonisation des systèmes de GFP. (I-431)

Le CRCAE a contribué à la mise en œuvre de certaines mesures liées à la gestion budgétaire.

Avec d'autres PTF, l'UE a appuyé le gouvernement dans l'élaboration du diagnostic du Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) et celle du schéma directeur de réforme des GFP (2014). Sur la période considérée, l'appui technique de l'UE a bien contribué à des résultats spécifiques mais n'a pas été optimal : par deux fois, son appui a commencé avec une, voire deux années de retard. Avec le retour des autres PTF, l'ambition de l'UE d'accompagner le gouvernement dans les réformes n'a été que partiellement remplie. La contribution principale du PARFP puis du PAGAR a été le renforcement du processus des CDMT global et sectoriels⁴¹.

Il faut cependant noter que d'autres PTF ont aussi apporté leur soutien dans ce domaine et qu'il reste encore beaucoup à faire avant que le pays puisse pleinement adopter une gestion pluriannuelle axée sur les résultats. L'appui de l'UE dans d'autres domaines a donné moins de résultats visibles et/ou durables. (I-432)

Malgré un premier échec, l'appui de l'UE à la création de la Cour des Comptes a commencé à porter ses fruits.

L'appui de l'UE à la création d'une Cour des comptes est pleinement reconnu pour sa pertinence, malgré des résultats mitigés. L'indicateur CRCAE de 2014 portant sur l'adoption de la loi organique d'une Cour des comptes n'a pas été rempli, alors que le projet portant sur le renforcement des capacités de la chambre des comptes a connu de nombreux retards sur la période considérée⁴². Pourtant, le travail de plaidoyer de l'UE est considéré comme essentiel puisqu'il a permis de maintenir la pression sur le gouvernement et

⁴¹ Les principaux résultats ont concerné l'élaboration d'un CDMT global pour 2013-2015 ; l'extension des budgets programmes à l'ensemble des ministères ; et la mise en place de modèles de prévision (balance des paiements, recettes douanières).

⁴² Le recours à une expertise d'Expertise France en 2016 (hors période d'évaluation) a par la suite permis de rédiger les termes de référence de toutes les activités identifiées.



que la loi organique sur la Cour des comptes a finalement été adoptée en 2015⁴³. (I-433)

Les autres indicateurs du CRCAE sur la GFP ont aussi été très pertinents. Ils ont mis l'accent sur la mobilisation des ressources, les mécanismes de contrôle et de redevabilité financière (contrôle interne, vérification externe et marchés publics) et la lutte contre la corruption, tout en s'inscrivant dans un processus de réformes déjà en cours. Tous les indicateurs (sauf celui portant sur la Cour des comptes) ont été remplis. Certaines actions ont cependant été de nature plus structurante que d'autres. Certaines, notamment dans le cadre de l'appui à la lutte contre la corruption, auraient gagné à être mieux suivies par l'UE à travers des éléments de dialogue et/ou un renforcement de capacités. (I-432, I-433, I-434)

En conclusion, la contribution de l'UE à une meilleure gouvernance financière sur la période considérée se situe essentiellement au niveau de la réforme budgétaire. Le soutien de l'UE pour la mise en place d'une Cour des comptes est aussi important, même si cette dernière n'est toujours pas en place aujourd'hui.⁴⁴ Par contre, des problèmes d'efficacité ont entravé d'éventuelles synergies entre le CRCAE, le PAGAR et le PAPS⁴⁵. En dehors d'un accompagnement technique, le dialogue entre l'UE et le gouvernement sur les politiques GFP n'a pas été continu et a été limité à quelques moments, à savoir l'élaboration du dernier diagnostic sur le système GFP en 2013, la formulation du CRCAE, et l'élaboration du schéma directeur (I-431).

4.5 QE5 – Etat de droit

Dans quelle mesure l'UE a-t-elle contribué à renforcer les fonctions régaliennes de l'Etat (justice, sécurité) sur toute la période considérée ?



Cadre de la question

Cette question complète l'analyse des questions précédentes portant sur la sortie de crise (QE3) et la bonne gouvernance (QE4). Elle cherche plus précisément à apprécier la contribution de l'UE au retour et au renforcement de l'état de droit en Côte d'Ivoire. Cet appui de l'UE constitue un élément central du secteur de concentration « consolidation de la paix et bonne gouvernance » du 10^{ème} FED. Le CRCAE porte aussi un accent particulier sur le rétablissement des fonctions régaliennes de l'Etat, dans les secteurs de la justice et de la sécurité. Le 11^{ème} FED s'inscrit enfin dans cette continuité, à travers le secteur de concentration « renforcement de l'Etat et consolidation de la paix ».

Les principaux programmes couverts par cette question sont :

⁴³ Ce projet formulé avec l'aide de l'équipe d'assistance technique du PAGAR était une composante du Programme d'Appui à la Gouvernance. Le Président de la Cour des comptes a été nommé en 2017 (hors période d'évaluation).

⁴⁴ Ce retard serait principalement dû aux changements constitutionnels.

⁴⁵ Le PAPS a connu beaucoup de difficultés de mise en œuvre, même si quelques résultats ont été obtenus au niveau de la planification, notamment dans l'appui à la préparation du PND 2016-2020 et la production d'un manuel de procédures d'élaboration des politiques sectorielles.



- Le Projet d'appui à la réforme et la modernisation du système judiciaire et pénitentiaire en Côte d'Ivoire PARMSJP (18 M€, 10^{ème} FED, 2012) ;
- Le Programme d'appui budgétaire à la Construction de l'Appareil de l'Etat en Côte d'Ivoire CRCAE (115 M€ (puis 134 M€, 10^{ème} FED, 2012) ;
- Le Programme d'appui au renforcement du dialogue socio-sécuritaire PARDSS, (5,5 M€), financé par le CRCAE à partir de 2013.

QE5 – Appréciation globale

Par une combinaison de programmes et de modalités d'aide, l'UE a contribué à restaurer les fonctions régaliennes de l'Etat (justice, sécurité) après la crise postélectorale. La complémentarité entre l'approche projet et le CRCAE a aussi permis de renforcer les relations de partenariat avec le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice.

L'appui de l'UE a permis d'accompagner l'élaboration d'une politique sectorielle justice ; de redynamiser le fonctionnement des commissariats de police sur l'ensemble du territoire ; d'améliorer les conditions de détention des détenus ; et à travers le CRCAE, de relancer des procédures judiciaires par les trois cours d'appel (Abidjan, Daloa, Bouaké). L'UE a surtout contribué, grâce à un appui (direct ou indirect) aux travaux de construction et de réhabilitation des structures déconcentrées dans les deux secteurs et ; à une redynamisation et/ou consolidation des formations données par l'Institut national de formation judiciaire et l'Ecole nationale de police. La mise en place et l'opérationnalisation de six cliniques juridiques ont aussi permis d'améliorer l'accès de la population à la justice. La faible capacité des agences bénéficiaires a cependant donné lieu à des retards de mise en œuvre et il existe aujourd'hui un risque de non-pérennisation des résultats atteints.

En outre, la volonté du gouvernement à mettre en œuvre les réformes nécessaires pour promouvoir une justice indépendante, un accès équitable à une justice de qualité et la moralisation de ce secteur semble avoir été surestimée. L'introduction par le CRCAE en 2014 d'un indicateur portant sur la justice impartiale, à forte connotation politique, n'a pas non plus été atteinte. Au niveau du respect des droits de l'homme, la situation des conditions des détenus, notamment celles des mineurs, demeure préoccupante, malgré des améliorations, et il n'a pas été possible de vérifier si la confiance des citoyens envers la police a été véritablement rétablie.

4.5.1 CJ51 Les appuis de l'UE (y compris le CRCAE) ont contribué au renforcement des politiques dans le secteur de la justice et de la police

L'élaboration d'une politique sectorielle justice et le CRCAE n'ont pas suffi à déclencher d'importantes réformes.

Avec l'aide du PARMSJP, le secteur de la justice s'est doté d'une politique sectorielle et d'un plan d'action depuis 2013. L'adoption d'une politique sectorielle dans le secteur de la justice a également été un indicateur du CRCAE (voir CJ52). Le gouvernement s'est aussi doté en 2013 (indépendamment des appuis de l'UE) d'une stratégie de réforme du secteur de la sécurité (I-511).

Cependant, la politique sectorielle justice n'a pas donné lieu à une mise en œuvre efficace. Les réformes n'ont pas été engagées pour redynamiser et restructurer les différents services du système judiciaire et pénitentiaire. Un défi important porte aussi sur les nombreux textes en attente de validation, notamment la loi organique portant sur le Conseil supérieur de la magistrature et la révision du code pénal. En outre, même si le budget national alloué au secteur de la justice a augmenté en chiffres absolus, le faible pourcentage par rapport aux autres secteurs montre que la volonté politique et la priorisation réelle accordée à ce secteur restent ambiguës. La gouvernance de ce secteur, caractérisée par des remaniements ministériels fréquents et un manque d'indépendance du pouvoir judiciaire, reste aujourd'hui préoccupante (I-512).

Le CRCAE a néanmoins permis d'enclencher une dynamique de remise à



niveau et de redéfinition des politiques dans le secteur de la justice. Grâce à une forte complémentarité avec le PARMSJP, l'UE a pu utiliser un point d'entrée déjà existant pour renforcer le dialogue lors de la formulation du CRCAE. En 2013, les indicateurs portant sur l'adoption du document de politique sectorielle Justice et du plan d'action, et sur la fonctionnalité des administrations judiciaires ont été atteints. Il aura aussi permis d'obtenir la mise en place d'un système d'information du ministère de la Justice en 2014. Par contre, la décision de l'UE de formuler un indicateur portant sur le renforcement de l'indépendance et l'impartialité de la justice en 2014 n'a pas produit les résultats voulus (voir aussi QE3). Accepté de mauvaise grâce par la partie ivoirienne, cet indicateur avait une forte connotation politique, puisqu'il s'agissait d'organiser des assises sur des affaires portant sur les crimes les plus graves (avec un accent particulier mais implicite sur les crimes postélectorales).⁴⁶ (I-525)

4.5.2 CJ52 Les appuis de l'UE (y compris le CRCAE) ont contribué à améliorer les conditions d'accès aux services de justice et les conditions de détention, notamment pour les jeunes et les populations vulnérables

Les appuis de l'UE ont surtout contribué à la relance de la formation et à la réhabilitation des bâtiments des services judiciaires et pénitentiers.

Les interventions de l'UE ont contribué à renforcer les capacités des acteurs de la justice, et plus particulièrement : i) le ministère de la Justice ; ii) les magistrats, greffiers et le personnel pénitentiaire ; à travers un appui à l'Institut national de formation judiciaire ; et dans une moindre mesure (iii) l'Inspection générale des services judiciaires et pénitentiers (I-521).

Concernant l'opérationnalisation des juridictions, les interventions ont mis l'accent sur la réhabilitation des infrastructures endommagées (tribunaux, prisons) et le redéploiement de l'administration judiciaire dans la zone Centre Nord-Ouest, auparavant occupée par la rébellion. Le projet a permis entre autres de construire de nouveaux tribunaux (en particulier à San Pedro) et d'améliorer la fonctionnalité des juridictions à travers la réorganisation des greffes et l'informatisation des juridictions dans les tribunaux (I-522).

La mise en place de cliniques juridiques est aussi un résultat positif.

L'appui de l'UE a aussi fourni une assistance aux populations avec la mise en place de cliniques juridiques (voir Encadré 5). Ces cliniques ont permis d'améliorer l'accès de la population à la justice, en apportant une assistance juridique notamment sur le foncier, le régime des successions et l'état civil. Près de 17.000 personnes ont ainsi pu consulter les six cliniques. Des obstacles persistaient cependant afin que les jeunes et d'autres couches vulnérables de la population puissent en bénéficier. L'accès libre à l'information juridique et sur les droits de l'homme constitue aussi une faiblesse importante du système judiciaire en Côte d'Ivoire (I-523).

Des projets innovants ont aussi contribué à l'amélioration des conditions de vie des détenus.

Les activités soutenues par l'UE ont contribué à l'amélioration des conditions de détention et de la réinsertion sociale des détenus à travers la réhabilitation des prisons (2007-2008), des maisons d'arrêt et de correction et des centres d'observation des mineurs, ainsi que la redynamisation de la ferme pénitentiaire de Saliakro et le développement de jardins maraîchers dans les maisons d'arrêt et de correction. Une observation générale concernant le PARMSJP porte sur la sous-estimation importante des moyens (humains et financiers) nécessaires à l'obtention de résultats durables. Des problèmes de qualité des travaux de réhabilitation et de inadéquation des équipe-

⁴⁶ Avec cet indicateur, le gouvernement a aussi accepté d'être redevable d'actions qui relevaient du judiciaire, théoriquement indépendant de l'exécutif. Le manque d'indépendance du judiciaire aurait pu en principe fournir plus de pouvoir à l'exécutif, mais cela ne peut justifier le choix de l'indicateur.



ments ont aussi été notés. Le renforcement de l'Institut national de formation judiciaire (et de l'École nationale de police, voir ci-dessous) devrait permettre un meilleur suivi des formations, alors que quelques cliniques juridiques ont été prises en charge par d'autres PTF (UNICEF et France) suite à la fermeture du projet (I-524).

Encadré 5 PALAJ – exemple d'un projet novateur / réussi

Titre : Cliniques juridiques : Projet d'appui à l'amélioration de l'accès aux droits et à la justice (PALAJ).

Période de mise en œuvre : 2013-2015.

Mis en œuvre par : Association des femmes juristes de Côte d'Ivoire.

Objectifs du projet/description : Améliorer l'accès à la justice pour tous, en particulier pour les groupes vulnérables comme les femmes et les enfants, en rapprochant la justice des populations en général.

Commentaire : projet catalyseur d'impact à l'intérieur du pays au niveau des populations vulnérables ; la plupart des cliniques sont localisées dans la sphère de compétence géographique d'un tribunal ; fournir une assistance juridique gratuite dans des domaines très pertinents comme l'état civil, les questions foncières et la justice transitionnelle en impliquant des victimes.

4.5.3 CJ53 Les appuis de l'UE ont contribué à améliorer le fonctionnement de la police et sa relation avec la population

A travers le CRCAE et le PAJMS, l'UE a fortement contribué à réhabiliter les services de police

Le soutien de l'UE a contribué au renforcement des différentes capacités de la police. L'UE a notamment apporté un appui au renforcement de l'École nationale de la police à travers le PARJMS. En réponse aux violences post-lectorales de 2011-2012 (impliquant des membres de la police), l'UE a voulu porter une attention particulière aux besoins de rétablissement de la confiance des citoyens envers la police. Faisant suite à un programme pilote, financé par l'IdS et mis en œuvre par le PNUD, le Programme d'appui au renforcement du dialogue socio-sécuritaire a généralisé cet appui à l'ensemble du territoire. Les actions prévues concernaient des actions de dialogue entre la police et la population ; la formation des policiers (notamment sur la problématique du genre) ; et la mise aux normes (réhabilitation et équipements) des commissariats de police. Ce programme est venu renforcer les actions déjà engagées par le ministère de l'Intérieur, à savoir, la création d'un code de déontologie et d'une charte d'accueil (2012) et la mise en place des comités consultatifs d'éthique au sein des commissariats. Outre une contribution de 5,5 M€ au Programme d'appui au renforcement du dialogue socio-sécuritaire, le CRCAE a aussi contribué de manière significative au renforcement des services de police, à travers un choix négocié d'indicateurs. Avec le CRCAE, un programme de formation sur le code de déontologie et la charte d'accueil ont été élaborés et tous les commissariats de police ont fait l'objet d'un diagnostic par le ministère de l'Intérieur. Si l'indicateur de la tranche variable 2014 portant sur la remise aux normes de tous les commissariats de police n'a pas été atteint, des financements auraient été par la suite engagés pour commencer les travaux de réhabilitation et la fourniture des équipements dans les commissariats (I-533).

D'autres PTF ont aussi donné des formations mais plus d'éléments de preuve sont nécessaires pour montrer des changements de comportement de la police.

