

Rapport spécial

## Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique: un instrument souple, mais pas assez ciblé

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,  
deuxième alinéa, du TFUE)



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

## ÉQUIPE D'AUDIT

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre III (Action extérieure/Sécurité et justice), présidée par M<sup>me</sup> Bettina Jakobsen, Membre de la Cour, qui exerçait également la fonction de Membre rapporteur pour ce rapport. M<sup>me</sup> Jakobsen était assistée de: M<sup>me</sup> Katja Mattfolk, chef de cabinet; M. Kim Storup, attaché de cabinet; M. Emmanuel-Douglas Hellinakis, chef de mission; M<sup>me</sup> Laura Gores, attachée; MM. Jiri Lang et Piotr Zych, auditeurs.



*De gauche à droite:* Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiri Lang, Bettina Jakobsen, et Piotr Zych.

## TABLE DES MATIÈRES

	Points
Glossaire, sigles, acronymes et abréviations	
Synthèse	I - VIII
Introduction	1 - 9
À propos des fonds fiduciaires de l'UE	1 - 2
Le fonds fiduciaire pour l'Afrique	3 - 9
Étendue et approche de l'audit	10 - 13
Observations	14 - 54
Le fonds fiduciaire pour l'Afrique est un instrument souple, mais, compte tenu des difficultés sans précédent auxquelles il est confronté, il aurait dû être conçu de façon plus ciblée.	14 - 25
Le fonds fiduciaire est un instrument souple, mais ses objectifs sont trop généraux pour permettre d'orienter les actions ou de mesurer l'impact de manière efficiente	15 - 19
La Commission n'a analysé de manière exhaustive ni les besoins ni les moyens à sa disposition pour y répondre	20 - 25
Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique est un outil permettant d'agir rapidement, mais des insuffisances subsistent en matière de mise en œuvre	26 - 54
La sélection des projets est rapide, mais pas toujours uniforme ni claire	27 - 44
Les projets ont commencé à produire des réalisations, mais aucun système de suivi des résultats des différents volets n'est encore opérationnel	45 - 54
Conclusions et recommandations	55 - 61
 Annexe I – Contributions des États membres de l'UE et des autres pays au 31 août 2018 (montants annoncés et reçus)	
 Annexe II – Organes de gouvernance du fonds fiduciaire pour l'Afrique et principales responsabilités	
 Annexe III – Projets du fonds fiduciaire pour l'Afrique contrôlés	
 Réponses de la Commission	

**GLOSSAIRE, SIGLES, ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS**

Accord constitutif	Accord constitutif: Le document portant établissement du fonds fiduciaire pour l'Afrique
Comité de gestion	Comité de gestion
Commission	Commission européenne
Délégations de l'UE	Délégations de l'UE
DG DEVCO	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DG NEAR	Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement
États membres	États membres de l'UE
Facilité pour la recherche et la production de données probantes	Facilité pour la recherche et la production de données probantes
FED	Fonds européen de développement
Fiche d'action	Fiche d'action: Document contenant toutes les informations utiles concernant un projet ou un programme
Fonds fiduciaire	Fonds fiduciaire
Fonds fiduciaire pour l'Afrique	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE 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

IcSP	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
PIE	Plan d'investissement externe
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
Volet Afrique du Nord	Volet Afrique du Nord
Volet Corne de l'Afrique	Volet Corne de l'Afrique
Volet Sahel et lac Tchad	Volet Sahel et lac Tchad

## SYNTHÈSE

- I. Depuis janvier 2013, le règlement financier régissant l'exécution du budget de l'UE autorise la Commission européenne à créer et à administrer des fonds fiduciaires de l'Union européenne pour les actions extérieures. Il s'agit de fonds fiduciaires multidonateurs qui servent à financer des actions d'urgence, de post-urgence ou thématiques.
- II. Le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne 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 (le «fonds fiduciaire pour l'Afrique») vise à favoriser la stabilité et à contribuer à une meilleure gestion des migrations en s'attaquant aux causes profondes de la déstabilisation, des déplacements forcés et des migrations irrégulières. Sa création a été décidée lors du sommet de La Valette sur la migration en novembre 2015. Il finance des activités dans 26 pays répartis dans trois régions d'Afrique (faisant chacune l'objet d'un «volet»): le Sahel et le Lac Tchad, la Corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord.
- III. Nous avons examiné si le fonds fiduciaire pour l'Afrique était bien conçu et correctement mis en œuvre. Nous concluons que le fonds fiduciaire pour l'Afrique est un instrument souple, mais que, compte tenu des difficultés sans précédent auxquelles il est confronté, il aurait dû être conçu de façon plus ciblée. Par comparaison avec les instruments traditionnels, le fonds fiduciaire pour l'Afrique a permis de lancer plus rapidement des projets. Il a globalement permis d'accélérer la conclusion des contrats et le versement des avances. Cependant, des difficultés similaires à celles rencontrées avec les instruments traditionnels se posent et retardent la mise en œuvre des projets.
- IV. Nous avons constaté que les objectifs du fonds fiduciaire pour l'Afrique avaient un caractère général, ce qui lui confère une certaine souplesse permettant d'adapter l'aide en fonction des diverses situations et de leur évolution, mais est moins utile pour orienter l'action dans le cadre de ses trois volets ou pour mesurer l'impact. La Commission n'a pas analysé et chiffré de manière exhaustive les besoins auxquels le fonds fiduciaire doit répondre, ni les moyens dont il dispose. Nous avons également observé que les orientations fournies aux responsables des trois volets n'étaient pas suffisamment spécifiques et que la

mutualisation des ressources et des capacités des donateurs n'était pas encore suffisamment efficace.

V. En ce qui concerne la mise en œuvre, nous avons constaté que les procédures de sélection des projets différaient d'un volet à l'autre et que les critères d'évaluation des propositions de projet n'étaient pas assez clairs ou documentés. En outre, l'avantage comparatif du financement des projets par l'intermédiaire du fonds fiduciaire pour l'Afrique n'a pas toujours été bien expliqué.

VI. Le fonds fiduciaire pour l'Afrique a adopté un système commun de suivi, mais celui-ci n'est pas encore opérationnel et les trois volets font appel à des systèmes différents pour assurer le suivi de la performance. Nous avons observé que les objectifs des projets étaient rarement SMART et que les indicateurs utilisés pour mesurer la performance ne se référaient pas à des données sur la situation de départ. Les projets audités étaient à un stade précoce de leur mise en œuvre, mais avaient commencé à produire des réalisations.

VII. Le fonds fiduciaire pour l'Afrique a contribué à réduire le nombre de migrants en situation irrégulière passant d'Afrique en Europe, mais cet apport ne peut être mesuré avec précision.

VIII. Sur la base de notre audit, nous formulons un certain nombre de recommandations, qu'il conviendrait de mettre en œuvre dès que possible étant donné que le fonds fiduciaire pour l'Afrique est appelé à cesser ses activités en 2020. La Commission devrait:

- améliorer la qualité des objectifs du fonds fiduciaire pour l'Afrique;
- revoir la procédure de sélection des projets;
- prendre des mesures pour accélérer la mise en œuvre;
- améliorer le suivi du fonds fiduciaire pour l'Afrique.

## **INTRODUCTION**

### ***À propos des fonds fiduciaires de l'UE***

1. Les fonds fiduciaires sont des fonds créés pour servir un objectif spécifique de développement, auxquels contribuent financièrement un ou plusieurs donateurs. Ils sont généralement administrés par une organisation internationale telle que la Banque mondiale ou les Nations unies. Depuis les années 90, les fonds fiduciaires sont de plus en plus utilisés en tant qu'instruments de financement de la coopération internationale. Ils sont souvent mis en place en réaction à des crises, comme les catastrophes naturelles ou les conflits.
2. Depuis 2013, le règlement financier permet à la Commission de créer des fonds fiduciaires de l'Union européenne<sup>1</sup>. Les fonds fiduciaires de l'Union sont constitués de crédits provenant du budget de l'UE ou des Fonds européens de développement (FED), ainsi que de contributions d'un ou de plusieurs autres donateurs, y compris des États membres et des pays extérieurs à l'UE. Les fonds fiduciaires de l'Union pour les actions d'urgence ou les actions postérieures à la phase d'urgence peuvent être mis en œuvre de manière soit directe par la Commission, soit indirecte par des organismes auxquels sont confiées des tâches d'exécution budgétaire<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le cadre juridique applicable en matière de création de fonds fiduciaires de l'Union en faveur des actions extérieures est régi par les dispositions de l'article 187 du règlement financier (règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1)). Les dispositions correspondantes du règlement financier de 2018 (règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1)), entré en vigueur le 2 août 2018, sont celles de l'article 234.

<sup>2</sup> Article 58, paragraphe 1, point c), du règlement financier de 2012, devenu article 62, paragraphe 1, point c), du règlement financier de 2018.

### ***Le fonds fiduciaire pour l'Afrique***

3. En 2014, le nombre de migrants tentant de gagner l'Europe par ses frontières méridionales a augmenté considérablement, du fait de l'instabilité en Syrie, en Iraq, en Libye, en Érythrée et en Afghanistan, ainsi que dans les régions du Sahel et du lac Tchad. De nombreux migrants originaires de différentes régions d'Afrique ont perdu la vie en essayant de traverser la Méditerranée pour rejoindre l'Europe. Ces régions sont devenues la priorité de la politique migratoire extérieure de l'UE, en particulier depuis la fermeture de la route dite «des Balkans» en 2016, à la suite de l'accord UE-Turquie.

4. En avril 2015, le Conseil européen a décidé de réagir à cette crise en convoquant un sommet international pour examiner les questions relatives aux migrations avec des États africains et d'autres pays concernés au premier plan. Le sommet a eu lieu les 11 et 12 novembre 2015 à La Valette (Malte). Il a débouché sur une déclaration commune et sur un plan d'action articulé autour de cinq domaines prioritaires et de 16 initiatives prioritaires. Par ailleurs, le 12 novembre 2015, 25 États membres de l'UE, la Norvège, la Suisse et la Commission européenne ont signé l'accord constitutif<sup>3</sup> portant officiellement création du fonds fiduciaire d'urgence de l'UE 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 (ci-après le «fonds fiduciaire pour l'Afrique») ainsi que le document d'orientation stratégique qui l'accompagnait.

5. Le fonds fiduciaire pour l'Afrique est le troisième des quatre fonds fiduciaires<sup>4</sup> administrés à ce jour par la Commission européenne (ci-après la «Commission»). Il bénéficie

---

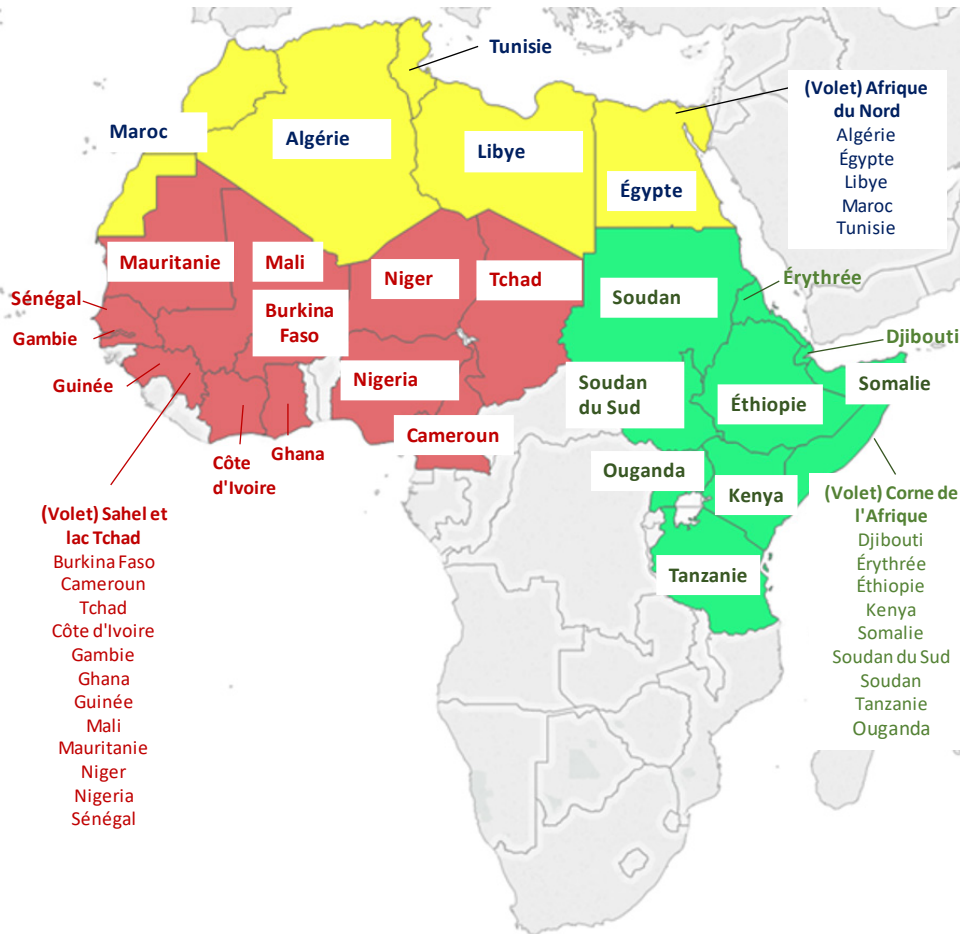
<sup>3</sup> L'accord constitutif est un document établi par la Commission européenne, des États membres de l'UE et d'autres donateurs.

