

Fonds fiduciaires de l'UE – Vers une action extérieure plus intégrée?

Volker Hauck, Anna Knoll et Alisa Herrero Cangas¹

Messages clés

Les fonds fiduciaires accordent la possibilité à l'UE et ses États membres de répondre conjointement à des situations d'urgence ou de fragilité ou à des priorités thématiques de manière plus souple, plus intégrée et plus efficace. En tant que tels, ils permettent à l'UE d'accroître sa visibilité et son poids politique au niveau global, et de tenir un seul et même discours politique et opérationnel dans des contextes et des régions très différents.

La portée et les enveloppes des trois fonds créés à ce jour (Békou, Madad et le Fonds fiduciaire pour l'Afrique) diffèrent largement. Les premières expériences positives du Fonds Békou ne peuvent être prises pour acquis pour les autres fonds. La réussite des fonds fiduciaires de l'UE dépend essentiellement de la volonté des États membres de contribuer à un instrument qui confère plus de poids à la CE dans l'action extérieure.

La pression du politique pour réagir et obtenir des résultats rapidement risque de faire oublier d'importantes leçons de la coopération internationale. Dans le cas du nouveau et très vaste Fonds fiduciaire pour l'Afrique, des orientations seront nécessaires pour veiller à ce que les décisions s'appuient sur une analyse solide, s'alignent sur les stratégies (régionales et nationales) existantes, assurent l'appropriation de l'aide et la complémentarité, et trouvent un équilibre entre les objectifs à court et à long terme.

1. Introduction

Les fonds fiduciaires de l'UE (FFUE) sont les derniers-nés des instruments d'action extérieure de l'UE. Leur création témoigne de la volonté de l'Union de fournir un appui conjoint plus souple, plus intégré et plus efficace et d'accroître sa visibilité et son poids politique au niveau global, surtout dans les contextes difficiles. L'UE a jusqu'ici fait montre d'une extrême rapidité dans la constitution de ces fonds, impulsant une dynamique de changement que les diplomates européens croisés dans les couloirs qualifient de « sans égal dans l'histoire de l'action extérieure de l'UE ». Actuellement, l'UE compte trois FFUE² : le Fonds fiduciaire de l'UE pour la République centrafricaine, dit « Fonds Békou », créé en juillet 2014, le Fonds fiduciaire régional de l'UE pour la Syrie, dit « Fonds Madad », créé en décembre 2014 et le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, dit « Fonds fiduciaire pour l'Afrique », créé à une vitesse record et signé en novembre 2015. Bien que de natures très différentes, ces fonds fiduciaires soulèvent un certain nombre de questions génériques en tant que nouveaux instruments de l'UE. Dans quelle mesure, par exemple, ces fonds fiduciaires vont-ils combler les espoirs mis en eux pour lutter contre les causes profondes des conflits et des migrations soudaines et pour muer les pays prédisposés aux conflits en zones de résilience et de développement ? La question reste ouverte. Théoriquement plus flexible, plus

¹ Les auteurs tiennent à remercier Annabelle Laferrère pour ses recherches et contributions de fond à cette note d'information, Greta Galeazzi, Andrew Sherriff et Damien Helly pour leurs précieux commentaires ainsi que Joyce Olders pour son aide à la mise en page.

² Un quatrième fonds fiduciaire pour la Colombie est en chantier ; il devrait être inauguré dans les prochains mois.

rapide et plus cohérent, l'acheminement des fonds communautaires par le biais des fonds fiduciaires de l'UE dans des zones fragiles, en crise ou d'après-crise, soulève plusieurs défis politiques et opérationnels. Au travers de cette note d'information, nous nous proposons de vous faire mieux comprendre le processus de création des FFUE, leur fonctionnement et les particularités des trois fonds existants (section 2). Nous examinerons ensuite les principaux défis politiques et opérationnels induits par la création des FFUE pour ensuite analyser les implications des FFUE sur le fonctionnement ultérieur de l'action extérieure de l'UE dans des environnements complexes et fragiles (section 3), avant de tirer quelques conclusions.

2. Qu'est-ce qu'un FFUE et comment fonctionne-t-il ?

Fonds fiduciaires européens : les petits nouveaux de la classe

Les fonds fiduciaires de développement sont des instruments d'aide qui permettent de regrouper d'importants volumes d'aide en provenance de diverses sources. Un fond fiduciaire peut avoir une portée nationale, régionale ou mondiale, et répondre à des priorités thématiques variables. Les fonds fiduciaires sont régis par une convention juridique particulière entre les donateurs, qui précise les procédures de gouvernance, les exigences de reporting financier et opérationnel et les dépenses prioritaires. Les fonds fiduciaires multidonateurs existent depuis les années 1980, mais ils se sont multipliés³ au cours des vingt dernières années. Considérés comme un élément essentiel de l'efficacité de l'aide, ils sont récemment devenus une modalité de financement standard pour l'acheminement de l'aide internationale coordonnée vers des environnements fragiles et d'après-conflit et des situations d'urgence complexes.⁴

Jusqu'en 2013, la Commission européenne (CE) ne pouvait participer à des dispositifs de financement commun (« pool funding ») qu'en signant un accord de contribution ou de délégation avec une tierce partie agissant en qualité d'administrateur (en général, une agence onusienne ou la Banque mondiale). Aujourd'hui, l'Union européenne (UE) achemine son aide par le biais de 81 fonds fiduciaires multidonateurs.⁵ La CE pouvait avoir recours à un autre dispositif de financement commun, géré selon les règles et réglementations de l'UE.⁶ Cette option écartait toutefois les autres donateurs du processus décisionnel dans les instances de gouvernance et les procédures communautaires s'avèrent inflexibles dans des contextes volatiles. Ce n'était donc pas une solution de prédilection.

Pressée de toutes parts de renforcer sa visibilité politique, d'affirmer son leadership, sa plus-value et d'afficher plus de souplesse dans la fourniture d'une aide efficace dans les situations fragiles, l'Union européenne a réexaminé ses Règlements financiers en 2013 afin d'autoriser la CE à créer et à gérer ses propres fonds fiduciaires.

Les FFUE visent essentiellement à attirer les contributions des États membres de l'UE et à accroître la visibilité des efforts européens sur la scène mondiale, mais ils sont également ouverts aux apports de donateurs non-UE et d'entités privées.⁷ Les fonds fiduciaires de l'UE peuvent répondre à des priorités thématiques, à une crise d'urgence ou une situation d'après-crise. Ils doivent néanmoins remplir un certain nombre de conditions et appliquer certains principes de gouvernance (voyez l'encadré 1).

³ Du côté de la Banque mondiale, par exemple, il y avait plus de 900 fonds fiduciaires actifs en 2013 ; voyez Reinsberg, Michaelowa et Eichenauer, 2014.

⁴ Exemples : le Fonds de reconstruction d'Haïti, créé suite au tremblement de terre de janvier 2010 et géré par l'Association internationale pour le développement de la Banque mondiale (voyez Fonds de reconstruction d'Haïti, 1^{er} janvier 2015) ou l'UNESCAP Trust Fund for Tsunami, Disaster and Climate Preparedness créé en réaction au tsunami dévastateur qui a balayé l'Océan Indien en décembre 2004 (voyez Commission économique et sociale des Nations-Unies pour l'Asie et le Pacifique, mars 2014).

⁵ Pour en savoir plus sur les contributions de l'UE à des fonds fiduciaires multi-donateurs non-UE, voyez Commission européenne, 31 mars 2015.

⁶ Les donateurs (qu'il s'agisse d'États membres de l'UE ou de donateurs extérieurs) affectent les fonds via des accords de transfert confiant à la CE la gestion de leur mise en œuvre.

⁷ Avec l'approbation du conseil d'administration du fonds fiduciaire.

Encadré 1 : Création d'un fonds fiduciaire européen, principes et processus

La base juridique des fonds fiduciaires de l'UE repose sur l'article 187 du règlement financier applicable au budget général de l'UE⁸ et l'article 259 des règles d'application du nouveau règlement financier.⁹ L'article 187 est également mentionné dans l'accord interne du 11^{ème} FED,¹⁰ à l'article 42. La création d'un fonds fiduciaire doit satisfaire à quatre conditions :

1. Il doit procéder d'une initiative conjointe entre la CE, en coopération avec le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), et au moins un État membre de l'UE, agissant en qualité de partenaire fondateur ;
2. il doit apporter une valeur ajoutée à des interventions existantes de l'UE ;
3. il doit accroître la visibilité mondiale et le poids politique de l'UE ; et
4. il doit compléter ce qui existe (« additionnalité ») pour éviter le double-emploi avec d'autres financements de donateurs.

Une fois ces conditions satisfaites, la CE et le (ou les) partenaire(s) fondateur(s) peuvent engager la rédaction de l'Acte constitutif, lequel définit les objectifs particuliers du fonds fiduciaire et les règles relatives à sa gestion et à sa gouvernance.¹¹ En parallèle, la CE prépare une décision de financement qui détermine à partir de quels instruments la CE va abonder le fonds et à quelle hauteur. Elle soumet ensuite cette décision à l'approbation du comité en charge de la gestion dudit instrument de financement de l'UE (Instrument européen de voisinage, Instrument de coopération au développement, FED, ECHO, par ex.).

Les fonds fiduciaires sont créés pour une durée limitée, qui peut néanmoins être prolongée. Leur modalité de mise en œuvre privilégiée est la gestion directe, ce qui revient à dire que la CE se charge elle-même de la mise en œuvre.¹² La gestion indirecte ne peut être envisagée que pour les fonds fiduciaires d'urgence, qui délèguent la mise en œuvre du budget à des tierces parties telles que des pays partenaires, des organisations internationales ou des agences de développement des États membres de l'UE. À l'instar d'autres fonds de l'UE, les FFUE doivent appliquer les principes de bonne gestion financière, de transparence, de proportionnalité, de non-discrimination et d'égalité de traitement.

Les trois fonds fiduciaires de l'UE

Jusqu'à présent, l'UE a usé à trois reprises de la possibilité de créer un fonds fiduciaire. Une analyse plus poussée (voyez plus loin) nous révèle cependant que ces trois fonds sont très différents par leur portée, leurs objectifs, leurs dispositifs de financement et de gouvernance et par leur qualité.