D'autres PTF, très présents, ont aussi contribué au renforcement des capacités de la police, à travers la formation, notamment le Japon et l'Organisation des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI). Les informations disponibles indiquent de bons résultats globaux en matière de formation et de réhabilitation des établissements de la police, ce qui aurait notamment permis une réduction significative des délais d'intervention des agents de police, une plus grande confidentialité dans le traitement des dossiers et un accroissement du nombre de procédures traitées par semaine. Par contre,



les visites de terrain indiquent que le processus de rapprochement entre la police et la population reste quelque peu illusoire : les comités d'éthique fonctionnent mal⁴⁷ et la méfiance de la population à l'égard de la police est loin d'être résolue (I-532).

4.6 QE6 – Agriculture et développement rural

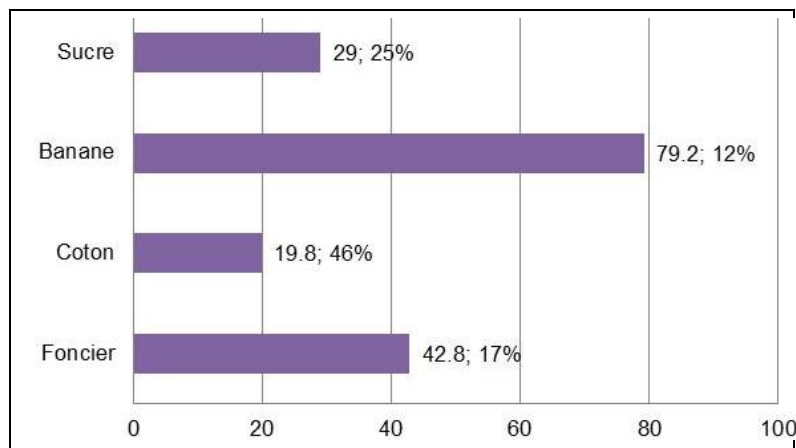
Dans quelle mesure l'appui de l'UE au secteur agricole a-t-il contribué à améliorer la gouvernance du secteur, la performance des filières d'exportation et des cultures vivrières et les conditions socioéconomiques des agriculteurs de manière durable, y compris en période de crise ?



Cadre de la question

Le secteur agricole a été un important bénéficiaire de la coopération entre 2007 et 2015 et grâce, aux contributions de plusieurs instruments⁴⁸, il a reçu un total de plus de 170,8 M€, soit environ 22,2 % du total des 629,5 M€ engagés entre 2007 et 2015⁴⁹. Presque la moitié des ressources du secteur a été allouée à la filière banane.

Schéma 6 Allocation de ressources financières par sous-secteur / secteur agriculture (M€, %, 2007-2015)



Source : CRIS, Analyse interne Particip.

Les principaux programmes couverts par cette question sont :

- Mesures d'accompagnement au programme Banane – Côte d'Ivoire 2012-2013 (38,1 M€), ligne thématique Banane, qui sont définies par des accords entre Bruxelles et les industriels des filières et représentent 63% de l'enveloppe de l'UE dans le secteur sur la période 2007-2015 ;
- FLEX 2008 (19,8 M€), 10^{ème} FED (permettant des interventions dans le secteur coton et foncier rural) ;
- Relance de l'agriculture paysanne d'exportation de Côte d'Ivoire (16.1M€), 10^{ème} FED ;
- Programme d'appui au foncier rural PAFR (41 M€), 11^{ème} FED.

⁴⁷ Les retours des représentants de la population prenant part aux comités d'éthique se sont avérés diamétralement différents, lorsque les entretiens se déroulaient en présence de la police.

⁴⁸ Les principaux instruments d'appui au secteur agricole comprenaient : FED, STABEX, FLEX et DCI.

⁴⁹ Source : CRIS.



QE 6 – Appréciation globale

L'appui de l'UE au secteur agricole a contribué à améliorer la gouvernance des filières (coton, et dans une moindre mesure, sucre et banane), à travers une approche liant participation, appui aux politiques, et renforcement des acteurs.

Ses appuis ont permis d'accroître la production et la productivité des filières banane et sucre, en appuyant trois plantations bénéficiaires dans le secteur banane et environ 700 petits planteurs dans la filière sucre. L'amélioration de la compétitivité du secteur de la banane a été démontrée, même si elle n'a pas été suffisante pour éviter la compétitivité des bananes latino-américaines sur le long terme⁵⁰. (voir aussi CJ93). Les mécanismes de mise en œuvre de ces interventions ont été cependant peu performants, ce qui a occasionné des retards. En appuyant le secteur à sortir de la crise, l'UE permis à 100.000 petits producteurs d'accroître leurs revenus dans la filière coton. D'autres actions, notamment l'appui aux parcelles villageoises dans la filière banane, ont aussi contribué à l'amélioration des conditions socioéconomiques des agriculteurs, même si les défis de durabilité se posent.

Par l'identification de deux grandes priorités sectorielles – la gouvernance foncière et la sécurité alimentaire – le 11^{ème} FED renforce la pertinence des actions de l'UE dans ce secteur, en ciblant la sécurisation du foncier rural, l'amélioration de la production vivrière, et, par la même les petits producteurs, qui représentent les couches paysannes les plus pauvres. L'appui de l'UE à la réforme du foncier rural répond aussi directement aux questions d'accès limité et conflictuel à la terre.

4.6.1 CJ 6.1 Les appuis de l'UE ont permis d'améliorer la gouvernance du secteur

Les appuis de l'UE ont amélioré la gouvernance du secteur, à travers une approche liant participation, appui aux politiques, et renforcement des acteurs.

Le renforcement de la gouvernance, y compris l'amélioration des politiques sectorielles et le renforcement des institutions, a été au centre de l'attention des interventions en appui à la filière coton et au foncier rural. L'UE a directement contribué à la réforme de la filière coton, en appuyant l'élaboration d'une stratégie nationale. Les petits producteurs ont été associés de façon significative à la gouvernance de la filière, avec un soutien au renforcement des organisations des petits producteurs et du dispositif interprofessionnel.

L'appui au foncier rural, piloté sur fonds FLEX dans le 10^{ème} FED, a mis au point un modèle d'intervention, qui est devenu une référence importante (reprise dans le 11^{ème} FED) pour la mise en œuvre d'une stratégie dans ce secteur. Cette approche est basée sur une approche fortement participative, impliquant les comités villageois et, dans le cadre du programme d'appui au foncier rural du 11^{ème} FED, une composante société civile. Dans le cas des appuis aux filières banane et sucre, les questions de gouvernance ont aussi été abordées, avec des acquis relatifs à l'interprofession et l'élaboration d'une stratégie nationale pour la banane. (I-611, I-612, I-613)

4.6.2 CJ62 Les appuis de l'UE ont contribué à une amélioration durable des performances des grandes filières et des cultures vivrières

Les appuis de l'UE ont globalement contribué à une amélioration des performances.

La coopération de l'UE a contribué de façon significative à l'amélioration de la production du coton et à l'assainissement de la filière à un moment de forte crise, d'abandon de l'État et d'absence d'autres PTF. Son appui à l'amélioration des facteurs de production (dont notamment l'introduction de 2,500 paires de bœufs pour la culture attelée et l'amélioration de l'accès à l'engrais et autres intrants) a ainsi permis une reprise de la production, qui est passée au-dessus de 450.000 tonnes en 2014. (I-621, I-624)

L'appui aux filières industrielles a globalement contribué à l'augmentation

⁵⁰ Voir « Evaluation de l'aide de l'UE à l'amélioration de la compétitivité des plantations de banane de Côte d'Ivoire par l'appui à la transformation et la rénovation de l'outil de production », Landell Mills, novembre 2012; la difficulté d'une compétition sur le long terme dans un contexte de marché libéralisé avec la banane latino-américaine est confirmée par les entretiens avec les entreprises productrices et l'AT MAB.



des surfaces plantées pour les trois plantations bénéficiaires. Les appuis ont contribué à une amélioration des performances de la filière banane (voir CJ93). Les appuis à la filière sucre ont aussi ciblé la performance des plantations, en ciblant environ 700 petits planteurs. (I-624)

S'il y a eu quelques résultats avec l'expansion de parcelles villageoises dans "le sucre", et dans une moindre mesure "la banane", les défis de durabilité se posent. L'évaluation a noté plusieurs exemples d'interventions où l'absence d'une préparation correcte et de mécanismes de subvention à 100% ont découragé la durabilité ainsi que l'appropriation par les bénéficiaires ; il faut citer les investissements pour les parcelles villageoises sucre et banane et le premier lot de bœufs et équipements pour la culture attelée. (I-633)

Les programmes d'appui au foncier ont mis au point des solutions, bien qu'à un niveau pilote, pour une sécurisation du foncier rural qui demeure un problème structurel sous-jacent à la crise du pays. Les appuis à la production vivrière – secondaires sous le 10^{ème} FED – sont renforcés dans le cadre du 11^{ème} FED. (I-623)

4.6.3 CJ63 Les appuis de l'UE ont contribué à améliorer les conditions socio-économiques des petits et des grands agriculteurs

Les appuis de l'UE ont globalement contribué à l'amélioration des conditions de vie des agriculteurs.

L'amélioration des conditions socio-économiques des populations pauvres et vulnérables a été ciblée principalement par les interventions coton et des projets ponctuels en appui au vivrier.⁵¹ L'assainissement de la dette de la filière coton, l'accroissement important des rendements et des productions coton et la promotion de la culture attelée ont contribué à l'amélioration des conditions socio-économiques de près de 100.000 petits producteurs avec leurs familles (une population estimée à plus de 500.000 personnes). (I-633)

Grâce à ses subventions et ses mesures d'accompagnement, le programme banane a directement contribué à améliorer les conditions socio-économiques des planteurs industriels. Les programmes sucre et banane ont aussi ciblé l'amélioration des conditions des travailleurs des plantations. (I-631)

Quelques centaines de postes de travail additionnels ont été créés de manière directe grâce à l'expansion des plantations villageoises. Des infrastructures socioéconomiques (1.500 logements, écoles, routes) ont été construites ou réhabilitées par les programmes banane et sucre en faveur notamment du personnel des plantations. (I-631, I-632).

Cependant, d'autres actions du MAB, visant à renforcer la compétitivité des plantations (par exemple l'amélioration du haubanage) ont contribué à réduire le nombre d'emplois. Enfin, les subventions en faveur de l'industrie bananière risquent d'affecter négativement la compétitivité extérieure des autres producteurs sur le long terme. (I-624, I-632)

⁵¹ Le programme d'appui au foncier rural cible les communautés villageoises, mais les effets sur les conditions socio-économiques devront être analysés sur le long terme.



4.7 QE7 – Services sociaux

Dans quelle mesure l'UE a-t-elle contribué à la réhabilitation des services sociaux de base (notamment dans le secteur de la santé) sur l'ensemble du territoire ?



Cadre de la question

Cette question vise à saisir l'efficacité de l'appui de l'UE en faveur de la réhabilitation des services de base. Pendant les années de crise, la coopération de l'Union européenne à travers le 9^{ème} FED a visé l'amélioration de l'offre et de l'accessibilité des services de santé, d'éducation et d'eau et assainissement. Le 10^{ème} FED a continué d'investir dans les services sociaux de base avec un programme d'appui à la redynamisation du secteur de la santé, visant à améliorer l'efficacité et l'accès aux soins des populations les plus défavorisées. En outre, un des objectifs spécifiques poursuivis par le CRCAE a été de soutenir les efforts du gouvernement pour assurer ses fonctions essentielles, en particulier dans le domaine de la santé de base.

Ainsi, les principaux projets couverts par cette question concernent :

- Le programme d'urgence et de réhabilitation IV PUR IV (9^{ème} FED) ;
- Le projet d'appui à la redynamisation du secteur de la santé ivoirien PARSSI (10^{ème} FED) ;
- Le programme d'appui budgétaire à la restauration des services de l'Etat en Côte d'Ivoire (CRCAE) (115 M€, 10^{ème} FED, 2012).

QE 7 – Appréciation globale

A travers les programmes du 9^{ème} et 10^{ème} FED, la coopération a appuyé, dans un moment de crise et de déstructuration des services sociaux, la relance de l'offre publique de santé, tant au niveau central qu'au niveau local où la faiblesse des services était plus aigüe. Les programmes ont eu une forte pertinence par rapport à la sortie de la crise en vue de relever les défis de la pauvreté, surtout pour les groupes les plus vulnérables, y compris les femmes et les jeunes. Le projet d'appui à la redynamisation du secteur ivoirien de la santé a contribué à la réhabilitation des services de santé de base et son appui à la pharmacie nationale a permis d'adresser les besoins de médicaments de base sur l'ensemble du pays. Ce programme a aussi porté une grande attention au renforcement des capacités des acteurs du secteur sanitaire à différents niveaux. Les informations disponibles indiquent une amélioration de l'offre de soin au niveau des établissements de Santé à base communautaire.

Le CRCAE a contribué à un renforcement des directions départementales de la santé même si l'indicateur sur la part des dépenses publiques de santé affectées à la santé de la mère et de l'enfant n'a pas été atteint.

4.7.1 CJ 71 – Les appuis de l'UE ont contribué au maintien et à la réhabilitation des services sociaux de base sur l'ensemble du territoire

Les appuis de l'UE ont contribué à la réhabilitation des services de santé de base.

A travers les programmes PURIV et PARSSI, la coopération a appuyé, dans un moment de crise et de déstructuration des services sociaux, la relance de l'offre publique de santé sur une grande partie du territoire. Ces interventions de l'UE ont eu une forte pertinence par rapport à la sortie de la crise. Elles ont cherché à relever les défis de pauvreté du pays, notamment ceux des groupes les plus vulnérables. (I-711, I-712, I-713)

A travers son volet trois (offre de soins communautaires), le PARSSI a aussi



contribué à la réhabilitation des services de santé de base. L'évaluation a recueilli des éléments d'une forte pertinence et d'un bon niveau d'efficacité pour la réhabilitation des services de santé, même si le programme n'a pu couvrir que la moitié des établissements de santé à base communautaire. L'appui à la pharmacie nationale a permis quant à lui de répondre aux besoins de médicaments de base sur l'ensemble du pays (I-711).

4.7.2 CJ72 L'appui de l'UE (y compris le CRCAE) a permis de redynamiser les politiques de santé et d'améliorer l'accès à l'offre de soins pour les populations, permettant ainsi une amélioration des indicateurs de santé

L'appui de l'UE a contribué à définir et mettre en œuvre d'importantes réformes dans le secteur de la santé.

Le projet d'appui à la redynamisation du secteur de la santé ivoirien est un exemple d'intervention au niveau sectoriel qui, grâce à une approche programme bien conçue, un travail efficace d'assistance technique et des actions sur différentes composantes du système sanitaire national, a réussi à contribuer de façon significative à la définition et à la mise en œuvre des politiques et des stratégies nationales pour la santé, parmi lesquelles : i) la réforme hospitalière, ii) l'appui à la mise en place du système de gestion basé sur la performance et iii) l'appui à l'élaboration de la nomenclature générale des actes de médecine et de biologie. Le programme a eu un rôle important dans la définition du Plan national de développement sanitaire 2016-2020, qui a été élaboré sur la base d'une évaluation du plan précédent (2011-2015) et de la mise à jour des données sanitaires des régions.

Dans le cadre de son deuxième volet (accès aux médicaments essentiels de qualité), le projet a aussi appuyé la réforme du système pharmaceutique national, avec la révision et la validation de la politique pharmaceutique nationale et l'élaboration du Plan directeur pharmaceutique national, y compris sa budgétisation, et a appuyé la création de l'autorité ivoirienne de régulation pharmaceutique. Au niveau local, le projet a permis de renforcer les mécanismes de gouvernance des établissements de santé à base communautaire et la réglementation pour l'accès aux médicaments. (I-722, I-723, I-724)

Le CRCAE a contribué à la réhabilitation des services de santé.