<sup>4</sup> Les trois autres fonds sont: a) le fonds fiduciaire Bêkou pour la République centrafricaine, créé en juillet 2014 afin d'aider le pays à sortir de la crise et de soutenir sa reconstruction; b) le fonds fiduciaire Madad, institué en décembre 2014 en réponse à la crise syrienne; c) le fonds fiduciaire en faveur de la Colombie, établi en 2016 pour appuyer le processus de normalisation post-conflit.

à 26 pays africains<sup>5</sup> répartis dans trois régions (correspondant chacune, à des fins administratives, à un «volet»): le Sahel et le Lac Tchad, la Corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord. Les pays couverts par le fonds sont présentés à la **figure 1**.

**Figure 1 – Pays couverts par le fonds fiduciaire pour l'Afrique**

*(Les frontières et les noms indiqués sur ces cartes ainsi que la désignation qui y est utilisée n'impliquent ni reconnaissance ni acceptation officielle de la part de l'Union européenne.)*



Source: Commission européenne, «Rapport annuel 2017 du fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique».

6. L'accord constitutif du fonds fiduciaire pour l'Afrique a institué les organes de gouvernance et de gestion:

<sup>5</sup> Au départ, le fonds fiduciaire pour l'Afrique concernait 23 pays. Le 13 décembre 2016, lors de sa deuxième réunion, le conseil d'administration du fonds fiduciaire a décidé d'y ajouter le Ghana, la Guinée et la Côte d'Ivoire.

- a) un conseil d'administration du fonds présidé par la Commission européenne (DG DEVCO) et assisté par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et d'autres services de la Commission. Celui-ci est composé de représentants des donateurs (à savoir les États membres de l'UE et des pays tiers ayant contribué à hauteur d'au moins 3 millions d'euros) ainsi que de la Commission agissant au nom de l'Union européenne. Aucun pays africain n'a jusqu'à présent décidé de participer au fonds fiduciaire pour l'Afrique en qualité de membre à part entière ayant un droit de vote. Les donateurs dont la contribution est inférieure au montant minimal requis participent en qualité d'observateurs<sup>6</sup> (voir *annexe I*). Le cas échéant, des représentants des pays concernés et des organisations régionales dont ils font partie peuvent également être invités en tant qu'observateurs. Depuis 2017, le Parlement européen bénéficie du statut d'observateur. Le conseil d'administration du fonds donne des orientations stratégiques sur l'utilisation des financements;
- b) un comité de gestion pour chaque volet, chargé d'examiner et d'approuver les actions financées par le fonds fiduciaire. Il se compose de représentants de la Commission<sup>7</sup> et du SEAE, ainsi que de représentants des donateurs (États membres de l'UE et autres pays) ayant contribué à hauteur d'au moins 3 millions d'euros. Comme pour le conseil d'administration du fonds fiduciaire, les donateurs dont la contribution est inférieure au montant minimal requis, les États membres de l'UE non contributeurs, les pays concernés et les organisations régionales dont ils font partie peuvent assister aux réunions en tant qu'observateurs. Les représentants du Parlement européen ne sont pas habilités à assister aux réunions des comités de gestion en qualité d'observateurs;
- c) la Commission assure la gestion du fonds fiduciaire (en qualité d'administrateur) ainsi que son secrétariat et celui des comités de gestion. Elle est responsable de la mise en œuvre des actions financées par le fonds fiduciaire et délègue les tâches de gestion à

---

<sup>6</sup> Les États membres de l'UE qui n'ont pas contribué au fonds fiduciaire pour l'Afrique peuvent également participer comme observateurs.

<sup>7</sup> À savoir des agents des DG DEVCO (présidant les comités de gestion des volets Sahel et lac Tchad et Corne de l'Afrique), NEAR (présidant celui du volet Afrique du Nord), ECHO et HOME, ainsi que des agents du service des instruments de politique étrangère.

des membres de son personnel (les «gestionnaires du fonds fiduciaire») conformément au règlement intérieur (voir annexe II).

7. Lancé en 2015, le fonds fiduciaire pour l'Afrique est censé s'arrêter à la fin de 2020. À la fin août 2018, les contributions au fonds fiduciaire pour l'Afrique s'élevaient au total à 4,09 milliards d'euros. La majeure partie de ce montant (3,6 milliards d'euros, soit 89 % du total des contributions) consistait en des transferts depuis les FED et le budget de l'UE. Les contributions des États membres de l'Union, de la Norvège et de la Suisse ont atteint 439 millions d'euros (11 %). Une comparaison des contributions apportées à l'ensemble des fonds fiduciaires de l'UE est fournie à la **figure 2**.

**Figure 2 – Contributions des États membres de l'UE et des autres donateurs aux fonds fiduciaires de l'UE au 31 août 2018**

Fonds fiduciaires de l'UE			
Dénomination	Contributions totales (millions d'euros)	Contributions des États membres et des autres donateurs (millions d'euros)	Contributions des États membres et des autres donateurs en % du total
Fonds fiduciaire pour l'Afrique	4 092	439	11 %
Fonds fiduciaire Bêkou	240	66	27 %
Fonds fiduciaire pour la Colombie	96	23	24 %
Fonds fiduciaire Madad	1 571	152	10 %

Source: Commission européenne, DG Budget, rapport mensuel sur la mise en œuvre pluriannuelle des fonds fiduciaires de l'UE - situation au 31 août 2018. Toutes les données chiffrées sont arrondies.

8. Lorsqu'il a été institué à la fin de 2015, le fonds fiduciaire pour l'Afrique représentait 1,5 % de l'ensemble de l'aide publique au développement octroyée aux pays qu'il couvre.

9. En raison de la diversité des types d'urgences et des difficultés que présentent les situations locales, les activités financées par le fonds fiduciaire pour l'Afrique vont de l'aide d'urgence à l'aide au développement.

#### **ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

10. Dans le cadre de cet audit de la performance, nous avons vérifié si le fonds fiduciaire pour l'Afrique était bien conçu et correctement mis en œuvre. Nous nous sommes intéressés à la période allant de sa création, fin 2015, à la fin du mois de février 2018. Dans la première partie du présent rapport, nous examinons la manière dont le fonds fiduciaire pour l'Afrique

a été conçu (ses objectifs, les analyses des besoins effectuées par la Commission et son financement). La deuxième partie est consacrée à des aspects spécifiques de sa mise en œuvre (procédures de sélection des projets, système de suivi et réalisations produites par les projets audités).

11. Nous avons réalisé l'audit entre novembre 2017 et mars 2018. Nos travaux ont comporté un contrôle de pièces justificatives, telles que des documents de programmation, des rapports d'avancement, de suivi et d'évaluation de projets, ainsi que de documents pertinents concernant le fonctionnement des fonds fiduciaires administrés par des organisations internationales (Nations unies et Banque mondiale). Nous avons effectué des visites sur place au Niger et auprès de la délégation de l'UE pour la Libye<sup>8</sup>. Nous avons interrogé des agents chargés du fonds fiduciaire pour l'Afrique à la DG DEVCO, au SEAE, à la DG NEAR et à la DG ECHO, ainsi que le représentant spécial de l'UE pour le Sahel, les délégations de l'UE au Niger et en Libye, plusieurs donateurs du fonds fiduciaire pour l'Afrique<sup>9</sup> et les autorités de pays africains. Nous avons tenu compte de nos travaux d'audit antérieurs pertinents et de ceux du service d'audit interne de la Commission.

12. Les pays visités ont été sélectionnés dans les deux volets où la majorité des dépenses du fonds fiduciaire pour l'Afrique ont été effectuées à ce jour, à savoir les volets Sahel et lac Tchad et Afrique du Nord. Les pays ayant bénéficié des dotations les plus conséquentes dans ces régions sont le Niger et la Libye. Nous avons examiné 20 projets en cours dans ces deux pays. Au Niger, nous avons visité sept des neuf projets en chantier, mais cela n'a pas été possible pour les projets en Libye du fait de la situation en matière de sécurité. L'examen des projets a été réalisé pour étayer notre évaluation de la conception et de la mise en œuvre

---

<sup>8</sup> La délégation de l'UE en Libye a été relocalisée à Tunis après le début des hostilités, fin 2014.

<sup>9</sup> Un questionnaire a été adressé à l'ensemble des 28 pays participant au fonds fiduciaire pour l'Afrique (21 d'entre eux ont répondu). Des entretiens séparés ont eu lieu avec des représentants des pays ayant le plus contribué au fonds fiduciaire (l'Allemagne et l'Italie), de ceux ayant mené des projets au Niger et en Libye (la France et le Luxembourg) et d'une sélection d'autres États membres (la Belgique, le Portugal et la Suède).

actuelle du fonds fiduciaire pour l'Afrique. Tout au long du présent rapport, les projets seront désignés par leur numéro (voir [annexe III](#)).

13. Étant donné que ce fonds fiduciaire est de loin le plus grand de l'UE, nous souhaitons achever cette activité d'audit en 2018 afin que la Commission puisse tenir compte de ses résultats lors de l'examen à mi-parcours des fonds fiduciaires qu'elle réalisera prochainement.

### **OBSERVATIONS**

***Le fonds fiduciaire pour l'Afrique est un instrument souple, mais, compte tenu des difficultés sans précédent auxquelles il est confronté, il aurait dû être conçu de façon plus ciblée.***

14. Dans cette partie, nous examinons la manière dont la Commission et les États membres de l'UE ont conçu le fonds fiduciaire pour l'Afrique. Nous avons évalué les objectifs stratégiques et opérationnels du fonds fiduciaire ainsi que les analyses des besoins sous-tendant ses interventions. Nous avons également examiné l'approche de la Commission en matière de mutualisation des capacités<sup>10</sup> des donateurs actifs dans les régions concernées et s'il existait un outil permettant de tirer les enseignements de l'expérience acquise et un cadre de gestion des risques.

**Le fonds fiduciaire est un instrument souple, mais ses objectifs sont trop généraux pour permettre d'orienter les actions ou de mesurer l'impact de manière efficiente**

15. La Commission a mis en place le fonds fiduciaire rapidement après le sommet de La Valette, et ce pour deux raisons. Premièrement, il s'agit d'un instrument d'urgence visant à répondre aux crises touchant les régions du Sahel et du lac Tchad, la Corne de l'Afrique et

---

<sup>10</sup> Considérant 18 de l'accord constitutif: «[l]es objectifs du fonds fiduciaire seront réalisés en mettant en commun les ressources et les capacités d'analyse, de sélection et de mise en œuvre des actions, tout particulièrement en ce qui concerne les bailleurs de fonds actifs dans ces régions. Le but est de mettre à profit les instruments et le savoir-faire de la Commission et des États membres de l'UE pour mettre en place une action européenne efficace [...]».

l'Afrique du Nord. Deuxièmement, il a pour principal objectif «la lutte contre les causes profondes des phénomènes de déstabilisation, des déplacements forcés et de la migration irrégulière, notamment en favorisant la résilience, l'égalité des chances, la sécurité et le développement, ainsi qu'en améliorant les perspectives économiques et en luttant contre les violations des droits de l'homme»<sup>11</sup>.

16. En tant que fonds fiduciaire d'urgence, le fonds fiduciaire pour l'Afrique vise à apporter une réponse rapide, souple et efficace<sup>12</sup> aux situations d'urgence résultant des crises qui touchent les trois régions. Cependant, les crises auxquelles il est censé faire face n'ont pas été clairement définies pour chacune des régions (par exemple, les causes de chaque crise, son impact sur la stabilité, les liens avec d'autres crises, la durée estimée, les besoins les plus urgents et l'estimation des ressources nécessaires pour y répondre).

