

DOCUMENT DE RÉFLEXION n° 226

Tous ensemble ?

LA COOPÉRATION DES INSTITUTIONS DE L'UE ET DES ÉTATS MEMBRES FACE À DES SITUATIONS FRAGILES ET DE CRISES PROLONGÉES

Par Alexei Jones et Vera Mazzara

Juin 2018

RÉSUMÉ

Dès le moment où l'UE s'est intéressée activement aux questions de coopération au développement, le défi s'est rapidement posé de la coordination des activités de l'UE et de ses États membres. Au fil des ans, diverses initiatives ont été lancées avec pour objectif la mise en œuvre des engagements réitérés de renforcement de la coordination, en particulier dans des situations fragiles ou de crises prolongées. Le présent document propose une analyse de trois initiatives spécifiques, dans le cadre desquelles les institutions de l'UE, les États membres et divers autres acteurs hors de l'UE travaillent ensemble.

Il s'agit des trois initiatives suivantes :

- Rendre plus opérationnels les liens entre action humanitaire et développement dans un certain nombre de pays pilotes ;
- L'Alliance Sahel ;
- Les fonds fiduciaires de l'Union européenne.

Ces trois initiatives sont jusqu'ici parvenues avec succès à rassembler tous les acteurs concernés, signe de l'existence d'une forte volonté politique d'apporter en commun des réponses rapides et efficaces à des défis complexes dans des situations fragiles. Elles ont également comme caractéristique commune d'associer, de manière intégrée, action à court terme et engagement plus structurel.

Dans la pratique, leur mise en œuvre se heurte cependant à un certain nombre d'obstacles en termes de coordination, souvent liés à l'approche descendante adoptée pour ces initiatives, et à leur incapacité à s'appuyer sur les processus existants sur des thèmes similaires ou dans les mêmes régions. Ces éléments influent de manière négative sur le niveau d'appropriation et d'adhésion des acteurs sur le terrain.

Notre analyse montre que les facteurs incitant ou non les institutions de l'UE et les États membres à renforcer leur coordination se résument en fait à un certain nombre de compromis à trouver :

- Comment lever les obstacles pratiques à une meilleure coordination tout en maintenant un fort niveau d'intérêt politique ?
- Comment accélérer les procédures et permettre des réponses plus rapides et plus flexibles tout en préservant les processus de consultation et la nature inclusive, qui par définition prennent plus de temps ?
- Comment renforcer l'action collective et la visibilité de l'UE tout en respectant les vœux des bailleurs de fonds qui souhaitent maintenir individuellement un profil haut sur certains sujets ou conserver leur leadership dans certains domaines ?

Il est essentiel de faire preuve de réalisme quant à la faisabilité des objectifs et d'ajuster en conséquence le niveau des ambitions.

Table des matières

Remerciements.....	iii
Sigles & Acronymes.....	iii
1. Introduction.....	1
2. Rendre plus opérationnels les liens entre action humanitaire et développement dans un certain nombre de pays pilotes	3
Réalisations et faiblesses	4
3. L'Alliance Sahel	7
Une initiative prometteuse	7
Doutes et questions sur cette initiative	8
Premières phases de mise en œuvre et défis restants	9
4. Fonds fiduciaires de l'Union européenne	10
Mise en commun de ressources.....	11
Accélérer la mise en œuvre et renforcer la coordination sur le terrain	12
Renforcer le poids politique et la visibilité de l'UE	14
5. Observations communes aux trois initiatives : Moteurs et freins d'une plus forte coordination	15
6. Conclusion	19
Annexe 1 : Liste des personnes interviewées	21
Bibliographie	23

Tableaux

Tableau 1 : Présentation des trois initiatives	1
--	---

Figures

Figure 1 : Chevauchements et synergies entre les processus de coordination de l'UE déjà en cours en Afrique.....	18
--	----

Remerciements

Les auteurs souhaitent en premier lieu remercier toutes les personnes qui ont bien voulu partager avec eux leur temps, leurs connaissances et leurs analyses, dans le cadre des interviews menées pour cette étude.

Nous souhaitons également remercier Andrew Sherriff, Anna Knoll, Alfonso Medinilla, Emmanuel De Groof, Noemi Cascone et Pauline Veron pour leur évaluation par des pairs de la première version de ce texte, et pour leurs précieuses contributions. Notre reconnaissance va également à Annette Powell et Yaseena van't Hoff pour la conception graphique et la mise en page de ce document, ainsi qu'à Valeria Pintus et Virginia Mucchi pour leur aide en termes de communications. Les opinions exprimées dans le présent document ne peuvent être attribuées qu'à ses auteurs. Il en va de même pour toute erreur éventuelle. Remarques et suggestions sont les bienvenues, veuillez les adresser à Alexei Jones à : aj@ecdpm.org.

Sigles & Acronymes

AFD :	Agence française de développement
Approche 3D :	Développement, Défense, Diplomatie
BAD :	Banque africaine de développement
CCE :	Cour des comptes européenne
DEVCO :	Direction générale de la coopération internationale et du développement (Commission européenne)
ECDPM :	Centre européen de gestion des politiques de développement
ECHO :	Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire (Commission européenne)
Enabel :	Agence belge de développement
FED :	Fonds européen de développement
FFUE :	Fonds fiduciaires de l'Union européenne
G5 Sahel :	Groupe des cinq pays du Sahel « G5 Sahel » (Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie et Niger)
GIZ :	Agence allemande de développement (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
HR/VP :	Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne
JHDF :	Cadre conjoint humanitaire-développement
LARD :	Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement
LuxDev :	Lux-Development S.A., agence de coopération au développement du gouvernement du Luxembourg
PIP :	Programme d'investissements prioritaires
PNUD :	Programme des Nations unies pour le développement
SEAE :	Service européen pour l'action extérieure
SGUE :	Stratégie globale de l'Union européenne
UE :	Union européenne

1. Introduction

L'Union européenne (UE) et ses États membres se sont maintes fois engagés à renforcer leur collaboration dans le domaine de la coopération au développement. L'adoption récente du nouveau Consensus européen pour le développement¹ et de la Stratégie globale de l'Union européenne² réitère cet engagement. Même si ces dernières années les questions sur l'efficacité de l'aide au développement sont moins d'actualité, la nécessité d'améliorer la coordination des bailleurs de fonds reste forte et un certain nombre d'initiatives concrètes ont été mises en place pour avancer dans ce domaine. L'analyse de certaines de ces initiatives nous permet de mieux comprendre les éléments moteurs et les freins du renforcement de la coordination entre l'UE et ses États membres dans divers contextes.

Le présent document de réflexion examine trois initiatives récentes, qui recèlent un intéressant potentiel de renforcement de la collaboration entre les institutions de l'UE et ses États membres :

- Rendre plus opérationnels les liens entre action humanitaire et développement dans un certain nombre de pays pilotes (comme le demandait le Conseil de l'UE) ;
- L'Alliance Sahel (lancée par deux États membres : la France et l'Allemagne) ;
- Les fonds fiduciaires de l'Union européenne³ (créés par la Commission européenne).

Bien que ces trois initiatives émanent d'acteurs différents au sein de l'UE, elles ont en commun un même objectif : renforcer la coordination entre les bailleurs de fonds dans des situations fragiles ou de crises prolongées. Elles ont aussi comme caractéristique commune d'être ouvertes à d'autres acteurs, et notamment des pays et organisations hors de l'UE.

Comme l'UE l'a souligné à plusieurs reprises, c'est justement dans ces contextes qu'il convient de rechercher une meilleure coordination entre les institutions de l'UE et les États membres, afin de pouvoir faire face aux défis de manière plus efficace.

Tableau 1 : Présentation des trois initiatives

	Rendre plus opérationnels les liens entre action humanitaire et développement dans un certain nombre de pays pilotes	Alliance Sahel	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique
Quand ?	Initiative lancée en mai 2017	Initiative lancée en juillet 2017	Initiative lancée en novembre 2015
Qui ?	Conseil de l'UE	La France et l'Allemagne - auxquelles se sont joints l'UE, la Banque mondiale, le PNUD et la Banque africaine de développement	Commission européenne

¹ Nouveau consensus européen pour le développement - « Notre monde, notre dignité, notre avenir », 2017/C 210/01, juin 2017.

² Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, juin 2016.

³ Dans le cadre de la présente étude, nous nous concentrons principalement sur le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique.

Pourquoi ?	Pour faire avancer les liens entre développement durable, action humanitaire et paix et sécurité, afin de systématiser la coopération, de renforcer le recours aux bonnes pratiques et la génération de données et de connaissances.	Pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans la région du Sahel, en se concentrant sur l'emploi des jeunes, le développement rural, la sécurité alimentaire, l'énergie et le climat, la gouvernance, la décentralisation et l'accès aux services de base, et la sécurité.	Pour fournir de manière rapide et efficace des résultats concrets, en se concentrant sur les populations vulnérables et marginalisées (et notamment les migrants et les personnes déplacées de force, leurs origines et leurs communautés d'accueil, ainsi que les victimes de la traite des êtres humains et du trafic de migrants).
Où ?	Tchad, Nigéria, Soudan, Ouganda, Myanmar, Irak	Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie, Niger	<u>Afrique de l'Ouest & lac Tchad</u> : Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, Sénégal <u>Corne de l'Afrique</u> : Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Tanzanie et Ouganda <u>Afrique du Nord</u> : Algérie, Égypte, Libye, Maroc, Tunisie

Le présent document examine ces trois initiatives sous l'angle de la coordination, en étudiant la mesure dans laquelle elles contribuent (ou non) à une collaboration plus étroite entre les institutions de l'UE et les États membres. Ces travaux de recherche ont été menés de janvier à mai 2018. L'approche utilisée est basée sur des recherches documentaires, complétées par une série de plus de 40 entretiens⁴ auprès de responsables de l'UE et de représentants des États membres de l'UE en poste à Bruxelles, dans les capitales des pays de l'UE et dans les bureaux dans les pays partenaires, ainsi qu'avec un certain nombre de représentants d'ONG et d'instituts de recherche.

⁴ La liste des personnes interviewées figure en annexe. Cette étude ne comprenait pas de visites sur le terrain.

2. Rendre plus opérationnels les liens entre action humanitaire et développement dans un certain nombre de pays pilotes

Les efforts pour rapprocher l'aide humanitaire de l'UE et son action en matière de coopération au développement ne sont pas nouveaux et ont été réitérés dans de nombreux documents de politiques de l'UE de ces dernières années. Au cours de la dernière décennie,⁵ les institutions de l'UE ont cherché, avec plus ou moins de succès, à renforcer les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD) par le biais de divers mécanismes et instruments.⁶

Origine et structure de cette initiative

A la suite du Sommet mondial sur l'action humanitaire, en 2016, et dans le cadre de la nouvelle approche stratégique de l'UE de la résilience,⁷ l'UE et ses États membres ont centré leur action sur les causes profondes de la vulnérabilité, de la fragilité et des conflits, tout en tentant de manière simultanée de répondre aux besoins humanitaires et de renforcer la résilience. Les États membres ressentaient le besoin d'une approche plus concrète prenant en compte les spécificités des pays concernés. Le Conseil des affaires étrangères de l'UE a par conséquent adressé, en mai 2017, une demande au plus haut niveau politique⁸ invitant fermement les institutions de l'UE à rendre plus opérationnels les liens humanitaire-développement et à développer plus avant cette approche, en commençant dans un certain nombre de pays pilotes, à savoir : le Soudan, le Nigéria, le Tchad, l'Ouganda, le Myanmar et l'Irak.