Un des résultats attendus du CRCAE dans le secteur de la santé portait sur la part des dépenses publiques de santé affectées à la santé de la mère et de l'enfant. Cependant, cet indicateur n'a pas pu être atteint. L'indicateur CRCAE sur l'amélioration du niveau d'efficacité des directions départementales de la santé et de la lutte contre le SIDA a par contre été atteint et a ainsi permis d'augmenter le personnel d'encadrement affecté dans les directions départementales de la santé et d'augmenter les dotations budgétaires à leur fonctionnement. (I-721, I-723)

L'offre de soin communautaire a été améliorée.

Les informations disponibles indiquent que la réhabilitation des établissements de santé à base communautaire a eu un impact significatif sur les patients des centres à travers une amélioration tangible des structures, de leur équipement, d'une meilleure attention au patient, de la transparence des prix et, en général, sur la gamme et la qualité des services. L'amélioration de l'offre inclut un contact rapproché avec les communautés bénéficiaires. Le manque de données statistiques récentes ne permet pas de vérifier si ces améliorations ont eu un impact positif sur les indicateurs de santé. Le Plan national de développement sanitaire (PNDS) 2016-2020 et le Plan national de développement 2016-2020 confirment une amélioration du taux d'utilisation des services de santé, qui est passé de 18% en 2012 à 27,5% en 2013. (I-724)

Cependant, le contexte sanitaire de la Côte d'Ivoire demeure préoccupant:



les indicateurs de la santé se situent, pour la plupart, en dessous de la moyenne régionale; aucun des objectifs du PNDS 2012-15 (par ailleurs très ambitieux) n'ont été atteints, alors que la situation des indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le Développement dans le domaine de la santé reste mitigée. Les indicateurs associés à la santé maternelle étaient en régression, avec un taux de mortalité maternelle élevé (614 décès pour 100.000 naissances vivantes) en 2012. D'après les chiffres disponibles, la Côte d'Ivoire affichait une espérance de vie de 50,7 ans contre 56,8 ans pour l'ensemble de l'Afrique Subsaharienne cette même année. (I-722, I-724)

4.8 QE8 – Infrastructures

Dans quelle mesure l'UE a-t-elle contribué à une gestion et un entretien durables des infrastructures (eau-assainissement, électricité et transport)?



Cadre de la question

Cette question cherche à apprécier la contribution de l'UE à l'amélioration des infrastructures sur la période considérée, avec un accent particulier sur sa contribution à une gestion et un entretien durables (à travers un appui institutionnel). Le total des sommes contractées sur la période est de l'ordre de 177,9 M€⁵²; ce qui, pour les infrastructures de base (transports, eau potable, assainissement et électricité) et des secteurs consommateurs de ressources, n'est pas un montant considérable.

Alors que les programmes du 9^{ème} FED portaient essentiellement sur la construction et la réhabilitation des infrastructures, les programmes du 10^{ème} FED dans les infrastructures ciblent de manière concomitante :

- Une contribution à l'amélioration de l'accessibilité aux services ;
- Des appuis institutionnels pour restaurer le fonctionnement des services, renforcer les capacités et établir des politiques sectorielles qui assurent de meilleures performances et une pérennité du service, avec comme principal enjeu fédérateur le recouvrement (au moins partiel) du coût de l'entretien par les usagers.

L'échantillon de projets couverts par l'évaluation représente 103,6 M€ d'engagement sur les 177,9 M€ correspondant au total des engagements associés aux contrats mis en œuvre de 2007 à 2015, soit 64%. Les projets sont les suivants :

- Préservation du réseau routier de Côte d'Ivoire PRECI (D-22559), 70 M€ (voir l'Encadré 6) ;
- Projet Eau-assainissement de la Facilité Eau 10^{ème} FED (D-22853) : Contribution à l'amélioration de l'accès à l'eau potable, à l'assainissement et à l'hygiène des populations rurales des départements de Tiébissou, Didiévi et Vavoua dans le Centre IRC UK (D-280047), 1,25 M€ ;
- Programme d'Hydraulique et d'Assainissement pour le Millénaire PHAM (D-24147), 25 M€ ;
- Premier engagement financier global (GFC) de la Facilité Énergie 10^{ème} FED (D-22467) : Électrification de 23 localités rurales érigées en Chef-lieu de Sous-Préfecture, 7,4 M€.

⁵² Compilation extraction CRIS de décembre 2015 et documentation.



Encadré 6 PRECI – exemple d'un projet novateur / réussi

Titre : Préservation du réseau routier de Côte d'Ivoire (PRECI) – Transports.

Période de mise en œuvre : 2013-2017.

Mise en œuvre par : Ministère des Transports, Ministère des Infrastructures Économiques, AGE-ROUTE et Fonds d'Entretien Routier.

Objectifs du projet/description : Composante d'amélioration de la filière transport routier de fret et lutte contre la surcharge.

Commentaire : Ce projet a réalisé une synthèse des acquis de l'expérience internationale de l'UE en matière d'appui aux transports, en associant en particulier la composante « entretien routier » à une composante « organisation/régulation de l'activité de transport de marchandises ». Cette approche a le potentiel de protéger durablement le patrimoine routier et d'agir à terme sur les prix du transport routier interrégional. L'appui s'est porté pour une large part sur le Haut Conseil représentatif des transporteurs, ce qui a permis d'engager un dialogue constructif et exigeant avec le ministère, complémentaire aux appuis apportés à l'Agéroute et au Fonds d'Entretien Routier.

QE8 – Appréciation globale

Les résultats positifs de l'appui de l'UE pour la préservation des infrastructures économiques ont principalement été l'élaboration de nouvelles politiques sectorielles, mieux adaptées aux besoins de développement de la Côte d'Ivoire.

L'essentiel des ressources des deux principaux projets (PRECI, Lutte contre la défécation en plein air – PHAM) a été consacré à des travaux : axe routier Adzopé – Agnibilékrou, vers le Ghana (pour le PRECI) et infrastructures de distribution d'eau potable (KFW) et d'assainissement rural (UNICEF). Chaque projet/composante comportait cependant un volet d'appui institutionnel centré sur la définition de nouvelles politiques sectorielles. Les missions d'assistance technique ont produit des diagnostics, des stratégies et des documents de politique de bonne qualité, en lien avec les réformes sectorielles à faire. Ces documents ont été validés techniquement mais n'ont pas encore été entérinés politiquement (ministres, conseil des ministres, parlement), sauf pour l'eau – et donc ne sont pas appliqués.

Les administrations centrales (ministères et agences) ont été exposées aux bonnes pratiques promues au niveau continental et régional, relayée par l'UE. Des résultats ont été atteints avec les acteurs non étatiques, que ce soit pour l'assainissement rural (PHAM) ou pour la création et le fonctionnement du Haut Conseil représentatif des transporteurs (PRECI). Les agences de l'État (Agéroute, ONEP) ont également su tirer profit de l'appui technique, même si avec une lenteur certaine – comme pour la base de données routière de l'Agéroute et le manuel de procédures (encore en phase « pilote »).

Le dialogue sur les politiques a été en revanche difficile (manque de réactivité, manque d'ouverture), malgré la mobilisation du personnel de haut niveau (chefs de section) de la Délégation. Les capacités d'absorption ont été plus limitées pour les ministères que pour les agences, à l'exception du Fonds d'Entretien routier qui a adopté une stratégie de financement par l'emprunt plutôt que la stratégie promue par l'UE.

La nouvelle politique sectorielle pour l'eau et l'assainissement a été adoptée, même si tardivement. Celles pour les routes et le transport routier sont toujours en attente de leur validation politique. Dans chacun des secteurs, l'assistance technique de l'UE a constitué une valeur ajoutée à des processus d'amélioration des performances qui étaient en gestation au niveau des agences.

Le secteur de l'électricité fait exception. L'intervention de l'UE est trop récente et sans doute trop ciblée (énergies renouvelables et efficacité énergétique) pour déjà peser sur une politique sectorielle complexe et appuyée de manière relativement cloisonnée par d'autres PTF.



4.8.1 CJ81 Les dispositifs d'appui de l'UE ont répondu aux besoins et aux contraintes des organisations chargées de la gestion et de l'entretien des infrastructures

L'UE a mis l'accent sur l'autogestion dans l'eau et l'assainissement en milieu rural sous le 9^{ème} FED.

Avant la programmation du 10^{ème} FED, les interventions de l'UE se sont focalisées sur le local, donc sur la construction d'infrastructures appuyées par les comités villageois. Ces derniers étaient (et en principe sont toujours) en charge de la collecte de la redevance liée à l'utilisation des infrastructures et des équipements eau/assainissement/électricité auprès des usagers. Ils devaient par la suite garder cet argent, puis l'utiliser pour assurer la maintenance des équipements. Les besoins de formation et d'accompagnement de ces comités n'ont pas fait spécifiquement l'objet d'études diagnostic ou de plans d'action. Les méthodes utilisées sont celles d'une approche micro-projet (formation-sensibilisation, avec en plus des formations techniques pour les opérateurs), avec une approche participative de mobilisation et d'organisation de la population. (I-812)

Les projets de l'UE n'ont pas été suivis au-delà de leur clôture mais les informations disponibles (Comité international de secours – CIS/IRC, Comité international de la Croix-Rouge – CICR) ne les distinguent pas de projets équivalents, marqués par une absence récurrente de capacité financière et humaine à réparer les équipements installés. Les interventions sur les routes rurales n'ont pas comporté de dispositifs spécifiques pour l'entretien ultérieur. Pendant cette période, il n'y a pratiquement pas eu d'appui au niveau central du fait de la situation politique (I-811, I-812).

La contribution de l'UE à la gestion et à l'amélioration de l'entretien des routes a été handicapée par des blocages institutionnels ...

La composante « infrastructure » du projet « Préservation du réseau routier de Côte d'Ivoire » (PRECI) a été recentré sur les services centraux. Elle a adopté une approche opérationnelle auprès de l'Agéroute. Elle a contribué à améliorer la programmation de l'entretien routier et à améliorer l'organisation et les procédures internes de l'agence et les capacités de son personnel (formations). Les progrès ont été plus lents qu'envisagé initialement. Cependant, la restructuration de la gestion du secteur dans son ensemble (impliquant le ministère et le Fonds d'entretien routier – FER) n'a pas encore abouti. Le FER a utilisé son autonomie statutaire par rapport à son ministère de tutelle et ses liens avec les plus hautes instances de l'Etat pour bloquer la dynamique de réforme appuyée par l'UE. Il était installé dans une dynamique d'emprunts massifs à court terme auprès des banques commerciales (à un taux d'intérêt de l'ordre de 7%) qui l'opposait aux PTF, et particulièrement à l'UE comme chef de file. (I-821, I-823)

...mais a donné des résultats dans l'eau et l'assainissement

Les résultats des composantes institutionnelles du Programme d'Hydraulique et d'Assainissement pour le Millénaire ont été plus positifs, puisque pour l'assainissement, la lettre de politique sectorielle de l'assainissement a été validée en Conseil des Ministres le 24 février 2016, et l'appui du PHAM a contribué au renforcement de l'ONEP. (I-824)

4.8.2 CJ82 Les appuis de l'UE ont amélioré durablement les politiques sectorielles de gestion et d'entretien des infrastructures, les conditions de leur mise en œuvre et les performances directes des bénéficiaires de l'appui institutionnel

L'UE a mobilisé les assistances techniques...

L'approche programmatique au niveau sectoriel n'a été possible qu'à travers les 10^{ème} FED dans les secteurs eau et assainissement et transports. À ce jour, la seule politique sectorielle révisée dans le sens indiqué par les missions d'assistance de l'UE est celle de l'assainissement. (I-821) Pour le projet Préservation du réseau routier de Côte d'Ivoire, seul la composante « transports routiers » a élaboré un projet de stratégie sectorielle. Il peine à



être validé par le ministère qui reste fortement ancré dans la gestion des titres de transport sans que le projet, au vu de son ancrage institutionnel, puisse avoir une quelconque influence. (I-822)

Dans chacun des secteurs, des assistances techniques ont été mobilisées, positionnées au plus près de l'administration centrale (Ministère des Infrastructures Économiques, Ministère des Transports) et dans les agences (ONEP, FER, Agéroute). Le Programme d'Hydraulique et d'Assainissement pour le Millénaire comme le projet Préservation du réseau routier de Côte d'Ivoire, même si correctement ciblés, n'ont pas réussi à peser réellement sur les décisions politiques à prendre pour moderniser la gestion de ces secteurs, même en prenant en compte les contributions des autres PTF (I-821, I-824).

...mais a eu une influence limitée sur l'amélioration des politiques...

L'administration a significativement manqué de réceptivité et de réactivité par rapport à des appuis globalement de bonne qualité technique (expertise, produits). Si les acquis techniques ont été validés (documents de politique sectorielle, stratégie, études diagnostics), les autorités ministérielles n'ont pas encore adoptés les cadres validés techniquement (sauf pour le secteur de l'eau), ni transmis aux autorités compétentes les textes législatifs et réglementaires qui en découlaient. Il apparaît a posteriori que les projets du 10^{ème} FED n'ont pas donné lieu à des études d'identification suffisamment fouillées, prenant en compte en particulier des analyses d'économie politique qui auraient sans doute permis de mieux cerner le fonctionnement du pouvoir qui se mettait en place à l'époque, et de sa relation à l'administration centrale, au secteur privé et à l'UE. (I-813, I-814)

...malgré une approche coordonnée avec les autres PTF.

La coordination avec les autres PTF du secteur est bien assurée par la DUE comme chef de file des groupes sectoriels transport et énergie. Des complémentarités sont trouvées, que ce soit en termes de tronçons sur un axe (route vers le Ghana financée par l'UE, l'Agence française de développement AFD et la Banque ouest africaine de développement BOAD), ou de distribution géographique. Cette complémentarité est cependant limitée pour ce qui est du dialogue de politique avec le gouvernement. L'UE a de ce point de vue des convergences de vue, de légitimité et d'expertise avec les États-membres et la Banque mondiale, sans trouver cependant de soutien réel des banques régionales (BAD, BOAD) et des PTF non-institutionnels (Chine) qui se cantonnent dans le financement des infrastructures sans dialogue sur les politiques sur la protection du patrimoine routier.

4.8.3 CJ83 Les appuis de l'UE ont permis aux organisations chargées de la gestion et de l'entretien des infrastructures d'identifier les ressources pour l'entretien des infrastructures, et de les collecter au niveau requis auprès des usagers

Des résultats positifs ont été enregistrés avec l'Office National de l'eau potable.

Les interventions d'urgence de l'UE financées sur le 9^{ème} FED n'ont pas eu d'effet probant sur les ressources collectées et mises à disposition pour l'entretien des infrastructures et équipements réhabilités. (I-832) Le niveau d'entretien n'a pas été suivi de manière systématique pour les projets locaux (eau-assainissement, routes et ouvrages d'art en milieu rural, réseau de distribution d'électricité) au-delà de leur clôture. (I-831, I-832, I-834)

Les projets plus importants (routes classées, réseau de transport d'électricité ou d'amenée d'eau potable en ville) sont de la responsabilité des administrations centrales et des agences sous leur tutelle. Dès 2010, avec le 10^{ème} FED, l'UE s'est repositionnée sur la politique nationale de financement et de gestion de l'entretien routier et de distribution d'eau potable (I-834).



Des résultats positifs ont été enregistrés avec l'ONEP. En revanche, l'appui et le dialogue de politique n'ont pas pu aboutir pour le financement de l'entretien routier. Le FER a développé une politique différente de celle recommandée par les PTF, basée uniquement sur l'augmentation du niveau de prélèvement sur les usagers (TSU). La TSU a bien été augmentée (12 mds FCFA) en 2007, 21mds de FCFA en 2012 et 89mds FCFA en 2015) mais les ressources propres du FER ont été augmentées par les emprunts massifs auprès des banques commerciales. Les montants, les durées de remboursement et les taux d'intérêt ne sont pas soutenables par le FER. Les montants empruntés ont été alloués notamment à des contrats non programmés liés à la reconstruction du réseau routier plus qu'à sa préservation. Ce positionnement du FER n'a pas permis de développer un dialogue avec l'UE et l'assistance technique n'a pas pu influencer sur ces situations. Le dialogue de politique dans le secteur de l'électricité n'avait pas été engagé dans le 10^{ème} FED. (I-833)

4.9 QE9 – Commerce extérieur et intégration régionale

Dans quelle mesure l'UE a-t-elle contribué au renforcement du commerce extérieur et de l'intégration régionale en Côte d'Ivoire?