17. L'impératif politique d'une réponse rapide à la situation migratoire a poussé le fonds fiduciaire pour l'Afrique à lancer des projets rapidement. Ses objectifs ont été formulés de manière aussi générale que possible, de sorte que la plupart des actions puissent être considérées comme éligibles. Tous les types de projets de développement (par exemple dans les domaines de l'alimentation et de la nutrition, de la sécurité, de la santé et de la durabilité environnementale) et toutes les méthodes de mise en œuvre (telles que la gestion indirecte, l'appui budgétaire, etc.) peuvent être utilisés et l'ont effectivement été dans le cadre du fonds fiduciaire pour l'Afrique. Cette caractéristique en fait un instrument souple, mais elle est au détriment d'une stratégie suffisamment ciblée pour garantir l'impact recherché. Les objectifs du fonds fiduciaire, qu'ils soient stratégiques<sup>13</sup> ou plus spécifiques, à

---

<sup>11</sup> Article 2 (Objectifs du fonds fiduciaire) de l'accord constitutif instituant le fonds fiduciaire pour l'Afrique (ci-après «l'accord constitutif»). L'accord constitutif est un document établi par la Commission européenne et les États membres de l'UE participants.

<sup>12</sup> Décision C(2015) 7293 de la Commission du 20.10.2015 relative à la mise en place du fonds fiduciaire pour l'Afrique.

<sup>13</sup> Les objectifs stratégiques du fonds fiduciaire sont notamment: a) accroître les opportunités économiques et les perspectives d'emploi; b) renforcer la résilience des communautés; c) améliorer la gestion de la migration dans les pays d'origine, de transit et de destination; d) améliorer la gouvernance et la prévention des conflits.

savoir fixés au niveau régional, national ou thématique, voire des différentes actions prioritaires, ne sont ni assortis de valeurs cibles précises, ni mesurables.

18. Le conseil d'administration du fonds fiduciaire a notamment pour rôle d'établir des priorités stratégiques et des orientations à l'intention des gestionnaires du fonds fiduciaire. Celles-ci ont également été formulées de manière très générale et vague (voir **encadré 1**).

**Encadré 1 – Exemples d'orientations du conseil d'administration du fonds fiduciaire formulées de manière générale**

Le 13 décembre 2016, lors de la deuxième réunion du conseil d'administration du fonds fiduciaire, le président a souligné, dans une des conclusions, que le cadre stratégique du fonds fiduciaire pour l'Afrique était suffisamment général et clair pour rester valide tout en ayant les migrations, la stabilité et le développement pour centres de gravité. Il a ajouté que, compte tenu des ressources disponibles pour 2017 ainsi que des connaissances et des éléments probants existants, la Commission européenne se montrerait toutefois plus sélective en ce qui concerne les actions à proposer au comité de gestion, afin d'assurer une synergie et une complémentarité totales avec les autres instruments de l'UE, y compris le plan d'investissement extérieur.

Le 30 juin 2017, lors de la troisième réunion du conseil d'administration du fonds fiduciaire, le président a conclu qu'il convenait:

- de continuer à se concentrer sur la mise en œuvre en intensifiant collectivement les opérations avec les acteurs qui en sont chargés;
- de continuer à appliquer une approche équilibrée en matière de répartition des ressources entre les différents objectifs stratégiques du fonds fiduciaire pour l'Afrique et les différents piliers du plan d'action de La Valette;
- de suivre une approche intégrée et coordonnée.

19. Malgré une situation en constante évolution sur le terrain, le document d'orientation stratégique<sup>14</sup>, qui définit la stratégie globale du fonds fiduciaire, n'a pas été mis à jour depuis

---

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document_en).

le 12 novembre 2015, pas plus que les cadres opérationnels des trois volets ne l'ont été depuis leur approbation en 2016<sup>15</sup>. À titre d'exemple, les responsables du volet Afrique du Nord ont décidé dans un premier temps de se concentrer uniquement sur le troisième objectif stratégique (améliorer la gestion de la migration dans les pays d'origine, de transit et de destination), mais la situation dans la région les a obligés à inclure également des projets relevant d'autres objectifs stratégiques. Bien que les responsables du volet Afrique du Nord aient adapté leur approche dans la pratique, les documents stratégiques n'ont pas été actualisés, ce qui a aussi eu des répercussions sur la clarté et la cohérence des informations communiquées (voir ***point 53***).

### **La Commission n'a analysé de manière exhaustive ni les besoins ni les moyens à sa disposition pour y répondre**

#### Quantification des besoins

20. Le document d'orientation stratégique stipule que les interventions du fonds reposeront sur une approche intégrée et fondée sur des éléments probants. Dans la documentation que nous avons examinée, nous avons trouvé principalement des descriptions narratives du contexte et de certains besoins correspondants. La Commission a reconnu qu'il n'existait aucune analyse chiffrée des besoins et, donc, aucune donnée de référence<sup>16</sup> pour le fonds fiduciaire dans son ensemble. Nous avons également constaté que les analyses des besoins réalisées par les partenaires chargés de la mise en œuvre dans le cadre des différents projets étaient souvent mal quantifiées. Cette situation limite la capacité de la Commission à démontrer que les priorités définies sont les bonnes et, en définitive, que les actions approuvées sont les plus appropriées pour y répondre. Compte tenu des défis à relever et du budget en jeu (3,3 milliards d'euros à la fin de 2017), la

---

<sup>15</sup> Les cadres opérationnels des trois volets ont été adoptés, respectivement, le 15 février 2016 pour le Sahel et le lac Tchad, le 31 mai 2016 pour la Corne de l'Afrique et le 16 décembre 2016 pour l'Afrique du Nord.

<sup>16</sup> Par définition, ces données (ou données sur la situation de départ) indiquent clairement quelle est la situation au moment où la mise en œuvre commence et permettent ensuite d'évaluer les progrès réalisés.

capacité à mesurer la performance est un aspect important de l'obligation de rendre compte.

21. La Commission n'a pas réalisé d'estimation du montant total nécessaire pour atteindre les objectifs fixés. Elle n'a donc pas déterminé la «masse critique» indispensable en matière de dotation du fonds fiduciaire. Le 14 mars 2018, la Commission a déclaré qu'il manquait «encore plus d'un milliard d'euros pour financer les importants travaux à venir». Ce chiffre correspond à une estimation du montant nécessaire au financement des projets en attente de réalisation plutôt que de celui requis pour atteindre les objectifs du fonds fiduciaire.

#### Mutualisation des capacités des donateurs et enseignements tirés

22. Le document d'orientation stratégique indique que l'un des principes de l'intervention du fonds fiduciaire est que la recherche et l'analyse rigoureuses sont essentielles pour comprendre le contexte et garantir que les interventions produisent un impact positif. Le fonds fiduciaire pour l'Afrique est ainsi censé s'appuyer sur des infrastructures de recherche, en mobilisant les meilleurs partenaires de recherche disponibles, pour renforcer la connaissance et la compréhension des causes profondes complexes et des moteurs de l'instabilité, de l'insécurité, de la migration et des déplacements forcés, ainsi que des facteurs qui leur sont sous-jacents. Au moment de notre audit, le volet Corne de l'Afrique était le seul pour lequel une facilité pour la recherche et la production de données probantes avait été mise en place (en mai 2016). Pour les volets Sahel et lac Tchad et Afrique du Nord, la Commission a entamé des négociations en vue du financement de contrats de recherche transrégionaux en février 2018, époque à laquelle la plupart des fonds avaient déjà été approuvés.

23. Étant donné qu'aucun donateur ne serait capable, à lui tout seul, de faire face aux défis rencontrés dans l'ensemble des 26 pays couverts par le fonds fiduciaire pour l'Afrique, il est souligné, dans les considérants de l'accord constitutif, que les objectifs du fonds fiduciaire seront réalisés par la mise en commun des ressources et des capacités, tout particulièrement celles des donateurs actifs dans les régions concernées<sup>17</sup>. Pour être

---

<sup>17</sup> Considérant 18 de l'accord constitutif.

efficace, toute approche en matière de mise en commun requiert l'établissement d'un inventaire complet de l'expérience et des capacités de chaque donateur afin de pouvoir utiliser celles-ci de manière optimale et systématique. Or nous avons constaté que le volet Corne de l'Afrique était le seul à disposer d'un tel inventaire<sup>18</sup>.

24. Nous avons également constaté qu'il n'existait pas de mécanisme permettant de tirer les enseignements<sup>19</sup> de l'expérience acquise pour le fonds fiduciaire pour l'Afrique dans son ensemble. L'absence d'un tel mécanisme empêche le recensement systématique des bonnes pratiques et l'élaboration de mesures d'atténuation pour les actions futures. La fiche d'action, qui accompagne chaque proposition de projet, comporte bien une section sur les enseignements tirés, mais celle-ci se limite généralement à une liste des projets antérieurs ou à une description de l'expérience du partenaire chargé de la mise en œuvre. Si de tels éléments peuvent s'avérer utiles en tant que critères de sélection pour le choix des partenaires chargés de la mise en œuvre, cette fiche n'est pas appropriée pour servir de recueil des enseignements tirés. Nous n'avons relevé que de rares exemples où la manière dont les enseignements tirés pourraient être utilisés dans le cadre de nouveaux projets était décrite.

#### Cadre de gestion des risques

25. Un autre aspect important est l'existence d'un cadre de gestion des risques approprié<sup>20</sup>. Or l'accord constitutif ne fait pas référence à cet outil de gestion. Par ailleurs, les États

---

<sup>18</sup> Une analyse bibliographique avait été effectuée dans le cadre de la facilité pour la recherche et la production de données probantes de ce volet, afin d'évaluer l'état de la recherche sur les migrations, les déplacements et les conflits dans la Corne de l'Afrique et de déterminer qui étaient les acteurs travaillant à l'époque sur les migrations et les conflits dans la région.

<sup>19</sup> On entend par «enseignements tirés» des «généralisations, établies à partir de circonstances spécifiques relatives à des évaluations [...] [et qui] soulignent les points forts et les points faibles dans la préparation, la conception et la mise en œuvre [ayant] un effet sur la performance, les résultats et l'impact». OCDE, Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, 2002.

<sup>20</sup> Le règlement financier dispose que «les fonds fiduciaires de l'Union apportent à cette dernière [...] un meilleur contrôle [...] des risques» (article 187, paragraphe 3, point b).

membres participant au fonds fiduciaire sont autant exposés aux risques (financiers, pour la réputation, etc.) que la Commission. Deux États membres ont explicitement réclamé un cadre spécifique d'évaluation des risques lors de la première réunion du conseil d'administration du fonds fiduciaire<sup>21</sup>. Jusqu'à présent, la Commission a toutefois préféré s'appuyer sur les systèmes de contrôle interne des DG DEVCO et NEAR, plutôt que de mettre en place un cadre spécifique d'évaluation des risques pour le fonds fiduciaire pour l'Afrique. Cela contraste avec les fonds fiduciaires administrés par les Nations unies et la Banque mondiale, pour lesquels la mise en place d'un cadre spécifique d'évaluation des risques est considérée comme une bonne pratique.

***Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique est un outil permettant d'agir rapidement, mais des insuffisances subsistent en matière de mise en œuvre***

26. Dans cette partie, nous examinons certains aspects de la mise en œuvre du fonds fiduciaire pour l'Afrique. Nous avons évalué les procédures de sélection des projets, les informations fournies aux comités de gestion, la coordination entre DG de la Commission et entre volets, la complémentarité avec d'autres instruments de l'UE et la rapidité des procédures. Nous avons en outre examiné le suivi et les réalisations des projets en cours soutenus par le fonds fiduciaire pour l'Afrique.

**La sélection des projets est rapide, mais pas toujours uniforme ni claire**

Sélection des projets pour les trois volets

27. Dans le cadre des volets Afrique du Nord et Sahel et lac Tchad, la sélection des propositions de projets est opérée parmi celles soumises par les partenaires de mise en œuvre potentiels, après consultation de différentes parties prenantes. Si une proposition correspond aux priorités du volet, le gestionnaire du fonds fiduciaire établit une fiche d'action (en consultation avec les délégations de l'UE). Celle-ci est ensuite soumise au comité de gestion pour approbation. En procédant de la sorte, les gestionnaires du fonds fiduciaire se

---

<sup>21</sup> En avril 2018, lors de la quatrième réunion du conseil d'administration du fonds fiduciaire, deux pays supplémentaires ont mentionné la nécessité de se pencher sur le suivi des risques dans tous les projets et d'améliorer encore le suivi et l'évaluation.

fient dans une large mesure à l'analyse des besoins réalisée par les partenaires candidats dans leurs propositions de projets.