Lancé par la réunion des États membres de l'UE au sein du Conseil, cet exercice de « pays pilotes » a été abordé comme un processus régi essentiellement par « Bruxelles », dans lequel la Commission européenne est chargée de mettre en œuvre cette approche par le biais de six des délégations de l'UE. Le principal objectif de cet exercice est de systématiser la coopération entre les acteurs de l'action humanitaire, les acteurs du développement et d'autres acteurs sur le terrain, face à des situations de fragilité, de crises prolongées, de déplacements forcés et autres crises humanitaires. Il tente en particulier d'apporter une réponse aux défis de mise en œuvre sur le terrain, en renforçant la coordination interne au sein même des institutions de l'UE, ainsi qu'entre les institutions de l'UE et les États membres, mais aussi la coordination externe avec d'autres acteurs. Ce processus se place dans le prolongement d'une longue histoire de tentatives visant à jeter des passerelles entre l'aide humanitaire de l'UE et sa coopération au développement. A la différence de ses prédécesseurs, cet exercice de « pays pilotes » inclut désormais de manière explicite la prévention des conflits et la consolidation de la paix, dans le cadre d'une approche « triple » dans laquelle tous les acteurs concernés (humanitaires, de développement et diplomatiques) sont invités à travailler ensemble pour s'attaquer aux causes profondes de la vulnérabilité, de la fragilité et des conflits, et renforcer la résilience. Ce processus ne vaut pas seulement pour les institutions de l'UE, mais aussi pour les États membres de l'UE et divers acteurs hors de l'UE, notamment les bailleurs de fonds émergents, les services et les agences des Nations unies, les banques régionales ou multilatérales de développement.

⁵ Medinilla, A., Herrero Cangas, A., Deneckere, M. 2016. *Living apart together: EU development cooperation and humanitarian aid in situations of fragility and protracted crisis*. (Document de réflexion 206). Maastricht, ECDPM.

⁶ En 2011, les services de la Commission européenne ont développé une approche permettant de définir un « cadre conjoint humanitaire-développement » pour les situations de transition, qui intègre différentes vues, l'analyse des interventions de l'UE en cours ou prévues et l'identification des priorités stratégiques.

⁷ Commission européenne, HR/VP. 2017. *Communication conjointe sur une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE*, JOIN(2017) 21 final. Bruxelles, 7 juin 2017.

⁸ Conseil de l'Union européenne 2017. *Donner un contenu opérationnel aux liens entre action humanitaire et développement*. Conclusions du Conseil, Bruxelles, 19 mai 2017.

Dans la pratique cependant, cet exercice de « pays pilotes » reste essentiellement centré sur l'amélioration de la coordination au sein même des institutions de l'UE, en particulier entre la DG DEVCO (direction générale de la coopération internationale et du développement) de la Commission européenne, la DG ECHO (direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes) et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Jusqu'ici, le degré de participation des États membres de l'UE reste d'un niveau modeste. Au niveau central, de « Bruxelles », les États membres manifestent en effet un réel intérêt pour ce processus. Au niveau du terrain cependant, ils ne s'engagent que dans les zones où ils disposent déjà de bureaux dans les pays pilotes, et uniquement lorsque ces pays pilotes figurent parmi leurs pays prioritaires ou lorsqu'ils sont engagés dans des interventions à la fois humanitaires et de développement dans ces pays. Ce n'est certainement pas le cas de la majeure partie des États membres de l'UE dans les six pays pilotes. Cela signifie que dans la pratique, en fin de compte, seul un petit nombre d'États membres participent de manière active à cet exercice dans les pays pilotes.

La sélection des pays pilotes était une décision unilatérale de la Commission européenne à Bruxelles, à l'issue d'un processus dans lequel ni les délégations de l'UE, ni les États membres de l'UE n'ont été consultés. Un état de fait qui a engendré une certaine irritation et contribué à renforcer l'impression d'être à nouveau confronté à un processus décidé « d'en haut » et imposé aux acteurs sur le terrain. Plusieurs États membres avaient demandé à ce que la liste des pays pilotes soit étendue à d'autres pays, afin de mieux correspondre à leurs priorités et leur présence dans ces pays. Une des raisons expliquant cette sélection de six pays pilotes (choisis sur une liste initiale de 14 pays dans lesquels les institutions de l'UE mettaient déjà en œuvre des approches de type nexus) est que ces pays présentent une large palette de situations et de phases différentes de crises humanitaires et de crises prolongées, ce qui met en évidence la diversité des défis et des contextes dans lesquels cette approche de type nexus pourrait être appliquée. L'on pourrait avancer que ce n'est pas forcément une mauvaise chose, puisque ce processus de pays pilotes a justement pour objectif la mise en œuvre d'approches et de solutions spécifiques aux contextes de chaque pays. Une autre raison est peut-être l'expérience en termes de contenu opérationnel, déjà bien avancée dans ces pays et avec un certain succès. En optant pour ces 6 pays, les institutions de l'UE avaient d'ores et déjà une belle étude de cas à présenter lors de l'évaluation au sein du Conseil des affaires étrangères, prévue avant la fin de la première année, sur les progrès réalisés en vue de rendre plus opérationnels les liens humanitaire-développement, notamment pour ce qui est des activités avec les États membres.

Réalisations et faiblesses

Jusqu'ici, la mise en pratique est restée limitée (ou du moins semble être restée limitée) à une série d'ateliers organisés dans chacun des six pays pilotes (pour la plupart, au cours du premier semestre de 2018), réunissant divers États membres de l'UE, ainsi que des institutions hors de l'UE (en particulier la Banque mondiale et les Nations unies). Ces ateliers ont permis de rassembler tous les acteurs concernés afin de procéder à des analyses en commun des contextes, première étape vers un meilleur échange d'informations entre les acteurs de l'aide humanitaire et les acteurs du développement, et vers des approches plus intégrées. L'objectif à cet égard est de développer une approche commune, reprise par les institutions de l'UE et les États membres, pour évaluer la situation, définir les priorités et déterminer les besoins. L'on pourrait avancer que cette analyse en commun est en soi un exercice assez simple. Elle a néanmoins mis en lumière un certain nombre de difficultés apparaissant lorsqu'on rassemble des acteurs différents, notamment lorsqu'il s'agit de combiner leurs outils et méthodes d'analyse (p. ex. le système d'alerte précoce

de l'UE en matière de conflits, les évaluations du niveau de relèvement et de consolidation de la paix de la Banque mondiale, ou les évaluations des besoins post-catastrophe du PNUD).⁹

Passer d'une analyse en commun à des objectifs communs, en particulier politiques, s'est révélé plus ardu. Si des évaluations conjointes ont bien été menées dans tous les pays pilotes, il semble que jusqu'ici aucune des phases suivantes de ce processus (définition d'objectifs communs, planification conjointe, mise en œuvre conjointe) n'ait encore pu être déployée. Plusieurs raisons expliquent cet état de fait. Premièrement, il ressort des interviews que nous avons menées que plusieurs des ateliers organisés manquaient quelque peu de clarté sur les résultats et objectifs attendus de ces évaluations conjointes. Deuxièmement, il semble que tous les ateliers ne rassemblaient pas forcément des participants disposant d'un niveau d'expertise et de compétences leur permettant de contribuer de manière efficace aux évaluations conjointes, ni de prendre les nécessaires décisions de suivi. Dans plusieurs cas, le processus s'est enlisé, tout simplement parce que les décisions nécessaires ne pouvant être prises au niveau des pays, le processus devait être repris au niveau central dans les capitales, ce qui ajoutait une strate supplémentaire avant toute prise de décision et a bridé la dynamique de ce processus. Troisièmement, la persistance de débats internes, au sein des institutions de l'UE, sur qui devrait assumer le rôle de chef de file de ce processus, ainsi que l'absence de communication claire entre le siège à Bruxelles et les délégations de l'UE sur le niveau souhaité de coopération ou de coordination entre acteurs du développement, de l'action humanitaire et de la consolidation de la paix, et sur les avancées réalisées sur le terrain en termes d'établissement de liens, n'ont pas facilité et surtout pas encouragé la participation de tous les acteurs, notamment ceux issus des États membres.

La nécessité de mettre fin aux cloisonnements et de rapprocher les cultures de travail constitue toujours un important défi dans les liens humanitaire-développement.¹⁰ Les ateliers semblent confirmer les difficultés persistantes auxquelles se heurtent les efforts visant à combler l'écart entre d'une part l'action humanitaire basée sur des principes, et d'autre part, les solutions politiques à apporter à des crises prolongées et complexes. Un obstacle majeur au contenu opérationnel du « triple nexus » est que les acteurs de l'aide humanitaire évitent souvent toute participation à un dialogue à forte dimension politique, ce qui empêche tout accord sur des objectifs communs et le cas échéant, à un niveau plus pratique, sur d'éventuelles formes de coopération entre acteurs humanitaires, de développement et politiques. À l'inverse, l'un des arguments avancés est que la participation des États membres de l'UE à cet exercice de pays pilotes est une manière de réunir un plus grand nombre d'acteurs politiques et d'établir de nouveaux liens opérationnels entre les différentes dimensions.

Le processus le plus avancé est celui en Irak, où les différents acteurs humanitaires, de développement et politiques - de l'UE et d'autres acteurs internationaux - sont parvenus à convenir d'objectifs politiques clairs (à savoir la stabilisation politique du pays) et à définir une stratégie pour les mettre en œuvre, en prenant parfaitement en compte ce faisant les priorités du gouvernement irakien. Ceci est dû au bon état d'avancement des efforts internationaux dans le pays, à la forte appropriation par le gouvernement irakien et à l'organisation en février 2018 de la conférence internationale pour la reconstruction de l'Irak, qui a créé une puissante dynamique en faveur d'une action intégrée. Le succès, dans ce cas, semble cependant être plus de nature contextuelle que le fruit du processus de pays pilotes.

⁹ L'UE a un bureau d'appui en matière d'évaluation post-crisis et de planification du relèvement, qui apporte un soutien aux délégations de l'UE et aux services de l'UE pour la planification, la mise en œuvre et les rapports des missions d'évaluation des besoins dans des situations de catastrophe ou de conflit.

¹⁰ Medinilla, A., Herrero Cangas, A., Deneckere, M. 2016. *Living apart together : EU development cooperation and humanitarian aid in situations of fragility and protracted crisis*. (Document de réflexion 206). Maastricht, ECDPM.

Des défis restent encore à relever pour relier cette nouvelle initiative à d'autres processus similaires actuellement en cours, dans lesquels les institutions de l'UE et les États membres sont aussi engagés. Plusieurs des personnes interviewées pour cette étude et actives sur le terrain, estimaient que jusqu'ici, cet exercice de pays pilotes consistait principalement en un nouvel habillage de processus LARD déjà en cours, et dans lesquels l'UE était déjà engagée, sans que pour autant ce remodelage y apporte une réelle valeur ajoutée additionnelle. Certaines d'entre elles considéraient même que ce processus régi par Bruxelles ne prenait pas suffisamment en compte les processus existants, et ne se plaçait pas non plus dans le prolongement d'autres processus afférents (tels que le Cadre d'action global pour les réfugiés en Ouganda), au risque de perdre le bénéfice des avancées réalisées par ailleurs en recommençant tout à zéro. Pour certaines des personnes interviewées, d'autres processus pourraient aussi fournir d'intéressantes informations et expériences de travail en commun des institutions de l'UE et des États membres dans des contextes similaires. En particulier, des enseignements pourraient être tirés des cadres conjoints humanitaire-développement dans d'autres pays ne faisant pas partie de l'exercice de pays pilotes, tels que le Liban, la Jordanie, la Syrie, la Turquie et le Yémen. Prendre appui sur les expériences déjà existantes est essentiel si l'on ne veut pas supplanter d'autres processus en cours au niveau local.