Cadre de la question

Cette question cherche à apprécier la contribution de l'UE au renforcement du commerce extérieur et de l'intégration régionale, y compris à travers son appui aux filières agricoles exportatrices (voir QE6). La Côte d'Ivoire a traditionnellement eu un positionnement fort et un rôle moteur dans les dynamiques régionales, avec notamment un commerce extérieur particulièrement important.

La crise politico-militaire a plus que fragilisé cette position, avec l'émergence de nouveaux candidats au leadership économique régional et à des positions-clés dans l'interconnexion régionale et le transit des échanges des pays enclavés de la sous-région.

Signé en 2010 entre l'État de Côte d'Ivoire et l'Union Européenne, le Programme d'Appui au Commerce et à l'Intégration Régionale (16 M€) est le principal projet⁵³ de l'UE qui ait eu pour objectif de contribuer au renforcement de la compétitivité de l'économie ivoirienne et à faciliter son insertion dans l'économie régionale et mondiale. Il est structuré en quatre axes, à savoir :

- (i) L'amélioration du cadre des affaires ;
- (ii) Le renforcement de la compétitivité des entreprises exportatrices et l'amélioration du respect des normes ;
- (iii) La facilitation des échanges ;
- (iv) L'amélioration des infrastructures économiques.

⁵³ Les projets financés par le DCI pour la banane, le sucre et le coton partagent le même objectif, mais de manière plus ciblée et avec des apports financiers moins importants.



Encadré 7 PACIR – exemple d'un projet novateur / réussi

Titre : Composante d'appui aux Douanes du PACIR.

Période de mise en œuvre : 2010-2015.

Mis en œuvre par : Organisation Mondiale des Douanes (OMD).

Objectifs du projet/description : Réduire les délais de dédouanement au port d'Abidjan sans abaisser le niveau de contrôle et les recettes douanières.

Commentaire : Cette composante, bien qu'elle ait été difficilement et partiellement mise en œuvre par l'OMD, s'est insérée dans une volonté politique forte du gouvernement d'améliorer le score du pays dans l'index Doing Business de la Banque mondiale, associée à une action déterminée du secteur privé (et notamment du Groupe Bolloré concessionnaire du terminal à containers) pour améliorer les performances des Douanes et limiter les tracasseries (au port). Cet alignement sur les priorités politiques définies au plus haut niveau a permis des effets de leviers importants et garantit effectivement la poursuite -par les contreparties nationales- des actions juste engagées par le projet de l'UE.

Les agences d'exécution retenues pour la mise en œuvre de chacun des axes sont les suivants :

- Axe 1 : Centre du commerce international (CCI) ;
- Axe 2 : Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) et CCI ;
- Axe 3 : Organisation Mondiale des Douanes (OMD) ;
- Axe 4: Société d'Exploitation du Marché de Gros de Bouaké (SEMGB), bureau d'étude, Port Autonome de San Pedro et AGEROUTE (études).

Cette question d'évaluation est structurée à partir des quatre composantes du PACIR.

EQ9 – Appréciation globale

Les interventions de l'UE ont contribué directement à l'amélioration de l'environnement porteur du renforcement du commerce extérieur, avec un projet (le PACIR) couvrant de manière coordonnée les principaux obstacles du développement des échanges régionaux et internationaux. L'action en faveur de l'intégration régionale par le développement des grandes infrastructures économiques a été beaucoup plus limitée et, naturellement, engagée seulement après la résolution de la crise politico-militaire. L'UE a mobilisé dans le cadre du PACIR des partenaires internationaux (CCI, ONUDI, OMD) qui ont réalisé de manière insuffisamment coordonnée et synchronisée des actions d'amélioration de l'environnement institutionnel et réglementaire des exportations et d'accompagnement des entreprises exportatrices.

L'adoption de la stratégie nationale d'exportation par le Conseil des Ministres est en soi une contribution significative mais elle est intervenue trop tard pour que les activités des autres composantes s'y ajustent. Elle n'a pas été traduite depuis la fin du projet par des actions du gouvernement et le plan d'action est maintenant à mettre à jour. La traduction dans le droit national des textes adoptés par l'UEMOA est un prérequis important pour l'intégration régionale, au même titre que la modernisation de l'administration des douanes, avec notamment la préparation de l'interconnexion informatique des systèmes d'information avec les douanes des pays limitrophes. Dans ces deux domaines, le PACIR a obtenu des résultats, même si par exemple l'interconnexion n'a pas pu être finalisée.

Les actions d'accompagnement des entreprises pour les trois filières prioritaires (anacarde, manioc-céréales et textile-habillement) au sein de consortia ont enregistré un certain nombre de succès et ont contribué à la visibilité du projet. Le développement des marchés d'exportation n'a pas été la conséquence des gains de compétitivité ou d'une démarche qualité mais plutôt du financement par le projet de la prospection dans les pays limitrophes, sur des marchés de niche hormis pour l'anacarde. La démarche consultative et l'incitation au regroupement des entreprises dans des consortia n'ont pas eu d'effet d'entraînement et sont en perte de vitesse, de même que l'accréditation des laboratoires. La cohérence de l'appui, sa couverture pratiquement systématique des aspects fondamentaux de l'appui au commerce ont été contrariées par une insuffisante efficacité de la mise en œuvre par les agences onusiennes, et une appropriation récente et limitée des acquis. Le point positif est cependant la création d'une, agence étatique chargée de prendre le relais du PACIR pour la mise en œuvre d'un pro-



gramme de remise à niveau des industries ivoiriennes.

Le secteur agricole de la Coopération a appuyé la production et la compétitivité de deux grandes filières d'exportation, la banane et le coton. Pour les deux filières, les statistiques montrent une évolution positive et significative des exportations. Ces efforts ont contribué à l'amélioration de la compétitivité et à l'accès aux marchés extérieurs de la banane ivoirienne (marchés régionaux et internationaux). Ces appuis, bien qu'importants, représentent une fraction des investissements de l'industrie et l'absence d'une analyse de contribution ne permet pas de discerner l'effet des appuis de l'UE par rapport aux autres variables influant sur la production et la compétitivité de la filière.

Le développement des grandes infrastructures économiques de portée régionale ne s'est pas concrétisé sur la période pour le marché de Bouaké et le port de San Pedro dont les études ont été réalisées dans le cadre du PACIR. En revanche, l'UE a pu contribuer au développement des échanges régionaux par le bitumage du tronçon Abengourou-Agnibilékro (87 km, 52 M€) en direction du Ghana.

4.9.1 CJ91 Les interventions ont amélioré les conditions d'accès des entreprises ivoiriennes au marché ouest africain élargi

L'appui de l'UE a connu des problèmes d'efficacité et coordination entre agences d'exécution.

Les partenaires internationaux des composantes concernées du PACIR (climat des affaires – Centre du commerce international CCI et compétitivité – Organisation des Nations unies pour le développement industriel ONUDI) ont mis en œuvre un schéma d'ensemble cohérent et convergeant pour faire gagner des parts du marché régional aux entreprises ivoiriennes. Même si la plupart des produits attendus ont été livrés (textes, normes, études, consultations, missions de prospection, accompagnement, formation, etc.), il y a eu des écarts importants d'efficacité entre les deux organisations onusiennes. L'implication du CCI a été tardive et peu efficace alors que le produit principal (la stratégie nationale d'exportation) devait structurer et guider les activités du PACIR dans son ensemble. (I-911) Le document final fait l'objet de critiques (couverture insuffisante des moteurs de développement) mais a été adopté par le Conseil des Ministres en 2014, donc à la fin du PACIR. Laisée dans une certaine mesure à elle-même, l'ONUDI s'est progressivement repositionnée sur ses fondamentaux qui sont la certification (normes, laboratoires) et l'accompagnement des petites et moyennes entreprises PME (approche micro) au travers de « consortia » centrés sur une filière (et non une chaîne de valeur conformément à l'approche actuelle). (I-912, I-915) La coordination entre les deux composantes a été très faible et les retards de mise en œuvre de ses activités par le CCI a désynchronisé les activités, et a donc fortement affaibli la capacité du projet à atteindre ses objectifs. La DUE n'a pas réussi à imposer aux agences onusiennes un rythme et une organisation coordonnée (la coordination au niveau du projet avait été confiée au CCI). L'interruption liée à la crise post-électorale de 2010-2011 a été un facteur aggravant mais pas déterminant. (I-911, I-1011)

Sa contribution à l'amélioration des conditions d'accès des entreprises au marché régional n'a pas abouti.

Il n'est pas possible d'identifier une contribution directe du PACIR à l'augmentation des parts de marché des entreprises ivoiriennes et aux indicateurs de croissance économique sur la période. L'approche micro d'accompagnement n'a concerné qu'une trentaine de PME, d'ailleurs concentrées sur l'agglomération d'Abidjan, et il n'a pas été identifié d'effets d'entraînement ou d'effets de levier. Au contraire, de nombreuses entreprises accompagnées par le PACIR n'ont pas encore adhéré à l'Agence pour le développement des industries (ADCI), créée pour poursuivre le programme de remise à niveau de l'industrie entamé par le projet de l'UE. Les initiatives présentées comme emblématiques de la réussite de l'accompagnement des PME ont généralement peu à voir avec des gains de compétitivité sur le marché régional. La plupart relève plutôt de développe-



ment de marchés de niche (comme pour l'attiéké, l'habillement) liés au financement par le programme de prospections dans les pays voisins (foires). Le développement à l'exportation est limité à des cas individuels et non pas à la pénétration du marché régional avec des nouveaux produits ou des prix plus compétitifs, comme cela pouvait être attendu du projet. (I-911, I-914)

Les acquis confirmés du PACIR dans ce domaine sont plutôt réglementaires et immatériels, comme la sensibilisation à la compétitivité, à la démarche qualité et le renforcement des capacités dans l'administration publique comme dans le secteur privé. Ces acquis sont trop diffus pour être clairement identifiés et ils sont surtout très fragiles. Il n'y a pas eu d'évolution marquée du cadre réglementaire. Il n'a pas surtout été identifié de diffusion dans le tissu industriel, que ce soit pour les démarches qualités ou packaging, ou de pressions concurrentielles des entreprises soutenues dans leur secteur d'activité. La situation d'attente d'un « PACIR II » a été déjà très longue et commence à sérieusement déliter la cohérence du programme et de ses acquis. (I-911, I-912, I-914, I-915).

4.9.2 CJ92 Les échanges commerciaux ont été facilités

L'appui de l'UE a contribué à une amélioration des services de douanes.

L'essentiel des réalisations du PACIR pour la facilitation des échanges commerciaux a été l'amélioration des outils et des procédures des douanes ivoiriennes avec l'appui (tardif) de l'OMD. (I-921) Sur la base du rapport d'achèvement de l'OMD, de l'évaluation finale du PACIR et de la mission de terrain, cette composante a obtenu des résultats significatifs mais contrastés selon les activités: Au terme du contrat (18 décembre 2014), le volet Douanes du PACIR enregistre un taux de réalisation des activités de 48% et un taux d'exécution financière et de décaissement de 67%. Sur les 28 activités prévues 13 ont été réalisées, 8 n'ont pu être achevées, 6 n'ont pas pu être réalisées et 1 a été annulée (le guichet virtuel unique, dispositif a priori important pour la facilitation). La mise en œuvre de la composante a été difficile pour l'OMD, qui manque d'expérience dans la mise en œuvre des projets de l'UE en Afrique (mobilisation d'une expertise de terrain). Les activités ont été mises en œuvre avec retard, et souvent dans une logique consistant à cocher les obligations contractuelles plutôt qu'à contribuer à des résultats tangibles et durables. (I-922, I-923)

En termes de résultats, cette composante a globalement dépassé les attentes du projet parce que ses activités se sont intégrées à une dynamique portée à la fois par la DG des Douanes (impulsée par le gouvernement au plus haut niveau) et par le secteur privé (et notamment par le Groupe Bolloré qui est concessionnaire du terminal à containers). Le principal acquis est la réduction par six des temps de dédouanement, ce qui dépasse nettement ce qui pouvait être attendu des quelques formations et ateliers organisés par l'OMD. Des acquis importants sont aussi i) la préparation de l'interconnexion avec les douanes du Burkina Faso et du Mali, avec un système bien défini et un calendrier, et ii) l'implantation d'un logiciel OMD ouvert pour le suivi des opérations de douanes. (I-923, I-924)

4.9.3 CJ93 Les interventions de l'UE ont amélioré la compétitivité et l'accès aux marchés extérieurs des cultures d'exportations de la Côte d'Ivoire

L'appui de l'UE a contribué à améliorer la compétitivité des filières agricoles.

La coopération dans le secteur agricole a porté sur la production, et la compétitivité de deux grandes filières d'exportation, la banane et le coton. Pour les deux filières, les statistiques montrent une évolution positive et significative des exportations (I-931).



Pendant 15 ans, la Coopération UE a appuyé la filière banane de la Côte d'Ivoire avec près de 80 M€ à travers des mesures d'accompagnement (QE 6). Ces efforts ont contribué à l'amélioration de la compétitivité et à l'accès aux marchés extérieurs de la banane ivoirienne, tant sur les marchés régionaux qu'internationaux. Ces appuis, bien qu'importants, représentent une fraction des investissements de l'industrie et l'absence d'une analyse de contribution ne permet pas de discerner l'effet des appuis de l'UE par rapport aux autres variables influant sur la production et la compétitivité de la filière. Si le niveau actuel de compétitivité apparaît comme favorable, sur le long terme la compétitivité de la banane ivoirienne par rapport à la banane latine reste à risque, au vu de la prochaine élimination des barrières douanières de l'UE sur les exportations latines. (I-932) Les données disponibles montrent un accroissement très significatif de la production et de l'exportation de coton (de 124.000 à 450.000 tonnes) dont les effets peuvent être attribués en bonne partie au travail de relance de la filière de coton grâce aux appuis de l'UE; les systèmes de contrôle de qualité du coton facilitent l'exportation des fibres ivoiriennes. (I-934)

4.9.4 CJ94 Les interconnexions régionales ont été développées

Le potentiel d'intensification des échanges commerciaux avec le Ghana grâce aux travaux routiers ne s'est pas encore matérialisé

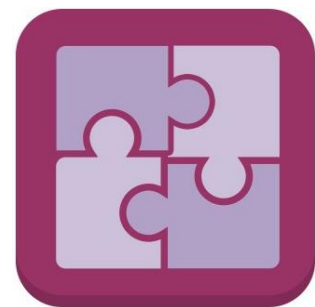
La période de l'évaluation est marquée par l'impossibilité pour l'UE d'intervenir sur des chantiers routiers du fait de l'instabilité jusqu'en 2010, puis par le temps (2 ans) que prennent les procédures normales d'engagement du chantier du tronçon Abengourou-Agnibilékro. Cette unique intervention, dont l'étude a été financée par le PACIR, sur les corridors régionaux vient de s'achever. Elle n'a pas encore eu d'incidence majeure sur la dynamique des échanges commerciaux avec le Ghana; elle a cependant le potentiel d'intensifier les flux et d'améliorer les conditions des transactions commerciales entre les deux régions. (I-941, I-943, I-944)

Les autres activités ont été limitées

L'étude sur l'aménagement du port de San Pedro (schéma directeur) n'a pas donné lieu à un projet financé par l'UE. Son effet potentiel sur le renforcement de la position de la Côte d'Ivoire comme plaque tournante du transport de fret inter-Etats avec les pays enclavés sera important, étant donné notamment les limites de capacité du port autonome d'Abidjan. L'appui au marché de gros de Bouaké a été limité à une amélioration de son fonctionnement (audit, voyage d'étude) et à sa promotion dans les pays voisins. (I-942)

4.10 QE10 – Complémentarité, coordination et cohérence

Dans quelle mesure la stratégie de coopération de l'UE avec la Côte d'Ivoire a-t-elle exprimé la valeur ajoutée spécifique de l'UE et a-t-elle été coordonnée avec les interventions des autres PTF, complémentaire de celles des Etats membres et cohérente dans sa mise en œuvre et dans l'application des politiques communautaires ?