28. Dans le cadre du volet Corne de l'Afrique, l'approche est normative. Le gestionnaire du fonds fiduciaire analyse les besoins spécifiques en concertation avec les délégations de l'UE, en s'appuyant sur l'analyse qualitative effectuée par la facilité pour la recherche et la production de données probantes (voir **point 22**) et sur des consultations au niveau gouvernemental dans les pays africains. Une fiche d'action, indiquant notamment les partenaires de mise en œuvre potentiels, est élaborée sur la base des consultations et de l'analyse des besoins, puis présentée au comité de gestion pour approbation. Cette approche permet de centrer davantage l'attention sur les priorités définies par le fonds fiduciaire et sur les besoins mis en évidence.

29. Dans les volets Afrique du Nord et Sahel et lac Tchad, la sélection des propositions de projet ne repose sur aucun critère documenté. Selon la Commission, il est plutôt tenu compte de la pertinence de chaque proposition par rapport aux stratégies régionales et nationales, ainsi que des compétences spécifiques des partenaires et de leur présence sur le terrain. Le cadre opérationnel du volet Sahel et lac Tchad est le seul à comporter des critères de sélection des actions<sup>22</sup>. Nous n'avons toutefois trouvé nulle trace d'une évaluation documentée de propositions de projets réalisée sur la base de ces critères. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si les projets sélectionnés étaient susceptibles d'être les plus pertinents. Plusieurs États membres ont déploré l'absence de critères de sélection clairs<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Ces critères sont: a) répondre à une double logique: prévenir les migrations irrégulières et les déplacements forcés et faciliter une meilleure gestion des migrations, d'une part, et élaborer une approche globale pour la stabilité, la sécurité et la résilience, d'autre part; b) relever du champ d'application thématique et géographique de chaque instrument de financement mis à contribution et respecter son règlement, notamment en ce qui concerne les règles régissant l'aide publique au développement (APD), c) relever des domaines d'action spécifiques prévus dans le cadre opérationnel; d) être complémentaire par rapport à d'autres actions de l'UE et des États membres dans la région; e) recueillir l'accord des autorités bénéficiaires.

<sup>23</sup> Comptes rendus des réunions du comité de gestion du volet Sahel et lac Tchad du 14 janvier 2016 et du 18 avril 2016.

### Informations fournies aux comités de gestion

30. La différence entre les mécanismes traditionnels de mise en œuvre de l'UE et le fonds fiduciaire pour l'Afrique réside dans l'existence et le rôle des comités de gestion. L'article 4, paragraphe 1, point b) de l'accord instituant le fonds fiduciaire pour l'Afrique dispose que «[le] comité de gestion [est] chargé tout particulièrement de la sélection des actions à financer par le fonds fiduciaire». Cependant, les comités de gestion ne voient que les propositions ayant fait l'objet d'une fiche d'action. Ils ne reçoivent pas d'informations sur les propositions qui ne donnent pas lieu à l'établissement d'une telle fiche, de même que les organismes candidats à la mise en œuvre dont les projets ne sont pas sélectionnés ne sont pas systématiquement informés des motifs de rejet, ce qui limite leur capacité à améliorer la qualité des futures propositions.

31. Même si les comités de gestion ne reçoivent pas d'informations sur l'ensemble des propositions soumises, ils ne font pas tous face à la même charge de travail en matière d'approbation de projets. À titre d'exemple, 28 fiches d'actions (674 pages) ont été présentées lors de la réunion du comité de gestion du volet Sahel et lac Tchad du 14 décembre 2016, tandis que celui du volet Afrique du Nord n'a eu que trois fiches d'action (62 pages) à approuver en sa réunion du 16 décembre 2016. Les documents relatifs aux projets ont été transmis tardivement<sup>24</sup> (une semaine calendrier seulement avant leur date d'approbation prévue), ce qui a laissé peu de temps aux représentants des États membres de l'UE et des pays africains pour les examiner convenablement.

32. L'accord constitutif précise<sup>25</sup> que si une modification substantielle de la nature ou des objectifs d'une action est requise après l'approbation de cette dernière, le gestionnaire du

---

<sup>24</sup> L'article 7 du règlement intérieur du comité de gestion dispose que, dans la mesure du possible, les documents doivent être transmis au plus tard 15 jours avant la date de la réunion. Le compte rendu de la cinquième réunion du comité de gestion du volet Corne de l'Afrique, tenue en décembre 2017, indique par exemple que le comité de gestion se dit fortement préoccupé par les retards de transmission de la documentation pour les réunions et souhaite qu'à l'avenir, celle-ci soit diffusée longtemps (à savoir trois semaines) à l'avance.

<sup>25</sup> En son article 6, point 6.6.5.

fonds fiduciaire doit soumettre la fiche d'action modifiée au comité de gestion pour accord avant de commencer la mise en œuvre. Si le comité de gestion du volet Corne de l'Afrique a été informé des modifications apportées aux projets, il n'en a pas été de même pour celui du volet Sahel et lac Tchad<sup>26</sup>. Nous n'avons pas observé de cas de ce type en ce qui concerne le volet Afrique du Nord.

### Coordination et complémentarité

33. Lors de la phase de sélection, la coordination entre les différentes directions générales de la Commission est essentielle. Pour assurer cette coordination, la Commission a mis en place des mécanismes internes et des modalités détaillées de collaboration entre la DG DEVCO, la DG NEAR, le SEAE, la DG HOME et la DG ECHO. Ces services participent régulièrement à des réunions internes de contrôle de la qualité (dans le cadre du groupe d'appui à la qualité) afin d'évaluer les projets avant qu'ils ne soient soumis pour approbation. Malgré ces efforts, la coordination peut encore être améliorée.

34. Les besoins recensés en Afrique sont d'une telle nature qu'ils nécessitent souvent une réponse transversale, par exemple entre le volet Sahel et le volet Afrique du Nord. L'article 3, paragraphe 1, du règlement intérieur du comité de gestion dispose que les comités de gestion se réunissent en séances communes pour examiner des questions d'intérêt commun lorsque cela est nécessaire. En pratique, les réunions des comités de gestion se tiennent séparément pour chaque volet, et seules deux réunions communes ont été organisées jusqu'à présent<sup>27</sup>. Lors de sa troisième réunion, tenue en juin 2017, le conseil d'administration du fonds fiduciaire a décidé de mettre davantage l'accent sur la sélection de programmes concernant plusieurs volets à la fois. Toutefois, malgré l'accent mis sur la

---

<sup>26</sup> Lors de sa première réunion, en janvier 2016, le comité de gestion a approuvé le projet n° 8 au Niger. Lors de la phase de préparation/négociation, des organismes des États membres ont proposé de modifier les objectifs de l'action. Par conséquent, la description de l'action signée en septembre 2016 était substantiellement différente de celle figurant sur la fiche d'action adoptée par le comité de gestion. Le comité de gestion du volet Sahel et lac Tchad n'avait pas été averti de cette modification.

<sup>27</sup> Une le 16 décembre 2015 et une autre le 26 février 2018.

coopération transversale, quatre programmes de ce type seulement (sur 143) ont été approuvés<sup>28</sup>.

35. Lorsqu'ils sélectionnent les projets, les comités de gestion ont également besoin d'informations suffisantes pour évaluer la complémentarité des actions soutenues par le fonds fiduciaire, à savoir vérifier qu'elles ne se chevauchent pas, ou ne font pas double emploi, avec des actions soutenues par d'autres instruments de l'UE, et pour rechercher les synergies potentielles. Le document d'orientation stratégique impose des exigences supplémentaires pour assurer la complémentarité du fonds fiduciaire pour l'Afrique avec d'autres instruments de l'Union. L'une d'entre elles prévoit que seules les activités ne figurant pas déjà dans un programme indicatif national ou régional peuvent être financées. Nous avons cependant constaté que deux projets du volet Corne de l'Afrique (non sélectionnés dans notre échantillon) qui faisaient initialement partie d'un programme indicatif régional et ont été repris par le fonds fiduciaire à la suite d'un transfert de fonds.

36. Malgré les efforts de la Commission en matière de coordination, nous avons également relevé des exemples de projets sélectionnés par le fonds fiduciaire pour l'Afrique qui répondaient à des besoins similaires à ceux couverts par d'autres activités financées par l'UE et qui risquaient donc de faire double emploi avec d'autres formes d'aide de l'UE<sup>29</sup>. La Commission n'a pas justifié pourquoi ces projets étaient financés par le fonds fiduciaire pour l'Afrique et non par d'autres instruments<sup>30</sup>. Des exemples de projets répondant à des besoins similaires, en dépit des efforts de coordination, sont présentés dans l'**encadré 2**.

---

<sup>28</sup> Dont deux concernant, respectivement, la facilité pour la recherche et la production de données probantes et la facilité de coopération technique.

<sup>29</sup> L'article 187, paragraphe 3, point b) du règlement financier dispose que les fonds fiduciaires de l'UE «ne devraient pas être créés s'ils font purement et simplement double-emploi avec d'autres sources de financement existantes ou des instruments semblables sans qu'il y ait additionnalité».

<sup>30</sup> Cette exigence est énoncée dans la deuxième partie du document d'orientation stratégique, au paragraphe sur la complémentarité (p. 11), qui stipule que le fonds fiduciaire comble les lacunes, sur les plans géographique et thématique, non couvertes par d'autres instruments ou par d'autres partenaires du développement (y compris les États membres de l'UE) et que cela doit être précisé pour chaque projet approuvé.

## **Encadré 2 – Exemples de projets répondant à des besoins similaires**

### Aide d'urgence

Des modalités de collaboration ont été arrêtées afin d'assurer la coordination entre le fonds fiduciaire pour l'Afrique et la DG ECHO. Au cours d'une réunion du groupe d'appui à la qualité consacrée au projet de renforcement de la protection et de la résilience des populations déplacées en Libye (projet n° 17), la DG ECHO a averti que la proposition relevait de son champ d'intervention traditionnel et que, s'il était financé, le projet empièterait largement sur des initiatives existantes. Malgré ces remarques, la Commission n'a pas expliqué clairement, dans la fiche d'action soumise au comité de gestion pour approbation, pourquoi ce projet devait être financé par l'intermédiaire du fonds fiduciaire pour l'Afrique.

### Instrument contribuant à la stabilité et à la paix

Nous avons relevé deux projets (l'un financé par l'IcSP et l'autre par le fonds fiduciaire pour l'Afrique) portant sur le rapatriement humanitaire de migrants depuis la Libye. Tous deux soutiennent des mesures de stabilisation des communautés et leur mise en œuvre a été confiée au même partenaire. Ils s'étendent en partie sur la même période, prévoient des activités de même nature, telles que la réhabilitation et le soutien à la cohésion sociale, et sont menés dans les mêmes villes (Sebha et Gatrone).

37. Par ailleurs, la Commission a récemment élaboré le plan d'investissement extérieur (PIE) pour «lutte[r] contre les causes socio-économiques spécifiques profondes de la migration, favorise[r] la réintégration durable des migrants rentrant dans leur pays d'origine, et renforce[r] les communautés de transit et d'accueil»<sup>31</sup>. Le conseil d'administration du fonds fiduciaire a insisté sur la nécessité de veiller à la complémentarité avec d'autres instruments tels que le PIE, les mécanismes de financement mixtes, etc. Nous n'avons toutefois trouvé aucun document décrivant comment la coordination entre le fonds fiduciaire pour l'Afrique

---

<sup>31</sup> Article 3 («Objet») du règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil du 26 septembre 2017 instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD.

et le PIE devait être assurée ni aucune mesure visant à optimiser la complémentarité entre des actions sélectionnées relevant des deux instruments.

38. Les exemples évoqués ci-dessus montrent que le fonds fiduciaire pour l'Afrique n'a pas établi de séparation suffisamment claire entre ses tâches et celles relevant d'autres instruments, ni entre les interventions des DG DEVCO, NEAR et ECHO. En ce qui concerne la Libye, la Commission élabore actuellement une matrice des interventions dans le secteur de la santé, mais cette pratique n'est pas d'usage dans d'autres pays ou d'autres secteurs. S'il était généralisé à tous les secteurs, un tel document faciliterait le processus de contrôle de la qualité pour la sélection des projets et permettrait d'optimiser la complémentarité des actions sur le terrain.