Une autre critique formulée à l'égard de cet exercice de pays pilotes, dans les interviews que nous avons menées, portait sur le niveau restreint d'appropriation et de leadership des autorités locales et nationales dans ce processus. Les parties prenantes locales et les pouvoirs publics locaux n'étaient associés que de manière marginale aux ateliers. Dans certains pays, cela était lié à une faiblesse des capacités, dans d'autres, c'était une absence d'intérêt politique ou de convergence avec les intérêts nationaux. Une solution pourrait être d'investir davantage dans le renforcement des capacités, de façon à ce que le pays en question puisse assurer un leadership plus important dans ce processus. Ceci dit, certains de nos interlocuteurs soulignaient également que l'absence d'un fort leadership des pouvoirs publics au niveau local est parfois aussi une chance, dans le sens où cette absence laisse une plus grande liberté d'action et de renforcement de la coordination entre bailleurs de fonds sur le terrain.

De manière générale, les avancées réalisées dans les pays pilotes restent limitées. Le principal frein structurel que nous avons pu identifier est le net décalage entre l'interprétation souvent abstraite des liens humanitaire-développement ou des approches intégrées, au niveau central (« Bruxelles »), et les réalités sur le terrain dans des situations de crise spécifiques (souvent prolongées). Un des effets de ce décalage est que cet exercice de pays pilotes a dans de nombreux cas été perçu et reçu comme une tâche en grande partie bureaucratique, ne répondant pas particulièrement à une demande claire au niveau du pays. La démarche du Conseil demandant à la Commission européenne de prioriser les approches de nexus semble ne pas avoir tenu pleinement compte des efforts déjà déployés de longue date sur le terrain, ce qui illustre une fois de plus le décalage entre le niveau central et le niveau du terrain. Le risque d'une telle déconnexion est cependant de créer des processus parallèles et de dupliquer inutilement les efforts, voire de réduire à néant les avancées réalisées dans certains processus et de les ramener à la case départ. Ce phénomène influe également de manière négative sur le potentiel de rapprochement des institutions de l'UE et des États membres.

3. L'Alliance Sahel

Créée en juillet 2017,¹¹ l'Alliance Sahel est une initiative commune de la France et de l'Allemagne, auxquelles se sont joints l'UE, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et le PNUD, en qualité d'autres membres fondateurs. Plateforme internationale de coopération, l'Alliance a pour but le renforcement de la coordination des bailleurs de fonds dans la région du Sahel, afin de pouvoir fournir une aide plus rapide et plus efficace, en particulier aux populations vulnérables dans des zones isolées. L'Alliance Sahel ayant moins d'un an d'existence, il n'est pas encore possible d'en évaluer l'impact sur le terrain. Notre étude se limite par conséquent à une analyse de la valeur ajoutée de l'Alliance Sahel, en termes d'élargissement du spectre des acteurs impliqués et de la visibilité accrue qu'elle donne au Sahel.

Une initiative prometteuse

Un aspect important de cette initiative est sa nature fortement politique, lancée en premier lieu par le président français, Emmanuel Macron, et la chancelière allemande, Angela Merkel. La création de l'Alliance Sahel a été décidée lors du Conseil ministériel franco-allemand qui s'est tenu en juillet 2017.¹² Ce patronage politique a eu pour effet de donner à cette initiative une forte visibilité et de créer une réelle dynamique, qui s'est traduite par un accroissement des ressources consacrées au Sahel, comme l'a montré la Conférence internationale de haut niveau sur le Sahel, à Bruxelles en février 2018. Cette dynamique confirme également l'importance croissante du Sahel en tant que région géostratégique pour l'UE, en termes de migration et de sécurité.

Créée dans un premier temps par un petit groupe d'acteurs, l'Alliance Sahel est ouverte à d'autres pays et organisations, notamment d'autres États membres de l'UE. L'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni ont d'ailleurs rejoint cette initiative au moment de son lancement officiel. Plusieurs autres États membres de l'UE (le Luxembourg, le Danemark et les Pays-Bas) ont exprimé leur intérêt et envisagent une adhésion. L'agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et la Fondation Bill et Melinda Gates ont rejoint l'Alliance en tant qu'observateurs. Si l'adhésion de nouveaux pays est sans conteste un signe de la mobilisation croissante des acteurs du développement pour la région du Sahel, c'est aussi une manière pour les autres États membres de l'UE de ne pas laisser la place vacante et de rester informés, et ce, de l'intérieur même de cette initiative, tout en donnant une visibilité accrue à leurs propres actions et intérêts dans la région du Sahel.

L'Alliance Sahel est souvent présentée comme le « pilier développement » d'un plus large engagement de la communauté internationale au Sahel et en particulier, un complément à l'appui apporté à la force militaire conjointe du G5 Sahel.¹³ Au-delà de la lutte contre le terrorisme et de l'arrêt des flux migratoires, l'Alliance Sahel a en effet aussi pour objectif le renforcement de la stabilité à long terme du Sahel, et promeut pour ce faire une approche intégrée pour faire face aux défis de développement et de sécurité dans la région, lesquels ne peuvent être résolus par une approche uniquement militaire. S'il semble qu'il existe un consensus sur ce qu'on a baptisé l'approche « 3D » (développement, défense, diplomatie) à mettre en œuvre dans la région, un certain nombre de débats internes ont eu lieu au sein de l'Alliance Sahel sur la place et l'importance données à la dimension de sécurité (notamment intérieure). Initialement, l'Alliance n'avait pas

¹¹ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/29876/alliance-sahel-will-reinforce-eu-work-stability-and-development-key-region_en

¹² <https://www.france-allemande.fr/IMG/pdf/fiche-alliance-sahel.pdf>

¹³ En 2014, le Burkina Faso, le Tchad, le Mali, la Mauritanie et le Niger ont créé le « G5 Sahel », groupe de pays dont l'objectif est de favoriser une coopération plus étroite au sein de la région et de s'attaquer ensemble aux challenges majeurs auxquels ces pays sont confrontés. La Force conjointe du G5 Sahel est une initiative africaine réunissant les pays du G5 Sahel et bénéficiant de l'appui de l'UE, de l'Union africaine et des Nations unies.

pour objet de s'intéresser à cet aspect, mais l'UE a posé comme condition de sa participation que la sécurité soit l'une des principales priorités de l'Alliance, dans le prolongement de la stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel.

L'Alliance Sahel centre son action sur six grands domaines de développement : emploi des jeunes et éducation, développement rural et sécurité alimentaire, énergie et climat, gouvernance, décentralisation et accès aux services de base, et sécurité. Pour chacun de ces domaines d'action, un certain nombre d'objectifs communs et d'indicateurs de résultat ont été définis, devant être atteints en 2022. Les premiers résultats tangibles mesurés selon ces indicateurs devraient être visibles et notifiés dès la première année, soit en septembre 2018, et feront l'objet d'une nouvelle évaluation trois ans, puis cinq ans plus tard. A terme, cela pourrait conduire à la mise en place d'un cadre commun de résultats entre les différents bailleurs de fonds engagés au Sahel. Ce serait un pas significatif vers une meilleure coordination entre les principaux partenaires, multilatéraux et bilatéraux, de développement dans la région.

L'Alliance Sahel a annoncé la mise en œuvre de plus de 500 projets représentant des investissements de 6 milliards d'euros sur les cinq années à venir.¹⁴ Il reste cependant à déterminer quelle part de cette enveloppe porte sur de nouveaux investissements, puisque la liste de 500 projets comprend beaucoup de projets déjà existants ou déjà prévus qui ont été rebaptisés « projets Alliance ». Ce nouvel habillage de projets sous une bannière commune vise à faciliter les synergies entre les projets en cours et les projets futurs dans la région. Les objectifs sont ambitieux et des indicateurs spécifiques de performance ont été clairement identifiés et définis. Seront-ils atteints ?

Doutes et questions sur cette initiative

Si les objectifs de cette initiative semblent clairs et faire l'objet d'un consensus, des critiques ont été formulées quant à la manière dont l'Alliance Sahel a été conçue et présentée aux autres partenaires.

Premièrement, ce projet a été élaboré dans un laps de temps très court, n'a été discuté qu'avec un tout petit groupe d'acteurs, et la participation des autres États membres de l'UE est restée marginale jusqu'à la présentation officielle de cette initiative en juillet 2017. Il n'est donc pas étonnant que dans un premier temps, elle ait été accueillie avec circonspection à Bruxelles et critiquée pour son faible caractère inclusif. Plusieurs États membres s'étonnaient notamment du fait qu'ils n'aient pas été consultés au sujet de la participation de l'UE, et se demandaient en quelle qualité la HR/VP avait signé cette initiative (en son propre nom ou au nom de l'UE ?). Le sentiment général était de plus qu'il s'agissait d'une négociation bureaucratique entre Paris, Berlin et le siège de la Banque mondiale à Washington. Dans sa phase initiale, cette initiative ne comprenait pas de règles claires sur les conditions dans lesquelles d'autres bailleurs de fonds pouvaient se joindre à l'Alliance pour le Sahel.

Il est possible qu'il ne s'agisse que des tâtonnements inhérents au lancement de nouvelles initiatives, mais il semble également que la forte pression exercée par le président Macron, qui souhaitait agir vite, ait conduit à des raccourcis dans les processus de consultation. C'est une excellente illustration du compromis à trouver entre d'une part la volonté d'agir vite et d'autre part, des processus consultatifs et inclusifs plus chronophages, qui par définition seront moins rapides et risquent de ne pas bénéficier du même niveau d'intérêt politique.

Un autre point de critique est le fait que l'Alliance Sahel soit jusqu'ici essentiellement une initiative régie par les bailleurs de fonds, qui, du moins dans les premières phases de ce processus, n'a laissé qu'un rôle

¹⁴ <https://www.afd.fr/en/sahel-alliance-launched-eur-6bn-and-500-projects-development>

marginal aux pays du Sahel. De sérieuses préoccupations, émanant notamment d'ONG, ont été formulées quant au faible degré d'appropriation de cette initiative sur le terrain, à la fois au niveau des pays partenaires dans la région Sahel et au niveau des bureaux des bailleurs de fonds dans les pays (notamment les délégations de l'UE), qui ont tous été placés devant un fait accompli. L'Alliance Sahel est actuellement en train de trouver ses marques et d'être déployée dans les pays partenaires, et l'objectif est clairement de mieux expliquer cette initiative dans les pays qu'elle concerne en premier lieu, ainsi qu'aux collaborateurs des bureaux des bailleurs de fonds dans ces pays.