Cadre de la question

Cette question porte sur les questions de complémentarité, coordination et cohérence telles que définies par l'UE. Elle couvre notamment l'interaction des interventions de la DG DEVCO avec celles d'ECHO et de la BEI en Côte d'Ivoire. Ces questions revêtent une connotation particulière dans un



pays comme la Côte d'Ivoire où les besoins de financement extérieur par rapport au budget de l'Etat sont faibles mais où les besoins de développement sont bien réels.

EQ8 – Appréciation globale

Seul donateur encore présent pendant les premières années du conflit politico-militaire, l'UE a su tirer parti de sa longue expérience en Côte d'Ivoire pour renforcer sa présence dans de nombreux secteurs. Le rôle actif qu'elle a joué dans la coordination de l'aide, son statut diplomatique, le dialogue politique (Article 8) qu'elle a mené avec les Etats membres et son expérience régionale (en cohérence avec les APE) lui ont aussi conféré un poids politique unique et important. Les synergies d'actions au sein de l'UE, en particulier entre la DUE et la BEI, ECHO et, entre le personnel de DEVCO et de la SEAE au sein de la DUE, sur toute la période considérée ont aussi largement contribué à renforcer son statut. L'exercice de programmation conjointe (en cours) avec les Etats membres qu'elle dirige permettra de renforcer l'image d'un consensus européen fort.

Le retour des autres PTF à partir de 2007 a cependant changé la position de l'UE en Côte d'Ivoire. La plupart des PTF partage aujourd'hui son approche de la coopération sous forme de subventions ; la valeur ajoutée de l'UE dans certains secteurs (notamment la GFP) est devenue moins évidente ; et, suite aux changements d'orientation sous le 11^{ème} FED, l'UE ne peut plus s'appuyer sur sa longue expérience dans les secteurs de la santé et des transports.

Enfin, si l'UE et d'autres PTF ont été relativement bien coordonnés, leur capacité d'engagement avec la partie ivoirienne reste mitigée, comme le montrent les rencontres peu régulières entre le groupe des Ambassadeurs (dirigé par l'UE jusqu'à fin 2013) et le Premier ministre.

4.10.1 CJ101 La définition de la stratégie de coopération de l'UE et sa mise en œuvre ont fait l'objet d'une coordination étroite avec les autres PTF, en partenariat avec le gouvernement

L'UE a poursuivi une coordination étroite avec les autres PTF.

Les PTF, c'est à dire l'UE avec les agences onusiennes (2002-2010), puis avec les agences multilatérales (à partir de 2007) et les agences bilatérales, ont partagé leur expérience et coordonné leurs actions dans les différents secteurs d'intervention lors du conflit politico-militaire de 2002-2010. L'UE a initié la création d'un cadre de concertation au niveau des ambassadeurs et des chefs de mission en 2011. Elle a représenté les PTF aux réunions du groupe consultatif sur le PND en 2012 et a modéré deux rencontres avec le Premier ministre en 2013. L'UE a par la suite appuyé la création d'un comité des chefs de coopération (à l'initiative de la France) en 2014 et a continué à être très présente dans les groupes de travail mis en place dans les différents secteurs, dont elle a souvent été le chef de file.

L'UE a aussi mis à la disposition du gouvernement des appuis pour la coordination de l'aide, avant que le PNUD ne prenne la relève à la demande du gouvernement. Le comité des chefs de coopération et les groupes de travail offrent des cadres de concentration, de réflexion, d'harmonisation et de partage d'information relativement efficaces en ce qui concerne la coordination entre PTF. Ils ont aussi permis la formulation de recommandations conjointes. (I-1011)

La faible implication du gouvernement est venue limiter les efforts de coordination dans certains secteurs.

Les PTF ont cependant continué à être préoccupés par le manque d'intérêt et de leadership du gouvernement qui n'a pas tenu ses engagements de tenir des réunions trimestrielles (puis semestrielles) avec le groupe des ambassadeurs (I-1011). S'il existe de bons exemples de leadership au niveau de certains ministères, notamment ceux de la santé et de la justice où les PTF sont régulièrement consultés, ce dialogue s'apparente principalement à des partages d'information (par ailleurs très utiles) plutôt qu'à un dialogue de fond.



Il y a une forte concentration des PTF dans de nombreux secteurs.

Il existe une forte convergence entre la stratégie de coopération de l'UE et celle des autres PTF. L'UE prend aussi en compte les interventions des autres PTF et les consulte lors de l'identification et l'élaboration de ses programmes. Une matrice des secteurs de concentration élaborée en 2015 montre cependant une forte concentration des PTF dans de nombreux secteurs. Les risques de duplication ou d'absence de synergie dans la mise en œuvre des différents programmes des PTF, aux niveaux national et régional, demeurent importants (I-1012).

4.10.2 CJ102 La stratégie de coopération de l'UE a été complémentaire à celles des Etats membres, a exprimé la valeur ajoutée de l'action communautaire en Côte d'Ivoire et a été guidée par un agenda politique commun

L'UE et les Etats membres ont une approche coordonnée et cohérente

Annoncé dans le cadre du 11^{ème} FED, l'objectif d'une programmation conjointe entre l'UE et les Etats membres était encore en cours d'élaboration début 2017. Malgré ce retard⁵⁴, les efforts de coordination et de mise en cohérence entre l'UE et les Etats membres sont déjà relativement élevés et assez efficaces. L'UE a profité du retour en force de la France (avec le C2D) pour négocier sa sortie de certains dossiers (médicaments, cliniques juridiques). Il existe aussi des exemples réussis de coopération déléguée, notamment avec l'Allemagne, dans le secteur de l'eau et assainissement et le soutien au DDR. (I-1021)

L'exercice de programmation conjointe est en cours

Si cet exercice n'appelle pas à des changements d'orientation importants (notamment au niveau de la division du travail), le document de programmation conjointe devrait permettre à l'UE et aux Etats membres de communiquer une approche coordonnée de manière plus visible et transparente. Le calendrier de programmation de l'UE et de la France (dans le cadre du C2D) sera par ailleurs aligné pour la première fois en 2020 (I-1021).

La valeur ajoutée de l'UE a évolué

Seul bailleur pendant les premières années du conflit politico-militaire, l'UE a bénéficié d'une grande visibilité en Côte d'Ivoire en début de la période d'évaluation. L'UE a aussi su capitaliser sur ses interventions passées pour renforcer sa présence dans certains secteurs (santé, foncier rural et formation des jeunes), même si elle a aussi parfois manqué d'expertise interne pour pleinement capitaliser sur ses acquis (notamment dans la GFP et, avant 2012, le DDR/SSR⁵⁵) (I-1022).

Son statut diplomatique, sa capacité à apporter un appui « soft », la forte synergie avec les Etats membres et sa présence régionale ont aussi constitué les avantages comparatifs de l'UE importants et reconnus. Les interlocuteurs notent aussi le rôle catalyseur de l'UE dans les nouveaux secteurs d'intervention, notamment dans la société civile et le foncier (I-1023).

Par contre, le retour en force des autres Partenaires techniques et financiers à partir de 2007 a fait que l'approche de l'UE, considérée traditionnellement comme sa principale valeur ajoutée et par ailleurs très appréciée par le gouvernement, l'a moins distinguée des autres PTF. La décision de sortir des secteurs routes et santé sous le 11^{ème} FED constitue aussi une perte importante de mémoire institutionnelle et d'une relation privilégiée de partenariat avec le gouvernement. (I-1022)

⁵⁴ Les différents calendriers de programmation et l'annulation (temporaire) du poste de chef de coopération de l'UE expliquent en partie ces retards.

⁵⁵ L'instrument de stabilité avait permis de fournir un appui conséquent en expertise DDR.



4.10.3 CJ103 Les interventions de la DG DEVCO ont été cohérentes, coordonnées et complémentaires avec celle des autres institutions européennes (ECHO, BEI) et les autres politiques de l'UE

DEVCO et ECHO ont mené des actions conjointes.

La cohérence, coordination et complémentarité des actions entre DEVCO et ECHO se retrouvent à plusieurs niveaux. DEVCO et ECHO ont coordonné leurs actions à des moments-clés, suite à la fermeture du bureau d'ECHO en 2007 et à la suspension de la coopération de l'UE en 2011. Un partenariat de transition a permis à ECHO de financer des actions liant urgence, réhabilitation et développement, en particulier dans le domaine de la santé. Des fonds FED ont aussi été mobilisés pour appuyer des interventions d'ECHO (I-1031).

L'UE et la BEI travaillent en partenariat.

Le programme d'apurement des arriérés de la BEI du 10^{ème} FED a permis à la BEI de relancer sa coopération en Côte d'Ivoire. L'UE et la BEI doivent travailler en étroite collaboration dans le secteur électricité avec le lancement d'ENERGOS qu'elles cofinancent (I-1032).

Il existe aussi une bonne coordination avec les autres services et politiques de l'UE.

La coopération entre DEVCO et la section politique de la DUE a été particulièrement étroite lors des années de crise et sur toute la période considérée. Des missions interservices impliquant le service européen pour l'action extérieure (SEAE) sont organisées régulièrement (I-1033).

Les autres politiques de l'UE pertinentes pour la Côte d'Ivoire comportent une forte dimension régionale, avec notamment les APE et le dialogue sur la politique extérieure et de sécurité commune. Jusqu'en 2017, la Côte d'Ivoire n'était pas prioritaire pour un dialogue et une action spécifique sur la question de la migration. Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique a été étendu à la Côte d'Ivoire depuis fin 2016.⁵⁶

La Côte d'Ivoire bénéficie d'un accord de partenariat sur la pêche avec l'UE depuis de nombreuses années (I-1034).

Le dialogue dans le cadre de l'Article 8 des accords de Cotonou a aussi permis à l'UE et à ses Etats membres de traiter en commun des questions liées à la situation politique et sécuritaire avec les plus hautes autorités depuis 2012, et par là même de refléter ou de communiquer sur une position commune européenne sur ces questions (I-1044).

⁵⁶ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Deuxième rapport d'avancement: premiers résultats en ce qui concerne le cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'agenda européen en matière de migration, Bruxelles 14 décembre 2016.



5 Conclusions

Il convient de distinguer deux types de conclusions :

- Les conclusions au niveau de la stratégie globale, c'est-à-dire les conclusions sur la coopération UE-Côte d'Ivoire et les choix stratégiques associés et sur la mise en œuvre de la stratégie, les approches, les instruments et les modalités d'aide utilisés ;
- Les conclusions à un niveau programmatique dans les domaines actuels de coopération.

Les conclusions de ce rapport se basent sur les appréciations globales des QE et leurs critères de jugement.

5.1 Conclusions sur la stratégie globale

5.1.1 Conclusion 1 : Pertinence

La place que la coopération de l'UE a accordée à la consolidation de la paix ainsi qu'au renforcement de l'Etat et à la réhabilitation de ses services publics a correspondu aux priorités et aux besoins du pays et à leur évolution sur toute la période considérée. Cependant, les facteurs de fragilité du pays n'ont pas et ne sont toujours pas pleinement pris en compte.

Cette conclusion est basée sur la QE1 et toutes les QE sectorielles.

Elle est fondée sur les constats suivants :

- L'UE en Côte d'Ivoire a cherché à répondre aux besoins et priorités du pays de manière adéquate pendant les années de crise, en adoptant une approche multisectorielle liant urgence, réhabilitation et développement ;
- Pendant les années de crise, l'UE a porté une attention particulière aux besoins des populations les plus vulnérables, en apportant un appui direct aux actions d'urgence et de réhabilitation dans les régions les plus affectées par le conflit. Ce ciblage géographique s'est en partie poursuivi sous le 10^{ème} FED ;
- En faisant de la consolidation de la paix un de ses objectifs, l'UE a aussi pris en compte des problématiques importantes liées à la fragilité de l'Etat, notamment l'emploi des jeunes et la question foncière.
- L'hypothèse de normalisation de la situation politique sous le 10^{ème} FED a été cependant trop forte et ne correspondait pas à la réalité du pays, comme l'a par la suite démontré la crise postélectorale de 2010-2011. Le 11^{ème} FED fait aussi l'hypothèse d'une trajectoire de développement linéaire permettant à la Côte d'Ivoire de devenir un pays émergent à l'horizon 2020, alors que le pays est encore un Etat fragile ;
- En considérant le pays comme un pays bientôt émergent, il y a risque de sous-estimation de la fragilité politique et sociale du pays ;
- La mauvaise gouvernance, la corruption et la culture de l'impunité, ainsi que la persistance de disparités sociales et régionales constituent aujourd'hui des risques d'instabilité importants. Les troubles sociaux de 2016-2017 en sont le reflet direct. Ces facteurs de fragilité ne sont pas suffisamment pris en compte dans les choix stratégiques de l'UE.

5.1.2 Conclusion 2 : Flexibilité de l'aide

L'UE a su mobiliser rapidement des ressources supplémentaires pour la Côte d'Ivoire afin de l'aider à répondre à des situations d'urgence. Cependant, la majorité de ses programmes FED (correspondant à 83% des ressources engagées) ont connu des lenteurs de démarrage et de mise en œuvre, ce qui a réduit son niveau d'impact.

Cette conclusion est principalement basée sur la QE2 et toutes les QE sectorielles.



Elle est fondée sur les constats suivants :

- L'UE a fait recours aux Articles 73 et 74 de Cotonou pour répondre à des priorités d'urgence pendant le conflit politico-militaire. L'UE a dégagé une enveloppe supplémentaire de 115 M€ (majoré à 134 M€ en 2013), pour un appui budgétaire de type Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'état afin d'aider le gouvernement à se redresser après la crise postélectorale de 2010-2011. Elle a aussi dégagé des ressources additionnelles pour aider le pays à prévenir une crise Ebola ;
- Il y a eu des lenteurs de démarrage et d'exécution de la majorité des programmes du 10^{ème} FED, à cause de la situation de crise et des facteurs internes liés à la qualité de la formulation et le très grand nombre des projets, la faible capacité des agences d'exécution et la lourdeur des procédures de gestion ;
- Les interventions de type programme (connu sous leur acronyme anglais Sector Wide Approaches SWAPs), hors appui budgétaire (CRCAE) et impliquant plusieurs acteurs ont été particulièrement problématiques en Côte d'Ivoire. Dans la plupart des secteurs, les relations entre ministères et/ou autres institutions bénéficiaires sont souvent mal définies et/ou caractérisées par une compétition pour l'accès aux ressources. Les changements de gouvernement et les relations interpersonnelles nourries par les divisions politiques ont aussi été des facteurs déstabilisants qui expliquent en partie les performances décevantes de certains programmes du 10^{ème} FED ;
- La réduction effective du nombre de secteurs d'interventions d'une part, et du nombre de projets par secteur d'autre part, sous le 11^{ème} FED constitue une évolution positive en terme de rationalisation des ressources. Si cette réduction était surtout liée aux directives du siège, la sortie durable de la crise, la relance des politiques sectorielles et le retour des PTF justifient aussi cette décision dans le contexte spécifique de la Côte d'Ivoire.

5.1.3 Conclusion 3 : Choix des instruments

L'UE a combiné ses instruments et modalités d'aide de manière adéquate afin de mieux répondre à ses objectifs de coopération. Cette approche a permis de renforcer la cohérence et l'efficacité de ses actions dans des secteurs clés, même si tous les résultats attendus n'ont pu être atteints.

Cette conclusion est principalement basée sur les QE2 et sur toutes les QE sectorielles.