Le fonds fiduciaire pour la République centrafricaine, dit « Fonds Bêkou »

L'idée du fonds fiduciaire Bêkou¹³ est apparue au milieu de 2014, à l'initiative de la CE et de la France qui voulaient combler une lacune dans la panoplie des réponses apportées par l'UE à la crise centrafricaine. D'autres donateurs, absents de la République centrafricaine (RCA), ont voulu profiter de l'occasion pour renforcer cette initiative en y adjoignant leurs ressources. Leur démarche était motivée par la volonté (a) de renforcer les efforts déjà déployés par la France pour soutenir un ancien pays « orphelin de l'aide », (b) d'éviter à un pays en manque de capacités locales la surcharge de travail qu'implique une multiplicité d'intervenants européens, (c) d'instaurer une véritable organisation conjointe des ressources, de l'expertise et des capacités de mise en œuvre, et de rationaliser la mise en œuvre, et (d) d'accentuer l'emprise politique de l'UE sur l'avenir politique et de transition chancelant de la RCA. Le fonds fiduciaire Bêkou est destiné à financer des activités d'appui à la transition et à l'après-conflit (création d'emploi, eau, assainissement et santé, appui aux réfugiés). Il peut également financer des actions dans les pays voisins de la RCA. Le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LLRD)¹⁴ est également le principe directeur de la mise en œuvre des deux autres fonds fiduciaires.

Le ministre de l'économie et du plan du gouvernement de transition a salué la rapidité avec laquelle le fonds est parvenu à déployer l'assistance dans un contexte particulier. Les premiers résultats positifs ont en effet été enregistrés dans le domaine médical, de l'agriculture et de la création d'emploi un an à peine après la mise en œuvre du fonds, un temps record pour des projets soutenus par l'UE. De nouveaux

⁸ Commission européenne, 2013.

⁹ Commission européenne, 19 novembre 2012.

¹⁰ Union européenne, 6 août 2013.

¹¹ L'annexe I précise les objectifs et la finalité du FFUE ; les autres annexes reprennent les modèles de programmation des fonds et des certificats de contribution des donateurs.

¹² Cela peut se faire via les départements du siège, les Délégations de l'UE, ou encore des agences opérationnelles de l'UE.

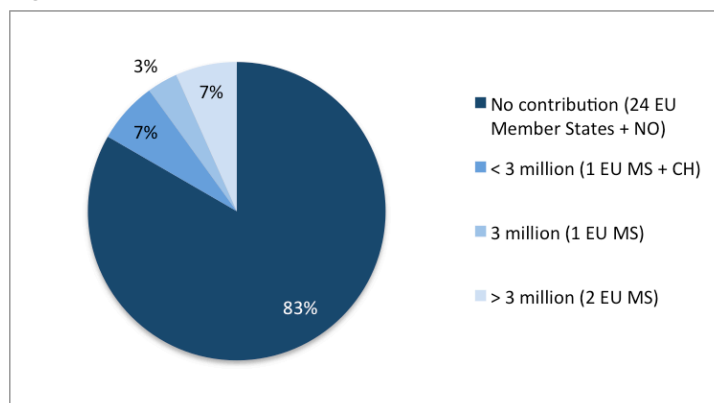
¹³ Commission européenne, fonds fiduciaire « Bêkou ».

¹⁴ LLRD était censé apporter une réponse au creux de financement détecté entre les opérations d'urgence et les interventions de développement à plus long terme engagées à la suite d'urgences ou de catastrophes.

domaines d'assistance vont s'ajouter, tels que le genre, la réhabilitation urbaine, la réconciliation et l'appui à l'écosystème, preuve qu'il s'agit de dépasser le simple cadre de la programmation d'urgence.¹⁵

Le Fonds Bêkou, dont la dotation initiale était de 64 millions d'euros, a été augmenté et regroupe aujourd'hui quelque 100 millions d'euros d'engagements de l'UE et d'autres donateurs. La CE y participe à hauteur de 75 millions d'euros, soit 50 millions d'euros du FED, 10 millions d'euros du programme thématique en faveur de la sécurité alimentaire, de l'Instrument de coopération au développement (ICD), 12 millions d'euros du programme thématique acteurs non étatiques et autorités locales, et 3 millions d'euros du budget d'aide humanitaire d'ECHO.¹⁶ À cela s'ajoutent les contributions des États membres de l'UE : Allemagne (10 millions €), France (10 millions €), Italie (1 million €), Pays-Bas (3 millions €) et Suisse (1 million CHF).¹⁷ Le Fonds Bêkou a été initialement instauré pour une période de cinq ans, jusqu'au 15 juillet 2019.¹⁸ Son conseil d'administration a récemment adopté quatre nouveaux projets pour une valeur de 27 millions d'euros qui s'ajoutent au budget de 47 millions d'euros déjà engagé pour 6 projets, soit 74 millions d'euros de projets engagés au total.¹⁹

Figure 1 : Niveau des contributions au Fonds Bêkou (Droits de vote ≥ 3 MEUR)



Source: Calculs effectués par nos soins sur la base des chiffres communiqués par la Commission européenne

Le fonds fiduciaire pour la Syrie, dit « Fonds Madad »

Le fonds fiduciaire régional de l'UE pour la Syrie (Fonds Madad)²⁰ a été créé en décembre 2014²¹ afin de répondre à la crise syrienne en proposant une aide régionale conjointe, cohérente et intégrée, axée sur la stabilisation, la résilience et les besoins de récupération des Syriens réfugiés dans les pays voisins, et des administrations et communautés qui les accueillent. Le Fonds Madad doit servir les intérêts politiques prioritaires de l'UE dans la région, en lien avec la stratégie de l'UE en Syrie et en Irak, et offrir un cadre d'appui à la programmation conjointe de l'UE en Syrie, en Irak, en Jordanie, au Liban et en Turquie. Il est destiné à renforcer l'efficacité et la cohérence par le financement d'actions pluriannuelles, multipartenaires et multipays, avec une préférence pour les grandes actions qui minimisent les frais de gestion de contrat et maximisent la volonté d'exploiter les capacités et les connaissances européennes disponibles sur le terrain. Il doit également instiller plus de souplesse en mobilisant un large éventail de modalités de financement²² et en appliquant les procédures de crise assouplies prévues par le nouveau règlement financier. Avec le consentement du conseil d'administration du fonds fiduciaire, le cantonnement est autorisé, de même que le transfert des financements d'un pays à l'autre et ce, de manière beaucoup plus souple que dans les instruments préprogrammés de l'UE. Ces options sont rendues possibles grâce à des mécanismes d'acheminement rapide qui permettent d'accélérer la contractualisation et les décaissements en évitant la longueur et la lourdeur des procédures de marchés publics et d'appels à propositions. Sur le

¹⁵ Communiqué de presse du 19 novembre 2015 – Second Bêkou Trust Fund Board Meeting, 18 novembre 2015.

¹⁶ Commission européenne, Fiche-info ECHO, octobre 2015.

¹⁷ Mimica, N., 26 mai 2015.

¹⁸ Ces informations reposent sur les données publiques consolidées fournies par les sources précitées à propos du Fonds fiduciaire Bêkou.

¹⁹ Commission européenne (19 novembre 2015).

²⁰ Commission européenne, « Madad Trust Fund ».

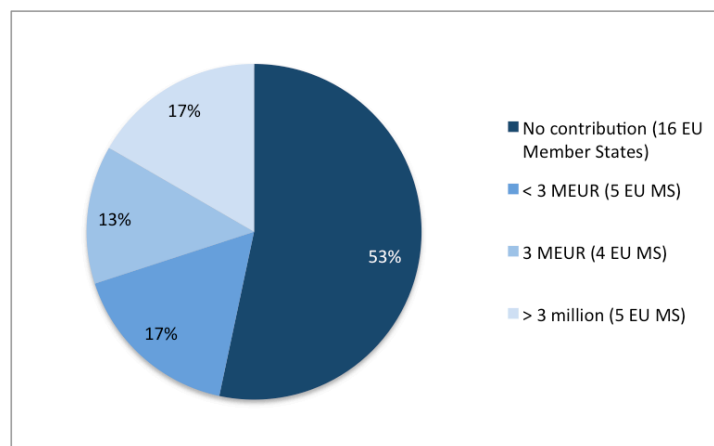
²¹ Décision de la Commission du 10 décembre et signature de l'acte constitutif le 15 décembre 2014.

²² Y compris les subventions, l'appui budgétaire et la coopération déléguée, cette dernière étant utilisée s'il s'avère qu'elle est rentable et accroît la visibilité de l'UE.

plan de la complémentarité, le Fonds Madad assure le lien avec les programmes en cours²³ et aligne ses décisions sur les orientations définies par les cadres multilatéraux.²⁴

D'après des données récentes, les contributions et engagements du Fonds Madad dépasseraient actuellement le demi-milliard d'euros.²⁵ La CE, qui avait apporté une contribution initiale de 38 millions d'euros, a récemment promis²⁶ d'accroître l'enveloppe de l'Instrument européen de voisinage (IEV) de 300 millions d'euros en 2015 afin de permettre une augmentation du Fonds Madad, et de réorienter les 200 millions d'euros de l'Instrument de préadhésion (IPA).²⁷ La CE a demandé aux États membres de l'UE d'égaliser son propre financement pour que le fonds dispose d'une enveloppe globale d'un milliard d'euros. Malgré les changements budgétaires prévus par la CE, des problèmes de trésorerie subsistent, nous dit-on, pour répondre à la crise en Syrie et dans les régions voisines. En octobre 2015, la Commission a fait pression sur les États membres pour qu'ils assument leurs responsabilités et augmentent leurs contributions au fonds fiduciaire régional.²⁸ Alors que les contributions arrivent au compte-gouttes (en octobre, 20 millions d'euros à peine avaient été versés par les États membres), aujourd'hui 14 États membres se sont engagés à apporter près de 50 millions d'euros, 48,98 millions d'euros pour être précis : on est encore loin de ce qui était envisagé par la CE.²⁹ Jusqu'à présent, le Fonds Madad n'a toutefois engagé que peu de projets.³⁰

Figure 2 : Niveau des contributions au Fonds Madad (Droits de vote ≥ 3 MEUR)



Source : Calculs effectués par nos soins sur la base des chiffres communiqués par la Commission européenne

²³ Comme le programme Tahdir, le Fonds fiduciaire pour le redressement de la Syrie du KfW, le Fonds d'affectation spéciale de la Banque mondiale pour le Liban ou encore les interventions des Nations-Unies et de la Banque mondiale en Jordanie.