#### Rapidité des procédures

39. L'une des valeurs ajoutées du fonds fiduciaire pour l'Afrique devait notamment résider dans la sélection rapide des projets<sup>32</sup>. Cela a poussé la Commission à accélérer les procédures et à sélectionner sans attendre les projets à financer. Notre analyse montre que la sélection des projets relevant du fonds fiduciaire pour l'Afrique a en effet été plus rapide que pour les instruments traditionnels de l'Union<sup>33</sup>. Le fonds fiduciaire a permis d'accélérer les différentes phases et, partant, de réduire le temps pris pour la désignation et l'élaboration des projets, ainsi que pour la conclusion des contrats et le versement du premier paiement (voir **figure 3**). Les personnes interrogées dans le cadre de cet audit ont toutes salué la rapidité avec laquelle le fonds fiduciaire avait permis d'élaborer les projets et de répondre à toute une série de besoins urgents.

---

<sup>32</sup> Le considérant 10 de la décision C(2015) 7293 de la Commission du 20 octobre 2015 stipule que «[le] fonds fiduciaire [...] dotera l'UE et ses États membres d'un instrument souple et rapide leur permettant d'obtenir des résultats immédiats et concrets face à des situations de fragilité, sensibles et évoluant rapidement».

<sup>33</sup> Par «instruments de développement traditionnels», nous entendons le Fonds européen de développement et les instruments relevant du budget de l'UE qui permettent de financer des activités dans les 26 pays africains couverts par le fonds fiduciaire pour l'Afrique, à savoir l'instrument européen de voisinage et l'instrument de coopération au développement.

**Figure 3 – Comparaison indicative de la rapidité des procédures**

Phase	Définition	Fonds fiduciaire pour l'Afrique, tous volets (jours)	Budget de l'UE et FED (jours)	Temps moyen économisé (jours)
1. Désignation et élaboration	Nombre moyen de jours entre l'évaluation par le Groupe d'appui à la qualité et l'approbation par les comités de gestion ou le comité FED/ICD	33	133	100
2. Passation des contrats	Nombre moyen de jours entre l'approbation par les comités de gestion/FED/ICD et la signature du contrat	270	423	153
3. Versement du premier paiement	Nombre moyen de jours entre la signature du contrat et l'ordonnancement du premier paiement	30	42	12

40. Il convient toutefois d'observer que plusieurs projets du fonds fiduciaire pour l'Afrique ont d'abord été sélectionnés dans le cadre d'autres instruments de l'UE avant d'être repris par celui-ci. Dans certains cas, l'extrême rapidité a été assurée au prix d'un délai insuffisant accordé aux comités de gestion pour évaluer les propositions de manière approfondie avant d'approuver les projets (voir **point 31**).

41. S'agissant des contrats conclus, à la moitié de la durée de vie du fonds fiduciaire pour l'Afrique, ils représentent un montant correspondant à 45 % de la dotation totale du fonds (voir **figure 4**). Même si ce dernier a globalement permis d'accélérer la conclusion des contrats<sup>34</sup>, d'autres instruments d'urgence existants font encore mieux en la matière. L'IcSP, utilisé dans des domaines similaires à ceux du fonds fiduciaire pour l'Afrique, donne par exemple la possibilité de recourir à des «mesures d'aide exceptionnelles»<sup>35</sup>. Une fois que la Commission a adopté une décision de financement, 86 % des contrats relatifs à la mise en œuvre de ces mesures sont conclus dans un délai de quatre mois<sup>36</sup> (contre 270 jours pour le

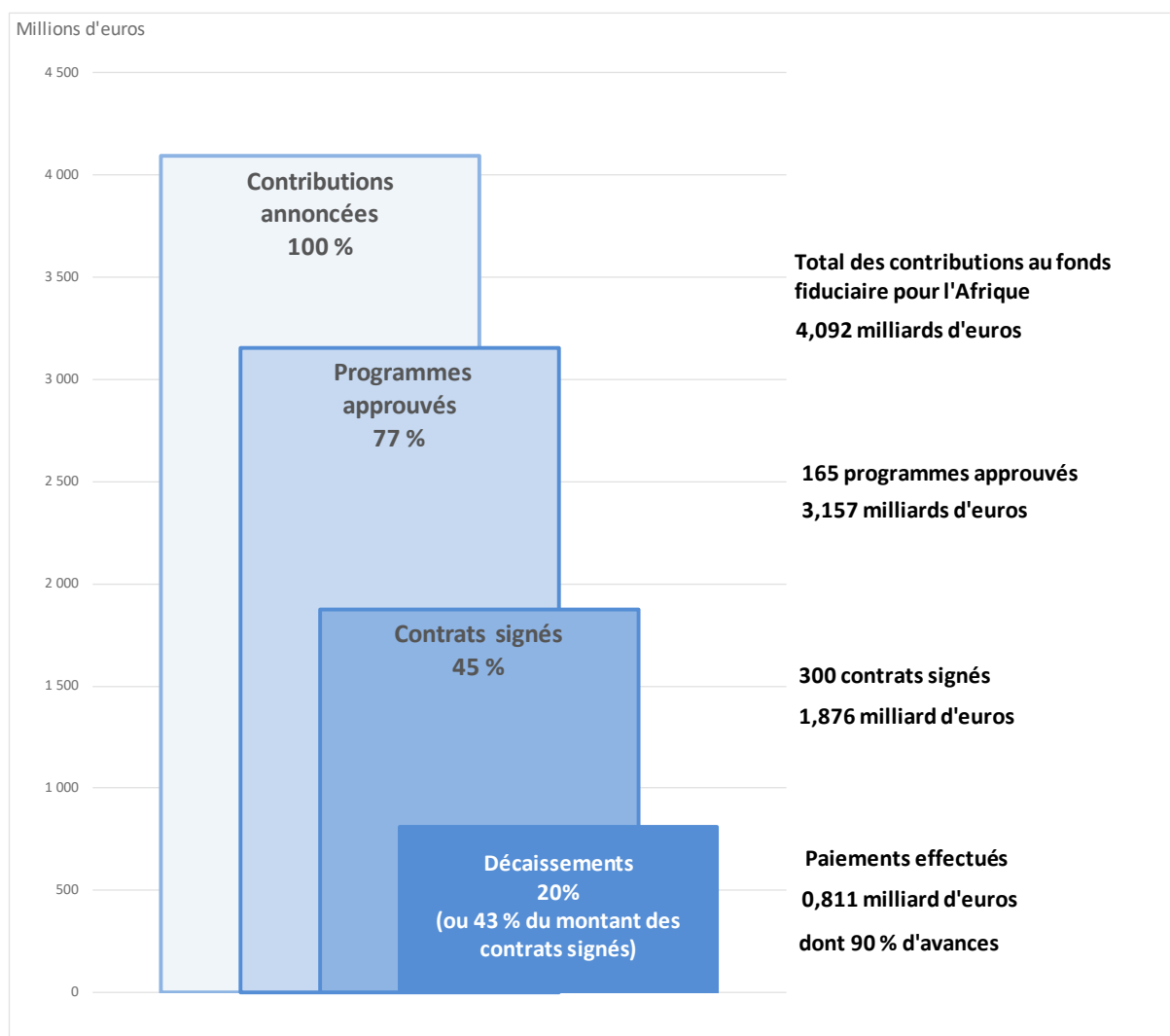
<sup>34</sup> Les actions entreprises par la Commission pour accélérer la passation des contrats comprennent l'envoi de lettres aux États membres et des discussions avec leurs organismes de mise en œuvre dans le cadre du réseau des acteurs de la coopération européenne au développement (*Practitioners' Network for European Development Cooperation*), une plateforme de coordination composée d'organismes de mise en œuvre issus de 15 États membres de l'UE.

<sup>35</sup> Article 3 du règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix.

<sup>36</sup> Rapport annuel d'activité 2017 du service des instruments de politique étrangère, annexe 12 «*Performance tables*», p. 139.

fonds fiduciaire pour l'Afrique). Le fonds fiduciaire pour l'Afrique étant un instrument d'urgence, on aurait pu s'attendre à ce que les contrats soient signés plus rapidement.

**Figure 4 – Exécution budgétaire au 31 août 2018**



*Source:* Données de la Commission européenne sur l'état de la mise en œuvre au 31 août 2018, publiées sur le site web du fonds fiduciaire pour l'Afrique. Toutes les données chiffrées sont arrondies.

42. En ce qui concerne la mise en œuvre des projets, le fonds fiduciaire pour l'Afrique n'a guère contribué à accélérer le processus par rapport à l'aide au développement traditionnelle. Il a rencontré les mêmes difficultés que les instruments traditionnels. Le faible niveau des paiements (voir **figure 4**), dont la majeure partie (environ 90 %) constitue des

avances ou concerne l'appui budgétaire<sup>37</sup>, est également révélateur à cet égard. Selon la Commission, l'environnement complexe et difficile dans lequel opère le fonds fiduciaire pour l'Afrique est le plus souvent à l'origine des retards, les partenaires chargés de la mise en œuvre n'étant souvent pas en mesure d'intervenir dans les zones de conflit armé.

43. Néanmoins, compte tenu du contexte exceptionnel dans lequel s'inscrit l'action du fonds fiduciaire pour l'Afrique, on pourrait raisonnablement s'attendre à ce que la Commission évalue systématiquement la possibilité de recourir à des mesures accélérées et qu'elle en discute avec ses partenaires de mise en œuvre potentiels. Le démarrage de la mise en œuvre pourrait par exemple être plus rapide si les coûts d'élaboration des projets étaient éligibles dès la date d'approbation de ces derniers (c'est-à-dire une fois que les conditions essentielles qui leur sont applicables ont été décidées et que cela s'avère nécessaire). En effet, les lignes directrices de la Commission concernant les situations d'urgence permettent l'adoption d'une telle approche.

**Encadré 3 – Exemple au Niger, où les projets auraient pu être mis en œuvre plus rapidement si le financement avait été autorisé dès le départ**

*Projet n° 10: «Appui à la formation et à l'intégration sur le marché du travail pour les jeunes dans les régions d'Agadez et de Zinder»*

Le comité de gestion a approuvé ce projet le 18 avril 2016, mais la procédure de recrutement du chef de projet n'a pu être engagée qu'après la signature du contrat, en novembre 2016. Si les coûts d'élaboration du projet avaient été éligibles dès la date d'approbation de ce dernier, la longueur de la procédure de recrutement aurait eu une moindre incidence et la mise en œuvre du projet aurait pu démarrer dans un délai plus court.

44. Nous avons constaté que, dans la plupart des cas, les fiches d'action soumises à l'approbation du comité de gestion ne précisait pas la date prévue pour le début des activités des projets, mais faisaient plutôt référence à la durée globale de ceux-ci (de 12 à 60 mois pour les projets examinés). Les comités de gestion ne peuvent donc pas tenir

---

<sup>37</sup> L'appui budgétaire en faveur du Niger (projet n° 12) représente 7 % du montant total des décaissements.

compte de cet aspect lors de l'approbation des projets, ni envisager d'autres solutions pour assurer un démarrage plus rapide de la mise en œuvre.

**Les projets ont commencé à produire des réalisations, mais aucun système de suivi des résultats des différents volets n'est encore opérationnel**

Suivi

45. En 2017, les trois volets du fonds fiduciaire pour l'Afrique ont adopté une plateforme de suivi commune pour l'ensemble des projets, comprenant leurs cadres logiques<sup>38</sup>, ainsi que les valeurs cibles et les valeurs effectives correspondantes pour chaque indicateur spécifique. La Commission a enregistré la plupart des valeurs cibles des projets du fonds fiduciaire dans ce système de suivi, mais aucune valeur de résultat n'est encore disponible. Les partenaires de mise en œuvre ne sont pas tous disposés à saisir des informations sur cette plateforme commune et la majorité d'entre eux ne sont du reste pas contractuellement tenus de le faire. Cela tient au fait que le système n'avait pas encore été mis en place ni même prévu au moment où les contrats ont été signés, et la Commission n'a pas inséré de dispositions en ce sens dans les conventions de financement.

46. Au moment de l'audit, la Commission avait élaboré un ensemble de 19 indicateurs agrégés pour cette plateforme de suivi, communs aux trois volets. Toutefois, certains de ces indicateurs se chevauchent, et le lien avec les indicateurs de plus haut niveau relevés dans le cadre global de résultats du fonds fiduciaire n'est pas toujours clair (voir **encadré 4**).

