



Les fonds fiduciaires de l'Union européenne : réponse adaptée aux situations de crise ? L'évaluation du fonds Bêkou pour la République centrafricaine par la Cour des Comptes européenne.

Les fonds fiduciaires sont des enveloppes placées auprès d'organisations internationales (Banque mondiale, Nations Unies), en complément de leur budget principal, qu'elles gèrent pour le compte de contributeurs extérieurs et qui leur permettent de démultiplier leurs interventions sur ressources propres. Les moyens sont ainsi accrus et les donateurs sont, pour leur part, déchargés de toute gestion puisque ce sont les organisations qui choisissent les projets, les attribuent et les suivent.

Les fonds ont en général des finalités bien identifiées, thématiques ou géographiques, afin que les contributeurs puissent se prononcer en connaissance de cause et « flécher » leur apport sur un objectif qui corresponde à une de leurs priorités. Ces modes d'intervention se sont multipliés depuis les années 90, à la faveur de crises provoquées par des événements politiques, des conflits, ou par des catastrophes naturelles.

La constitution d'un fonds, qui est souvent censé avoir une durée de vie limitée et un champ d'intervention précis, est plus simple et plus rapide que celle d'une nouvelle institution multilatérale (même si l'histoire récente montre que de telles créations surviennent encore régulièrement, Cf. la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures initiée par la Chine en 2014) qui, même lorsque les fondateurs sont d'accord sur son objet, donne lieu à de longues tractations sur la localisation de son siège, la gouvernance, et est régi par un traité avec tout le formalisme que cela suppose. La contribution à un fonds est l'allocation d'un budget qui a été déjà voté et que l'on va confier à un tiers (en qui en a confiance, selon l'étymologie du terme « fiduciaire », *trust*, en Anglais, puisqu'on parle de *trust fund*); elle ne relève en principe pas d'une décision de nature politique.

Les institutions internationales qui interviennent dans le domaine du développement se livrent une concurrence directe pour solliciter des contributions à ces nouveaux modes d'intervention. Le rapport du Comité d'aide pour le développement pour 2017¹ montre ainsi que 13 % de l'aide au développement « bilatérale » est gérée par des institutions multilatérales.

La Commission européenne n'a pas voulu être en reste et, constatant le succès de la Banque mondiale à mobiliser ainsi des fonds extérieurs, a compris l'intérêt d'une telle formule alors qu'elle préparait son *Programme pour le changement*, feuille de route de la politique de coopération extérieure sur la période couverte par le cadre financier pluriannuel 2014-2020. Les crises ne manqueraient pas qui donneraient un objet à de telles initiatives et, de fait, furent créés successivement le fonds Bêkou² de l'UE pour la République centrafricaine (RCA) en juillet 2014, le fonds Madad, en décembre 2014, en réponse à la crise syrienne (sous sa seule dimension de crise des réfugiés), le fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, en 2015, pour traiter la question des migrations au Maghreb et en Afrique subsaharienne et en dernier lieu, en 2016, le fonds fiduciaire en faveur de la Colombie pour appuyer le processus de normalisation post-conflit³.

¹ Octobre 2017. http://www.oecd-ilibrary.org/fr/developpement-et-cooperation/le-comite-d-aide-pour-le-developpement-2017_14429429.pdf?expires=1509983831&id=id&accname=guest&checksum=E8D2316

² Bêkou sig/ids/eresp/download/14429429.pdf?expires=1509983831&id=id&accname=guest&checksum=E8D2316

³ Cf. Lettre d'analyse IDEFIE N. 11

La Cour des Comptes européennes vient de publier un Rapport spécial sur le fonds Bêkou⁴, premier audit du genre et attendu à ce titre. Que nous dit ce rapport, en annexe duquel on peut lire les réponses de Devco ?

1°) Un bel exemple de réactivité de l'Union européenne, mais des objectifs définis de manière imprécise.