Un des malentendus est lié à la mesure dans laquelle cette initiative est ou non un nouvel apport de fonds dans les pays du Sahel. Les partisans et les membres de l'Alliance Sahel avancent qu'il ne s'agit pas d'une initiative de financement et que sa fonction est surtout un rôle de coordination. Les pays du G5 Sahel ont cependant développé eux aussi leurs propres priorités nationales et régionales, formulées dans la « Stratégie du G5 Sahel pour le développement et la sécurité », et le Programme d'investissements prioritaires (PIP) qui l'accompagne. Ce PIP identifie des programmes et des projets nécessitant des financements de partenaires extérieurs, en particulier pour la toute jeune Force militaire conjointe du G5 Sahel. Les liens entre les projets rassemblés sous l'égide de l'Alliance Sahel et les projets prioritaires identifiés dans le PIP du G5 Sahel restent cependant peu clairs. Même si les priorités ne sont en fait pas très éloignées les unes des autres, il n'y a pas de réelle adéquation en termes de financement et aucun mécanisme pour créer des synergies.

Un autre aspect qui pose question est celui de la réelle valeur ajoutée de cette initiative, et la manière dont elle s'insère (ou non) dans le tissu actuel des divers processus et initiatives dans la région du Sahel. L'Alliance Sahel ajoute en effet une strate supplémentaire à une juxtaposition déjà complexe d'initiatives et de stratégies pour cette région,¹⁵ notamment la propre stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel. La nécessité de mettre en place des synergies et une coordination entre les diverses stratégies dans le Sahel a été abondamment soulignée,¹⁶ et l'Alliance doit absolument chercher à mettre à profit ces processus plutôt que de créer des structures parallèles.

Premières phases de mise en œuvre et défis restants

En termes de fonctionnement concret, l'Alliance Sahel est organisée autour d'une Unité de coordination qui durant la première année est menée par l'Agence française de développement (AFD). Sa tâche principale est de faciliter les échanges d'informations (par exemple, la cartographie des projets en cours dans la région) et les échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre les partenaires au sein de l'Alliance. Ses autres tâches sont l'organisation de missions communes, d'analyses et de formations afin d'accélérer les procédures et de rechercher des complémentarités. Certains partenaires de l'Alliance Sahel adaptent actuellement leurs procédures internes ou en mettent en place de nouvelles, afin de pouvoir travailler avec l'Alliance. L'AFD a par exemple été soumise à une forte pression au plus haut niveau l'incitant à modifier sa culture et ses modes opératoires en adoptant des procédures accélérées, en centrant son action sur des projets à plus haut risque et à impact visible à court terme, et en cherchant à collaborer de manière plus systématique avec d'autres partenaires. La Banque mondiale a mis en place trois strates de coordination : un premier niveau, qui inclut notamment ministres et responsables de haut niveau de la Banque mondiale, et se réunit deux fois par an afin d'évoquer les résultats de cette initiative. Un deuxième niveau de management, basé sur des réunions hebdomadaires de responsables de la Banque mondiale, au siège

¹⁵ Helly, D., Théroux-Bénoni L-A., Galeazzi, G., Maïga, I., Ouédraogo, F. 2017. *Cartographie sectorielle. Interventions relatives à la sécurité et à la gouvernance dans le Sahel*, ISS, ECDPM, UNOWAS.

¹⁶ Helly, D., Théroux-Bénoni L-A., Galeazzi, G., Maïga, I., Ouédraogo, F. 2015. *Sahel Strategies : Why Coordination is Imperative*. (ISS Policy Brief 76).

central. Et un troisième niveau d'interaction, au niveau du terrain cette fois, auquel sont également associés des représentants des Nations unies et des représentants des États membres de l'UE. Ce niveau de coordination se réunit plus d'une fois par semaine et adresse des comptes rendus au siège de la Banque mondiale.

L'Alliance Sahel offre de nouvelles et intéressantes opportunités pour améliorer la coordination de l'aide au développement dans la région, issue des institutions de l'UE, des États membres et d'autres bailleurs de fonds, au profit d'une action commune à la fois plus rapide et plus complémentaire. La forte impulsion politique et la priorité donnée à la fourniture de résultats concrets sont clairement des éléments positifs. Il reste cependant un certain nombre de faiblesses auxquelles, si l'Alliance veut mettre en œuvre ses promesses, il convient de remédier rapidement. Le point le plus crucial est sans doute que l'Alliance Sahel doit s'inscrire dans un cadre cohérent en mettant à profit les structures et cadres existants et en veillant à inclure tous les acteurs clés. Un des principaux points faibles de l'Alliance Sahel est lié à l'approche, beaucoup trop descendante qu'elle a adoptée durant les premières phases de son existence, et par voie de conséquence à la faible place que cette approche laisse aux pays du G5 Sahel. Ce choix fait peser un certain nombre d'incertitudes quant à l'appropriation de cette initiative au niveau local et à sa durabilité. La Commission européenne devrait par ailleurs jouer un rôle plus fort en termes de coordination au sein de l'Alliance Sahel, afin d'accroître la participation d'autres États membres de l'UE et de renforcer les liens avec la stratégie de l'UE pour le Sahel. Cela permettrait également d'éviter que l'Alliance pour le Sahel ne soit perçue comme l'apanage exclusif d'un seul État membre de l'UE.

4. Fonds fiduciaires de l'Union européenne¹⁷

Les fonds fiduciaires de l'Union européenne (FFUE) sont des instruments de l'action extérieure de l'UE, dont l'objectif est de pouvoir faire face à divers types de situations d'urgence, de post-urgence ou d'actions thématiques.¹⁸ Ces dernières années, ils sont devenus le nouvel instrument de référence de l'UE pour ses réponses aux situations d'urgence et bénéficient à ce titre d'une attention soutenue. Depuis 2014, la Commission européenne a mis en place quatre fonds fiduciaires.¹⁹

Il existe un vaste consensus sur le fait que les fonds fiduciaires peuvent apporter une réelle valeur ajoutée en termes de réponses rapides, flexibles et efficaces, en particulier en permettant un déboursement plus rapide des fonds de l'UE et en facilitant la mise en commun de ressources et la coordination entre l'UE et les États membres. Bien que le renforcement de la coordination entre l'UE et les États membres ne soit pas un des objectifs premiers des fonds fiduciaires, cela en reste néanmoins un aspect important, qui mérite une analyse plus approfondie. En théorie, les fonds fiduciaires ne sont pas seulement une modalité de mise en commun de ressources, mais recèlent également un important potentiel d'amélioration de l'efficacité de l'aide dans des États fragiles, car ils permettent aux bailleurs de fonds européens de fournir une aide ciblée, de mettre en commun leurs capacités d'analyse et de mise en œuvre sous une égide commune rassemblant différents bailleurs de fonds européens ».²⁰

¹⁷ Dans le cadre de cette étude, nous nous concentrons surtout sur l'expérience du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique.

¹⁸ Hauck, V., Knoll, A., Herrero Cangas, A. 2015. *Fonds fiduciaires de l'UE – Vers une action extérieure plus intégrée ?* (Note d'information 81), ECDPM.

¹⁹ Il s'agit du : Fonds fiduciaire de l'UE pour la République centrafricaine (Fonds fiduciaire Bêkou), du Fonds fiduciaire régional de l'UE en réponse à la crise syrienne (Fonds fiduciaire Madad), du Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique (Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique), et du Fonds fiduciaire de l'UE pour la Colombie.

²⁰ Orbie, J., Verschaeve, J., Delputte, S., Williams, Y., Steurs, L. 2017. *Improving European coordination in fragile states*, Centre for EU Studies, Ghent University.

Mise en commun de ressources

Un des principaux avantages des fonds fiduciaires est leur potentiel de mise en commun de ressources de divers bailleurs de fonds européens, ce qui à son tour permet d'accroître la coordination entre eux. Un facteur déterminant pour inciter les États membres, en particulier les États membres de plus petite taille, à contribuer aux fonds fiduciaires est lié aux modalités de gouvernance de ces fonds et au système retenu pour les droits de vote, qui met tous les bailleurs de fonds sur un pied d'égalité. Dans le cas du Fonds fiduciaire pour l'Afrique,²¹ la règle est une voix par donateur (à condition que la contribution en question dépasse le seuil de 3 millions d'euros). Dans la pratique cependant, les droits de vote ne posent pas problème car toutes les décisions sont généralement prises par consensus entre tous les bailleurs de fonds, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une procédure formelle de vote.

Il semble cependant que l'effet de levier des fonds fiduciaires n'ait pas fonctionné de manière optimale. Cela vaut plus particulièrement pour le Fonds fiduciaire pour l'Afrique, pour lequel la Commission européenne a sans doute fait preuve d'un excès d'optimisme et doit régulièrement effectuer des contributions additionnelles afin de compenser la faiblesse des contributions des États membres.²² La Commission européenne a récemment attiré l'attention des États membres sur la nécessité de remédier au déficit de financement d'un total de 1,2 milliards d'euros²³ identifié pour les trois volets du Fonds fiduciaire pour l'Afrique, les invitant à honorer leurs engagements et à accroître leurs contributions (reconstitution des ressources du Fonds fiduciaire pour l'Afrique).²⁴ Plusieurs États membres exigent cependant une évaluation en bonne et due forme des résultats avant tout nouvel engagement additionnel de financement.

Le tout premier (et seul à ce jour) audit d'un Fonds fiduciaire de l'UE est le rapport rendu par la Cour des comptes européenne (CCE) sur le Fonds Bêkou.²⁵ Si ce rapport porte un jugement positif sur le Fonds Bêkou, il pointe néanmoins sa faible influence sur la coordination entre les parties prenantes, et recommande à la Commission européenne d'améliorer la coordination des bailleurs de fonds. Il est intéressant de noter que la Commission a accepté cette recommandation, mais qu'elle a également souligné dans sa réponse qu'en créant un fonds fiduciaire, elle donnait « aux autres donateurs la possibilité de distribuer leurs fonds par l'intermédiaire de la Commission » et que « celle-ci ne peut imposer aux autres donateurs l'utilisation effective de cette possibilité ». ²⁶ Au-delà de cet argument légèrement défensif suggérant que la Commission a fait sa part du travail et que c'est aux États membres de faire le leur, le point central mis en avant par la Commission est que la condition sine qua non pour réduire la fragmentation de l'aide et renforcer la coordination est que tous les bailleurs de fonds présents (et en particulier les États membres de l'UE) acceptent d'utiliser le Fonds fiduciaire comme seul instrument d'acheminement de leur aide (ou du moins comme principal instrument). Ce constat semble aussi valoir pour le Fonds fiduciaire pour l'Afrique puisque de nombreux bailleurs de fonds s'engagent sur les questions de migration dans le cadre de projets bilatéraux, mais aussi par le biais du Fonds fiduciaire, ce qui rend la coordination encore plus ardue.

²¹ A la différence du Fonds Bêkou, qui a mis en place un système pondéré de droits de vote, au prorata des contributions – et auquel seuls quatre États membres de l'UE ont contribué.

²² https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eueta/files/contributions_0.pdf

²³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3743_fr.htm

²⁴ Le Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration « souligne un déficit de financement concernant le volet "Afrique du Nord" du fonds fiduciaire de l'UE, ainsi que les volets "Sahel et lac Tchad" et "Corne de l'Afrique" ; des fonds supplémentaires apportés conjointement par l'UE et par les États membres devront donc également être mobilisés dans les mois à venir. » COM(2018) 250 final.

²⁵ Cour des comptes européenne, Rapport spécial n° 11/2017 : *Le fonds fiduciaire Bêkou de l'UE pour la République centrafricaine : un début chargé d'espoir malgré quelques insuffisances*.