**Encadré 4 – Faiblesses concernant les 19 indicateurs agrégés**

- Il existe un risque de chevauchement entre les indicateurs 2.3 (nombre de personnes bénéficiant d'une assistance nutritionnelle) et 2.4 (nombre de personnes bénéficiant d'une assistance liée à la sécurité alimentaire). Dans les deux cas, l'assistance comprend notamment une formation sur les pratiques agricoles;

---

<sup>38</sup> Description d'un projet précisant les objectifs, les valeurs cibles et les indicateurs.

- les indicateurs ne couvrent pas l'ensemble des projets du fonds fiduciaire pour l'Afrique (par exemple le projet n° 6);
- il est très difficile de cartographier ces indicateurs communs de réalisation et/ou d'établir un lien avec les milliers d'indicateurs existant au niveau des projets, puis avec le cadre global de résultats du fonds fiduciaire, ainsi qu'avec les priorités du plan d'action de La Valette. Les responsables du volet Corne de l'Afrique ont décidé, de leur propre initiative, de confier cette tâche à des experts techniques.

47. Jusqu'à présent, le volet Sahel et lac Tchad a opté pour le système CAD (collecte, analyse et diffusion), tandis que le volet Corne de l'Afrique utilise un système de suivi et d'apprentissage baptisé MLS (*Monitoring and Learning System*). Pour l'Afrique du Nord, des mesures ont été prises pour mettre en place un système spécifique de suivi et d'évaluation. Ce grand nombre d'informations et de systèmes de suivi ne permet pas d'obtenir une vision complète et unique des résultats obtenus par le fonds fiduciaire dans son ensemble.

48. Par ailleurs, les responsabilités des partenaires chargés de la mise en œuvre et celles de la Commission ou des délégations de l'UE ne sont pas clairement délimitées. Par exemple, dans un projet au Niger (projet n° 7), le budget a été dépensé dans son intégralité en 12 mois, au lieu des 36 prévus, et principalement pour répondre à un seul objectif partagé avec d'autres donateurs (l'assistance directe aux migrants). Pratiquement rien n'a été entrepris pour atteindre les deux autres objectifs, concernant la gouvernance et les actions de développement. Nous avons également observé une récurrence des retards<sup>39</sup> dans les projets relatifs à la sécurité, à la gestion des frontières et à des domaines similaires.

49. Au moment de l'audit, aucun des projets de l'échantillon contrôlé n'avait fait l'objet d'un rapport ROM<sup>40</sup>. La Commission avait visité tous les projets mis en œuvre au Niger au

---

<sup>39</sup> Le projet n° 11 a subi un retard de 3,5 mois, le projet n° 5, de 7 mois, et le projet n° 4, censé durer deux ans, devra être prolongé pour pouvoir produire ses principaux résultats.

<sup>40</sup> Suivi axé sur les résultats (*results oriented monitoring – ROM*). Le système de suivi axé sur les résultats a été établi par EuropeAid en 2000 pour renforcer le suivi, l'évaluation et la transparence de l'aide au développement. Il se fonde sur des missions d'évaluation sur place ciblées et de courte durée, réalisées par des experts externes. Il repose sur une méthode

moins une fois, ce qui a permis à ses services d'en assurer le suivi. En Libye, la sécurité n'étant pas assurée, la Commission n'avait pas pu visiter tous les projets en cours. Elle étudiait cependant la possibilité de recourir à un suivi par une tierce partie (à savoir confier le suivi à des acteurs locaux). Une partie importante du suivi consiste à vérifier régulièrement que les projets respectent leur cadre logique. La majorité des projets audités ne comportaient qu'un cadre logique provisoire, à compléter à l'issue de leur phase initiale, c'est-à-dire seulement après la signature du contrat. Lors de cette phase initiale, les partenaires chargés de la mise en œuvre consultent les bénéficiaires finals et déterminent les besoins spécifiques de la population ou de l'administration concernée. Ils définissent ou actualisent les indicateurs et les valeurs cibles en concertation avec la délégation de l'UE. Selon la Commission, cette approche confère une certaine souplesse dans un contexte difficile et permet de collecter des données qui ne sont pas disponibles d'emblée. Néanmoins, même après la mise à jour des cadres logiques, il manquait toujours des valeurs cibles mesurables dans les projets audités et les objectifs spécifiques n'étaient donc pas encore SMART<sup>41</sup> (voir **encadré 5**).

**Encadré 5 – Exemples d'objectifs non spécifiques dans le cadre du volet Sahel et lac Tchad**

Projet n° 8: soutien à la mise en œuvre de mesures structurelles et à court terme

Projet n° 9: soutien à la gestion déléguée des projets

Projet n° 10: amélioration de la conduite des actions éducatives

Projet n° 10: amélioration de l'employabilité des jeunes

50. Certains indicateurs étaient d'une utilité limitée. Dans un projet (n° 10), un indicateur dépendait d'une décision politique devant être prise ultérieurement par les autorités locales. Ce type d'indicateur est faible, étant donné que les partenaires chargés de la mise en œuvre ne peuvent influencer sur de telles décisions et ne sauraient donc être tenus d'en rendre

---

cohérente et bien structurée, comportant cinq critères: la pertinence, l'efficacité, l'impact potentiel et la durabilité probable.

<sup>41</sup> Spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés.

compte. Nous avons également relevé des indicateurs fondés sur l'opinion des bénéficiaires (par exemple sur des résultats d'enquêtes), qui est subjective et difficile à vérifier. D'autres indicateurs ont été ajoutés au cadre logique parce que les partenaires chargés de la mise en œuvre en avaient besoin pour établir leurs rapports internes. Cela augmente la charge administrative pesant sur le fonds fiduciaire pour l'Afrique.

51. Des données correctes sur la situation de départ permettent d'évaluer les progrès accomplis en ce qui concerne les besoins globaux, en valeur à la fois relative et absolue. Les données sur la situation de départ constituaient un point faible dans tous les cadres logiques que nous avons analysés, y compris ceux qui avaient été révisés. Dans la plupart des cas, la valeur de référence pour les indicateurs spécifiques était zéro ou correspondait à la mention «sans objet»<sup>42</sup>, d'où l'impossibilité de faire état des progrès accomplis en termes relatifs. Dans un cas, les indicateurs ont été mesurés alors même qu'ils ne se référaient pas à des données sur la situation de départ<sup>43</sup>. De telles mesures ne fournissent aucune information utile sur les progrès réalisés.

#### Réalisations des projets en cours

52. Au moment de l'audit, la mise en œuvre des projets financés par le fonds fiduciaire pour l'Afrique venait généralement de commencer; par contre, les projets audités en Libye et au Niger avaient produit leurs premières réalisations (voir exemples dans l'**encadré 6**). Au Niger, l'équipe d'audit s'est rendue, entre autres, dans un centre de transit pour migrants et dans l'un des 15 observatoires des migrations créés, à savoir celui d'Agadez. Elle s'est en outre entretenue avec des inspecteurs de police chargés du démantèlement des réseaux de passeurs. En Libye, pour des raisons de sécurité, aucune visite de projets en cours n'a pu être organisée.

---

<sup>42</sup> Cela vaut pour les projets suivants: projets n<sup>os</sup> 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 et 20.

<sup>43</sup> En ce qui concerne le projet n<sup>o</sup> 7, les indicateurs affichaient des valeurs montrant que les valeurs cibles avaient été atteintes pour l'assistance fournie dans les centres de transit et l'aide au retour volontaire (par exemple 380 %, 415 %, 225 %, etc.), mais sans aucune estimation initiale permettant une comparaison par rapport à la situation de départ.

### Encadré 6 – Exemples de réalisations des projets en cours audités

Dans les rapports d'avancement transmis par les partenaires chargés de la mise en œuvre (et validés par la Commission), nous avons relevé les exemples de réalisations ci-après.

#### Niger:

projet n° 7: a permis d'assurer des conditions de vie acceptables aux migrants dans le centre de transit d'Agadez (l'un des quatre établis dans le pays). Plus de 9 000 migrants sont passés par ces centres en 2017;

projet n° 8: création de 15 observatoires pour surveiller les conséquences de la migration au niveau local et définir d'éventuelles mesures d'atténuation;

projet n° 11: démantèlement, en 2017, de 7 réseaux nationaux et de 12 réseaux internationaux de passeurs grâce aux équipes communes d'enquête policière.

#### Libye:

projet n° 19, au titre de l'un des objectifs:

- fourniture d'une aide au retour volontaire à 4 709 migrants,
- fourniture, dans différents centres de rétention, d'une aide humanitaire à 19 605 migrants sous la forme d'articles non alimentaires et de produits d'hygiène,
- réalisation d'analyses rapides des besoins des migrants et fourniture d'une aide médicale à plus de 6 000 migrants,
- fourniture, par l'unité de protection, d'une aide au logement à 929 personnes (y compris des femmes enceintes et des mineurs non accompagnés). L'unité de coopération technique a formé 21 fonctionnaires gouvernementaux à l'évaluation du respect des droits de l'homme et de la vulnérabilité.

53. Selon les chiffres de Frontex, le nombre total de cas de franchissement irrégulier des frontières de l'UE par des migrants a atteint son niveau maximal en 2016, avant de baisser en 2017 (voir **figure 5**). Le fonds fiduciaire pour l'Afrique est l'un des nombreux instruments – de l'UE et hors UE – ayant contribué à l'amélioration de ces chiffres, qui est inégale dans les régions couvertes par les trois volets.

**Figure 5 - Cas de franchissement irrégulier des frontières de l'UE par des migrants provenant des régions couvertes par le fonds fiduciaire pour l'Afrique**

	2014	2015	2016	2017
Sahel et lac Tchad	42 601	65 297	114 814	76 889
Afrique du Nord	10 773	21 603	19 393	27 912
Corne de l'Afrique	46 536	70 875	42 850	17 984
<b>Total pour les régions couvertes par le fonds</b>	<b>99 910</b>	<b>157 775</b>	<b>177 057</b>	<b>122 785</b>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de Frontex relatives aux années 2014 à 2017.

54. Le rapport annuel 2017 du fonds fiduciaire pour l'Afrique ne rend pas compte de l'ensemble des résultats obtenus jusqu'à présent, mais plutôt du nombre de projets approuvés, du montant des fonds dépensés et d'exemples de réalisations produites. Bien que ce rapport soit un document unique et consolidé, la présentation des informations manque de cohérence entre les trois volets. À titre d'exemple, le chapitre 3 (intitulé «Orientations stratégiques, mise en œuvre et résultats») contient des tableaux montrant, pour chaque volet, la répartition des fonds entre les priorités soutenues par le volet en question. Or les grands objectifs du fonds fiduciaire pour l'Afrique laissent une grande marge d'appréciation aux gestionnaires du fonds fiduciaire pour décider de la classification des projets, ce qui rend difficile toute comparaison des fonds répartis entre les différentes priorités et les différents volets.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

55. Dans un contexte extrêmement difficile, le fonds fiduciaire pour l'Afrique a été créé en tant que fonds fiduciaire d'urgence afin de contribuer à résoudre la crise touchant trois régions d'Afrique. Il vise également à assurer la stabilité et à atteindre les objectifs de développement à long terme.

56. Nous concluons que le fonds fiduciaire pour l'Afrique est un instrument souple, mais que, compte tenu des difficultés sans précédent auxquelles il est confronté, il aurait dû être conçu de façon plus ciblée. Les crises spécifiques auxquelles il est censé répondre (crises régionales ou nationales, ou encore crise à l'origine de l'instabilité ou ayant un effet sur

celle-ci) n'ont pas été définies. Les objectifs du fonds fiduciaire, qui sont assez généraux, lui confèrent une certaine souplesse, mais cela au détriment d'une stratégie suffisamment ciblée pour guider son action dans l'ensemble des trois volets et pour permettre de mesurer les résultats et d'en rendre compte. Par ailleurs, les orientations stratégiques fournies aux gestionnaires du fonds fiduciaire à ce jour ne sont pas très spécifiques (voir **points 15 à 19**).

57. La Commission n'a pas analysé de manière exhaustive les besoins auxquels le fonds fiduciaire est censé répondre, ni les moyens dont il dispose. Dans les cas où les besoins avaient été déterminés, nous avons constaté qu'ils n'étaient pas quantifiés, pas plus que la masse critique de moyens financiers nécessaires n'était chiffrée. En outre, nous avons observé que la mutualisation des ressources et des capacités n'était pas assurée de manière optimale et systématique. Par ailleurs, aucun mécanisme approprié n'avait encore été mis en place pour tirer les enseignements de l'expérience acquise (voir **points 20 à 24**).