²⁴ Notamment le plan régional des Nations-Unies pour les réfugiés et la résilience, les conférences du G7, etc.

²⁵ Commission européenne, 29 septembre 2015.

²⁶ Commission européenne, 23 septembre 2015.

²⁷ L'amendement budgétaire nécessaire à la reconstitution de l'Instrument européen de voisinage a été adopté par le Conseil européen du 9 octobre 2015 (Conseil de l'Union européenne, 8-9 octobre 2015) et entériné par le Parlement européen le 12 octobre en procédure accélérée. Les contributions de la Commission européenne proviennent du budget de l'UE, (Rubrique 4 : l'Europe dans le monde), et plus précisément de l'Instrument européen de voisinage (IEV) pour les pays du Sud, au titre de la ligne budgétaire « Pays méditerranéens - Mesures propres à instaurer la confiance, sécurité et prévention et règlement des conflits » (21 03 01 03) (Commission européenne, 30 septembre 2015). Le 12 novembre 2015, l'UE a offert 3 milliards à la Turquie pour l'aider à endiguer le flot des réfugiés en provenance du Moyen-Orient.

²⁸ Commission européenne, 21 octobre 2015, p.15.

²⁹ Allemagne (5 millions €), Autriche (11,5 millions €), Bulgarie (0,1 million €), Danemark (10 millions €), Estonie (0,15 million €), Finlande (3 millions €), Hongrie (3 millions €), Italie (5 millions €), Lettonie (0,05 millions €), Lituanie (0,1 million €), Roumanie (0,08 million €), République tchèque (5 millions €), Slovaquie (3 millions €), Suède (3 millions €), Source : Commission européenne, 13 novembre 2015.

³⁰ Interview de fonctionnaires du SEAE, novembre 2015.

Le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique

Le 9 septembre 2015, dans son discours sur l'état de l'Union, Jean-Claude Juncker, Président de l'Union européenne, a appelé l'Europe à apporter une réponse « audacieuse, déterminée et concertée »³¹ à la crise des réfugiés. Il a par ailleurs annoncé la mise en place d'un fonds fiduciaire destiné à ramener la stabilité et à résoudre les causes profondes de la déstabilisation, des déplacements et de la migration clandestine. Ce « Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique » est devenu l'un des produits phares du Sommet de La Valette tenu les 11 et 12 novembre 2015,³² où les dirigeants de l'UE et de l'Afrique ont signé une déclaration politique et adopté un plan d'action pour appréhender ensemble les défis et les opportunités de la migration.

Le Fonds fiduciaire pour l'Afrique couvre trois régions aussi vastes que différentes : la Corne de l'Afrique,³³ le Sahel et le lac Tchad,³⁴ et l'Afrique du Nord.³⁵ Son principal objectif est de promouvoir la stabilité et de participer à une meilleure gestion des flux migratoires. Le fonds va « s'atteler aux causes de la déstabilisation, des déplacements forcés et de la migration clandestine [...] en promouvant la résilience, les opportunités économiques et l'égalité des chances, la sécurité et le développement et en combattant les atteintes aux droits de l'homme ». ³⁶ Pour atteindre ses objectifs, il pourra financer quatre grands types d'action :

1. Les programmes de création d'emploi, surtout pour les jeunes et les femmes dans les communautés locales, qui pour certaines contribuent à la réinsertion des réfugiés de retour ;
2. Les activités d'appui à la résilience au niveau de la sécurité alimentaire et de l'économie en général, y compris les services destinés aux communautés locales et aux réfugiés ;
3. L'amélioration de la gestion des flux migratoires (y compris la lutte contre la migration et le trafic clandestins, le retour, la réadmission, la protection internationale et la migration légale) ;
4. Les programmes d'appui à l'amélioration de la gouvernance, de l'État de droit, de la sécurité et du développement (y compris la gestion des frontières) et des systèmes de prévention des conflits.

Les défis et les réalités étant d'une tout autre nature dans ces trois régions, l'UE entend gérer ce fonds fiduciaire différemment des Fonds Bêkou et Madad. Le fonds disposera de trois fenêtres distinctes pour répondre aux besoins des régions concernées. Dans le schéma actuellement envisagé, le conseil d'administration cumulera ses réunions en plénière à d'autres réunions distinctes, par fenêtre, auxquelles seront conviés les pays éligibles et les organisations régionales.

La CE a regroupé une somme importante pour ce fonds fiduciaire en puisant largement dans la réserve du 11^e FED (1 milliard d'euros en provenance des fonds pré-alloués au mécanisme basé sur la performance), dans les Programmes indicatifs régionaux du 11^e FED (Afrique de l'Ouest, Afrique centrale et Afrique de l'Est, Afrique australe et Océan Indien) et dans les Programmes indicatifs nationaux (Corne de l'Afrique, Soudan du Sud) (395 millions d'euros au total). À quoi s'ajoutent des fonds supplémentaires en provenance de l'Instrument européen de voisinage (200 millions €), de l'Instrument de coopération au développement (125 millions €), d'une ligne budgétaire de la DG HOME (20 millions €), de l'aide humanitaire et de la préparation aux catastrophes (50 millions €) et de l'Instrument pour la stabilité et la paix (10 millions €). L'Espagne a été le premier État membre de l'UE à y souscrire et à agir en qualité de partenaire fondateur en apportant une première contribution de 3 millions d'euros au fonds.

³¹ Juncker J.-C., 9 septembre 2015.

³² Conseil de l'Union européenne, 11-12 novembre 2015.

³³ Pays bénéficiaires : Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, la Somalie, le Soudan du Sud, le Soudan, la Tanzanie et l'Ouganda.

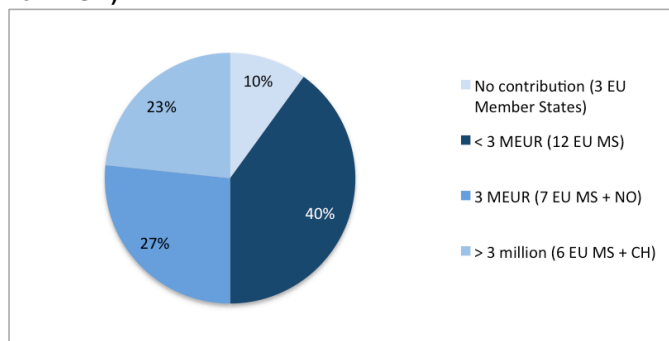
³⁴ Pays bénéficiaires : le Burkina Faso, le Cameroun, la Gambie, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal et le Tchad.

³⁵ Pays bénéficiaires : l'Algérie, l'Égypte, la Libye, le Maroc et la Tunisie.

³⁶ Commission européenne / Union européenne, 20 octobre 2015, 'Constitutive Agreement' for Africa Trust Fund, p.6.

La CE a vivement encouragé les États membres de l'UE à égaliser son financement de 1,8 milliards d'euros.³⁷ Au 13 novembre 2015 cependant, les États européens n'avaient engagé qu'une somme de 81,27 millions d'euros,³⁸ et les États membres de l'UE tardaient à marquer leur adhésion (à la mi-octobre 2015, six États membres seulement avaient effectivement abondé le FFUE). Avant le Sommet de La Valette, il manquait encore 1,768 milliards d'euros sur les 3.6 milliards escomptés, ce qui a conduit Donald Tusk et Jean-Claude Juncker à dénoncer cet important écart et à exhorter les chefs d'État de l'UE à reconsidérer leurs engagements, pour que « l'effort national se rapproche du financement de l'UE ».³⁹ Lors du Sommet de La Valette proprement dit, certains États membres ont rejoint l'initiative et d'autres ont accru leurs promesses aux niveaux d'engagement actuels.

Figure 3 : Niveau des contributions au Fonds pour l'Afrique (Droits de vote ≥ 3 MEUR)



Source : Calculs effectués par nos soins sur la base des chiffres communiqués par la Commission européenne

S'il importe autant pour l'UE que les engagements soient suivis des faits et que les promesses soient tenues⁴⁰, c'est que le Fonds fiduciaire pour l'Afrique doit servir de levier à la coopération avec des pays africains sur des sujets d'intérêt commun dans le cadre de la mise en œuvre de l'agenda défini lors du Sommet de La Valette⁴¹ des 11 et 12 novembre 2015.⁴²

Encadré 2 : Modalités de gestion et de gouvernance des fonds fiduciaires

La base juridique des fonds fiduciaires de l'UE permet une prise de décision plus rapide dans la mesure où les enveloppes, dès lors qu'elles font partie du fonds fiduciaire, sont gérées en dehors des procédures budgétaires de l'UE ou du FED. Certaines procédures décisionnelles sont propres à chaque fonds fiduciaire, mais tous sont régis par deux organes: (1) le conseil d'administration et (2) le comité de gestion. Au quotidien, le fonctionnement du fonds fiduciaire est confié à un gestionnaire.