Le fonds fiduciaire Bêkou (FFB) a permis une réponse rapide dans un contexte national difficile. Pays pauvre et même l'un des moins développés au monde (il occupait en 2016 la dernière place de l'indice de développement humain du PNUD), considéré comme un « orphelin de l'aide », la Centrafrique connaissait une crise politique et de sécurité majeure – situation récurrente qui s'était intensifiée à la fin 2012 avec l'offensive de la coalition Seleka puis la réaction des groupes anti-Balaka. Il en résultait une crise humanitaire (la Commission parle de « pré-génocide ») et une récession économique majeures, dont le pays est d'ailleurs loin d'être sorti malgré l'élection en janvier 2014 d'un chef de l'Etat intérimaire et la signature d'un accord de cessation des hostilités quelques mois plus tard.

En l'absence, durant cette période, d'un pouvoir politique stable administrant le pays, aucun cadre d'intervention des bailleurs n'existait et la Commission était ainsi privée de son support habituel négocié avec les autorités de l'Etat bénéficiaire, le programme indicatif national (PIN) qui fixe, de manière contractuelle les priorités de financement du FED sur plusieurs années.

L'urgence et la pression politique firent qu'il fallut à peine un semestre pour que le fonds soit créé. En juillet 2014, les quatre fondateurs signaient son acte constitutif. Bel exemple de réactivité, assurant la visibilité de l'aide européenne, ce qui était bien l'un des objectifs recherchés (plus de 30 activités, sur les différents projets aidés, ont d'ailleurs visé à assurer cette visibilité).

Le FFB, créé pour une durée de 5 ans, pouvait compter à la fin de 2016 sur 146 millions d'euros de contributions promises, dont environ trois quarts doivent venir du budget de l'UE et du FED, 15 M€ pour la France (qui avait déployé la force militaire Sangaris dès novembre 2013), et l'Allemagne chacune, 3 M€ pour les Pays-Bas, 1 M€ pour l'Italie et 0,9 M€ pour la Suisse. En l'espèce, contrairement aux fonds fiduciaires de la Banque mondiale et des Nations Unies, l'institution est le premier contributeur. Manière de donner l'exemple et d'entraîner ses partenaires. Mais également conséquence logique de ce que l'UE est le premier contributeur au monde d'aide publique au développement.

Si la Cour des Comptes salue ce point, elle s'interroge sur le respect des autres conditions fixées par le Règlement financier (RF) européen pour la création d'un tel instrument.

Selon le RF, un fonds fiduciaire doit :

- Comme tout instrument de l'aide européenne, apporter une valeur ajoutée par rapport aux interventions des Etats membres ;
- Apporter une visibilité politique et des bénéfices évidents en matière de gestion ;
- Permettre de lever des fonds supplémentaires, additionnels, par rapport aux instruments existants.

Au-delà de la volonté de ne pas rester spectateur d'une situation dramatique, quel devait être l'objectif du fonds Bêkou ? Celui-ci, défini de manière générale, était « d'appuyer la résilience des populations vulnérables, la sortie de crise et la reconstruction de la République centrafricaine dans toutes ses dimensions, de manière cohérente et ciblée, articulant les actions de court, de moyen et de plus long terme et de permettre aux pays voisins de surmonter les conséquences de la crise. »

⁴ *Le fonds fiduciaire Bêkou de l'UE pour la République centrafricaine : un début chargé d'espoir malgré quelques insuffisances.* https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_11/SR_BEKOU_FR.pdf

La Cour relève qu'« aucune analyse exhaustive des besoins » n'a été effectuée préalablement à sa création. Or s'il n'est pas contesté que la RCA avait besoin d'aide financière, aucun bilan n'avait été effectué de l'intervention des autres instruments existants ni aucune évaluation des ressources financières ni aucune hiérarchisation des mesures d'aide.

Les domaines d'intervention du fonds ne se distinguent pas de ceux des autres instruments de l'UE et les ont même parfois prolongé (projets dans la Santé financés par la DG ECHO, projet de réhabilitation urbaine à Bangui soutenu par l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP, spécialisé dans les crises et les conflits) et projets éligibles au FED, dans le domaine de la sécurité alimentaire et de l'environnement).