²⁶ Voir les réponses de la Commission au rapport spécial de la Commission européenne n°11/2017 sur le Fonds fiduciaire Bêkou de l'UE, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_11/SR_BEKOU_FR.pdf.

La question qui se pose est de savoir si la Commission a bel et bien pris toutes les dispositions nécessaires pour inciter les États membres à acheminer leurs ressources et leurs capacités de mise en œuvre par le biais des fonds fiduciaires.

Accélérer la mise en œuvre et renforcer la coordination sur le terrain

Si jusqu'ici les fonds fiduciaires ont surtout mis l'accent sur l'accélération de l'identification des projets et du processus d'approbation, ils n'ont pas encore répondu aux attentes suscitées en termes de renforcement de la coordination des bailleurs de fonds sur le terrain. La nécessité de réponses rapides et de donner une forte visibilité aux actions financées par le Fonds fiduciaire pour l'Afrique a relégué au second plan la coordination entre l'UE et les États membres.

La Commission avance qu'elle a fait sa part du travail en accélérant ses propres procédures internes (voire en prenant parfois des « raccourcis »), en particulier en termes d'identification et d'approbation des projets. La forte pression en faveur d'une réponse rapide a permis de réduire de manière significative les délais entre l'identification et l'adoption d'une action donnée (qui passent de 12-18 mois à 3-4 mois). Cela s'est traduit par une augmentation spectaculaire du nombre de projets en très peu de temps.

Pour simplifier encore davantage et accélérer ce processus, plusieurs fonds fiduciaires²⁷ donnent a priori la préférence aux agences des États membres de l'UE (p. ex. AFD, GIZ, LuxDev, Enabel, etc.) pour mettre en œuvre les activités financées par le biais du fonds fiduciaire. Cette préférence accordée par défaut aux agences des États membres semble être un des aspects incitant ces derniers à participer (et contribuer) au fonds fiduciaire en question (et mettre à profit leur investissement ?). Cela s'est traduit par l'approbation rapide de projets « reconditionnés » ou par la continuation de projets existants déjà mis en œuvre par certaines agences. Cette accélération des procédures²⁸ n'est cependant pas dénuée de risques, ni de défis, et a sans conteste eu des effets indésirables.

Premièrement, l'approbation accélérée des projets laisse peu de marge (et de temps) pour organiser des consultations de la base ou procéder à de solides analyses contextuelles. Dès lors, les dynamiques locales d'économie politique et les modèles locaux de migration et de déplacements n'ont pas été suffisamment pris en compte, ce qui s'est traduit dans la première génération de projets de fonds fiduciaires, par l'adoption d'interventions rapides, du sommet vers la base. Parmi les personnes interviewées, plusieurs estimaient que nombre des projets sélectionnés dans ce cadre n'auraient jamais été approuvés dans la procédure d'approbation des projets du FED, dont les règles sont beaucoup plus strictes dans la phase d'identification et de formulation, mais elles reconnaissaient en même temps que cette procédure aurait été beaucoup plus longue.

Une deuxième critique formulée au sujet de ce processus accéléré de sélection et d'approbation des projets est son effet délétère en termes de transparence et de reddition de comptes.²⁹ Un autre risque identifié est celui de potentiels conflits d'intérêts. Comme le soulignait une étude récente, la priorité accordée aux accords

²⁷ Les actes de création du Fonds Békou et du Fonds fiduciaire pour l'Afrique accordent de manière explicite la priorité aux projets de mise en œuvre gérés par les États membres dans le cadre d'accords délégués.

²⁸ Herrero Cangas, A., Knoll, A. 2016. *The EU Trust Fund for Africa : A new EU instrument to accelerate peace and prosperity?* GREAT Insights Magazine, volume 5, numéro 1, ECDPM.

²⁹ Le rapport de la Cour des comptes européenne sur le Fonds Békou attirait l'attention sur de possibles conflits d'intérêts lorsque, dans certains cas, les États membres étaient représentés au sein du comité opérationnel – prenant les décisions sur les projets à financer – par leur propre agence de mise en œuvre.

délégués avec des États membres contribue à créer une dynamique dans laquelle les États membres « poussent » leurs projets et passent des accords entre eux, dynamique qu'il semble difficile d'éviter.³⁰

En dépit de l'accélération des procédures d'identification des projets, la passation de contrat prend toujours du temps. Les délais dépendent notamment de la situation du pays, du personnel disponible dans les délégations de l'UE, ainsi que du niveau de réactivité et de flexibilité des différents acteurs de la mise en œuvre. Un défi majeur pour l'action conjointe dans le cadre des fonds fiduciaires est également la mesure dans laquelle les agences de mise en œuvre sont prêtes à faire les ajustements nécessaires de leurs propres règles et procédures. Il semble cependant que les agences de mise en œuvre des États membres éprouvent encore une certaine réticence ou des difficultés à suivre le rythme et les procédures accélérées que la Commission leur impose. Cela est lié au fait que les agences de mise en œuvre, en particulier les plus grandes, sont liées par leurs propres ensembles de procédures complexes, difficiles à comprimer, ou bien parce que ce recours à des procédures accélérées ou alternatives³¹ pourrait affecter leurs propres intérêts et préférences (par exemple en termes de sous-traitance, d'achat de matériel ou de recrutement de personnel). De plus, la collaboration avec certaines agences est parfois moins facile en raison de grandes différences en termes de capacités ou d'absence d'expérience sur certaines des questions au cœur de l'action du Fonds fiduciaire pour l'Afrique, telles que migration, gouvernance aux frontières et déplacements forcés.

Les agences de mise en œuvre des États membres explorent différentes manières de renforcer la collaboration et la coordination entre elles (notamment par le biais du réseau Practitioners Network),³² en se basant sur les pratiques existantes et en utilisant les fonds fiduciaires pour y parvenir. Une collaboration de bon niveau est déjà en place dans un certain nombre de projets dans le cadre du Fonds fiduciaire pour l'Afrique, qui recherchent activement des complémentarités et une mise en œuvre conjointe, et ce, parfois dès la phase initiale de conception des projets.³³ Par ailleurs, dans la plupart des projets, des comités de pilotage associant les partenaires de mise en œuvre et les pays bénéficiaires sont mis en place. Au Maroc par exemple, un groupe local de coordination a été créé entre plusieurs bailleurs de ce fonds fiduciaire, parmi lesquels les États membres de l'UE, la Suisse et la Norvège.

Une des questions centrales ici est de savoir quel degré de proactivité et de soutien peut et devrait être celui de l'UE pour encourager davantage des formes d'action conjointe de ce type. Après avoir agi surtout en distributeur de fonds pour la mise en œuvre rapide de projets, au détriment de la coordination, la Commission européenne tente désormais de manière croissante de mettre plus d'ordre dans son action et de renforcer la coordination entre les diverses entités de mise en œuvre. Elle le fait par exemple en concevant des programmes qui couvrent une plus vaste zone géographique, au lieu d'un éparpillement de petits projets, en répartissant les tâches entre les agences de mise en œuvre et en approuvant des projets sur la base de leur avantage comparatif respectif. Elle le fait aussi par le biais de cadres communs de résultats,³⁴ pour mesurer

³⁰ Carrera, S., Den, H., Núñez Ferrer, J. 2018. *Oversight and Management of the EU Trust Funds: Democratic Accountability Challenges and Promising Practices*. Rapport spécial du CEPS.

³¹ Si plusieurs agences de mise en œuvre peuvent utiliser des dispositions PAGODA standards pour simplifier les négociations de contrats, les grandes agences semblent tenir à utiliser leurs propres procédures, en particulier lorsqu'il s'agit d'approvisionnement, afin de préserver leurs intérêts.

³² Le réseau *Practitioners' Network of European Development Cooperation* est plateforme informelle rassemblant des agences et institutions publiques européennes dont la mission est de mettre en œuvre la coopération au développement bilatérale et de l'UE.

³³ Par exemple, le projet « GAR-SI SAHEL (Groupes d'action rapide – Surveillance et intervention au Sahel) » est mis en œuvre dans les États membres de G5 Sahel et au Sénégal par la fondation espagnole Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), qui agit en tant que chef de file d'un consortium de plusieurs États membres de l'UE (France, Italie, Portugal).

³⁴ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euettfa/files/eu-emergency-trust-fund-results-framework-25042016_en_2.pdf

les impacts collectifs du Fonds fiduciaire pour l'Afrique sur la base d'un ensemble de 19 macro-indicateurs définis en commun,³⁵ couvrant les quatre priorités stratégiques du fonds fiduciaire. Les résultats sont communiqués à l'aide d'une plateforme publique de rapports (*AKVO Really Simple Reporting*)³⁶ pour tous les projets et programmes financés par le biais du Fonds fiduciaire. C'est sans conteste une évolution positive et un pas de plus vers la mise en place d'un système commun de reporting et de suivi des objectifs et indicateurs des fonds fiduciaires. Il apparaît cependant que plusieurs agences de mise en œuvre rencontrent toujours des difficultés en termes d'utilisation de cette plateforme et de fréquence accrue des rapports, comme le demande désormais la Commission.

Renforcer le poids politique et la visibilité de l'UE

Parmi les institutions de l'UE et les États membres, l'opinion générale sur le Fonds fiduciaire pour l'Afrique est qu'il a servi de catalyseur d'un plus fort engagement de l'UE et des États membres et d'une collaboration renforcée au niveau politique sur les migrations. A cet égard, le Fonds fiduciaire pour l'Afrique a d'ailleurs joué un rôle non négligeable dans l'adoption d'une déclaration conjointe Afrique-UE sur la migration lors du Sommet de La Valette en 2015, et constitue désormais un instrument clé de la mise en œuvre du Cadre de partenariat avec les pays tiers dans le domaine de la migration mis en place par l'Agenda européen en matière de migration,³⁷ auquel les États membres sont pleinement associés. Pour nombre de nos interlocuteurs dans le cadre de cette étude, le Fonds fiduciaire pour l'Afrique apportait une réponse au sentiment politique, en Europe, d'urgence à stopper la migration irrégulière vers les pays européens, et a permis une collaboration plus étroite et des échanges accrus d'informations entre l'UE, les États membres et les autorités nationales des pays partenaires sur les questions liées à la migration. C'était le cas au niveau du Conseil stratégique, mais aussi au niveau des comités opérationnels chargés de l'approbation des projets pour les trois volets géographiques du Fonds fiduciaire pour l'Afrique.

La mise en place de groupes sur la migration (« migration+ groups »)³⁸ et la nomination de spécialistes des migrations dans les délégations de l'UE ont également permis le développement d'un bon niveau de dialogue et d'échange d'informations entre l'UE et les États membres, ainsi qu'une meilleure compréhension des moteurs et des dynamiques de migration. L'alignement des politiques entre l'UE et ses États membres demeure cependant une tâche peu aisée, du fait de la nature fortement politique des questions liées aux migrations. Le Fonds fiduciaire pour l'Afrique a notamment été critiqué pour son centrage étroit sur la gestion des migrations et divers acteurs, y compris certains États membres, ont réclamé le maintien de l'approche plus large envisagée dans le cadre des cinq piliers de la déclaration de La Valette.