Le conseil d'administration du fonds fiduciaire
 Présidé par la CE, le conseil d'administration du fonds fiduciaire se compose (a) des donateurs contributeurs, lesquels disposent d'un droit de vote pour autant que leur contribution atteigne le montant minimum (pour les trois fonds fiduciaires existants, la contribution minimale s'élève pour l'instant à 3 millions d'euros⁴³) et (b) d'observateurs,

³⁷ Tusk, D., Bettel X., et Juncker, J.-C., 30 octobre 2015.
³⁸ Vingt-cinq des vingt-huit États membres de l'UE (c.-à-d. tous, hormis la Croatie, Chypre et la Grèce) et 2 donateurs non-UE (la Norvège et la Suisse) ont pris des engagements : Allemagne (3 millions €), Autriche (3 millions €), Belgique (10 millions €), Bulgarie (0,05 million €), Danemark (6 millions €), Espagne (3 millions €), Estonie (0,15 million €), Finlande (5 millions €), France (3 millions €), Hongrie (0,5 million €), Irlande (3 millions €), Italie (10 millions €), Lettonie (0,05 million €), Lituanie (0,05 million €), Luxembourg (3,1 millions €), Malte (0,25 million €), Norvège (3 millions €), Pays-Bas (15 millions €), Pologne (1 million €), Portugal (0,25 million €), République tchèque (0,6 million €), Roumanie (0,1 million €), Royaume-Uni (3 millions €), Slovaquie (0,5 million €), Slovénie (0,05 million €), Suède (3 millions €) et Suisse (4,6 millions €). Source : Commission européenne, 13 novembre 2015.
³⁹ Tusk, D., Bettel, X., et Juncker, J.-C., 30 octobre 2015.
⁴⁰ Tusk, D., Bettel, X., et Juncker, J.-C., 30 octobre 2015.
⁴¹ Conseil de l'Union européenne, 11-12 novembre 2015.
⁴² Le fonds fiduciaire a officiellement vu le jour lors du Sommet de La Valette, lors de la cérémonie de signature de son Acte constitutif.
⁴³ La contribution peut être versée en plusieurs tranches. Dans le cas des Fonds Bêkou et Madad, les contributions supérieures à un montant de 5 millions d'euros ne peuvent toutefois pas être versées en plus de trois tranches annuelles. Dans le cas du Fonds pour l'Afrique, les contributions peuvent être versées en un maximum de cinq tranches annuelles (article 3.3 des actes constitutifs des fonds fiduciaires Bêkou, Madad et pour l'Afrique).

parmi lesquels les États membres de l'UE qui ne sont pas membres du comité de gestion et toute autre partie prenante pertinente, y compris les bénéficiaires. Le SEAE fait partie de la délégation de la Commission au conseil d'administration. Ce dernier s'emploie à fonctionner par consensus. Lorsqu'un vote s'avère nécessaire, chaque donateur dispose d'une voix et les décisions se prennent à la majorité simple. En pratique, c'est la Commission européenne qui détient la présidence du conseil d'administration. (la DG DEVCO pour les Fonds Bêkou et pour l'Afrique et la DG NEAR pour le Fonds Madad) ; elle dispose d'un droit de veto. Le conseil d'administration se réunit autant de fois que cela est nécessaire, mais au moins une fois par an.

Le conseil d'administration du fonds fiduciaire décide au cas par cas d'inviter des bénéficiaires et d'autres organisations à ses réunions. Il convient de noter que le gouvernement de la RCA est membre du conseil d'administration du Fonds Bêkou et qu'il a été associé dès le départ aux discussions stratégiques. Parmi les observateurs admis au conseil d'administration du Fonds Madad figure un représentant du Fonds fiduciaire pour le redressement de la Syrie du KfW, sur la base de la réciprocité⁴⁴ ; d'autres observateurs peuvent être invités en fonction des circonstances, sans que les pays bénéficiaires ne soient particulièrement mentionnés. Dans le cas du Fonds fiduciaire pour l'Afrique, les pays bénéficiaires et les organisations régionales peuvent être invités, en qualité d'observateurs, à discuter des stratégies relatives à leur fenêtre géographique.

Le comité de gestion

Le comité de gestion est chargé d'examiner, d'approuver et de superviser la mise en œuvre des actions financées par les ressources du fonds, de même que d'assurer la visibilité du fonds et d'approuver les rapports annuels. Présidé par un représentant de la Commission,⁴⁵ il se compose d'un représentant de chaque donateur.⁴⁶ Le comité de gestion s'emploie à travailler par consensus, et, à défaut, vote à la majorité simple. Le président a le droit de bloquer les décisions et d'inviter des observateurs. Le nombre de voix attribué à chaque donateur des Fonds Madad et Bêkou dépend de leur contribution au fonds.⁴⁷ Ce qui n'est pas vrai dans le cas du Fonds fiduciaire pour l'Afrique, où chaque donateur dispose d'une voix, pour autant que sa contribution atteigne la contribution minimale. Le comité de gestion se compose également d'observateurs, qui peuvent être des États membres de l'UE non-contributeurs, des pays bénéficiaires ou encore des organisations régionales. Le comité se réunit autant de fois par an que cela est nécessaire.

Le(s) gestionnaire(s) du fonds fiduciaire, la gestion au quotidien et les frais de gestion

Au quotidien, le fonds est géré par un fonctionnaire désigné par la Commission, qui assure également le secrétariat du fonds fiduciaire.⁴⁸ Ce gestionnaire siège lui aussi au comité de gestion et supervise la mise en œuvre des actions ; il est responsable de la gestion financière et prépare le rapport annuel. Dans le cas du Fonds fiduciaire pour l'Afrique, il y a trois gestionnaires, un par fenêtre géographique. Enfin, le gestionnaire dispose d'un réseau de points focaux au sein des Délégations de l'UE.

3. Défis politiques et opérationnels

L'introduction des fonds fiduciaires de l'UE entraîne un transfert rapide et majeur de financements européens, puisant dans les lignes budgétaires et le Fonds européen de développement, vers un nouvel instrument qui innove par ses mécanismes de gestion et ses procédures décisionnelles. Les institutions européennes – y compris les services de la Commission européenne (DG NEAR, ECHO, HOME et DEVCO) et le SEAE, les États membres de l'UE (qui entrent soit dans la catégorie des donateurs contributeurs, avec droit de vote, soit dans celle des observateurs) – et les partenaires de l'UE en Afrique et au Moyen-Orient, se retrouvent tous confrontés à de nouveaux défis politiques et opérationnels, en partie imprévus.

⁴⁴ Le Fonds fiduciaire pour le redressement de la Syrie est géré par le KfW ; les membres de son comité de pilotage sont une coalition nationale représentée par le gouvernement syrien intérimaire, l'Allemagne, les Émirats arabes unis, les États-Unis, le groupe des pays scandinaves, le Japon, la France, le Koweït et la Turquie.

⁴⁵ Le SEAE fait partie de la représentation de la Commission.

⁴⁶ Y compris leurs conseillers.

⁴⁷ Pour les contributions inférieures ou égales à 15 millions d'euros, une voix est attribuée par million d'euros. Pour les contributions supérieures à 15 millions d'euros, 15 voix sont attribuées plus une voix pour chaque tranche de 5 millions supplémentaire, jusqu'à 50 millions. Pour les contributions supérieures à 50 millions, 21 voix sont attribuées plus une voix pour chaque tranche supplémentaire de dix millions (article 6.4.1 de l'Acte constitutif des Fonds fiduciaires Bêkou et Madad).

⁴⁸ Dans le cas du Fonds fiduciaire pour l'Afrique, l'équipe se compose d'un gestionnaire basé à Bruxelles et de fonctionnaires travaillant dans les Délégations de l'UE situées dans les pays bénéficiaires.

Tous les États membres de l'UE ne considèrent pas les fonds fiduciaires de l'UE comme la panacée

Jusqu'à présent, force est de constater que l'adhésion des États membres de l'UE aux fonds fiduciaires Madad et pour l'Afrique est loin de correspondre aux attentes formulées par la Commission européenne : les contributions avoisinent souvent les 3 millions d'euros – seuil minimum pour disposer du droit de vote – et franchissent rarement la barre des 10 millions d'euros. Dans le cas du Fonds Madad, les États membres de l'UE ont d'abord choisi l'attentisme.⁴⁹ Vu le contexte politique, économique et fiscal actuel, il n'est pas facile pour les États membres de l'UE de répondre aux attentes de la CE.⁵⁰

Pour reprendre les propos d'un représentant d'un État membre que nous avons interviewé, certains États membres craignent aussi que les nouveaux dispositifs de gestion n'amputent leur pouvoir d'influence sur les prises de décision.⁵¹ Le Fonds fiduciaire pour l'Afrique, par exemple, puise massivement dans les fonds de réserve du FED et dans les programmes indicatifs régionaux ; or, seuls les donateurs contributeurs disposent d'un droit de vote.⁵² Il s'ensuit que les États membres de l'UE qui siègent au comité du FED mais qui n'abondent pas le fonds fiduciaire à concurrence d'au minimum 3 millions d'euros perdent leur pouvoir d'influence sur les dépenses du FED. Certains États membres de l'UE prétendent dès lors que la participation de tous les États membres de l'UE à la gestion du fonds fiduciaire devrait être garantie dès lors que des ressources provenant du budget général ou d'instruments non budgétaires de l'UE sont utilisées.⁵³ Dans le cas du Fonds fiduciaire pour l'Afrique, des États membres de l'UE avaient tenté d'abaisser la contribution minimale à un million d'euros, mais à l'issue de longues tractations, le seuil de 3 millions d'euros a été maintenu.⁵⁴

Sans doute la création des FFUE a-t-elle aussi crispé les États membres qui considèrent que les efforts de coordination de l'ONU priment sur l'action conjointe de l'UE, surtout dans les situations d'urgence, et que l'acheminement des fonds via des fonds fiduciaires gérés par l'ONU s'accompagne d'une plus grande plus-value. Dans le cas du Fonds Madad, certains États membres de l'UE voulaient maintenir leur appui financier via les Nations-Unies plutôt que par le truchement du FFUE nouvellement créé, pour éviter des délais et des coûts de transaction supplémentaires dans le financement des réponses aux situations d'urgence.

La situation est légèrement différente pour le Fonds Bêkou, qui bénéficie d'un large soutien politique de la France depuis sa création. Le regroupement des ressources de l'UE avec les financements français, allemand, néerlandais, italien et suisse pour l'appui à la transition et à l'après-conflit en RCA s'est fait sans aucun obstacle politique car les parties concernées étaient décidées à agir ensemble dans un pays demandeur d'une aide souple et rapide. La finalité était en outre clairement définie en termes d'axes thématiques et spatiaux, et besoins en financement nettement moindres.

La création des FFUE a par ailleurs donné lieu à de rudes négociations entre les États membres et la CE autour des frais de gestion, avec des résultats variables d'un fonds fiduciaire à l'autre. L'accord sur le Fonds fiduciaire pour l'Afrique fixe les frais de gestion de la CE à 2,75%, en dessous des 3,45% inscrits dans l'accord interne du 11^{ème} FED,⁵⁵ et largement en deçà de ce qui est autorisé par le Fonds Madad, où la CE peut prélever jusqu'à 5% de frais sur les fonds regroupés.⁵⁶ Ce débat intervient alors que le Conseil européen impose à la Commission de réduire son personnel (5%) d'ici 2017.⁵⁷ On comprend pourquoi le Fonds fiduciaire pour l'Afrique est devenu un immense fonds couvrant trois régions séparées en lieu et place de trois fonds distincts : les États membres de l'UE ont fait valoir que la coexistence de trois fonds augmenterait les frais de gestion par rapport à un fonds unique.⁵⁸

⁴⁹ Interview de membres du personnel de l'UE, novembre 2015.

⁵⁰ Interview de fonctionnaires du SEAE, novembre 2015.