#### **Recommandation n° 1 – améliorer la qualité des objectifs du fonds fiduciaire pour l'Afrique**

La Commission devrait proposer au conseil d'administration du fonds fiduciaire pour l'Afrique de revoir les objectifs et priorités actuels du fonds afin de les rendre plus spécifiques et réalisables. Les objectifs révisés devraient tenir compte des difficultés spécifiques de chacun des trois volets et, dans la mesure du possible, être assortis de valeurs cibles et de données de référence. Pour ce faire, la Commission devrait s'appuyer en particulier sur:

- a) les réalisations des facilités pour la recherche et la production de données probantes;
- b) les capacités de tous les donateurs;
- c) un mécanisme permettant de tirer les enseignements de l'expérience acquise pour le fonds fiduciaire dans son ensemble.

Délai de mise en œuvre: fin 2019.

58. Les procédures de sélection des projets varient d'un volet à l'autre. Nous n'avons trouvé aucune évaluation documentée de propositions de projets réalisée sur la base de critères prédéfinis. Les comités de gestion sont essentiellement des forums chargés de l'approbation

des projets, mais nous avons constaté que les informations qu'ils reçoivent ne sont pas toujours complètes ni fournies suffisamment à l'avance pour permettre de prendre des décisions mûrement réfléchies (voir **points 27 à 32**).

59. L'avantage comparatif du financement des projets par l'intermédiaire du fonds fiduciaire pour l'Afrique n'a pas toujours été bien expliqué et nous avons relevé des exemples de projets qui répondaient à des besoins similaires à ceux couverts par d'autres instruments de l'UE (voir **points 33 à 38**).

### Recommandation n° 2 – Revoir la procédure de sélection des projets

La Commission devrait:

- a) établir des critères communs et clairs applicables aux trois volets et documenter toute évaluation de proposition de projet réalisée sur la base de ces critères;
- b) fournir aux comités de gestion la liste des propositions reçues qui n'ont pas fait l'objet d'une fiche d'action, en indiquant les motifs de leur rejet par le gestionnaire du fonds fiduciaire;
- c) informer les comités de gestion de toute modification substantielle des projets déjà approuvés (concernant les objectifs, le budget ou la durée);
- d) ajouter une section spécifique dans la fiche d'action pour démontrer l'avantage comparatif d'un financement du projet par le fonds fiduciaire pour l'Afrique plutôt que par d'autres formes d'aide de l'UE.

Délai de mise en œuvre: mi-2019.

60. Par comparaison avec les instruments traditionnels, le fonds fiduciaire pour l'Afrique a permis de lancer plus rapidement des projets. Il a globalement permis d'accélérer la conclusion des contrats et le versement des avances. Cependant, des difficultés similaires à celles rencontrées avec les instruments traditionnels se posent et retardent la mise en œuvre des projets. Alors que le fonds fiduciaire pour l'Afrique opère dans un contexte exceptionnel, la Commission n'a pas pleinement fait usage des mesures accélérées. Ces

mesures pourraient faciliter le travail des partenaires chargés de la mise en œuvre et permettraient de démarrer plus rapidement les activités des projets (voir **points 39 à 44**).

### **Recommandation n° 3 – Prendre des mesures pour accélérer la mise en œuvre**

La Commission devrait recenser toutes les procédures accélérées pouvant s'appliquer au fonds fiduciaire pour l'Afrique et, le cas échéant, intensifier leur utilisation en consultation avec les partenaires de mise en œuvre potentiels.

Délai de mise en œuvre: fin 2019.

61. Le fonds fiduciaire pour l'Afrique a adopté un système commun de suivi. Celui-ci n'est cependant pas encore opérationnel et des systèmes différents sont utilisés dans le cadre des trois volets pour la collecte d'informations budgétaire, le suivi et les évaluations. Nous avons observé que les objectifs des projets étaient rarement SMART et que les indicateurs utilisés pour mesurer la performance n'étaient pas accompagnés de données de référence. Le fonds fiduciaire pour l'Afrique a contribué à réduire le nombre de migrants en situation irrégulière passant d'Afrique en Europe, mais cet apport ne peut être mesuré avec précision. Les projets audités étaient à un stade précoce de leur mise en œuvre mais avaient commencé à produire des réalisations (voir **points 45 à 53**).

### **Recommandation n° 4 – Améliorer le suivi du fonds fiduciaire pour l'Afrique**

La Commission devrait:

- a) rendre le système commun de suivi pleinement opérationnel;
- b) inclure des objectifs SMART dans les cadres logiques des projets et améliorer la qualité des indicateurs en établissant des données de référence et des valeurs cibles quantifiées.

Délai de mise en œuvre: mi-2019.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M<sup>me</sup> Bettina JAKOBSEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 16 octobre 2018.

*Par la Cour des comptes*

Klaus-Heiner LEHNE

*Président*

**ANNEXE I****Contributions des États membres de l'UE et des autres pays au 31 août 2018 (montants annoncés et reçus)**

Les pays qui se sont engagés à apporter une contribution d'au moins 3 millions d'euros, s'assurant ainsi un droit de vote au conseil d'administration du fonds fiduciaire et aux comités de gestion, sont surlignés en gris.

<b>Pays</b>	<b>Contributions annoncées (euros)</b>	<b>Contributions reçues (euros)</b>
<b>Autriche</b>	6 000 000	6 000 000
<b>Belgique</b>	10 000 000	9 000 000
<b>Bulgarie</b>	550 000	550 000
<b>Croatie</b>	600 000	600 000
<b>Chypre</b>	100 000	100 000
<b>Tchéquie*</b>	10 411 624	10 411 124
<b>Danemark</b>	20 045 876	20 045 876
<b>Estonie</b>	1 450 000	1 450 000
<b>Finlande</b>	5 000 000	5 000 000
<b>France</b>	9 000 000	9 000 000
<b>Allemagne</b>	157 500 000	139 500 000
<b>Hongrie*</b>	9 450 000	9 450 000
<b>Irlande</b>	15 000 000	2 600 000
<b>Italie</b>	110 000 000	108 000 000
<b>Lettonie</b>	300 000	300 000
<b>Lituanie</b>	200 000	200 000
<b>Luxembourg</b>	3 100 000	3 100 000
<b>Malte</b>	325 000	175 000
<b>Pays-Bas</b>	26 362 000	23 362 000
<b>Norvège</b>	8 865 381	8 865 381
<b>Pologne*</b>	10 550 748	10 550 748
<b>Portugal</b>	1 800 000	1 800 000
<b>Roumanie</b>	100 000	100 000
<b>Slovaquie*</b>	10 350 000	10 350 000
<b>Slovénie</b>	100 000	100 000
<b>Espagne</b>	9 000 000	9 000 000
<b>Suède</b>	3 000 000	3 000 000
<b>Suisse</b>	4 100 000	4 100 000
<b>Royaume-Uni</b>	6 000 000	2 800 000
<b>Groupe de Visegrád (CZ, HU, PL, SK)*</b>	35 000 000	35 000 000
<b>Total des contributions externes</b>	<b>439 260 629</b>	<b>409 510 629</b>

\* Les contributions des pays membres du groupe de Visegrád incluent leur participation au montant de 35 millions d'euros promis par celui-ci.

Source: Site web de la Commission européenne, *EU Emergency trust fund for Africa – State of play and financial resources*.

## Organes de gouvernance du fonds fiduciaire pour l'Afrique et principales responsabilités

### Principales responsabilités

- Adopter et réviser la stratégie
- Adapter le champ d'application géographique
- Émettre des orientations stratégiques
- Décider des modifications à apporter à l'acte constitutif

- Examiner et approuver les actions financées par le fonds fiduciaire.
- Superviser la mise en œuvre
- Approuver le rapport annuel et les comptes annuels

- Assurer le secrétariat du CA et des comités de gestion
- Mettre en œuvre les actions (en déléguant des tâches aux partenaires chargés de la mise en œuvre)
- Établir le rapport annuel et les rapports financiers

### Organes de gouvernance du fonds fiduciaire pour l'Afrique

#### Conseil d'administration (CA) du fonds fiduciaire

Présidence: DG DEVCO, le Directeur général assisté par le SEAE et d'autres services de la Commission

Membres: États membres de l'UE et autres donateurs (dont la contribution est d'au moins 3 millions d'euros)

Observateurs: Pays africains, organisations régionales, autres États membres de l'UE

#### Comité de gestion Sahel et lac Tchad

Présidence: DG DEVCO,  
Directeur Afrique occidentale et centrale

#### Comité de gestion Corne de l'Afrique

Présidence: DG DEVCO,  
Directeur Afrique orientale et australe

#### Comité de gestion Afrique du Nord

Présidence: DG NEAR,  
Directeur Voisinage Sud

Gestionnaire du fonds fiduciaire, DG DEVCO

Gestionnaire du fonds fiduciaire, DG DEVCO

Gestionnaire du fonds fiduciaire, DG NEAR

Délégations de l'UE dans les pays africains

## Projets du fonds fiduciaire pour l'Afrique contrôlés

## Liste des projets

Thèmes couverts par le fonds fiduciaire														
1	Accroissement des opportunités économiques et des perspectives d'emploi													
2	Renforcement de la résilience													
3	Amélioration de la gestion de la migration													
4	Amélioration de la gouvernance et de la prévention des conflits													
#	Référence	Intitulé	Thème				Partenaire chargé de la mise en œuvre	Budget (millions d'euros)			Durée de l'action (mois)	Date d'approbation de la fiche d'action	Date de la signature du fonds fiduciaire	Nombre de jours entre l'approbation et la signature
			1	2	3	4		Fonds fiduciaire	Co-financement	Total				
<b>Inter-volets</b>														
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Plusieurs partenaires	8,0		8,0	60	30.10.2016 Par procédure écrite	25.9.2017	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Plusieurs partenaires	5,0		5,0	60	14.1.2016	4.11.2016	295
<b>Volet Sahel et lac Tchad</b>														
<b>Projets régionaux</b>														
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du GS Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	Organisme d'un État membre	7,0		7,0	24	14.1.2016	10.7.2016	178
4	SAH-REG-03	Support to the strengthening of police information systems in the broader West Africa region (WAPIS)				X	Organisation int.	5,0		5,0	24	18.4.2016	18.5.2016	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)				X	Organisme d'un État membre	41,6		41,6	46	13.6.2016	23.12.2016	193
6	SAH-REG-09	La voix des jeunes du Sahel	X	X	X	X	ONG	2,2	0,3	2,5	12	28.3.2017 Par procédure écrite	15.5.2017	48
<b>Projets nationaux – Niger</b>														
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II				X	Organisation int.	7,0		7,00	36	14.1.2016	1.8.2016	200
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X				Organisme d'un État membre	25,0		25,0	36	14.1.2016	30.9.2016	260
9	SAH-NE-03	Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez	X	X			Organisme d'un État membre	30,0	37,0	67,0	52	18.4.2016	20.9.2016	155
10	SAH-NE-04	Appuyer la formation et l'insertion professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder en vue de contribuer au développement socioéconomique de ses deux régions		X			Organisme d'un État membre	6,9	18,4	25,3	36	18.4.2016	7.11.2016	203
11	SAH-NE-05	Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (EC) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants			X	X	Organisme d'un État membre	6,0		6,0	36	18.4.2016	22.12.2016	248
12	SAH-NE-06	Contrat relatif à la Reconstruction de l'Etat au Niger en complément du SBC II en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger (AIUSEN)			X	X	Organisme d'un État membre Appui budgétaire	6,0 4,0 70,0		80,0	60	13.6.2016	30.8.2016 19.12.2016 19.12.2016	78 189 189
13	SAH-NE-07	Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger - SURENI)			X		Organisation int.	15,0		15,0	36	14.12.2016	11.4.2017	118
14	SAH-NE-08	Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)	X		X		ONG ONG ONG Assist. techn.	1,1 3,5 2,7 0,6		8,0	18	14.12.2016	14.1.2017 7.4.2017 20.2.2017 7.3.2017	31 114 68 83
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa		X			Organisation int.	12,0	1,0	13,0	36	14.12.2016	7.6.2017	175
<b>Volet Afrique du Nord</b>														
<b>Projets régionaux</b>														
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities				X	Organisation int. À déterminer À déterminer	2,2 2,0 1,0		5,2	36	23.5.2017	15.11.2017 Sans objet Sans objet	176 Sans objet Sans objet
<b>Projets nationaux – Libye</b>														
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya			X		Organisme d'un État membre	5,9	1,0	6,0	30	16.6.2016	06.1.2017	204
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya			X		À déterminer Organisation internationale (*)	3,0 16,8			36	16.12.2016	Sans objet 2.6.2017	Sans objet 168
19	NOA-LY-03	Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development			X	X	Organisation internationale (*) Organisation int. Organisation int. Organisation int.		5,0	95,0	36	12.4.2017 Par procédure écrite	2.6.2017 22.5.2017 31.5.2017 9.6.2017	51 40 49 58
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase			X		Organisme d'un État membre États membres	13,0 42,2	4,1 (**)	46,3	36	28.7.2017	12.6.2017 8.12.2017	61 133

(\*) Les activités mises en œuvre par cette organisation internationale en Libye ont été fusionnées en un seul contrat (NOA-LY-03-01, intitulé Protection des migrants et stabilisation des communautés en Libye).