Concernant l'instrument géographique et plus particulièrement le CRCAE⁵⁷, les principales conclusions et enseignements à tirer sont les suivants :

1. Conditions d'éligibilité

- Si les conditions d'éligibilité ont été considérées comme remplies, des mesures étaient nécessaires pour améliorer l'appropriation (encore faible) du PND au sein de l'administration publique et pour renforcer la lutte contre la corruption. Les indicateurs sur la GFP portant sur le contrôle externe et interne et la mise en place de la brigade anti-corruption étaient ainsi particulièrement utiles et pertinents ;⁵⁸
- Au-delà d'une contribution, par ailleurs faible, au budget de l'Etat, le CRCAE a envoyé un signal politique fort du soutien de l'UE au nouveau gouvernement. La transition vers un AB « bonne gouvernance et développement » signale aussi la décision (politique) de l'UE de considérer le pays comme sorti de crise.

2. Intrants financiers

- La part de l'appui budgétaire dans le budget de l'Etat est faible. Contrairement aux autres

⁵⁷ Les constats sur le CRCAE fournissent un résumé consolidé de sa contribution. Les constats sur l'approche projet se trouvent dans la conclusion précédente.

⁵⁸ L'exigence de l'UE de produire un rapport annuel de suivi du PND chaque mois de mars apparaît cependant risquée, étant donné la faiblesse des mécanismes de suivi.



interventions FED, il est cependant inscrit dans le budget de l'Etat et répond aux exigences liées à l'exécution budgétaire ;

- La principale raison d'être de l'appui budgétaire (en dehors du dialogue) est qu'il permet au gouvernement d'éviter des tensions de trésorerie en fin d'année. Toutefois, ces décaissements de fin d'année ne constituent qu'une réponse provisoire à des problèmes de gestion de trésorerie avant tout structurels et liés à de mauvaises pratiques⁵⁹. Il y a donc un risque que l'AB renforce le statu quo (notamment si l'AB n'est pas accompagné d'un dialogue approfondi sur la mise en œuvre des réformes).

3. Dialogue

Le CRCAE a permis d'accompagner le dialogue sur la mise en œuvre des réformes dans les secteurs où l'UE bénéficiait déjà de points d'entrée à travers l'approche projet. Ce dialogue cependant n'a pas été suffisamment structuré : si la phase d'instruction du CRCAE a bien donné lieu à un dialogue sur les politiques (notamment à travers le choix négocié des indicateurs), la phase de suivi du CRCAE a suivi avant tout une logique de décaissement (se concentrant sur la vérification des indicateurs atteints).⁶⁰

4. Choix des indicateurs

- Les indicateurs ont bien été sélectionnés en partenariat avec le gouvernement (et à travers une approche coordonnée avec les autres PTF). Mais certains de ces indicateurs (comme la justice indépendante et impartiale par exemple) ont été acceptés de mauvaise grâce ;
- Les indicateurs qui ont été atteints ont exercé, et par la même contribué à renforcer la dynamique des réformes. Il y a eu généralement une bonne appropriation de ces indicateurs de la part du gouvernement ;
- Si la règle de décaissement 0% ou 100% a été suivie, elle n'a pas toujours été évidente, en particulier lorsque le gouvernement était fortement engagé ;⁶¹
- Les raisons pour lesquelles certains indicateurs n'ont pas été atteints étaient d'ordre technique⁶² mais surtout d'ordre politique⁶³. Même s'ils n'ont pas été atteints, certains indicateurs peuvent être considérés comme pertinents et utiles, puisqu'ils encouragent le gouvernement à faire face à ses engagements. Les avis demeurent néanmoins partagés au sein de l'UE.

5. Renforcement des capacités

- L'utilisation de l'appui budgétaire a permis aux différents ministères de mieux travailler ensemble, même si cela a aussi été une source de blocage et qu'il n'y a pas toujours eu suffisamment d'anticipation de leur part ;
- Une des forces du CRCAE a été sa forte complémentarité avec l'approche projet dans les secteurs justice, police, santé, GFP. Cette approche est en perte de vitesse sous le 11^{ème} FED.

⁵⁹ Ces problèmes structurels et mauvaises pratiques incluent : le recours à des dépenses exceptionnelles ; une mauvaise prévision des recettes ; un faible recouvrement des recettes fiscales.

⁶⁰ La décision d'organiser des réunions mensuelles coordonnées par la cellule de l'ordonnateur national dans le cadre de l'AB a depuis facilité l'appropriation des indicateurs au sein des ministères. Des efforts de sensibilisation sont aussi en cours pour s'assurer que les ministres et directeurs de cabinet soient tenus informés.

⁶¹ Les montants non-décaissés du CRCAE ont été réinvesti au niveau de la DUE dans un appui additionnel à la Cour des comptes et un appui à la protection civile (8,9 M€). Cette approche « balai » ne sera plus possible dans le cadre de l'AB « bonne gouvernance et développement ».

⁶² L'indicateur de 2013 portant sur la réhabilitation des commissariats était basé sur des échéances trop courtes, puisqu'il supposait que les procédures de passation des marchés publics soient suffisamment rapides et efficaces pour atteindre des résultats en moins d'un an.

⁶³ Voir l'indicateur sur la justice impartiale et l'indicateur portant sur la loi organique pour la transformation de la Chambre des comptes en Cour des comptes.



Les principales conclusions et enseignements à tirer sur les instruments thématiques sont les suivantes :

- Dans l'agriculture, l'instrument géographique et l'instrument thématique, même s'ils répondent au même cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, n'ont pas su établir des synergies au niveau des interventions ;
- Le recours à des instruments thématiques NSAPVD, EIDHR et IdS a été essentiel pour l'atteinte des objectifs de renforcement de l'Etat et de bonne gouvernance sous les 9^{ème} et 10^{ème} FED. Ils ont permis de compléter les programmes FED, en appuyant des actions ponctuelles s'inscrivant dans une dynamique de long terme (DDR par exemple) et en élargissant l'appui à un ensemble d'acteurs étatiques et non-étatiques (y compris les autorités locales). Les appels à proposition de ces instruments reflètent cependant avant tout les priorités définies au niveau du siège. Ils peuvent venir utilement compléter les programmes FED, mais ils ne peuvent à eux seuls fournir une réponse cohérente au contexte spécifique du pays.

5.1.4 Conclusion 4 : Qualité du partenariat

Les organisations de la société civile, les représentants du secteur privé et, dans une moindre mesure, les autorités locales, ont bénéficié d'un appui de l'UE sur toute la période considérée. Cependant, ils ne sont pas encore suffisamment considérés comme des partenaires au développement à part entière au même titre que le gouvernement, qui demeure le partenaire privilégié de l'UE.

Cette conclusion est basée sur toutes les QE.

Elle est fondée sur les constats suivants :

- La relation de partenariat privilégié de l'UE avec le gouvernement et avec l'administration centrale comme principaux interlocuteurs prend son essence dans la signature de la convention de financement du PIN. Elle n'est cependant pas suffisante, dans un pays comme la Côte d'Ivoire où les besoins de la population sont mal connus ; le processus de décentralisation tarde à aboutir ; la culture de l'impunité perdure et les fruits de la croissance ne sont pas partagés ;
- Dans le cadre de sa coopération avec la Côte d'Ivoire, l'UE a toujours soutenu la société civile. Même en l'absence d'un programme d'appui spécifique, l'UE a financé, sous le 9^{ème} FED, plusieurs appuis aux actions des OSC notamment dans cadre des quatre PUR (démobilisation et réinsertion, élections, populations déplacées, éducation et santé de base, etc.). De même, l'utilisation d'instruments a permis d'accorder des subventions aux ONG pour appuyer la réconciliation nationale (recensement électoral, participation citoyenne, prévention des conflits liés au foncier rural, etc.). Depuis la fin de la crise postélectorale, l'appui de l'Union européenne à la société civile ivoirienne est passé principalement par le programme LIANE. En tant qu'outil d'appui direct aux acteurs de la société civile, LIANE a constitué une nouveauté en Côte d'Ivoire ;
- Globalement, les appuis de l'UE en général et la mise en œuvre de LIANE en particulier ont eu un impact positif sur l'amélioration des capacités techniques, humaines, organisationnelles et institutionnelles de la société civile. Un nombre important d'OSC nationales ont directement bénéficié de subventions dans le programme LIANE (sept organisations) et plus de 400 ont bénéficié d'un renforcement des capacités ;
- Les OSC ont aussi été impliquées dans le programme FED justice. Pour les secteurs économiques (agriculture, routes, commerce, création d'emplois pour les jeunes), les contacts avec les entreprises et autres organisations bénéficiaires ont été fréquents. Dans le secteur agricole, environ 25 acteurs non-étatiques ont été subventionnés. L'appui au foncier rural comporte aussi une composante société civile ;
- Les organisations de la société civile et les autres acteurs non-étatiques ont aussi été



régulièrement invités dans certains groupes de travail des PTF (groupe société civile, groupe « nutrition », groupe « agriculture développement rural », dont le sous-groupe « foncier rural ») ;

- Cette approche multi-acteurs de l'UE a cependant besoin d'être renforcée pour qu'elle devienne plus systématique et généralisée à la coopération de l'UE dans son ensemble.

5.1.5 Conclusion 5 : Dialogue sur les politiques

Les attentes de l'UE et des autres PTF en matière de dialogue sur les politiques n'ont pas été atteintes. Il existe une très grande convergence de vues entre l'UE et les autres PTF en Côte d'Ivoire, mais le manque de leadership de la part du gouvernement a fait que la contribution des PTF au dialogue sur les politiques a donné peu de résultats. Le CRCAE est venu enrichir, pendant un temps limité, le dialogue sur les politiques dans les secteurs clés (Etat de droit, GFP, santé).

Cette conclusion est principalement basée sur la QE 10 et toutes les QE sectorielles.

Elle est fondée sur les constats suivants :

- La période d'évaluation a connu des moments de consultation importants entre l'UE, les autres PTF et le gouvernement, notamment lors de l'élaboration des politiques sectorielles. L'UE a aussi apporté un soutien important en amont à travers l'assistance technique ;
- Cependant, les opportunités de dialogue sur la mise en œuvre et le suivi des politiques n'ont pas été suffisamment régulières et de haut niveau, malgré les efforts coordonnés de l'UE avec d'autres PTF ;
- Si l'UE a maintenu de bonnes relations de partenariat avec les principaux ministères dans les différents secteurs, le dialogue sur les politiques sectorielles n'a pas été suffisant ;
- La phase d'instruction du CRCAE est venue enrichir le dialogue sur les politiques dans les secteurs clés où l'UE bénéficiait déjà d'un point d'entrée, donnant lieu à quelques résultats (voir C3), mais la phase de mise en œuvre du CRCAE a suivi une logique de décaissement et n'a pas suffisamment fait l'objet d'un suivi en matière de dialogue ;
- Au niveau général, le cadre de dialogue entre les PTF et le gouvernement est resté insuffisant ; les rencontres prévues tous les six mois entre les groupes des ambassadeurs et le Premier ministre n'ont pas eu lieu ; le comité des chefs de coopération n'a pas réussi à communiquer ses messages d'une manière conjointe et opportune ;
- Le dialogue au niveau des secteurs a aussi été insatisfaisant et a donné peu de résultats. Les demandes formulées conjointement avec les PTF n'ont pas abouti. Le travail des équipes d'assistants techniques ne remonte pas au niveau politique. Le cadre de dialogue a été particulièrement décevant pour la GFP, où le contexte institutionnel (un Premier ministre cumulant le poste de ministre de l'Economie et des Finances et la présence de deux ministres délégués) a laissé peu de place à un dialogue régulier et ciblé sur les questions de fond ;
- Si les ambitions des PTF n'ont pas été remplies, le travail en amont de l'UE consistant à appuyer l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques fondées sur les faits n'en demeure pas moins très pertinent. Il incluait en particulier un appui à la chaîne de programmation, de budgétisation et de suivi des dépenses dans les différents ministères ; le financement d'études et de diagnostic conjoints avec d'autres PTF (comme dans la GFP et le foncier) ; et un appui au renforcement des capacités du ministère du Plan et de l'Institut national des statistiques à générer des statistiques fiables.



5.1.6 Conclusion 6 : 3C et valeur ajoutée de l'UE

Seul bailleur présent pendant les premières années du conflit politico-militaire, l'UE n'est plus aujourd'hui le premier fournisseur d'aide sous forme de dons en Côte d'Ivoire. Son statut diplomatique, son rôle de chef de file au sein de la communauté internationale (et le rôle fédérateur de la Commission européenne envers les Etats membres) constituent aujourd'hui sa principale valeur ajoutée. Cela lui a permis notamment d'assurer un niveau de coordination au sein des PTF relativement élevé et reconnu.

Cette conclusion est principalement basée sur la QE 1, 2, 10 et sur toutes les QE sectorielles.

Elle est fondée sur les constats suivants :

- L'UE a assuré un rôle de chef de file important au sein de la communauté internationale sur toute la période considérée. Elle a aussi maintenu de très bonnes relations de partenariat avec les autres institutions européennes et les Etats membres, permettant un bon niveau de cohérence et complémentarité ;
- Les efforts coordonnés de l'UE et des Etats membres en Côte d'Ivoire, au niveau des ambassadeurs et des chefs de mission et au niveau des chefs de coopération, ont contribué à renforcer l'image d'un consensus européen auprès du gouvernement ;
- Le cadre de dialogue politique de l'Accord de Cotonou (Article 8) est devenu plus régulier depuis 2012, permettant à l'UE et ses Etats membres de poursuivre un agenda commun et de discuter de sujets sensibles avec le gouvernement.⁶⁴ Ce dialogue a cependant donné peu de résultats concrets en termes d'engagement de la part du gouvernement ;
- Les relations de partenariat entre la DUE et la BEI et ECHO d'une part, et entre le personnel de DEVCO et de la SEAE au sein de la DUE d'autre part, ont également été bonnes et ont permis un bon travail de synergie ;
- Depuis 2012, l'UE a initié un exercice de programmation conjointe avec les Etats membres, un engagement renouvelé dans le cadre de la programmation du 11^{ème} FED. Un document de programmation conjointe (en cours de finalisation en 2017) sera l'occasion de réaffirmer les engagements ;
- Les efforts de coordination et de mise en cohérence entre l'UE et les Etats membres sont par ailleurs déjà relativement élevés et assez efficaces. Il y a eu notamment des efforts concertés pour accompagner la décision de l'UE de sortir de la santé et de la justice et d'assurer ainsi la pérennité de ces interventions. Ceci n'a cependant, pas eu lieu dans les infrastructures, où l'UE apportait un appui léger ;
- Il existe aujourd'hui une forte concentration des PTF dans certains secteurs (GFP, foncier rural, emploi des jeunes), ce qui a exigé des efforts de coordination importants. Ces efforts se sont avérés relativement efficaces dans certains secteurs (foncier rural), moins dans d'autres (GFP, emploi des jeunes) ;
- Seul bailleur pendant les premières années de la crise, l'UE a su renforcer sa présence dans certains secteurs lors du 10^{ème} FED (emploi des jeunes, santé) et dans une moindre mesure, du 11^{ème} FED (foncier rural). Le retour des PTF à partir de 2007 (notamment à travers la remise de la dette) a érodé la valeur ajoutée de l'UE que l'approche sous forme de subventions lui conférait ;
- L'UE fait face aujourd'hui à une perte de mémoire institutionnelle et de partenariat privilégié avec le gouvernement dans les secteurs où elle a décidé de se retirer (santé, routes) ;
- D'autres aspects de la valeur ajoutée de l'UE demeurent intacts, notamment son statut

⁶⁴ Les sujets (certains traités de manière occasionnelle ou ad hoc) comprenaient les problématiques post-crise (sécurité, élection, etc.), les questions régionales (Ebola, terrorisme), les thématiques internationales (migration, réchauffement climatique), et dans une moindre mesure les questions portant sur l'impunité, les droits de l'homme, la réconciliation et la justice transitionnelle.



diplomatique, le cadre de dialogue politique de Cotonou (Article 8) et son approche des questions régionales ;

- Avec la cohérence de son accompagnement à la préparation de l'APE, l'action de l'UE a permis à la Côte d'Ivoire d'affirmer sa volonté politique de s'inscrire dans le leadership de l'intégration régionale. L'APE intérimaire en a été la traduction, sans réussir toutefois à dépasser les blocages du processus au niveau régional du fait des fortes réticences de certains pays.