⁵¹ 15 octobre 2015.

⁵² On rapporte qu'au départ, de nombreux États membres de l'UE n'étaient pas favorables à la création d'un fonds fiduciaire pour régler les problèmes de migration.

⁵³ Conseil de l'Union européenne, 26 août 2015.

⁵⁴ Interview de fonctionnaires du SEAE, novembre 2015.

⁵⁵ La proposition initiale de la CE était de porter les dépenses d'appui de 2% à 5% entre les 10^{ème} et 11^{ème} FED.

⁵⁶ Avec un système régressif, en fonction des contributions.

⁵⁷ Herrero, A., Knoll, A., Gregersen, C., et Kokolo, W., septembre 2015, p. 9.

⁵⁸ Sans parler de l'aspect politique : d'après plusieurs personnes interviewées pour cette note d'information, Juncker préférerait se rendre à La Valette avec la proposition d'un seul grand fonds.

Quel rôle pour le SEAE ?

Fortement guidé par le Conseil européen et la Haute représentante – qui est également vice-présidente de la Commission – le SEAE est mandaté par les institutions pour définir les stratégies de l'action extérieure de l'UE. Il n'a aucun rôle officiel (ni valeur ajoutée) dans la gestion des fonds de l'UE ; bien que tous les FFUE bénéficient d'un large soutien politique du SEAE et qu'ils répondent aux priorités politiques de l'action extérieure de l'UE, leur pilotage dépend dans une moindre mesure du SEAE.⁵⁹

Il ressort des divers actes constitutifs que le SEAE fait partie intégrante du conseil d'administration et du comité de gestion, mais qu'il ne dispose pas d'une voix indépendante, mais plutôt « d'une voix entendue au sein de la délégation de la Commission européenne, qui arrête sa position en fonction de consultations en amont avec le SEAE ».⁶⁰ En pratique, le SEAE est présent à toutes les étapes du processus, et les décisions du conseil d'administration du fonds fiduciaire sont discutées et approuvées en interne au travers d'une consultation interservices. Depuis 2013, un dispositif de gouvernance a été mis en place pour soutenir la « programmation traditionnelle » de l'UE (dans les instruments FED et ICD). À ce titre, le SEAE est censé instiller la vision stratégique et assurer la coordination interinstitutionnelle, tout en partageant la responsabilité de la programmation de l'aide et de l'allocation des fonds avec la DG DEVCO. Ce système devra sans doute être adapté aux fonds fiduciaires ; le Fonds pour l'Afrique notamment appliquera des modalités de fonctionnement particulières entre le SEAE, la DEVCO et la DG NEAR, qui sont encore en cours de négociation. Ces modalités définiront la répartition des missions et des responsabilités entre le SEAE et la Commission.

À l'origine, les discussions relatives au nouveau FFUE pour l'Afrique se limitaient à la région du Sahel, le but étant de financer le plan d'action pour le Sahel de l'UE en lien avec sa stratégie permanente sur le terrain.⁶¹ La crise des migrants a entraîné une redéfinition de la spécificité du fonds (muée en « résoudre les causes profondes de la migration ») et l'élargissement de sa portée géographique à la Corne de l'Afrique et à l'Afrique du Nord. Certes, le fonds fiduciaire servira à financer les stratégies régionales existantes dans les trois régions, mais il brouille les lignes entre celles-ci et l'Agenda européen en matière de migration. D'après un représentant du SEAE « il devient difficile de financer quelque chose de spécifique ou de tangible (se rapportant au Sahel) dès lors que ce qui est financé via le fonds fiduciaire pour la migration est également considéré comme de la stratégie sahéenne ».⁶² La réussite du Fonds fiduciaire pour l'Afrique dépendra donc de la cohérence entre ses actions et les stratégies européennes et internationales déjà déployées en faveur du Sahel⁶³, du Golfe de Guinée, de la Corne de l'Afrique et de l'Afrique du Nord. Au final, l'impact et le changement ne se résumeront pas à l'ampleur des enveloppes financières mobilisées, mais à la capacité d'apporter un appui correspondant parfaitement aux contextes et aux modalités de mise en œuvre, de coordination et de reddition de comptes.⁶⁴

Quelles implications pour l'appropriation ?

Plusieurs des personnes que nous avons interviewées, tant au niveau des États membres que du SEAE, semblent inquiets de la place laissée aux pays partenaires dans la création, le pilotage et la gestion des FFUE.⁶⁵ Nos recherches montrent que les problématiques d'appropriation varient d'un FFUE à l'autre.

Le Fonds Bêkou, par exemple, apparaît comme un instrument essentiel à la stabilisation du pays. Le gouvernement transitoire de la RCA a dès l'origine été associé à la création du fonds. Bien que les pouvoirs publics de la RCA n'aient aucun droit de vote officiel au sein du conseil d'administration, toute décision majeure passe par une concertation étroite avec le gouvernement et, en pratique, les

⁵⁹ D'un point de vue juridique, le SEAE ne peut obtenir une place plus importante ni co-présider le fonds car c'est la CE qui assure la gestion des fonds fiduciaires en qualité de comptable.

⁶⁰ Interview d'un fonctionnaire de l'UE, novembre 2015.

⁶¹ Le plan d'action pour le Sahel a été adopté en avril 2015.

⁶² Interview d'un représentant du SEAE, octobre 2015.

⁶³ L'UE n'est qu'un des nombreux acteurs de coopération au développement présents au Sahel : une dizaine d'autres stratégies africaines et internationales s'y côtoient. Voyez Helly, D., Théroux-Bénoni, L., Galeazzi, G., Maïga, I., et Ouédraogo, F., *Stratégies Sahel : l'impératif de la coordination*, ECDPM/Note d'analyse ISS 76, mars 2015 et Helly, D. 2015. 'Development politics of the Sahel: The slow delivery of a promised integrated approach'. ECDPM Talking Points blog. 13 novembre 2015.

⁶⁴ Helly, D. 2015. 'Development politics of the Sahel: The slow delivery of a promised integrated approach'. ECDPM Talking Points blog. 13 novembre 2015.

⁶⁵ Interview d'un fonctionnaire de l'UE, octobre 2015.

fonctionnaires de la RCA siègent « à la droite du président du fonds fiduciaire ». ⁶⁶ Une certaine dose de pragmatisme explique ce schéma qui répond à la situation transitoire de ce pays au sortir d'un conflit, aux structures institutionnelles faibles et qui mobilise toutes les forces pour éviter une nouvelle conflagration. Le Fonds Madad, quant à lui, remplit une mission régionale : aucun représentant national ne siège à son conseil d'administration. Le fait qu'il se concentre sur des opérations d'urgence, sans prévoir de mécanisme officiel d'échange sur la programmation et les dépenses entre les gouvernements de la région, lui a valu quelques critiques de la part de certains gouvernements voisins de la Syrie, qui craignent que l'appui aux processus de développement à long terme ne soit victime d'une concentration sur les opérations d'urgence à court terme. ⁶⁷

S'agissant en particulier du Fonds fiduciaire pour l'Afrique, d'aucuns se demandent dans quelle mesure les règles de gouvernance du fonds sont compatibles avec l'esprit de cogestion de l'Accord de Cotonou. Bien qu'on lise dans les documents officiels que « les autorités nationales et locales seront donc préalablement consultées sur les priorités et sur les projets soumis au conseil d'administration et au comité de gestion, de manière à garantir l'appropriation au niveau national et local », ⁶⁸ de nombreux problèmes d'appropriation subsistent, vu le peu d'indications fournies sur la façon dont seront impliqués les partenaires de la région. Jusqu'à présent, peu d'éléments attestent d'une implication des pays ou des institutions ACP, et encore moins de la société civile, dans la conception du fonds fiduciaire ou d'une voix au chapitre dans l'allocation des fonds FED.

Il ressort de nos recherches que les Communautés économiques régionales africaines n'ont eu qu'une faible marge de manœuvre pour résister à la décision de l'UE d'allouer des fonds FED au Fonds fiduciaire pour l'Afrique, s'agissant en particulier des fonds en provenance des Programmes indicatifs régionaux (PIR). D'après un représentant d'une CER « la décision relevait du fait accompli ». D'après une autre personne interviewée, « la DEVCO a adressé un courrier aux organisations régionales pour les informer du prochain transfert des fonds », sans autre forme de concertation. Cela dit, il apparaît que la CEDEAO avait approuvé depuis un certain temps déjà le transfert de fonds PIR vers le fonds fiduciaire, au moment où les discussions gravitaient autour d'un fonds fiduciaire pour le Sahel, « pour autant que cet argent serve à financer des projets identifiés dans le cadre de la stratégie de la CEDEAO pour le Sahel ». ⁶⁹ Lorsque la portée géographique a été élargie, une des régions consultées a dit craindre que les fonds de son Programme indicatif régional n'aille à une autre région (cf. Corne de l'Afrique) ⁷⁰, profite à des pays d'Afrique du Nord non bénéficiaires du FED, ou ne serve à des activités qui n'ont rien à voir avec le développement, telles que les opérations de gestion des frontières de l'UE. Légalement, la CE ne peut toutefois affecter à une autre région des montants déjà programmés, via les PIR ou les PIN par exemple : elle doit s'en tenir au document de programmation qui a été approuvé. L'argent transféré via le fonds fiduciaire ne sera donc pas forcément dépensé pour d'autres objectifs, mais il ne sera pas nécessairement acheminé non plus via les CER ou les gouvernements nationaux.

D'après une des personnes interviewées, la CE a prétendu aux CER « qu'en mettant des fonds FED assignés au PIR dans le fonds fiduciaire, elles verraient la contribution de l'UE doublée par celle des États membres ». ⁷¹ Un argument cependant très contestable étant donné que les contributions des États membres de l'UE sont loin d'atteindre les 1,8 milliards d'euros envisagés.

La participation des CER aux structures opérationnelles et de gouvernance du fonds fiduciaire pour l'Afrique a été évoquée lors du Sommet de La Valette au mois de novembre 2015 ; la CEDEAO y a demandé que les droits de vote soient accordés en fonction d'une moindre contribution correspondant à sa capacité financière. D'après les informations que nous avons pu recueillir jusqu'ici, l'UE n'a pas accédé à cette requête. L'acte constitutif prévoit l'instauration d'un dialogue politique entre le fonds et les partenaires, ⁷² et l'invitation des instances régionales aux réunions du conseil d'administration et du comité de gestion en qualité d'observateurs. En comparaison de la règle de cogestion qui sous-tend l'Accord de Cotonou et le FED, le dispositif de gouvernance du Fonds fiduciaire pour l'Afrique accorde moins de pouvoirs de supervision et un moindre contrôle formel aux partenaires, au risque d'une perte d'appropriation de l'affectation des fonds. En revanche, certaines autorités locales préfèrent le fonds

⁶⁶ Interview de fonctionnaires du SEAE, novembre 2015.