Les fonds fiduciaires font désormais partie intégrante des instruments de l'action extérieure de l'UE. Certains sont même d'avis qu'ils permettent à l'UE d'être encore plus pertinente et stratégique dans ses politiques extérieures, et notamment dans ses réponses aux situations de crise. La valeur politique des fonds fiduciaires est souvent mise en avant, en tant qu'avancée positive, dans le sens où ils envoient un message fort d'engagement et constituent des instruments opérationnels d'une importance centrale dans l'appui aux

³⁵ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eueta/files/list_of_eutf_macro_indicators_and_their_definitions_vf.pdf

³⁶ Le *Really Simple Reporting System* d'AKVO permet aux fonds fiduciaires de collecter, de mettre à jour et de stocker des données détaillées de projet et de programme, et les aide à suivre, analyser et communiquer les activités du fonds fiduciaire.

³⁷ Le principal objectif du Cadre de partenariat sur la Migration est d'améliorer la coopération sur le retour et la réadmission, ainsi que sur la gouvernance des migrations de manière plus large, en utilisant l'influence des politiques de l'UE, notamment sa politique de coopération au développement et le financement des fonds fiduciaires.

³⁸ Ces groupes sur la migration rassemblent les délégations de l'UE, les États membres de l'UE et plusieurs autres pays européens (la Suisse et la Norvège sont membres permanents), tandis que d'autres pays, des agences ou institutions des Nations unies et des chercheurs peuvent être invités à participer aux travaux en fonction des ordres du jour.

réponses de l'UE aux crises, telles que la reconstruction post-conflit en Afrique centrale, la crise en Syrie, les défis posés par la migration et les réfugiés, ou l'appui au processus de paix en Colombie.

5. Observations communes aux trois initiatives : Moteurs et freins d'une plus forte coordination

Les trois initiatives présentées ci-dessus ont été analysées séparément, sous l'angle de leur contribution jusqu'ici au renforcement de la coordination européenne, et de ce fait, au renforcement de l'efficacité face à des priorités pressantes. Leur création étant relativement récente, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions, quelles qu'elles soient, quant à leur efficacité et leur capacité à fournir des résultats. L'on peut néanmoins formuler un certain nombre d'observations communes à ces trois initiatives, notamment sur la manière dont elles contribuent à rapprocher les institutions de l'UE et les États membres, et pourquoi. Notre analyse fait, de manière générale, apparaître des résultats mitigés. Nous notons ci-dessous un certain nombre d'observations sur ce qui semble constituer les moteurs et les freins d'une meilleure coordination, ainsi que sur les compromis qui restent à trouver et doivent absolument être pris en compte.

Ces trois initiatives ont toutes en commun des caractéristiques liées au contexte. Elles portent en effet toutes les trois sur des **pays en situation de fragilité et/ou de crise prolongée**. C'est précisément dans ces contextes que les défis, mais aussi la nécessité d'une meilleure coordination sont les plus forts. Ces trois initiatives mettent en évidence la **volonté collective de l'UE d'agir vite et de manière plus coordonnée** face à des situations fragiles, des crises prolongées ou des pays en proie à des conflits. **La difficulté** est cependant **de faire en sorte que ces engagements pris au niveau politique puissent trouver une traduction au niveau opérationnel sur le terrain**.

Les trois processus analysés offrent une illustration concrète de ce qu'on appelle l'« approche de nexus » (humanitaire/développement/paix, développement/sécurité, développement/migration), une approche que les institutions de l'UE et les États membres adoptent de manière croissante pour aborder des situations complexes de manière intégrée. Ces **approches de nexus requièrent une plus grande coordination entre les divers acteurs impliqués** et de plus fortes synergies entre les différents processus en jeu dans ces contextes.

Si le consensus politique sur la valeur et la nécessité de ces approches est quasi-général, **un grand nombre de défis restent encore à résoudre pour les mettre en pratique**. Ces trois initiatives ont été confrontées à des débats internes sur **l'articulation entre les diverses dimensions** des liens qu'elles veulent établir. Du fait du grand nombre d'acteurs de ces processus et de leurs différences en termes de cultures et d'approches organisationnelles (un facteur encore compliqué par l'élargissement progressif à des acteurs hors de l'UE, tels que la Banque mondiale ou les Nations unies), cet exercice est encore plus ardu et semble réclamer un leadership qui se charge de coordonner les divers aspects. L'harmonisation ou du moins la mise en **compatibilité des règles et procédures respectives** nécessite un investissement important en termes de temps et de ressources. Cela pourrait dissuader certains acteurs et ne pas plaider en faveur du renforcement de la coordination, sauf s'il existe des gains manifestes et non négligeables, que ce soit en termes de réduction des coûts de transaction, de renforcement de l'efficacité, de plus forte influence politique et visibilité, ou d'accès à de nouvelles sources de financement.

Il semble que pour chacune de ces trois initiatives certains éléments aient été déterminants dans le choix du niveau d'engagement des États membres : **meilleur accès à l'information** (cela vaut plus particulièrement pour l'exercice de pays pilotes), **ne pas rester en dehors de processus clés** (cela vaut plus

particulièrement pour l'Alliance Sahel) et la possibilité d'**exercer une influence et de participer à la prise de décisions** (cela vaut plus particulièrement pour les fonds fiduciaires). De potentiels facteurs dissuasifs apparaissent dans les cas de divergences entre les agendas des institutions de l'UE et de divers États membres de l'UE. De manière générale, les États membres de l'UE sont prêts à jouer le jeu de la coordination, tant que le renforcement de la coordination de l'UE va dans le sens de leurs propres priorités et/ou de leur propre profil sur la scène internationale. A cet égard, il s'agit en fait d'un **compromis à trouver entre d'une part une action collective et une visibilité de l'UE**, et d'autre part les préoccupations pour plusieurs États membres de maintenir un profil haut sur certains sujets ou conserver leur leadership dans certains domaines (comme c'est le cas par exemple de la France pour l'Alliance Sahel).

Ces trois initiatives ont toutes bénéficié, de différentes manières, d'un **appui et parrainage politique au plus haut niveau**. Il faut y voir à la fois la cause et la conséquence du fort niveau d'intérêt et d'engagement collectif des institutions de l'UE et des États membres, qui souhaitent en effet pouvoir faire face de manière plus efficace et plus intégrée aux défis migratoires, sécuritaires et de développement en Afrique, en particulier au Sahel. Notre analyse montre également qu'en dépit de ce fort soutien politique et de cette demande de réponses rapides et efficaces de l'UE, l'alignement des systèmes institutionnels et des facteurs incitatifs n'est pas encore d'un niveau suffisant pour tirer pleinement profit d'une approche collective « à 27 », en particulier lorsqu'il s'agit de questions politiques et aussi sensibles.

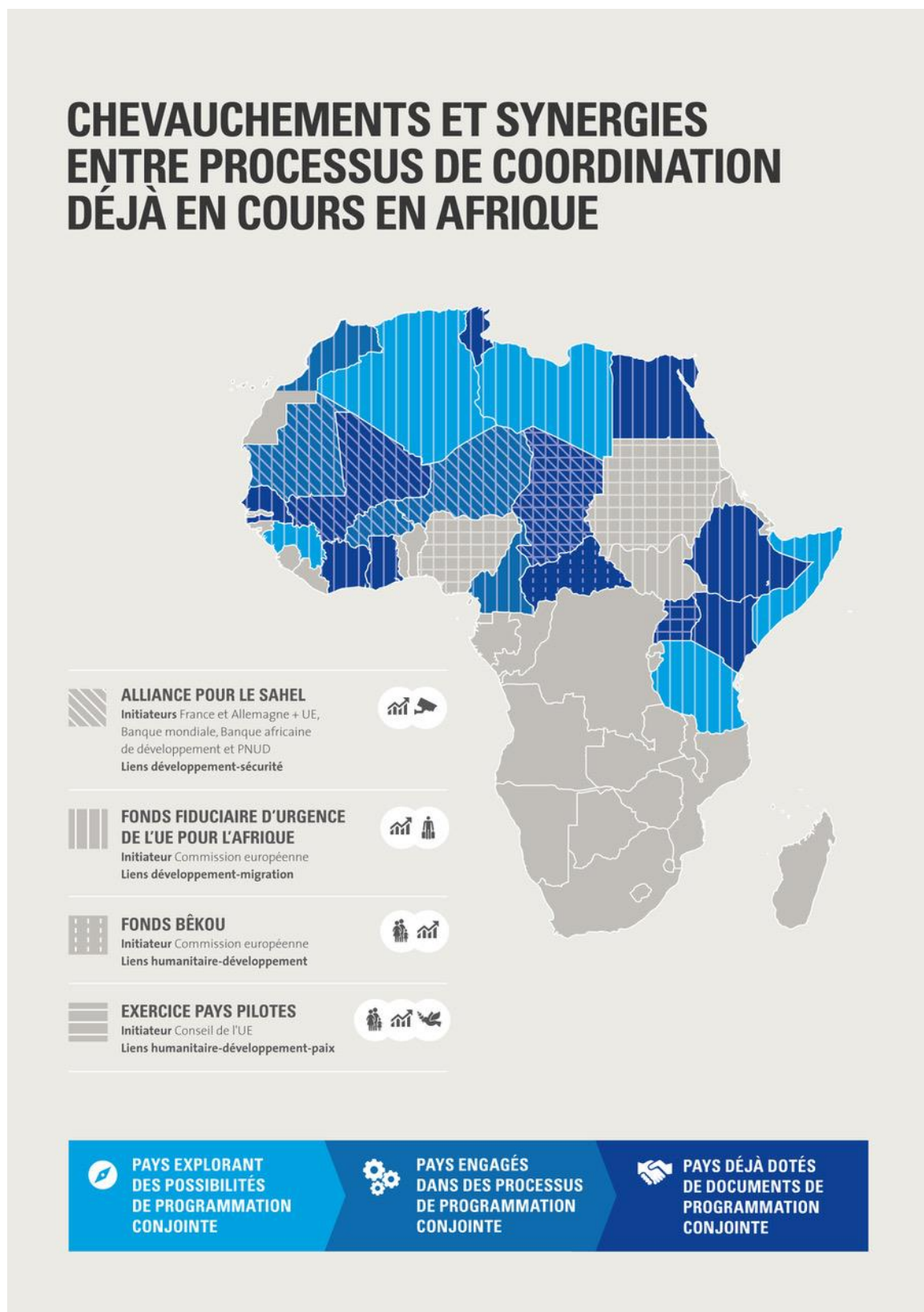
Dans ces trois initiatives, le fort soutien politique dont elles bénéficient respectivement a joué un rôle essentiel - mais pas suffisant - pour **renforcer la rapidité, la flexibilité et la coordination**. Nous avons noté la manière dont cette pression politique en faveur de résultats rapides et tangibles a contribué à accélérer les procédures au sein de la Commission européenne (par le biais des fonds fiduciaires), ainsi qu'au sein d'agences de mise en œuvre de plusieurs États membres (telles que l'AFD dans le cas de l'Alliance Sahel). Cette **pression en faveur de réponses rapides a cependant aussi conduit à des « raccourcis » dans les procédures bureaucratiques en place** (telles que l'évaluation des projets et le contrôle de leur qualité) et à **court-circuiter un certain nombre de processus de consultation**, qui contribuent normalement à renforcer l'appropriation et le caractère inclusif. Cet aspect met en lumière un premier **compromis à trouver entre une fourniture plus rapide de l'aide**, d'une part, **et une forte appropriation et une nature inclusive**, d'autre part. A l'heure actuelle, l'intérêt politique est de manière manifeste fortement centré sur la rapidité des réponses.