5.2 Conclusions sur les appuis sectoriels et thématiques

5.2.1 Conclusion 7: Renforcement de l'Etat et bonne gouvernance

L'UE, avec les autres PTF, a accompagné le pays vers une sortie durable de la crise et a contribué à rétablir la présence physique de l'Etat sur l'ensemble du territoire. Les résultats en matière d'amélioration de la gouvernance économique, financière et sécuritaire, demeurent cependant plus mitigés. La société civile, bien que renforcée, ne joue pas encore pleinement son rôle de plaidoyer ; et les défis liés à la décentralisation et à la réconciliation demeurent entiers.

Cette conclusion est principalement basée sur les QE 3, QE4, QE5, QE7.

Elle est fondée sur les constats suivants :

1. Sortie de crise et Etat de droit

- L'appui de l'UE au rétablissement de l'Etat de droit a été relativement rapide et efficace. La combinaison des programmes dans la justice et la police et du CRCAE a contribué au rétablissement de la présence de l'Etat sur une grande partie du territoire (notamment les zones affectées par le conflit), ce qui a permis non seulement d'améliorer le fonctionnement de ses institutions, mais aussi d'asseoir leur crédibilité et leur visibilité vis-à-vis des citoyens ;
- L'UE a su aussi accompagner le pays dans la sortie de crise, même si les résultats ne se sont matérialisés que tardivement et qu'il a fallu reprendre à zéro certains dossiers (notamment le DDR) après la crise postélectorale en 2011. La modernisation de l'état civil, une question cruciale tant pour la (re)construction d'un Etat que pour la paix, ne s'est par ailleurs jamais matérialisée ;
- A travers son appui à la société civile (notamment les femmes), à travers un mix de programmes et d'instruments (LIANE, EIDHR, IdS), l'UE a pu appuyer les ONG nationales et locales dans leur travail de sensibilisation et de plaidoyer pour une participation citoyenne et la résolution des conflits ;
- Au niveau des résultats, il faut cependant noter que la situation des détenus, notamment celle des enfants détenus, reste préoccupante ; la mise en œuvre des réformes dans le secteur de la justice a aussi peu progressé, alors que l'appui à la réconciliation entre la police et la population (PNUD) n'a visiblement pas mis fin à la méfiance de la population envers la police. En outre, la fourniture d'équipements et la construction/reconstruction de nouveaux bâtiments par l'UE ont souvent connu des problèmes de qualité, ce qui pose des questions de durabilité ;
- Si le retour d'un conflit politico-militaire est peu probable, la Côte d'Ivoire présente encore des zones de fragilité, de volatilité et d'insécurité chronique, d'autant plus que la réforme du secteur de la sécurité demeure largement incomplète. Le départ de l'ONUCI de Côte d'Ivoire constitue aussi une évolution importante, que les autres PTF devront intégrer dans leur stratégie de réponse ;
- La décision d'abandonner l'approche projet dans le secteur de concentration du 11^{ème} FED « renforcement de l'Etat et consolidation de la paix », en utilisant uniquement l'appui budgétaire bonne gouvernance et développement (voir indicateurs justice) comme modalité d'aide, risque d'affaiblir la relation de partenariat que l'UE a entretenue avec le ministère de l'Intérieur et le



ministère de la Justice. Un recours aux instruments thématiques (en particulier l'instrument de stabilité et l'EIDHR), et au fonds fiduciaire d'urgence comporte aussi un risque important de dispersion des activités.

2. Gestion des Finances Publiques

- Malgré les retards de mise en œuvre, l'UE a aussi apporté une contribution positive à l'amélioration de la gestion des finances publiques ;
- Beaucoup reste cependant à faire pour que l'appui de l'UE (et des autres PTF) au renforcement des CDMT global et sectoriels (sa principale contribution) puisse permettre une gestion pluriannuelle des dépenses axée sur les résultats, une approche encore loin d'être acquise par les différents ministères ;
- Au niveau de l'appui technique, d'autres PTF, notamment la Banque mondiale, AFRITAC (qui est passé à une approche pluriannuelle), le PNUD, Pole Dakar, ont aussi fourni des appuis à la réforme budgétaire. Si les PTF sont relativement bien coordonnés (notamment à travers le groupe de travail GFP, avec l'UE pour chef de file), l'exercice de cartographie (en cours) n'a pas encore permis de dégager des pistes possibles permettant une meilleure division du travail entre PTF ;
- Les incitations supplémentaires du CRCAE, à savoir le renforcement du contrôle interne et externe et l'opérationnalisation de la brigade anti-corruption, ont permis de maintenir ces questions au premier plan. Quoique pertinentes, ces mesures s'inscrivent dans une dynamique de long terme : Il faudra en effet attendre 2017 pour que la Cour des comptes soit mise en place; le suivi des recommandations faites auprès du gouvernement par les organes de contrôle est encore faible ; et les chiffres communiqués par la Brigade de lutte contre la corruption – BLC depuis son opérationnalisation continuent à montrer une lenteur dans les dossiers d'instructions.⁶⁵

3. Commerce international

- Le manque de coordination, les difficultés des agences onusiennes à mettre en œuvre les appuis techniques et la désynchronisation des actions qui en a résulté ont réduit la capacité de l'UE à atteindre ses objectifs en matière de commerce. Les trois agences d'exécution se sont limitées à leurs obligations contractuelles de manière formelle plutôt que de mettre l'accent sur l'atteinte des résultats. Il n'y a pas eu d'effets de dissémination et de pérennisation des acquis et pas d'effet sur l'intégration régionale en dehors de quelques bonnes opérations commerciales ;
- Des trois composantes, seule celle en appui aux douanes (réduction de la durée des dédouanements) a obtenu des résultats tangibles et durables, malgré les difficultés de mise en œuvre de la composante de l'OMD ; ce succès est lié à la priorité donnée à cet indicateur de Doing Business par la Présidence ivoirienne d'un côté, et l'entreprise internationale concessionnaire du terminal à containers. L'appui aux douanes a rencontré un intérêt du gouvernement qui était indépendant du projet de l'UE en lui-même (agir sur la notation de l'index Doing Business), mais a permis d'aller bien au-delà de ce que les activités de l'OMD auraient laissé espérer ;
- La composante « compétitivité » s'est perdue dans l'accompagnement de groupements d'entreprises (typique de l'approche prônée par l'ONUDI), avec de moins en moins de liens avec l'amélioration globale de la compétitivité de l'industrie exportatrice ivoirienne. La composante « climat des affaires » a été mal gérée par l'ITC, avec la mise à disposition tardive de la stratégie d'exportation pour contribuer à la coordination des trois composantes ; la stratégie a, comme les autres documents de ce type, été validée techniquement mais pas adoptée politiquement, et n'a donc pas été mise en œuvre ;

⁶⁵ La convention de financement du nouvel appui budgétaire de l'UE « Contrat de bonne gouvernance et de développement » signé fin 2016, comporte les indicateurs portant sur la mobilisation des ressources (TVA) et la passation des marchés publics.



- En l'état, la pérennité des acquis n'est pas assurée, sauf pour les actions avec la direction générale des douanes. L'appui de l'UE de niveau régional s'inscrit dans la continuité du PACIR. Un projet bilatéral est en cours d'identification pour le 11^{ème} FED.

4. Société civile

- Avec le soutien de l'UE, les organisations de la société civile ont pris une part active dans la gouvernance locale. Par contre, au niveau national, l'implication de la société civile en tant qu'acteur de gouvernance n'est pas encore significative, de sorte que l'impact des appuis de l'UE, quoique positif, n'a toujours pas atteint le niveau espéré ;
- L'implication des OSC comme acteurs de gouvernance a buté sur différents obstacles qui peuvent être résumés autour des points suivants :
 - L'absence d'un cadre formel de dialogue au niveau national ;
 - La stratégie de ciblage des OSC s'est avérée trop ambitieuse compte tenu du déséquilibre entre les besoins et les ressources. Cette stratégie a favorisé la participation des organisations de la société civile de tout niveau. Même si les appuis de l'UE ont pu toucher toutes les catégories d'OSC, bon nombre de ces dernières n'avaient pas une réelle envergure sur le terrain et étaient de ce fait dans l'incapacité d'influer sur le cours des événements locaux, à fortiori nationaux. Pour être efficace, la stratégie de ciblage doit être différenciée selon les catégories d'OSC visées et en adéquation avec les ressources dégagées ;
 - La couverture géographique du Centre régional d'appui de la société civile (CRASC) était aussi trop vaste par rapport aux ressources humaines déployées. L'insuffisance des ressources humaines au sein des CRASC et le faible niveau des capacités techniques constituent des facteurs objectifs qui limitent leur efficacité. Ils sont donc dans l'incapacité de jouer réellement le rôle d'encadreurs et d'accompagnement aux OSC sur l'ensemble de la sphère géographique qu'ils sont censés couvrir ;
 - La révision de la loi sur les organisations de 1960 qui régit le fonctionnement des OSC n'a pas été menée à son terme. Les OSC n'ont donc pas un cadre institutionnel adéquat prenant en compte les contraintes spécifiques à l'expression de leur potentiel, notamment pour leur participation à la gouvernance et au développement.

5.2.2 Conclusion 8 : Services sociaux

L'UE a contribué à la relance de l'offre publique de santé. Cependant, sa décision de sortir du secteur de la santé sous le 11^{ème} FED ne tient pas suffisamment compte de la réalité du pays, qui connaît encore des défis très importants dans ce secteur. L'urgente nécessité de renforcer le système de santé exige encore une mobilisation importante de moyens financiers et humains, et l'arrivée d'autres PTF, notamment la France, ne suffit pas à compenser le départ de l'UE, qui a une expérience reconnue dans ce secteur.

Cette conclusion est principalement basée sur la QE7.

Elle est fondée sur les constats suivants :

- Malgré une relation de partenariat parfois tendue avec le ministère, l'UE a obtenu de bons résultats en contribuant au renforcement des politiques et des capacités dans ce secteur ;
- L'appui de l'UE a contribué à la relance du système national de santé publique, avec une incidence significative au niveau des stratégies, des politiques nationales, de la gouvernance, des capacités des acteurs et de l'offre de services, y compris l'offre de médicaments et la réhabilitation des établissements de santé à base communautaire ;
- Si la France a repris une partie des composantes de l'appui de l'UE dans le cadre du C2D, la décision de l'UE de sortir du secteur de la santé sous le 11^{ème} FED demeure préoccupante, étant donné les besoins de financement importants dans ce secteur et de l'urgente nécessité



de renforcer le système de santé (en particulier la santé maternelle) pour combler les retards ;

- Un tel contexte social justifie mal la décision de l'UE d'investir près de 50% de ses ressources dans l'énergie sous le 11^{ème} FED. Si l'accès à l'énergie, notamment les branchements sociaux, répond à une demande de la population, l'appui de l'UE ne répond pas à un réel besoin de financement dans ce secteur générateur de revenus.

5.2.3 Conclusion 9 : Infrastructures économiques

La contribution de l'UE à la préservation du réseau routier a porté sur les travaux de réhabilitation (notamment l'axe routier Adzopé-Agnibilékrou) et un volet d'appui institutionnel centré sur la définition de nouvelles politiques sectorielles. L'UE a cependant surestimé la volonté et la capacité du gouvernement à mettre en œuvre les réformes nécessaires, une situation qui risque de se retrouver dans le secteur de l'énergie.

Cette conclusion est principalement basée sur la QE8.

Elle est fondée sur les constats suivants :

- L'ambition des projets sectoriels du 10^{ème} FED, fondée sur l'idée d'un partenariat privilégié ancré dans la continuité de l'appui de l'UE pendant la crise (9^{ème} FED), n'a pas encore abouti aux réformes espérées. Il reste peu de temps pour améliorer leurs résultats. Les décideurs nationaux ne se sont pas appropriés les acquis de l'assistance technique, même s'ils avaient été validés techniquement et dans un cadre consultatif avec les acteurs de chaque secteur. La configuration du dialogue de politiques est la même pour le secteur de concentration du 11^{ème} FED (électricité) ;
- Dans le domaine des infrastructures, l'UE a correctement adapté son approche à la sortie de la crise qui a coïncidé avec l'adoption du 10^{ème} FED. Autant les ressources du 9^{ème} FED ont été mobilisées dans ce secteur exclusivement pour l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, autant celles du 10^{ème} FED ont été utilisées sous la forme d'approches sectorielles en appui à des réformes structurelles. Chacune des deux options consistait en des réponses adaptées au contexte au moment de leur formulation ;
- Il apparaît cependant que le diagnostic initial a surestimé la volonté du gouvernement à mettre en œuvre les réformes structurelles et sa capacité à les imposer à l'administration centrale. Les produits de l'assistance technique ont été validés techniquement, soit en interne par les agences (Agéroute, ONEP), soit avec une participation des parties prenantes de la société civile (eau potable, transports routiers). Les ministères, et singulièrement le niveau décisionnaire pour les réformes, ont été les plus réticents à s'engager dans un partenariat avec l'UE, ne serait-ce que commencer à mettre en œuvre les réformes. Pratiquement aucun document de politique n'a été présenté en Conseil des ministres et les propositions législatives et réglementaires n'ont pour l'essentiel (hors eau-assainissement dans une certaine mesure) pas été prises ;
- Ce contexte a incité l'UE à se tourner vers d'autres partenaires, en basculant son appui au ministère des transports vers le Haut conseil des transporteurs ;
- Électricité ; Les projets significatifs (ENERGOS I et II) n'ont démarré qu'avec le 11^{ème} FED. Ils sont déjà engagés à 100% mais le dialogue de politique ne rencontre qu'une réceptivité limitée de la part du partenaire. Le secteur est soutenu par pratiquement tous les grands PTF institutionnels et l'angle d'attaque choisi par l'UE (énergies renouvelables, efficacité énergétique) n'est pas perçu comme prioritaire.



5.2.4 Conclusion 10 : Agriculture et développement rural

Le choix de reprendre l'agriculture et la sécurité alimentaire comme secteur de concentration sous le 11^{ème} FED est en pleine adéquation avec les priorités de croissance partagée et durable du pays. Elle reflète aussi des réussites passées (coton et foncier). L'appui au foncier rural a ouvert un nouveau champ de partenariat avec le gouvernement et d'autres PTF.

Cette conclusion est principalement basée sur la QE6.

Elle est fondée sur les constats suivants :

- Les interventions répondent à deux logiques différentes, où seuls les appuis FED répondent de manière directe à des priorités de réduction et d'éradication de la pauvreté ;
- Les interventions dans le secteur cotonnier et en appui au foncier ont été remarquables, et peuvent servir d'exemples en matière de coopération ;
- La modalité d'appui budgétaire, dans le contexte du secteur et des changements souhaités, risque d'avoir une efficacité assez limitée pour avancer sur les objectifs de la réforme du foncier au niveau rural.

5.2.5 Conclusion 11 : Questions transversales⁶⁶

L'UE a apporté une attention particulière aux questions transversales portant sur le genre (notamment les jeunes), les droits de l'homme, et dans une moindre mesure, la lutte contre le réchauffement climatique. Des résultats ont été atteints, avec notamment la réinsertion économique de 8.300 jeunes et la mise en place de cliniques juridiques mais le ciblage des populations vulnérables est devenu moins important sous le 11^{ème} FED.

Cette conclusion est principalement basée sur les QE sectorielles.