⁶⁷ Interview d'un fonctionnaire d'un État membre de l'UE, octobre 2015.

⁶⁸ Commission européenne, Sommet de La Valette sur la migration, 2015.

⁶⁹ Interview d'un représentant du SEAE et de représentants des CER, octobre / novembre 2015.

⁷⁰ Interview d'un représentant d'une CER, novembre 2015.

⁷¹ Interview d'un représentant du SEAE, octobre 2015.

⁷² Commission européenne, Sommet de La Valette sur la migration, 2015.

fiduciaire à des procédures de programmation compliquées lors qu'elles peuvent plus facilement et plus rapidement accéder aux fonds.⁷³

Le Fonds fiduciaire pour l'Afrique – une tendance à plus de conditionnalité et moins de durabilité ?

La mobilisation de 1,8 milliard d'euros afin de mettre en œuvre le plan d'action adopté lors du Sommet de La Valette est à porter au crédit politique de l'UE. On peut toutefois craindre que quelques États membres ne poussent les feux de la conditionnalité de l'aide afin de s'aménager une coopération en matière de réadmission et d'immigration clandestine, au motif que les pays qui ne tiennent pas leurs engagements migratoires au titre de l'article 13 de l'Accord de partenariat de Cotonou ne devraient pas bénéficier d'une aide de l'UE.⁷⁴ Une conditionnalité positive semble s'être déjà frayée un chemin via le Fonds fiduciaire pour l'Afrique : on nous a rapporté que les négociations sur l'aide fournie à l'Érythrée via le Programme indicatif national (dont une partie est également acheminée via le fonds fiduciaire) avaient été conditionnées, en amont du Sommet de La Valette, par des annonces du gouvernement sur la réforme du service militaire obligatoire, afin d'endiguer une des principales causes de départ des Érythréens.⁷⁵ Le risque de lier ou de conditionner les fonds de développement à des accords de réadmission ou à une gestion plus stricte des frontières plutôt qu'à des priorités de développement sur le long terme est bien réel, mais pas propre au fonds fiduciaire.⁷⁶

Comme l'ont fait remarquer certains, « l'UE a créé le Fonds fiduciaire pour l'Afrique afin de combler son envie de mettre le financement du développement au service de ses objectifs migratoires, ce qui ouvre la voie à une possible inféodation des instruments de développement à des considérations sécuritaires »⁷⁷ ; sans parler d'une possible érosion de son engagement à s'aligner sur les priorités des pays partenaires. M. Timmermans, Premier vice-président de la Commission, a recommandé « d'encourager les pays tiers à coopérer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique de retours efficace par le biais des programmes d'aide au développement de l'Union ». ⁷⁸ Autre exemple, l'allocation de fonds à des projets étroitement liés à la fourniture de matériel aux forces de sécurité civile aux frontières, ce qu'on appelle « former et équiper », comme l'ont constaté certains observateurs de l'UE au Niger et au Mali.⁷⁹ Certes, ces risques se profilent à l'horizon, mais il s'agit de nuancer le propos. Dans la mesure où le fonds fiduciaire est largement abondé par des instruments d'aide, le risque d'allouer des sommes à d'autres fins reste faible. D'autant plus que l'APD a des exigences en matière de reporting auxquelles nul ne peut se soustraire. La DG DEVCO conserve en outre un droit de veto sur les décisions prises par le conseil d'administration du fonds.⁸⁰ Cela dit, le Fonds fiduciaire pour l'Afrique regroupe aussi des fonds qui ne ressortent pas des budgets d'aide (notamment les éventuelles contributions des États membres) et qui ne doivent pas se conformer aux règles du CAD. Il faudra par conséquent ouvrir l'œil sur les dépenses du fonds fiduciaire.

Du point de vue de l'impact de l'aide, on peut s'interroger sur la façon dont le Fonds fiduciaire pour l'Afrique va prioriser les régions et les pays bénéficiaires. Le recours au FED pour résoudre les problèmes des pays situés sur les principaux axes migratoires africains ne respecte pas forcément l'engagement de l'UE à cibler son aide là où les besoins sont les plus criants. Les critères d'octroi de l'aide communautaire ont été précisément définis afin de concentrer davantage d'aide dans les pays à faible revenu et dans les pays moins avancés. Or le Fonds fiduciaire pour l'Afrique, compte tenu de sa large palette d'objectifs et de son vif intérêt pour la gestion des réfugiés et des flux migratoires, risque de suivre d'autres priorités, dictées par l'agenda de sécurité et la politique interne de l'UE.

⁷³ Interview de fonctionnaires du SEAE, novembre 2015.

⁷⁴ Interview d'un expert indépendant, novembre 2015.

⁷⁵ Africa Confidential, 25 septembre 2015.

⁷⁶ Bien qu'une meilleure gouvernance des flux migratoires puisse également améliorer le développement et la sécurité d'un pays, les points d'entrée de la lutte contre l'immigration clandestine suivent parfois une autre logique que celle des objectifs de développement à long terme.

⁷⁷ Interview d'un représentant de la CEDEAO, novembre 2015.

⁷⁸ Commission européenne, 21 octobre 2015.

⁷⁹ Gros-Verheyde, N., 14 septembre 2015.

⁸⁰ Les objectifs du fonds fiduciaire en matière de gouvernance des flux migratoires sont liés à l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité, laquelle affiche une compréhension plus large des effets positifs de la migration et s'inscrit moins de la logique d'endiguement des flux migratoires qui ressort clairement des conclusions des Conseils européens de ces derniers mois. Encore faut-il voir à quoi servira effectivement l'argent du fonds fiduciaire.

L'air du temps étant aux réactions et aux résultats rapides, la programmation pourrait privilégier des projets d'infrastructures (pour lesquels les fonds peuvent être rapidement décaissés) et reléguer les efforts de développement à long terme au second plan. Ce schéma s'appliquerait déjà à certaines interventions en Jordanie, selon quelques-unes des personnes interviewées.⁸¹ Dans le cas du Fonds fiduciaire pour l'Afrique, il est trop tôt pour se prononcer. La question cruciale est la suivante : face à des situations de crise prolongée (où les réponses aux problèmes humanitaires, à la crise migratoire et à la stabilisation doivent aller de pair avec les processus de développement), comment définir des sauvegardes qui soutiennent les trajectoires de développement à long terme sans les affaiblir ni perdre les ressources au profit de réponses à court terme ?

Les fonds fiduciaires, synonymes de meilleur impact et d'intégralité ?

Chaque FFUE cherche à démontrer la valeur ajoutée de l'UE au travers des principes de subsidiarité et de complémentarité. Le Fonds Bêkou apparaît comme le plus pointu et a su, en une année de fonctionnement à peine, prouver sa valeur ajoutée en regroupant les ressources, l'expertise et la capacité de mise en œuvre de l'UE au profit du processus de transition de la RCA et ce, en abaissant le coût de transaction pour toutes les parties.⁸² Le Fonds Madad est le seul instrument à proposer une réponse coordonnée de l'UE dans une région où les instruments financiers communautaires sont très fragmentés (Instrument d'adhésion, ICD, IEV) et dans un contexte où la coopération bilatérale se limite à la Syrie et à l'Irak, même s'il est trop tôt pour juger de l'efficacité de cette réponse régionale. Enfin, le Fonds fiduciaire pour l'Afrique se présente comme une réponse collective et innovante de l'UE pour la mise en œuvre du plan d'action adopté lors du Sommet de La Valette. Mais avec une enveloppe dix-huit fois supérieure à celle du Fonds Bêkou, une zone géographique à couvrir aussi large que diversifiée et des objectifs à la fois humanitaires, de sécurité et de développement, on peut se demander si ce fonds est compatible avec les stratégies et programmes de développement existants, lesquels s'attachent, dans les faits, à résoudre les causes profondes de l'instabilité et des déplacements. En quoi ces interventions sont-elles complémentaires de l'aide fournie par l'UE au plan national ? Même si les FFUE apparaissent aux yeux de certains comme la transposition concrète des efforts de programmation conjointe de l'UE, leur articulation avec les exercices de programmation conjointe et leur intégration dans le paysage des fonds fiduciaires méritent une plus ample réflexion.

Quoi qu'il en soit, la gestion directe et les procédures de décision rapide des FFUE doivent permettre à l'UE d'apporter des réponses promptes, communes, souples et complémentaires aux situations d'urgence. Mais qui dit souplesse et rapidité ne dit pas forcément plus grand impact. Premièrement, là où les décisions se prennent sans consulter les parties prenantes locales, des pressions politiques peuvent s'exercer pour engager et décaisser rapidement les fonds, et ainsi créer de faux incitants et aboutir à des choix de programmation qui répondent davantage aux priorités politiques de l'UE qu'à la réalité du terrain. Deuxièmement, il faut voir dans quelle mesure l'identification et la mise en œuvre des actions financées via les fonds fiduciaires procéderont de solides diagnostics nationaux et sectoriels, gages de leur impact. Dans quelle mesure les décisions prises par le conseil d'administration et le comité de gestion seront-elles sous-tendues par une saine analyse politique et des conflits ?⁸³ Les actes constitutifs ne nous éclairent guère sur ce point. Nous devons par conséquent nous demander jusqu'à quel point l'UE sera capable d'intégrer une démarche de programmation éclairée des fonds fiduciaires, vu que chaque sou est compté et qu'elle a de piètres antécédents en matière d'utilisation de l'économie politique et d'autres outils d'analyse dans les processus de programmation, ou lorsqu'il s'agit de concilier ses priorités politiques avec l'appropriation nationale.⁸⁴ Troisièmement, des approches « du sommet vers la base » peuvent nuire à l'appropriation, à l'alignement et à la durabilité, comme nous l'avons vu précédemment, lorsqu'elles ne sont pas bien gérées, au travers de dispositifs stricts de gouvernance et de gestion, à Bruxelles et dans les Délégations de l'UE. La création d'unités de gestion spécifiques au siège de la Commission, à Bruxelles, appariées à des points focaux au niveau des Délégations dans les pays partenaires n'est une bonne idée que si ce dispositif peut compter sur une forte expertise dans ses différents axes thématiques pour faire la différence. Le recrutement d'experts capables de travailler en dehors de leur propre champ de spécialisation sera crucial.