2°) Une gestion qui « n'est pas encore optimale ».

La Cour des Comptes de l'UE relève que:

- « Le fonds n'a guère influé sur la coordination entre les parties prenantes ».

Si la création du fonds a permis d'instituer le cadre stratégique commun entre bailleurs, qui faisait défaut sur la RCA, la Cour note de manière prudente sur la forme mais très explicite, que « rares sont les éléments probant attestant que le fonds fiduciaire Bêkou a contribué à consolider les activités des donateurs en RCA ». L'institution relève que la KfW allemande s'est engagée récemment dans un projet dans le domaine de la santé de 422 M€. Soit presque trois fois les sommes gérées par le fonds fiduciaire. Face à la désorganisation de l'administration centrafricaine (personnel ayant quitté ses fonctions compte tenu des violences, des menaces, de l'impossibilité de circuler librement), il était urgent de ne pas multiplier les initiatives, les interlocuteurs, les requêtes⁵.

Ainsi, l'initiative de la Commission n'a pas permis de réduire l'ardeur des bailleurs bilatéraux européens à planter leurs drapeaux nationaux sur des projets, y compris lorsqu'il s'agit d'Etats qui sont contributeurs du fonds. En réalité, pour aller au-delà de ce que note la Cour, il aurait pu être question de dépasser l'ambition de la coordination et de fondre en un pot commun les différentes interventions.

D'autant que la Cour constate qu'il n'existe aucune procédure de coordination systématique avec les autres projets, celle-ci étant assurée sur le terrain de manière empirique entre les responsables des différents projets.

En définitive, comme la Cour l'écrit, La fragmentation des instruments d'aide et la multiplicité des acteurs demeurent.

- « La transparence, la rapidité et le rapport coût-efficacité des procédures pourraient être améliorés ».

La Cour a audité 26 contrats. Comment le fonds a-t-il sélectionné ses prestataires d'expertise ? Dans quatre cas, en déléguant des crédits à des agences de coopération accréditées, internationales (FAO) ou nationales (pour la France, l'Agence française de développement et Expertise France, mais également la GIZ allemande), dans dix cas, par attribution directe (sans mise en concurrence) à des groupements d'ONG et dans douze cas, par attribution directe à l'issue d'un appel restreint à manifestations d'intérêts, procédure spécifique au FFB. Ainsi, dans 14 cas, la faculté de ne pas recourir à la concurrence a été utilisée mais ceci ne l'a pas été de manière « totalement transparente ». La Commission conteste cette dernière critique et se défend en faisant valoir qu'elle n'a fait qu'appliquer les procédures de sélection « flexibles » appliquées de manière générale en situation de crise.

S'agissant des gestions déléguées à des agences, la Cour mentionne le risque de conflits d'intérêts puisque certains des délégataires siègent au sein du comité de gestion qui attribue les projets. On

⁵ Cf. sur ce point, dans le contexte différent des petits états insulaires, la Lettre d'analyse 12 d'IDEFIE.

rappellera ici que si les agences européennes se livrent à une vive concurrence pour obtenir ce type de projets, qui peuvent représenter des volumes très substantiels de journées d'expertise parce que portant sur des dizaines de millions d'EUR, la rentabilité en est très incertaine voire négative puisqu'aucune marge ne peut être prélevée sur l'expertise elle-même ; seuls les frais de gestion sont pris en charge dans des conditions qui se négocient de manière serrée, la Cour relevant d'ailleurs que ces montages « sont particulièrement coûteux, car ils génèrent automatiquement des frais de gestion supplémentaires ». Les attributions directes correspondaient à des poursuites de projets en cours (5 cas sur 10) ou à l'identification d'une compétence spécifique, sans qu'il y ait réellement le choix. Toutefois, dans un cas, « une procédure plus concurrentielle aurait pu être appliquée dès lors que plusieurs organisations étaient capables d'effectuer les travaux ».