Elle est fondée sur les constats suivants :

- L'approche genre de l'UE a comporté un volet additionnel à destination des jeunes, à travers le programme DDR puis le programme d'appui à la formation professionnelle et à l'insertion des jeunes (PROFORME) du 11^{ème} FED, considéré comme fortement pertinent par rapport au contexte du pays. Cet appui aura permis de démobiliser et de former 8.300 jeunes ex-combattants ;
- Si le fonctionnement de la police s'est amélioré, les acquis en matière de rapprochement avec la population demeurent encore fragiles et atténués par les crimes commis pendant les violences postélectorales. La justice est considérée comme manquant d'indépendance et d'impartialité. Il y a eu peu d'avancées dans la lutte contre l'impunité (notamment dans la poursuite des criminels de la crise postélectorale dans les deux camps). Les conditions de détention sont aussi améliorables ;
- Si le pays a adhéré aux principaux instruments de protection des droits de l'Homme ou les a ratifiés, des indicateurs sont encore au plus bas, notamment pour assurer la protection de la femme et celle des mineurs ;
- Sans la réconciliation nationale et une croissance partagée, il y a un risque que le renforcement de l'Etat et de ses fonctions régaliennes puisse contribuer à aliéner une partie de la population ;
- Les objectifs de lutte contre le changement climatique sont abordés au niveau de certaines interventions, par le biais de l'appui aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique (ENERGOS I et II) et la préservation des ressources forestières (FLEGT). Ces objectifs ne se retrouvent cependant pas à un niveau global et stratégique.

⁶⁶ Pour rappel, les questions transversales sont le genre, l'environnement, les droits de l'homme, la démocratie, la bonne gouvernance, les droits de l'enfant et le VIH/SIDA.



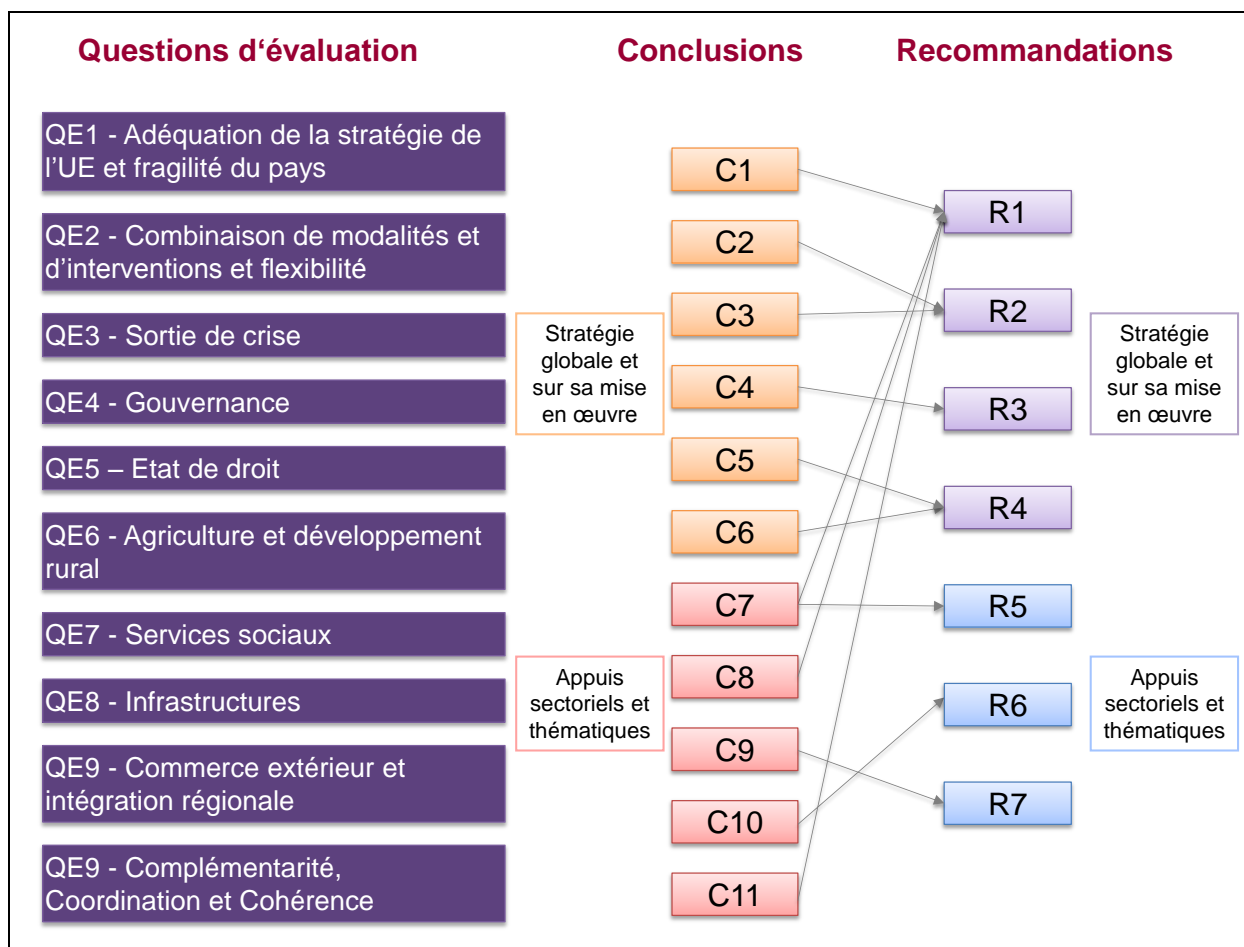
6 Recommandations

Les recommandations de cette évaluation ont été formulées, alors que la totalité des fonds FED était déjà engagée, avec l'approbation (i) d'un appui budgétaire à la bonne gouvernance et au développement (avec un volet justice) (60 M€), (ii) d'un programme d'appui au secteur vivrier (20 M€), et (iii) de LIANE 2 (6 M€). La Côte d'Ivoire a aussi bénéficié de ressources supplémentaires à travers des mesures d'aide exceptionnelle et d'instruments thématiques (IEDHH et OSC-AL).

L'exercice de la revue à mi-parcours du 11^{ème} FED a été finalisé début 2017. Les instructions du siège demandaient à la DUE de porter une attention particulière aux questions portant sur le genre, la création d'emplois, l'énergie renouvelable et la migration.

Ces évolutions (hors période d'évaluation) ont été prises en compte dans les recommandations de ce rapport, afin que celles-ci restent exploitables et pertinentes.

Schéma 7 Principaux liens entre questions d'évaluation, conclusions et recommandations



Les recommandations sont tirées des conclusions. Les recommandations sont présentées en deux groupes, à savoir :

- Un premier groupe portant sur les recommandations générales d'ordre stratégique et sur la mise en œuvre de la stratégie ;
- Un second groupe portant sur les recommandations spécifiques aux domaines de coopération.



6.1 Recommandations sur la stratégie globale et sur sa mise en œuvre

6.1.1 Recommandation 1 : Pertinence et fragilité

Mieux intégrer les questions de contrat social et de cohésion sociale, ainsi que les défis d'une croissance partagée et durable dans les choix stratégiques, les analyses et les actions menées en Côte d'Ivoire.

Cette recommandation est principalement basée sur les conclusions 1, 7, 8, et 11.

Cette recommandation s'adresse à la DUE, en partenariat avec les sièges de DEVCO et du SEAE, gouvernement de Côte d'Ivoire, et les Etats membres.

Elle inclut les actions suivantes :

- Adopter une stratégie de réengagement dans les secteurs sociaux de base à l'horizon 2020, en s'appuyant sur la valeur ajoutée de l'UE dans ces secteurs (principalement santé). *(très important, moyen terme)* ;
- Mieux intégrer les questions liées à la justice transitionnelle, à la lutte contre la corruption et l'impunité, aux inégalités sociales et à la situation des groupes vulnérables à tous les niveaux de dialogue. *(important, court terme)* ;
- Mieux appuyer les services déconcentrés de l'Etat dans les différents programmes du 11^{ème} FED et fournir un appui complémentaire aux autorités locales (à travers les instruments thématiques) afin d'aider le gouvernement à accélérer la décentralisation. *(important, long-terme)* ;
- Mieux apprécier les effets distributifs des différents programmes au niveau des régions et de la population, et continuer l'appui au renforcement des statistiques afin de mieux connaître les besoins sociaux-économiques du pays. *(important, moyen terme)* ;
- Mieux apprécier l'impact que certains programmes prévus ou déjà en cours (notamment l'enregistrement de l'état civil, le foncier rural, l'appui en matière de migration) peuvent avoir sur le contrat social et la cohésion sociale. *(très important, moyen terme)*.

6.1.2 Recommandation 2 : Mix d'instruments

Consolider l'approche de l'UE consistant à combiner ses différents instruments et modalités de l'aide afin de renforcer l'efficacité de ses actions.

Cette recommandation est principalement basée sur les conclusions 2 et 3.

Cette recommandation s'adresse à la DUE, en partenariat avec le siège de DEVCO et les Etats membres.

Elle inclut les actions suivantes :

- Dans le cadre des appuis budgétaires fournis en Côte d'Ivoire, mais aussi, dans les autres pays ACP, rechercher un consensus au sein de l'UE sur la pertinence et l'utilité du choix d'indicateurs, qui encouragent le gouvernement à faire face à ses propres engagements mais qui sont politiquement difficiles. *(court terme, très important)* ;
- Identifier et maintenir les synergies d'actions et de dialogue entre l'appui budgétaire et l'approche projet, notamment dans l'appui au foncier rural et dans les secteurs de la justice et de la GFP. *(court terme, important)* ;
- Définir des objectifs conjoints entre les projets figurant dans le cadre du PIN et ceux qui n'y figurent pas (y compris le fonds fiduciaire d'urgence) afin d'assurer une meilleure cohérence et pertinence des actions dans le secteur de concentration « renforcement de l'Etat et consolidation de la paix » du 11^{ème} FED. *(court terme, important)* ;
- Tirer des leçons du passé sur les risques opérationnels liés aux projets impliquant plusieurs institutions bénéficiaires nationales dans leur mise en œuvre. *(moyen terme, moins important)*.



6.1.3 Recommandation 3 : Partenariat

Renforcer le cadre de partenariat élargi de l'UE à d'autres acteurs étatiques et non-étatiques, afin de mieux prendre en compte les réalités locales du pays.

Cette recommandation est principalement basée sur la conclusion 4.

Cette recommandation s'adresse à la DUE, en partenariat avec les Etats membres.

Elle inclut les actions suivantes :

- Mettre en œuvre et assurer le suivi de la feuille de route de l'UE pour l'engagement envers la société civile (2016-2020) consistant à promouvoir un environnement propice en facilitant l'amélioration du cadre juridique et institutionnel des OSC; promouvoir le dialogue entre la société civile, l'Etat et les institutions de coopération internationale ; et renforcer les capacités institutionnelles et organisationnelles des OSC comme acteurs de développement et de contrôle citoyen. *(moyen terme, important) ;*
- Mettre en place un cadre de consultation entre la DUE et la société civile, pour des discussions régulières sur des thématiques clés. Cette action pourra se faire dans le cadre du groupe de travail « société civile » dont l'UE est chef de file. *(court terme, important) ;*
- Elargir la coopération avec d'autres acteurs étatiques, en particulier le Parlement *(moyen terme, important).*

6.1.4 Recommandation 4 : Dialogue

Maintenir les ambitions de dialogue sur les politiques et approfondir les efforts de coordination, cohérence et complémentarité entre PTF.

Cette recommandation est principalement basée sur les conclusions 5 et 6.

Cette recommandation s'adresse au personnel du SEAE et de DEVCO au sein de la DUE, en partenariat avec le gouvernement de Côte d'Ivoire.

Elle inclut les actions suivantes :

- Encourager davantage le gouvernement à jouer pleinement son rôle de leader à travers ses propres mécanismes de suivi et de coordination. *(moyen terme, très important) ;*
- Renforcer les points d'entrée du Comité des chefs de coopération au niveau des directeurs de cabinet du gouvernement, afin de pouvoir mener un dialogue de haut niveau sur les politiques, à la fois moins protocolaire et plus technique. *(court terme, important) ;*
- Mieux apprécier la valeur ajoutée de l'UE dans les différents secteurs et, avec le gouvernement, engager davantage des discussions sur la division du travail entre PTF au sein et entre les différents secteurs *(court terme, important) ;*
- Au niveau de l'appui budgétaire, mieux apprécier les opportunités de dialogue sur les politiques et leurs limitations et utiliser des mesures complémentaires pour accompagner une mise en œuvre plus efficace des réformes dans tous les secteurs couverts par l'appui budgétaire *(court terme, important).*

6.2 Recommandations sectorielles et thématiques

6.2.1 Recommandation 5 : Gouvernance

Mieux articuler et documenter l'approche combinant le dialogue politique, le dialogue sur les politiques, et le partenariat élargi.

Cette recommandation est principalement basée sur la conclusion 7.

Cette recommandation s'adresse principalement à la DUE, aux services de l'UE impliqués dans la programmation et aux Etats membres.

Elle inclut les actions suivantes :



- Etat de droit, droits de l'homme et lutte contre la corruption : En complément à l'appui budgétaire général (Contrat de Bonne Gouvernance et Développement) maintenir une approche projet dans le secteur de la justice pour renforcer le cadre de partenariat entre l'UE, le gouvernement et les autres acteurs non-étatiques. (*court terme, important*) ;
- Société civile : L'UE pourra continuer à encourager la révision de la loi sur les associations. Dans le cadre du nouveau programme du 11^{ème} FED , l'UE devra améliorer les stratégies de ciblage, redimensionner les zones géographiques des CRASC et offrir un appui aux espaces de concertation au niveau local, régional et local (*court terme, important*) ;
- Gestion des finances publiques : Avec le gouvernement, mieux identifier les possibilités de synergie des actions entre PTF et s'orienter vers un « panier commun » pour appuyer la stratégie de réformes (*moyen terme, important*) ;
- Commerce extérieur et intégration régionale : Poursuivre l'appui au commerce extérieur et à l'intégration régionale, en évitant l'appui direct aux entreprises (que ce soit sous une forme mutualisée ou individuelle), en se recentrant sur l'environnement de la compétitivité des PME (*long terme, important*).

6.2.2 Recommandation 6 : Agriculture et sécurité alimentaire

Renforcer la cohérence et la pertinence des différentes interventions, notamment celles de l'appui aux grandes filières d'exportation, vers les objectifs principaux de la coopération : réduction de la pauvreté, sortie de crise et bonne gouvernance.

Cette recommandation est principalement basée sur la conclusion 10.

Cette recommandation s'adresse principalement à la DUE, en partenariat avec les filières bénéficiaires et le gouvernement.

Elle inclut les actions suivantes :

- Renforcer l'appui aux programmes villageois dans le cadre des interventions sucre et banane (*court terme, important*) ;
- Etablir une feuille de route sur le foncier rural avec la participation de tous le PTF et les représentants de la société civile. (*court terme, important*). Maintenir un dispositif d'assistance juridique et technique au niveau local et national dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme sur le foncier rural. (*moyen terme, important*) ;
- Réaliser l'évaluation des programmes coton et formuler une stratégie de sortie (et d'accompagnement des actions AFD) dans le secteur coton (*court terme, moins important*) ;
- Considérer le « blending ⁶⁷ » comme un instrument pour appuyer le secteur privé dans les grandes filières (banane, sucre). (*long terme, important*).

6.2.3 Recommandation 7 : Energie

Dans le secteur de l'énergie, renforcer le dialogue sectoriel et optimiser les opportunités offertes par le « blending ».

Cette recommandation est principalement basée sur la conclusion 9.

Cette recommandation s'adresse principalement à la DUE, en partenariat avec les services de DEVCO. Elle inclut les actions suivantes :

- Promouvoir la visibilité de la contribution de l'UE aux enjeux climatiques, économiques et sociaux associés aux projets ENERGOS pour valoriser la contribution de l'UE, donc sa crédibilité. (*court terme, important*) ;
- Optimiser les opportunités offertes par le « blending » en se positionnant sur les principaux chaînons du secteur afin de mieux accompagner la formulation, la mise en œuvre et le suivi de la politique sectorielle du pays dans sa globalité. (*long terme, important*).

⁶⁷ Le principe consiste à combiner les subventions de l'UE à des prêts ou des capitaux propres provenant de sources de financement publiques et privées.