Enfin, les fonds fiduciaires permettent de gagner en efficacité en évitant les procédures complexes du FED, comme le montre l'expérience du Fonds Bêkou. Certains États membres de l'UE font en revanche remarquer, notamment à propos du Fonds Madad, que l'efficacité peut pâtir de coûts de transactions plus

⁸¹ Interview d'un fonctionnaire d'un État membre, octobre 2015

⁸² Commission européenne, 26 mai 2015.

⁸³ En 2012, le SEAE et la DEVCO ont développé des outils et une capacité spécifiques pour l'analyse des conflits.

⁸⁴ Voyez Herrero, Knoll, Gregersen et Kokolo dans DP 180.

élevés et de temps de traitement plus longs lorsque les actions sont mises en œuvre par des tierces parties, comme les Nations-Unies. La Commission européenne ne disposant pas de capacités de mise en œuvre directe dans tous les domaines, les contributions apportées au fonds fiduciaire par les États membres de l'UE peuvent être regroupées dans un premier temps, puis confiées aux bons soins d'autres agences de développement ou d'agences onusiennes spécialisées comme l'UNICEF. Cette solution peut s'avérer avantageuse pour les petits États membres de l'UE qui ne sont pas vraiment en capacité d'acheminer leurs financements efficacement. À l'inverse, les États membres de l'UE qui disposent de solides structures de mise en œuvre chez eux et dans les pays partenaires ne trouveront probablement aucun avantage à passer par cet « intermédiaire » et préféreront sans doute emprunter la voie directe.⁸⁵

Nécessité d'un meilleur cadrage des interventions des FFUE

Les changements apportés au Règlement financier de l'UE en 2013 permettent d'agir différemment, au travers de ce nouvel instrument qu'est le fonds fiduciaire, lequel a été testé pour la première fois via le Fonds Békou au milieu de 2014, grâce à une étroite collaboration entre un État membre (la France), l'UE et le gouvernement transitoire de la RCA. Les dirigeants de l'UE et plusieurs États membres ont trouvé l'expérience positive à maints égards, ce qui a conduit (sous la pression de l'opinion publique et des milieux politiques qui voulaient qu'on apporte une réponse humanitaire à la crise syrienne et qu'on s'attelle aux « causes profondes de l'immigration clandestine » en Afrique) à multiplier rapidement le nombre de FFUE dès le mois de décembre 2014. Si les changements apportés au Règlement financier marquent une étape importante dans la cohésion des modalités techniques de collaboration entre l'UE et ses partenaires, force est de constater que ce processus ne s'est pas accompagné d'une réflexion suffisante sur le cadrage de l'action communautaire via les fonds fiduciaires. Les questions que nous avons soulevées précédemment, particulièrement en ce qui concerne le Fonds fiduciaire pour l'Afrique, en sont la preuve.

Ce point a d'ailleurs été soulevé par les fonctionnaires des institutions européennes eux-mêmes lors des entrevues organisées dans le cadre de la présente recherche. Les modalités de gouvernance stratégique des nouveaux fonds fiduciaires appellent davantage de réflexion si l'on veut profiter au mieux des possibilités offertes pour engager des démarches plus globales, porteuses de meilleurs résultats. Un tel cadrage, s'il existait, guiderait les interactions avec les partenaires et les modalités d'alignement avec les stratégies régionales existantes de l'UE et les documents-cadres conjoints, et contribuerait à trouver un équilibre entre objectifs à court et à long terme et à instaurer une certaine complémentarité. Enfin, il importerait de travailler avec les cadres de résultats des FFUE pour évaluer leur aptitude à fournir une aide à fort impact en tant que modalité indépendante, plutôt que d'examiner les résultats obtenus individuellement par chacun des projets ou activités financés.⁸⁶

4. Gérer les attentes

Que ce soit sur le plan politique ou opérationnel, les FFUE changent la nature de la coopération au titre de l'action extérieure de l'UE. Avec un peu de recul, on s'aperçoit qu'ils ont tout pour resserrer les liens de collaboration entre la Commission européenne et les États membres de l'UE, donner plus de poids politique à l'UE sur la scène internationale et regrouper des fonds en provenance de diverses sources – dont beaucoup disent qu'ils sont trop dispersés et gérés de manière trop fragmentée. Une sorte de remède-miracle, diront certains, prescrit à une administration européenne trop souvent critiquée pour son inefficacité et une action extérieure inopérante.

En 2013, un réajustement intelligent du Règlement financier de l'UE a ouvert la voie à l'introduction de cet instrument de regroupement financier qui, face aux pressions politiques et de l'opinion publique, tombe aujourd'hui à point nommé pour apporter des réponses rapides à la crise humanitaire grandissante des réfugiés et aux fragilités qui se profilent de plus en plus dans le voisinage immédiat et plus lointain de l'Union. Cet instrument a été testé avec succès dès 2014 pour apporter un appui communautaire au processus de transition de la RCA et accompagner ce pays sur la voie de la stabilité et du développement. Il a été déployé en décembre 2014 en réaction à la crise humanitaire en Syrie ; plus récemment, lors du Sommet de La Valette entre l'UE et l'Afrique, un nouveau FFUE a été créé pour servir plusieurs objectifs dans trois régions africaines aussi vastes que diverses : le Sahel et la région du Lac Tchad, l'Afrique du

⁸⁵ Interview de représentants des États membres de l'UE, octobre et novembre 2015.

⁸⁶ Barakat, S., Rzeszut, K., et Martin, N., 2011.

Nord et la Corne de l'Afrique. Sans surprise, d'immenses espoirs sont placés dans les résultats que sont censés produire les FFUE.

Gérer les attentes n'est donc pas un vain mot compte tenu de cette dynamique. Les FFUE sont très différents les uns des autres ; ce qui vaut pour la mise en œuvre de l'un ne vaut pas forcément pour celle de l'autre. Instruments récents et dont aucun cadre ne livre le mode d'emploi, ils devront probablement subir quelques réglages stratégiques et opérationnels. C'est particulièrement vrai du Fonds fiduciaire pour l'Afrique, qui a été créé en toute hâte pour marquer des points politiques lors du récent Sommet de La Valette. En cours de route, divers aspects ont été relativement négligés (créer un sentiment d'appropriation, limiter le risque de conditionnalité et favoriser la durabilité, autrement dit les principaux enseignements livrés au début des années 2000 par plus de 30 ans de coopération internationale). Un autre problème tient à l'implication relativement faible de la société civile dans les débats, la conceptualisation et la programmation de ce fonds fiduciaire. Or celui-ci ne peut être mis en œuvre sans partenariats étroits avec un large éventail d'acteurs de la société civile.

Grâce à leur gestion centralisée et à leur impasse sur les procédures FED et sur les consultations complexes avec les partenaires, les fonds fiduciaires permettent de programmer et de financer des actions avec souplesse et rapidité. Cette façon de faire risque toutefois de laisser les partenaires nationaux et régionaux sur la touche et mal préparés à mener des actions conjointes avec l'UE, malgré l'urgence. Peu importe que la façon de faire soit différente, l'appropriation demeure un élément essentiel, qui doit être garanti. Les critiques qui ont été formulées par les partenaires de développement dans le cadre de cette recherche et que nous avons évoquées à propos du Fonds fiduciaire pour l'Afrique, nous livrent un premier éclairage. Un suivi étroit s'impose, de même que la création et la pleine exploitation de mécanismes d'apprentissage afin de tirer de précieux enseignements de la mise en œuvre des FFUE et de modifier leur mécanismes de gestion en conséquence. Le volet de recherche intégré au Fonds fiduciaire pour l'Afrique constitue un premier pas dans ce sens ; ce dispositif, que ne possèdent pas tous les instruments, ouvre la voie à la création de synergies.

Parmi les autres attentes à gérer figure la collaboration entre la Commission européenne et les États membres de l'UE. Comme indiqué précédemment, les États membres de l'UE ne considèrent pas toujours les FFUE comme la panacée. Les fonds créent un mécanisme fonctionnel qui entraîne un glissement de la charge opérationnelle (mais aussi stratégique) des États membres vers la Commission européenne. Alors que la Commission s'attendait à ce que les États membres de l'UE cofinancent massivement les FFUE, il apparaît que les États ne voient dans les FFUE qu'un mécanisme permettant à l'UE de regrouper des instruments de financement relativement fragmentés sous un seul et même chapeau managérial et d'éviter les procédures complexes. Leur contribution relativement modeste au Fonds Madad et leur réponse minimale à la demande de la Commission d'égaliser la dotation initiale de 1,8 milliards d'euros du Fonds fiduciaire pour l'Afrique corroborent ce constat. Les États membres risquent par ailleurs d'appréhender avec circonspection l'augmentation des frais de gestion de la CE par rapport aux contributions totales, dans un contexte où une réduction de 5% du personnel a été imposée à la Commission.

Les fonds fiduciaires de l'UE ne sont certainement pas la panacée pour résoudre les problèmes qui s'accumulent aux portes de l'Europe et au-delà. L'UE a manifestement besoin de réagir plus rapidement, au travers d'une action plus ciblée et moins fragmentée. Les FFUE lui fournissent clairement les moyens d'agir de manière plus intégrale et de parler à l'unisson en matière de prévention des conflits, de réponses aux fragilités et de migration irrégulière, en assignant un rôle particulier à la Commission européenne, au SEAE et aux Délégations. Encore faut-il, pour que cette entreprise soit couronnée de succès, que les États membres acceptent et soutiennent pleinement ce schéma.⁸⁷ Plusieurs façons de faire devront être testées mais n'arriveront à leurs fins qu'au prix de dispositifs de gestion et de structures de mise en œuvre adéquats et disposant de ressources suffisantes, gages d'une programmation et d'une mise en œuvre efficace. Une appropriation par les décideurs locaux et un engagement inconditionnel seront en outre indispensables. Reste à fournir un mode d'emploi des FFUE pour piloter ces interactions, c'est-à-dire un cadre s'inscrivant dans une plus vaste démarche de renforcement de l'efficacité de l'action extérieure de l'UE. Les fonds fiduciaires de l'UE sont un outil parmi d'autres de la panoplie de l'action extérieure, dont les institutions et les États membres de l'UE comptent se servir pour concrétiser les ambitions de l'Europe dans le monde, telles que revisitées dans la stratégie globale de l'UE, à paraître en 2016.⁸⁸ Cette stratégie

⁸⁷ Helly, D., Galeazzi, G. 2014. Planting seeds and breaking eggs: EU Delegations dealing with peace and security - the Sahel case and beyond. (Briefing Note 70). Maastricht: ECDPM.