Curieusement, la souplesse utilisée n'a pas toujours permis de gagner du temps. La Cour note que, pour l'ensemble des trois types de procédure utilisés, « les discussions auraient pu être moins longues et moins nombreuses ». Critique très forte puisqu'à la vérité, on comprend mal ce qui peut justifier de se passer de procédures concurrentielles si ce n'est l'urgence et la volonté d'alléger les coûts de transaction. En filigrane, c'est la lourdeur des procédures de validation entre les services de Devco à Bruxelles et la délégation de l'UE sur place qui est dénoncée.

La Cour regrette par ailleurs que le coût de gestion total du fonds, comprenant la rémunération de son gestionnaire et le temps passé au traitement des dossiers n'ait pas été calculé.

- « Les mécanismes de suivi et d'évaluation n'ont pas encore été pleinement développés ».

Le fonds n'ayant pas décliné ses objectifs de manière opérationnelle, ne s'est doté d'aucun indicateur de résultat (réalisations, effets, impact), ce qui est contraire à la plus stricte orthodoxie de l'efficacité de l'aide, désormais appliquée avec zèle (et sans doute un peu trop de nominalisme et de volonté d'affichage, pourrait-on rajouter) par la Commission. « Fin 2016, il n'existait aucun processus pour tirer systématiquement, de l'expérience du fonds Bêkou, des enseignements qui permettent à la Commission de gérer mieux les fonds fiduciaires. » La Cour considère que les initiatives visant à multiplier les réunions et les publications sur l'action du fonds permettront « de faire évoluer les choses dans le bon sens ». Plus grave, les indicateurs de gestion des projets eux-mêmes sont souvent vagues, ne sont assortis d'aucune cible ou sont même absents.

3°) Pourtant, la Cour considère que le fonds donné des « résultats globalement positifs » malgré les circonstances difficiles.

- « Le fonds Bêkou a permis de mobiliser des aides mais a attiré peu de donateurs supplémentaires ».

Le fonds a bénéficié d'un complément d'effort de la part de bailleurs traditionnels de la RCA. Aucun nouveau donateur n'a pu être attiré par cette initiative et certains Etats membres de l'UE ont préféré continué à contribuer aux fonds fiduciaires des Nations Unies, soit exclusivement (Royaume Uni, Suède, Belgique, Danemark, Irlande, Luxembourg), soit en complément de leur contribution à Bêkou (Allemagne, France, Pays-Bas).

- « La plupart des projets ont produit les résultats escomptés », malgré les contraintes de sécurité.

En conclusion, la Cour formule deux recommandations afin que les fonds fiduciaires de l'UE:

- se dotent de lignes directrices comprenant un cadre analytique permettant de définir leurs avantages comparatifs par rapport à d'autres instruments de l'UE et des méthodes d'analyse des besoins ;
- assurent plus systématiquement un rôle de coordination entre bailleurs, que les procédures de sélection des prestataires soient plus transparentes et plus efficaces, que leurs coûts de gestion soient calculés et que des objectifs SMART (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés), accompagnés d'indicateurs soient définis.

La Commission fait siennes ces recommandations tout en rappelant que la coordination ne pourra se faire sans un engagement clair des Etats membres et en défendant la nécessaire souplesse des procédures à mettre en œuvre pour conserver la réactivité nécessaire en situation de crise.

Point de vue d'IDEFIE :

La Commission a fait le choix de créer un nouvel acteur de l'aide, elle qui jusqu'alors contribuait aux fonds de la Banque mondiale et des Nations Unies. Ce faisant, elle prend le risque de contribuer à la fragmentation de l'aide. Il y a déjà 7 fonds fiduciaires des Nations Unies actifs en Centrafrique et les grands bailleurs bilatéraux sont également présents. De plus, le fonds n'a joué qu'un rôle de coordination modeste sur le plan opérationnel et, relève la Cour des Comptes Européenne, il n'aura pas de rôle décisionnel dans la mise en œuvre du plan national 2017-2021 en RCA, contrairement au fonds fiduciaire Ezingo des Nations Unies (qui ne dispose pourtant que de 26 M. USD) et au futur fonds fiduciaire de la Banque mondiale.