Une trop grande rapidité pourrait cependant avoir pour effet indésirable de réduire la capacité locale à développer un réel sentiment d'appropriation des divers processus. Ces trois initiatives montrent l'existence de tensions et la nécessité de trouver un équilibre entre, d'une part la volonté d'agir vite et de fournir des résultats rapides et tangibles en accélérant les procédures de mise en œuvre, et d'autre part, la nécessité de faire en sorte que toutes les actions se complètent les unes les autres, contribuent à des résultats durables et renforcent l'appropriation et la stabilité à long terme. Il est intéressant de noter qu'au niveau central, au siège, l'on reproche souvent à l'UE de ne pas agir assez vite, tandis que sur le terrain, certains praticiens du développement lui reprochent de vouloir aller trop vite. L'appropriation et l'autonomisation au niveau local sont également des facteurs clés pour assurer la stabilité à long terme et la durabilité des divers processus.

Comme le montre l'expérience, et comme l'illustrent parfaitement l'exercice de pays pilotes et l'Alliance Sahel, il est essentiel de mettre à profit les processus et structures déjà en place, plutôt que de chercher à réinventer la roue. La coordination ne se fait pas dans un absolu dénué de tout contexte et il est par conséquent essentiel de **prendre en compte tous les processus et dynamiques en cours dans le pays**. Une première étape pour éviter la duplication des efforts et optimiser le niveau d'adhésion des acteurs déjà

impliqués dans les exercices existants de coordination, est d'inventorier attentivement, de prendre en compte et de soutenir les efforts qui sont déjà déployés sur le terrain, notamment en matière de programmation conjointe (figure 1).

Le succès des initiatives pilotées au niveau local dépend également des **ressources humaines disponibles pour les mettre en œuvre**. A cet égard, il est essentiel que les acteurs sur le terrain disposent de l'expertise et des compétences requises pour le projet en question, de la capacité à prendre des décisions, et d'un bon niveau de motivation et de soutien de la part du siège. Cela vaut plus particulièrement lorsqu'il s'agit de la relation entre le siège et le terrain. Les aspects qui posent problème aux acteurs sont souvent liés à une faiblesse des flux d'information et à un besoin accru de confiance et de reconnaissance mutuelle, ainsi qu'une plus forte complémentarité.

Figure 1 : Chevauchements et synergies entre les processus de coordination de l'UE déjà en cours en Afrique³⁹

³⁹ Cette figure présente la couverture géographique en Afrique des trois initiatives analysées dans cette étude, et met en lumière les chevauchements et les synergies potentielles entre elles, ainsi que les processus de programmation conjointe déjà en cours dans ces pays. Des processus de programmation conjointe sont aussi mis en œuvre dans d'autres pays en Afrique (non mentionnés dans cette figure).

6. Conclusion

Les institutions de l'UE et les États membres s'accordent tous sur l'importance d'agir ensemble, de manière coordonnée, rapide et intégrée, face aux situations de fragilité et de crises prolongées. Un certain nombre d'initiatives récentes, telles que celles analysées dans la présente étude, ont notamment pour objectif de montrer au monde, aux citoyens de l'UE et aux pays partenaires, que l'UE dans son ensemble prend ces défis au sérieux et qu'elle est déterminée, à son plus haut niveau, à les résoudre par le biais de sa politique extérieure sous tous ses aspects.

La coopération au développement est l'un des aspects de l'action extérieure de l'UE. C'est également un domaine de compétence partagée et parallèle,⁴⁰ comme défini dans le Traité sur l'Union européenne. Ce même traité oblige également les institutions de l'UE et les États membres à coordonner leurs activités. En dépit des engagements politiques réitérés à collaborer plus étroitement, du point de vue juridique et politique, les institutions de l'UE et les États membres ne disposent que d'une capacité limitée pour se contraindre les uns les autres à se conformer à cette obligation.

Dans la pratique, la coordination s'est révélée être une tâche peu aisée. Trop souvent, elle s'enlise dans des processus bureaucratiques ou est entravée par l'absence de soutien politique et d'un bon niveau d'adhésion des États membres, du siège ou sur le terrain. Comme nous le savons, tout le monde est partisan d'une plus forte coordination, mais personne ne veut être coordonné. Le rôle de coordination qui est celui de l'UE face à des situations fragiles nécessite néanmoins, et sans doute davantage que dans d'autres situations, que les États membres soient réellement disposés à faire des efforts pour être coordonnés.

Quel pourrait être et devrait être alors le rôle de la Commission européenne ? Une étude récente sur l'amélioration de la coordination européenne dans les pays fragiles⁴¹ avance que l'UE pourrait et devrait jouer un rôle de facilitation, en favorisant les initiatives existantes de mise en œuvre conjointe et en fournissant des biens et services communs de coordination dans les États fragiles, sans nécessairement chercher à planter un drapeau de l'UE sur tous les efforts de coordination.

La programmation conjointe et la mise en œuvre conjointe restent deux éléments phares des processus de l'UE pour inciter les institutions de l'UE et les États membres à renforcer leur collaboration mutuelle, à mettre en commun leurs ressources, à réduire la fragmentation et à booster l'efficacité. Des avancées notables ont été réalisées dans ces deux domaines ces dernières années. Actuellement, plus de 60 pays sont engagés dans la mise en œuvre (à différents stades) de processus de programmation conjointe. Il est donc essentiel de clarifier les rôles de toutes les parties prenantes, et d'actualiser les conseils et recommandations à leur intention. La notion même de mise en œuvre conjointe et ses modalités doivent également faire l'objet d'une clarification plus poussée.

Il convient aussi d'explorer plus avant de nouvelles voies et de nouvelles manières plus complémentaires, moins bureaucratiques et plus flexibles, de renforcer la coordination et la mise en œuvre conjointe, en particulier dans des pays fragiles ou en proie à des conflits. Au-delà des processus institutionnalisés de l'UE, il existe des exemples d'approches conjointes, mises en œuvre au niveau des pays, hors des cadres formels et de leurs procédures. De telles initiatives ne sont pas nécessairement des processus gérés par l'UE, sont parfois ouvertes aux bailleurs de fonds hors de l'UE, peuvent prendre de multiples formes et recouvrent des

⁴⁰ Une compétence parallèle est un type spécifique de compétence partagée dans laquelle l'exercice par l'UE de ses compétences ne signifie pas que les États membres renoncent aux leurs.

⁴¹ Orbie, J., Verschaeve, J., Delpitte, S., Williams, Y., Steurs, L. 2017. *Improving European coordination in fragile states*, Centre for EU Studies, Ghent University.

degrés divers de coordination. L'examen de tels exemples (y compris bonnes pratiques et expériences ayant échoué) peut fournir de précieux enseignements sur les dynamiques positives et négatives, et les freins de la coordination de l'UE au niveau du terrain.

Dans ce contexte, plusieurs questions clés se posent : Comment faire en sorte que les différents processus en jeu se renforcent mutuellement ? De manière plus spécifique, comment relier ces nouvelles initiatives « ad hoc » et ces processus parallèles de façon à ce qu'ils se complètent mutuellement ? Devraient-ils - et le cas échéant, pourraient-ils - être rattachés à d'autres processus plus larges, rassemblant l'ensemble de la « famille » UE (et d'autres ?), tels que la programmation conjointe et la mise en œuvre conjointe ? Que pourrait-on mettre en place pour inciter davantage (et de manière efficace) les institutions de l'UE et les États membres à renforcer leur collaboration ? Comment graisser les rouages (structurels, opérationnels, conceptuels, politiques) qui freinent actuellement le renforcement de la coordination de l'UE et des États membres ?

S'il existe une foule de bonnes raisons qui incitent les institutions de l'UE et les États membres à renforcer leur collaboration mutuelle et à unir leurs forces, il existe également un certain nombre de facteurs expliquant que l'UE et les États membres ne souhaitent pas s'engager pleinement dans des exercices de coordination de grande envergure et approfondir leur collaboration. Il est par conséquent essentiel de faire preuve de réalisme quant à la faisabilité des objectifs, en accordant une attention particulière aux défis et obstacles de mise en œuvre et aux compromis à rechercher pour les institutions de l'UE et les États membres, et d'ajuster en conséquence le niveau des ambitions.

Annexe 1 : Liste des personnes interviewées

Institution	Nombre de personnes interviewées	
Institutions de l'UE		
DEVCO	2	Dir B, Unité B2, Résilience, Fragilité
DEVCO	1	Dir A, Unité A2, Développement, Financement, Efficacité, Relations avec les États membres
DEVCO	2	Dir E, Unité E2, Afrique de l'Ouest
ECHO	1	Dir C, Unité C1, Politique de développement et stratégie régionale
ECHO	1	Antenne de la DG ECHO, Nigéria
SEAE	1	Afrique, Division 3, Afrique de l'Ouest
SEAE	1	GLOBAL — Droits de l'homme, Questions mondiales et multilatérales, Division 5, Coordination de la coopération au développement
SEAE	1	Délégation de l'UE au Nigéria et auprès de la CEDEAO
SEAE	1	Délégation de l'UE au Cameroun
SEAE	2	Délégation de l'UE au Mali
SEAE	1	Délégation de l'UE au Tchad
Organisations internationales		
Banque mondiale	2	Washington et Bruxelles
Fondations et organisations de la société civile		
VOICE	2	Bruxelles
ONE, France	2	Paris
Gates Foundation	2	Paris
Open Society Foundation	1	Bruxelles
États membres de l'UE		
Danemark	1	Ministère des Affaires étrangères, Copenhague
Danemark	1	Ambassade du Danemark en Ouganda
France	1	Ministère des Affaires étrangères, Paris
France	1	Représentation permanente auprès de l'UE, Bruxelles
Allemagne	2	Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, Bonn
Allemagne	2	Représentation permanente auprès de l'UE, Bruxelles
Italie	2	Représentation permanente auprès de l'UE, Bruxelles
Espagne	1	Représentation permanente auprès de l'UE, Bruxelles

Suède	1	Représentation permanente auprès de l'UE, Bruxelles
Royaume-Uni	5	Londres, Représentation permanente auprès de l'UE, Bruxelles, et antennes au Tchad et au Nigéria
Agences de développement		
Réseau Practitioners Network	3	Bruxelles
Agence française de développement (AFD)	2	Bruxelles et Paris
Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI)	1	Bruxelles
Centres d'étude et think tanks		
Centre for EU Studies, Ghent University	1	Gand
Institut allemand de développement (DIE)	2	Bonn
<i>Certaines personnes ont été interrogées à plusieurs reprises</i>		