⁸⁸ Helly, D. 2015. EUGlobalStrategy 2016: A wider scope beyond security and closer to citizens?. ECDPM Talking Points blog. 16 octobre 2015.

s'accompagne déjà de sous-stratégies et de plans d'action thématiques ou géographiques, comme pour le Sahel par exemple. Les fonds fiduciaires devront faire le lien entre ces cadres politiques tout en répondant aux attentes des populations et de tous les groupements acteurs européens.

Bibliographie

Africa Confidential (25 septembre 2015). Vol. 56 No. 19.

Barakat, S., Rzeszut, K., et Martin, N. (2011) *What is the track record of multi donor trust funds in improving aid effectiveness? An assessment of the available evidence*. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

Commission économique et sociale des Nations-Unies pour l'Asie et le Pacifique (mars 2014) *ESCAP Multi-Donor Trust Fund for Tsunami, Disaster and Climate Preparedness for Indian Ocean and Southeast Asian Countries: Annual Report 2013*. (<http://www.unescap.org/sites/default/files/TTFAnnualReport2013.pdf>)

Commission européenne (12 novembre 2015) *Communiqué de presse : Un fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique*. Conseil européen : La Valette (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_fr.htm)

Commission européenne (13 novembre 2015) *Member States' financial pledges since 23 September 2015*. (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_member_state_pledges_en.pdf)

Commission européenne (19 novembre 2012) *New Financial Regulation and its Rules of Application. Synoptic Presentation. Version 2*. (https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-new-financial-regulation-application-rules-20121119_en.pdf)

Commission européenne (19 novembre 2015). *Communiqué de presse : Deuxième Conseil d'Administration du Fonds fiduciaire européen pour la République centrafricaine "Bêkou"*. Bruxelles: Commission européenne.

Commission européenne (20 octobre 2015) *Press Release: Financing Decision of the EU's Emergency Trust Fund for Africa adopted*. Bruxelles : Commission européenne (http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-15-5871_en.htm)

Commission européenne (2013) *Le règlement financier applicable au budget général de l'Union et ses règles d'application*. (http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/syn_pub_rf_mode_fr.pdf)

Commission européenne (21 octobre 2015) *Procès-verbal de la 2142^{ème} réunion de la Commission tenue à Bruxelles (Berlaymont) le mercredi 14 octobre 2015 (matin)*. Bruxelles : Commission européenne. (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2015/FR/10061-2015-2142-FR-F1-1.PDF>)

Commission européenne (21 septembre 2015) *European Union Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, "the Madad Fund". Q&A with additional information for partners*. (<http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/20150921-eutf-madad-q-and-a.pdf>)

Commission européenne (23 septembre 2015). *Communiqué de presse : Gestion de la crise des réfugiés : mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration*. Bruxelles : Commission européenne (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_fr.htm)

Commission européenne (26 mai 2015). *Press Release: The EU Engagement with the Central African Republic*. Commission européenne : Bruxelles. (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5041_en.htm)

Commission européenne (29 septembre 2015) *Annexe 6 à la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil – Gestion de la crise des réfugiés : mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration* (COM(2015) 490 final/2). Bruxelles : Commission européenne. (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_managing_the_refugee_crisis_annex_6_fr.pdf)

Commission européenne (30 septembre 2015) *PROJET DE BUDGET RECTIFICATIF N° 7 AU BUDGET GÉNÉRAL 2015 - Gestion de la crise des réfugiés: mesures budgétaires immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration* (COM(2015) 485 final) (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/FR/1-2015-485-FR-F1-1.PDF>)

- Commission européenne (31 mars 2015) *Information note on multidonor trust funds supported by the European Union*. Bruxelles : Direction générale Coopération internationale et développement.
- Commission européenne (9 septembre 2015) *Press Release: EU Trust Fund kicks off its actions to address educational and food security needs of Syrian refugees in Turkey*. Bruxelles : Commission européenne (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5618_en.htm)
- Commission européenne (octobre 2015) *République centrafricaine : Fiche-info ECHO*. (http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/car_fr.pdf)
- Commission européenne / Union européenne (15 décembre 2014) *Agreement establishing the European Union Regional Trust Fund in response to the Syrian crisis, 'the Madad Fund', and its internal rules*. ('Constitutive Agreement'). Bruxelles : Commission européenne. (<http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/key-documents/syria/20120212-signed-ca-eutf-syrian-crisis-and-annex1-objectives-and-purposes.pdf>)
- Commission européenne / Union européenne (15 juillet 2014) *Accord instituant le fonds fiduciaire de l'Union européenne pour la République centrafricaine, « Fonds UE Békou », et ses règles internes* (« Accord constitutif »). Tel que publié dans le J.O. de la République française, sous le décret 2015-33 du 16 janvier 2015. (<http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/1/16/MAEJ1426063D/jo>)
- Commission européenne / Union européenne (20 octobre 2015) *Agreement establishing the European Union Emergency Trust Fund for Stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa, and its internal rules*. ('Constitutive Agreement'). Bruxelles : Commission européenne. (https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/constitutive-agreement-annexe-2015-7293-20151020_en.pdf)
- Commission européenne, Sommet de La Valette sur la migration, 2015 (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_fr.pdf)
- Commission européenne. *EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis - European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations*. (http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm)
- Commission européenne. *EU Trust Fund 'Békou' - International Cooperation and Development*. (https://ec.europa.eu/europeaid/trust-fund-Békou_en)
- Commission européenne. *Operational Criteria for A) Concept Notes / proposals submitted to the Madad Fund Manager, and B) Action Documents submitted to the Madad Fund Operational Board*. (http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/eutf_madad_operational_criteria_for_project_selection.pdf)
- Commission européenne. *Strategic Orientation Document for the European Union Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, "the Madad Fund"*. (http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/eu_regional_tf_madad_syrian_crisis_strategic_orientation_paper.pdf)
- Conseil de l'Union européenne (11-12 novembre 2015) *Sommet de La Valette sur la migration*. Malte : La Valette. (<http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>)
- Conseil de l'Union européenne (26 août 2015) *Possible elements for the Outcome Document for Valletta - annotated version*. Bruxelles : Conseil de l'Union européenne. (<http://www.statewatch.org/news/2015/aug/eu-council-med-crisis-preparation-La-Valletta-11534-15.pdf>)
- Conseil de l'Union européenne (8-9 octobre 2015) *Résultat de la 3415^{ème} session du Conseil Justice et Affaires intérieures*. Luxembourg. (<http://www.eu2015lu.eu/fr/actualites/conclusions-reunions-conseil/2015/10/08-conseil-jai/index.html>)
- Gros-Verheyde, N. (14 septembre 2015). *L'Europe lance un fonds fiduciaire pour l'Afrique afin de prévenir les migrations*. Bruxelles2Pro.
- Fonds de reconstruction de Haïti (1^{er} janvier 2015) *L'année de la maturité : Rapport annuel 2013-2014*. FRH : Port-au-Prince. (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Version_Finale_Francais_Rapport_Annuel_2013-2014%2C_8_decembre_2014.pdf)
- Herrero, A., Knoll, A., Gregersen C. et W. Kokolo (septembre 2015). *Implementing the Agenda for Change: An independent analysis of the 11th EDF programming (DP180)* Maastricht: European Centre for Development Policy Management. (<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP-180-Implementing-Agenda-Change-September-2015-ECDPM.pdf>)

- Juncker, J.-C. (9 septembre 2015) *L'état de l'Union en 2015 : Le moment de l'honnêteté, de l'unité et de la solidarité*. Belgique. Bruxelles : Commission européenne (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_fr.htm)
- Mimica, N. (26 mai 2015) *Blog Post: € 380 million committed today by the international community for Central African Republic in 2015*. (https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/mimica/blog/Bêkou-central-african-republic_en)
- Parlement européen (28 octobre 2015) *Communiqué de presse: Budget 2016 : le Parlement ajoute des fonds supplémentaires pour la migration et la compétitivité*. Strasbourg : Parlement européen. (http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20151022IPR98816/20151022IPR98816_fr.pdf)
- Reinsberg B., Michaelowa K. et V. Z. Eichenauer (2014) *The rise of multi-bi aid and the proliferation of trust funds in Handbook on the Economics of Foreign Aid* (Part V. Chap. 30), ed. Avin M. and B. Lew.
- Syria Recovery Trust Fund. *SRTF Structure*. (http://www.srtfund.org/articles/4_srtf-structure)
- Tusk, D., Bettel X. and J.-C. Juncker (30 octobre 2015) *Letter to the Head of States and Government of the European Union*. Brussels: European Commission/European Council/Presidency of the Council. (<http://www.statewatch.org/news/2015/nov/eu-refugees-letter-Tusk-Bettel-Juncker.pdf>)
- Union européenne (6 août 2013) *Accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 conformément à l'accord de partenariat ACP-UE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« Accord interne du 11^{ème} FED »)* (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.210.01.0001.01.FRA)

Notes d'information de l'ECDPM

Les Notes d'information de l'ECDPM contiennent des conclusions et conseils politiques, préparés et diffusés par les collaborateurs de l'ECDPM en réponse à des demandes spécifiques de ses partenaires. Elles visent à élargir la réflexion et le débat sur les grandes questions de politique liées à l'action extérieure de l'UE, en mettant plus particulièrement l'accent sur ses relations avec les pays du Sud.

Outre le soutien structurel des partenaires institutionnels de l'ECDPM que sont les Pays-Bas, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal, la Suède, la Suisse, et l'Autriche, cette publication a également bénéficié d'un financement du ministère britannique pour le développement international (DFID) et de fonds supplémentaires de la Suède pour les prestations de services de l'ECDPM.

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447

HEAD OFFICE
SIÈGE
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands Pays Bas
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES
Rue Archimède 5
1000 Brussels Bruxelles
Belgium Belgique
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

European Centre for Development
Policy Management

ecdpm