Pour autant, la Commission pouvait-elle faire autrement que de prendre une initiative visible et exerçant à l'évidence un effet d'entraînement, au moins sur certains Etats Membres ? La France, déjà engagée militairement souhaitait ne pas être seule et la Commission de son côté ne pouvait rester à la traîne, spectatrice des initiatives dispersées qui, en tout état de cause, étaient déjà source de dispersion.

En choisissant de sortir de ces procédures habituelles, la Commission a fait un double choix novateur, dont les conséquences pourraient être majeures à terme pour les conditions d'intervention du premier bailleur mondial (budget communautaire et budgets des Etats membres cumulés) d'APD.

D'abord, le fonds fiduciaire est la première application de la nouvelle doctrine européenne voulant assurer un continuum entre aide humanitaire et développement, et lier aide d'urgence, réhabilitation et développement (« LLRD ») afin d'assurer cohérence et continuité dans l'intervention. Le FFB intègre l'aide d'urgence (« résilience aux personnes vulnérables »), la sortie de crise, la reconstruction (la « réhabilitation » dont parle la Cour) et le développement du pays. Ce continuum suppose de pouvoir intervenir dans l'urgence, par conséquent de manière souple, et d'intégrer, dès la première phase, la transition vers la prise en compte des besoins du pays pour sortir de sa période troublée et instable.

Ce faisant, la Commission s'est donné une grande liberté en adaptant les priorités du fonds à la réalité trouvée sur le terrain et en surmontant l'obstacle formel de l'absence de Programme indicatif pluriannuel (PIN).

Cette liberté a également porté sur les procédures utilisées pour le recrutement des prestataires et de l'expertise. Choissant de recourir ou non à des procédures concurrentielles, la Commission est sortie du carcan du Règlement financier, tout en le respectant formellement. Et ainsi, elle s'est donnée le moyen de répondre à une demande ancienne des Etats membres qui est que les fonds européens bénéficient également aux agences européennes de coopération financière et technique et pas seulement aux institutions multilatérales. Le rééquilibrage opéré dans le cadre de la coopération déléguée (bénéficiant jusque-là à 90 % aux agences des Nations Unies et aux banques multilatérales) est une bonne nouvelle pour les contribuables européens et, de manière plus générale, pour la visibilité européenne. Il restera à regarder si elle l'est également pour l'efficacité de l'aide.

La double nature de ces fonds – répondant à une situation d'urgence et s'inscrivant dans la durée de la reconstruction - crée ainsi une sorte de paradoxe puisque la Commission se donne une liberté de gestion dans la durée, au-delà de l'urgence immédiate. Il faut au moins s'attendre à ce que la Commission suive les recommandations de la Cour des Comptes et définisse à l'avenir les besoins de manière précise, permettant un suivi et une évaluation. La marge de manœuvre donnée à la Commission a été depuis utilisée pour des enjeux bien plus considérables puisque le fonds fiduciaire

d'urgence pour l'Afrique est doté de 3 Mds € et le fonds Madad de 1 Md €, principalement dotés par des fonds pris sur le budget communautaire et sur le FED.

Il reste également à progresser en matière de coordination intra-UE, entre la Commission et les Etats membres. La création d'un fonds ne peut être la manière la plus simple d'assurer une coordination entre bailleurs. L'UE s'est engagée à développer la programmation conjointe entre Etats membres et Commission et au-delà avec d'autres bailleurs, extérieurs à l'UE, voire la mise en œuvre conjointe sur le terrain.

Enfin, où en est la République centrafricaine aujourd'hui ? Un « plan national de relèvement et de consolidation de la paix 2017-2021 » a été adopté qui estime à 3,2 Mds USD les besoins, dans les domaines de la sécurité, du « contrat social entre l'Etat et la population » et du développement économique. Dans le même temps, la situation sécuritaire et humanitaire s'est à nouveau dégradée et la paix reste précaire. Il n'y a pas de développement possible sans sécurité. Cela reste une évidence, en RCA comme ailleurs.

Novembre 2017

www.idefie.org