Bibliographie

- Agence française de développement, (2018), *Alliance Sahel - Investir dans l'avenir du Sahel*, dossier de presse, <https://www.afd.fr/sites/afd/files/2018-02-05-18-11/alliance-sahel-dossier-presse.pdf>
- Ahmed, B., Danda, M., Grant, A., Ntousas, V., Raineri, L., Rossi, A., Sagna, S. et Venturi, B. (2018), *The security–migration–development nexus revised: a perspective from the Sahel*. Foundation for European Progressive Studies / Istituto Affari Internazionali (IAI).
- Barakat, S., Rzeszut, K., et Martin, N. (2011), *Multi-Donor Trust Funds: Impact on Aid Effectiveness (Systematic Review)*. DFID Systematic Reviews, juin 2011.
- Broberg, M., & Holdgaard, R. (2015). *EU development cooperation Post-Lisbon: main constitutional challenges*. European Law Review, 40(3), 349-370.
- Bossuyt, J., Sherriff, A., Tollenaere, M., Veron, P., Sayos, M., Di Ciommo, M. (2017). *Strategically Financing an effective role for the EU in the world: First Reflections on the next EU Budget*, ECDPM.
- Burnay, M., Deneckere, M., Hauck, V., Raube, K., (2016). *Does the EU have the right instruments to finance assistance in protracted crises and the needs of upper middle income countries?* Étude demandée par la Commission des affaires étrangères du Parlement européen, novembre 2016.
- Carbone, M. (2017), *Make Europe happen on the ground? Enabling and constraining factors for EU aid coordination in Africa*. Development Policy Review, 35(4), pp. 531-548
- Carrera, S., Den, H., Núñez Ferrer, J. (2018). *Oversight and Management of the EU Trust Funds: Democratic Accountability Challenges and Promising Practices*. Rapport spécial du CEPS, étude demandée par la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, février 2018.
- Castillejo, C., (2017), *The European Union Trust Fund for Africa: what implications for future EU development policy?*, Briefing Paper 5/2017, Institut allemand de développement / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
- Castillejo, C., (2016), *The European Union Trust Fund for Africa: A Glimpse of the Future for EU Development Cooperation*, Document de réflexion 22/2016, Institut allemand de développement / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
- Châtaignier, J.M., (2018), *Sécurité et développement au Sahel : enjeux et perspectives d'une approche intégrée pour le retour à une paix durable*, <https://fr.linkedin.com/pulse/sécurité-et-développement-au-sahel-enjeux-dune-pour-le-chataigner>
- Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (2018), *Relevé de conclusions*, 8 février 2018, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/releve_de_conclusions_du_comite_interministeriel_de_cooperation_internationale_et_du_developpement_-_08.02.2018_cle4ea6e2-2.pdf
- Cosgrove-Sacks, C., Santos, C. (2001), *Europe, Diplomacy, and Development: New Issues in EU Relations with Developing Countries*. Palgrave.
- Conseil de l'Union européenne, (2017), *Conclusions du Conseil sur le Rapport spécial no 11/2017 de la Cour des comptes européenne : Le fonds fiduciaire Békou de l'UE pour la République centrafricaine : un début chargé d'espoir malgré quelques insuffisances*. 11 décembre 2017, 15569/17, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15569-2017-INIT/fr/pdf>
- Conseil de l'Union européenne, (2017). *Conclusions du Conseil sur Donner un contenu opérationnel aux liens entre action humanitaire et développement*, 19 mai 2017, 9383/17, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9383-2017-INIT/fr/pdf>
- Commission européenne, (2018), *Communiqué final de la Conférence internationale de haut niveau sur le Sahel*, 23 février 2018, Bruxelles,

http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-1166_fr.htm

Commission européenne, (2018), *Rapport annuel 2027 sur le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique*, mars 2018,

https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/2017_tffa_fr_web_lowres_final05.pdf

Commission européenne, (2018), *Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration*, COM(2018)250 final

Commission européenne, (2018), *Fonds fiduciaire de l'Union européenne pour la République centrafricaine « Fonds Békou » - Rapport annuel d'activités et de résultats 2017*

Commission européenne, (2017), *Communication conjointe sur une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE*, JOIN(2017) 21 final. Bruxelles, 7 juin 2017.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017JC0021&from=EN>

Commission européenne, (2017), *Evaluation of EU Joint Programming Process of Development Cooperation (2011-2015) - Final Report*. ADE/COWI

Commission européenne, (2016), *EU Emergency Trust Fund - Strategic Orientation Document*, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-revised-strategy-15022016_en.pdf

Commission européenne, (2016), *Evaluation of the EU aid delivery mechanism of delegated cooperation (2007-2014) - Final Report*. Ecorys

Commission européenne, (2015), *Accord instituant le Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique*, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/constitutive-agreement-annexe-2015-7293-20151020_en.pdf

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/FR/3-2015-7293-FR-F1-1-ANNEX-1.PDF>

Commission européenne/Parlement européen/Conseil, (2017). *Nouveau consensus européen pour le développement - « Notre monde, notre dignité, notre avenir »*, Bruxelles, 19 mai 2017. <http://www.consilium.europa.eu/media/24011/european-consensus-for-development-st09459en17.pdf>

Commission européenne/Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, (2017), *Communication conjointe sur une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE*, JOIN (2017)21, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/join_2017_21_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v7_p1_916039.pdf

Cour des comptes européenne (2017), *Rapport spécial n° 11/2017: Le fonds fiduciaire Békou de l'UE pour la République centrafricaine : un début chargé d'espoir malgré quelques insuffisances*, septembre 2017

Service européen pour l'action extérieure (2016), *Stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel*, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/strategy_for_security_and_development_in_the_sahel_en_1.pdf

Fondation pour les études et recherches sur le développement international, (2016), *Linking security and development – A Plea for the Sahel*.

G5 Sahel Secrétariat permanent, (2018), *Programme d'investissements prioritaires (PIP/G5 Sahel) Première Phase : 2018-2020 - Présentation du portefeuille actualisé des projets*, http://www.g5sahel.org/images/Docs/PIP_G5_Sahel_Première_Phase_2018-2020_f.pdf

G5 Sahel Secrétariat permanent, (2016), *Stratégie pour le développement et la sécurité des Pays du G5 Sahel*, septembre 2016, http://www.g5sahel.org/images/Docs/SDS_G5S_VF.pdf

- Galeazzi, G., Helly, D., et Krätke, F. 2013. Tous pour un ou chacun pour soi ? Premières expériences de programmation conjointe de l'UE, Note d'information 50, ECDPM
- Hauck, V., Knoll, A., Herrero Cangas, A. (2015). *Fonds fiduciaires de l'UE – Vers une action extérieure plus intégrée?*, Note d'information 81, ECDPM.
- Hauck, V., Rocca, C., (2014), *Gaps between Comprehensive Approaches of the EU and EU member states: Scoping study*. (présentation à un séminaire sur l'approche globale, Knowledge Platform Security & Rule of Law, La Haye, 12 décembre 2014), ECDPM.
- Helly, D., Galeazzi, G. (2015). *Avant la lettre? The EU' comprehensive approach (to crises) in the Sahel*, Note d'information 75, ECDPM.
- Helly, D., Galeazzi, G., Parshotam, A., Gregersen, C., Kokolo, W., Sheriff, A. (2015). *Stepping up? Best practice in joint programming and prospects for EU joint cooperation strategies*, Document de réflexion 183, ECDPM.
- Helly, D., Thérout-Bénoni, L.-A., Galeazzi, G., Maïga, I., Ouédraogo, F. (2015). *Sahel Strategies: Why Coordination is Imperative*, ISS Policy Brief 76.
- Helly, D., Thérout-Bénoni L.-A., Galeazzi, G., Maïga, I., Ouédraogo, F. (2017). *Cartographie sectorielle. Interventions relatives à la sécurité et à la gouvernance dans le Sahel*, ISS, ECDPM, UNOWAS.
- Herrero Cangas, A., Knoll, A. (2016). *The EU Trust Fund for Africa: A new EU instrument to accelerate peace and prosperity?* GREAT Insights Magazine, volume 5, numéro 1, ECDPM.
- Herrero, A., Knoll, A., Gregersen, C., Kokolo, W., (2015). *La mise en œuvre du Programme pour le changement : une analyse indépendante de la programmation nationale du 11e FED (conclusions principales)*, Note d'information 77/ Document de réflexion 180, ECDPM.
- Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, (2016). *Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, juin 2016.
- https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/pages/files/eugs_fr_version_0.pdf
- Slim, H., (2017), *The Triple Nexus of Humanitarian Action, Development and Peace*, Keynote address to the World Food Programme (WFP) Annual Partnership Consultations, Comité international de la Croix-Rouge, <https://www.icrc.org/en/document/nexus-thinking-humanitarian-policy-how-does-everything-fit-together-ground>
- Klingebiel S., Negre M., Morazan P. (2017). *Costs, Benefits and the Political Economy of Aid Coordination: The Case of the European Union*. European Journal of Development Research.
- Knoll A., Sherriff A., (2017). *Making Waves: Implications of the irregular migration and refugee situation on Official Development Assistance spending and practices in Europe*. Stockholm - Swedish Expert Group on Aid (EBA).
- Loste, A., (2016), « *Békou* », *le fonds fiduciaire de l'Union européenne pour la République centrafricaine: un espoir pour le financement des Etats fragiles en transition ?*, EU Diplomacy Paper 07/2016, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe.
- Medinilla, A., Herrero Cangas, A., Deneckere, M. (2016). *'Living apart together': EU development cooperation and humanitarian aid in situations of fragility and protracted crisis*, Document de réflexion 206, ECDPM.
- Mowjee, T., Garrasi, D. & Poole, L. (2015), *Coherence in Conflict: Bringing humanitarian and development streams together*, Danida/Ministère des Affaires étrangères du Danemark
- ONE, (2018), *19 African and International NGOs call for the Alliance with the Sahel to guarantee sustainable change in the region*, <https://www.one.org/international/press/15-african-and-international-ngos-call-for-the-alliance-with-the-sahel-to-deliver-real-impact-in-the-region/>

- Orbie, J., Verschaeve, J., Delputte, S., Williams, Y., Steurs, L. (2017), *Improving European coordination in fragile states*, Centre for EU Studies, Ghent University - Etude commandée par le réseau Practitioners' Network for European Development Cooperation.
- Practitioners' Network for European Development Cooperation, *Towards an improved European response to situations of crisis and fragility*, Working Paper Series N°1
- Practitioners' Network for European Development Cooperation, (2017), *Reflecting upon joint implementation*, Views and Suggestions # 2, janvier 2017
- Ramet, V. (2012) *Linking relief, rehabilitation and development: Towards more effective aid*. Parlement européen, Direction générale des Politiques externes de l'Union. Policy Briefing.
- Tardis, M., (2018), *Les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les migrations: Un enjeu commun, des intérêts contradictoires*, Notes de l'Ifri, mars 2018
- Tonra, B., Christiansen, T. (2004) *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester University Press. Manchester.
- VOICE (2018), *The humanitarian-development nexus and the humanitarian principles: complementary approaches?*, Event reports, 31 janvier 2018
- VOICE (2017), *VOICE out loud issue 26: Exploring the humanitarian-development nexus*, 4 décembre 2017

À propos de l'ECDPM

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est un centre indépendant de réflexion et d'action œuvrant dans le domaine de la coopération internationale et des politiques de développement en Europe et en Afrique.

Depuis 1986, notre équipe fournit des recherches et des analyses, des conseils et un soutien pratique aux décideurs politiques ainsi qu'aux professionnels à travers l'Europe et l'Afrique pour favoriser des politiques efficaces au service d'un développement global, durable et inclusif.

Nos principaux domaines de travail incluent :

- Affaires extérieures européennes
- Institutions africaines
- Sécurité et résilience
- Migration
- Systèmes alimentaires durables
- Finance, commerce et investissement
- Intégration régionale
- Engagement du secteur privé

Pour plus d'informations, visitez www.ecdpm.org

Cette publication bénéficie du soutien structurel de la part des partenaires institutionnels de l'ECDPM: les Pays-Bas, la Belgique, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, la Suède, la Suisse, le Danemark et l'Autriche.

ISSN1571-7577



Au service des politiques efficaces

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

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