(\*\*) Ce montant comprend un financement parallèle de 1,84 million d'euros apporté par le Fonds de l'UE pour la sécurité intérieure.

Source: Fonds fiduciaire pour l'Afrique

## **RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**

### **«FONDS FIDUCIAIRE D'URGENCE DE L'UNION EUROPEENNE POUR L'AFRIQUE: UN INSTRUMENT SOUPLE, MAIS PAS ASSEZ CIBLE»**

#### **SYNTHÈSE**

III. Le fonds fiduciaire pour l'Afrique a été conçu comme un instrument de mise en œuvre avec des objectifs flexibles afin de pouvoir répondre aux besoins et aux défis émergents provoqués par les crises complexes, chacune de nature différente, touchant les trois régions.

IV. La Commission disposait d'informations pertinentes et les a prises en considération dans la formulation des objectifs stratégiques du fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique. Pour chaque objectif et chaque domaine politique prioritaire, des analyses des besoins sont spécifiées dans le document d'orientation stratégique, les cadres opérationnels régionaux, les cadres opérationnels propres à chaque pays et, dans une certaine mesure, dans les comptes rendus des réunions du conseil d'administration.

Les analyses des besoins sont complétées par des analyses par pays que les délégations de l'UE réalisent régulièrement avec des pays partenaires et en concertation avec les États membres et la société civile.

V. La Commission considère qu'il n'est pas nécessaire d'établir une liste de critères généraux et communs à utiliser pour évaluer les documents d'action mais prendra des mesures pour garantir que ces documents expliquent clairement le lien entre l'action proposée et les objectifs stratégiques définis.

Les documents d'action sont identifiés et élaborés dans le cadre d'un processus inclusif et consultatif associant de nombreux acteurs aussi bien au niveau de l'administration centrale qu'au niveau des pays.

VI. La Commission reconnaît la nécessité d'améliorer davantage certaines caractéristiques du système commun de suivi du fonds fiduciaire pour l'Afrique. Elle prend des mesures pour inclure des objectifs SMART, dans la mesure du possible, dans les cadres logiques des projets et améliorer encore la qualité des indicateurs.

VII. La Commission considère que le fonds fiduciaire, de même que d'autres instruments de l'UE, pourrait avoir un impact indirect sur le franchissement irrégulier des frontières de l'UE. Ses principales motivations sont toutefois de soutenir la stabilité, de sauver et de protéger des personnes et de créer des opportunités économiques et des filières légales. Pendant près de trois ans, le fonds fiduciaire pour l'Afrique a produit des résultats et montré qu'il constitue un instrument de mise en œuvre rapide et efficace, qui a facilité le dialogue avec les pays partenaires, appliqué des approches innovantes et produit des résultats concrets en regroupant des fonds et des expertises provenant de parties prenantes différentes.

VIII.

Premier tiret: La Commission accepte cette recommandation.

Deuxième tiret: La Commission accepte partiellement cette recommandation.

Troisième tiret: La Commission accepte cette recommandation.

Quatrième tiret: La Commission accepte cette recommandation.

#### **OBSERVATIONS**

16. Le préambule de l'accord constitutif du fonds fiduciaire pour l'Afrique mentionne clairement les défis internes et les crises partiellement interdépendantes auxquels ont dû faire face les pays des trois volets du fonds fiduciaire. Il s'agit tout d'abord des crises politiques en Libye et au Yémen, des conflits internes au Soudan et au Soudan du Sud, au Mali et au Nigeria (les menaces de Boko Haram) ainsi que de plusieurs attentats terroristes qui ont plongé l'ensemble de la région dans une situation de crise. L'identification des aspects spécifiques de chaque crise majeure dans les régions et la production de rapports en la matière auraient considérablement retardé la mise en œuvre du fonds fiduciaire dans un contexte d'urgence.

17. Les objectifs du fonds fiduciaire pour l'Afrique ont été définis de manière assez large afin de pouvoir répondre aux besoins et aux défis émergents provoqués par les crises complexes, chacune de nature différente, touchant les trois régions.

Le cadre de résultats du fonds fiduciaire devrait être mis à jour pour refléter la nature évolutive du fonds fiduciaire et mieux définir son objectif global.

Les trois volets opérationnels sont en place afin de mieux identifier des objectifs, des valeurs cibles et des situations de départ spécifiques. Le travail du système de suivi et d'apprentissage baptisé MLS (Monitoring and Learning System) pour la Corne de l'Afrique et le Sahel, en étroite coopération avec le volet de suivi et d'évaluation pour l'Afrique du Nord, vise à améliorer le système de suivi et d'évaluation global afin de mieux rendre compte des priorités fixées.

### **Encadré 1 – Exemples d'orientations du conseil d'administration du fonds fiduciaire formulées de manière générale**

Suite aux conclusions du président à la fin de la deuxième et de la troisième réunions du conseil d'administration (tenues respectivement en décembre 2016 et juin 2017), la Commission a présenté plusieurs priorités stratégiques pour les trois volets qui ont été discutées de manière approfondie avec les membres du conseil d'administration et les pays partenaires, en tenant compte des principaux défis/besoins du moment. Par ailleurs, la quatrième réunion du conseil d'administration organisée en avril 2018 a convenu de se concentrer sur un ensemble de six critères prioritaires dans le développement des activités futures pour la Corne de l'Afrique et le Sahel / lac Tchad, en prenant en considération également le niveau des ressources disponibles pour de nouveaux programmes:

- Retour et réintégration (OIM / HCR),
- Gestion des réfugiés (cadre d'action global pour les réfugiés),
- Achever la progression concernant la sécurisation des documents et de l'état civil,
- Mesures de lutte contre la traite des êtres humains,
- Efforts essentiels de stabilisation en Somalie, au Soudan et au Soudan du Sud et au Sahel,
- Dialogue sur les migrations (Gambie, Éthiopie, etc.).

Concernant l'Afrique du Nord, le conseil d'administration a confirmé que le volet continuera d'être axé sur:

- la protection des migrants vulnérables, l'aide au retour volontaire et la réintégration durable et la stabilisation des communautés (notamment avec le soutien des municipalités le long des routes migratoires),
- l'aide à la gestion intégrée des frontières,
- l'aide à la migration et à la mobilité des travailleurs,

- l'aide à une meilleure gouvernance des migrations.

19. Il n'a pas été nécessaire de modifier la stratégie globale du fonds fiduciaire pour l'Afrique adoptée par le conseil d'administration en novembre 2015. Les comités de gestion discutent régulièrement des priorités pour la période à venir, qui ont été définies dans le procès-verbal du comité de gestion puis utilisées par les gestionnaires du fonds fiduciaire pour orienter l'identification et la formulation de nouvelles actions.

Le volet Afrique du Nord fait état de toutes ses actions dans le cadre de l'objectif stratégique n° 3 résultant d'un choix délibéré de relever des défis spécifiques de la région associés à la gestion et à la gouvernance des migrations. Toutes les activités, y compris les actions individuelles qui semblent relever d'autres objectifs stratégiques, sont étudiées pour cibler les migrants dans les régions et les aider et, finalement, traiter les questions de gestion des migrations.

Le volet Afrique du Nord étudie la mise à jour du cadre opérationnel spécifique au pays élaboré pour la Libye.

20. La Commission disposait d'informations pertinentes et les a prises en considération dans la formulation des objectifs stratégiques du fonds fiduciaire pour l'Afrique. Pour chaque objectif et chaque domaine politique prioritaire, des analyses des besoins sont spécifiées dans le document d'orientation stratégique, les cadres opérationnels régionaux et, dans une certaine mesure, dans les comptes rendus des réunions du conseil d'administration.

Les analyses des besoins sont complétées par des analyses par pays que les délégations de l'UE réalisent régulièrement avec des pays partenaires et en concertation avec les États membres et la société civile.

L'ampleur, la variété et la nature évolutive des activités menées dans le cadre du fonds fiduciaire ne permettent pas de calculer la proportion de besoins fondamentaux auxquels répond chaque projet du fonds fiduciaire.

21. Depuis sa création, le fonds fiduciaire a été en mesure d'attirer des ressources provenant de plusieurs sources de financement de l'Union ainsi que d'États membres de l'UE et d'autres donateurs.

La Commission a ainsi calculé le déficit de financement croissant du fonds fiduciaire pour l'Afrique basé sur des portefeuilles de programmes, révisés en fonction des besoins et des défis en évolution, et sur la disponibilité des ressources dans les trois volets du fonds fiduciaire. La Commission ne serait pas en mesure de couvrir l'ensemble des besoins dans les pays partenaires avec les ressources financières existantes ou futures.

22. Sur la base de l'expérience acquise jusqu'à présent grâce à la facilité pour la recherche et la production de données probantes, depuis août 2018, 4 contrats REF ont été signés pour le volet Sahel et lac Tchad pour un montant total de plus de 5 millions d'EUR. D'autres études devraient être financées dans le cadre du portefeuille de programmes indicatif actuel.

En avril 2018, le volet Afrique du Nord et le volet Sahel et lac Tchad ont permis de signer un contrat transrégional avec un consortium dirigé par *Global Initiative against Transnational Organised Crime* [Initiative mondiale contre la criminalité transnationale organisée], avec des efforts spécifiques sur le suivi des tendances du trafic de migrants et de la traite des êtres humains dans les régions du Grand Sahara et du Maghreb. Le partenaire chargé de la mise en œuvre a produit son premier rapport en juillet 2018.

23. Le considérant 18 de l'accord constitutif indique en effet que le fonds fiduciaire pour l'Afrique mobilisera les ressources et l'expertise de donateurs, notamment des États membres de l'UE, actifs

dans les trois régions pour mettre en place une action européenne efficace en vue de faire face aux crises et de relever les défis y associés. Ainsi, une coopération déléguée avec les États membres de l'UE a été privilégiée par la Commission. Toutefois, l'accord constitutif du fonds fiduciaire ne requiert pas une analyse de la capacité et de l'expertise de chaque donateur actif dans ces trois régions. Sur la base du travail réalisé par les délégations, les gestionnaires du fonds fiduciaire évaluent minutieusement la capacité opérationnelle, la présence sur le terrain et le niveau d'expertise des partenaires chargés de la mise en œuvre, y compris des États membres de l'UE, au niveau de chacun des projets.

24. La mise en œuvre des programmes du fonds fiduciaire ayant démarré entre fin 2016 et fin 2017, les résultats concrets ont commencé à se voir en 2017. En l'absence de mécanisme spécifique pour l'ensemble du fonds fiduciaire, les enseignements tirés sont partagés régulièrement avec les partenaires chargés de la mise en œuvre via des réunions spécifiques. Les mécanismes permettant de tirer les enseignements de la mise en œuvre des projets sont en place et financés dans le cadre de la facilité pour la recherche et la production de données probantes, la facilité de coopération technique et le MLS. Les équipes du fonds fiduciaire continueront de recueillir les meilleures pratiques résultant de chaque projet, notamment grâce à des évaluations à mi-parcours et finales, des études ad hoc et des suivis axés sur les résultats (rapports ROM - Results-Oriented Monitoring), qui seront partagées.

25. La Commission est d'avis que la gestion des risques est un élément essentiel du fonds fiduciaire à la fois pour la Commission et pour les donateurs. La Commission accepte également la demande formulée par deux délégations lors de la dernière réunion du conseil d'administration afin d'avoir un cadre d'évaluation des risques pour l'ensemble du fonds fiduciaire. Sur la base du travail réalisé jusqu'à présent dans ce domaine, les trois volets opérationnels présenteront un cadre d'évaluation des risques conjoint à l'automne 2018.

#### Réponse commune aux points 27 et 28:

Des propositions sont identifiées via un processus consultatif. Ces consultations incluent également les gouvernements nationaux et de nombreuses parties prenantes différentes, notamment la société civile, des autorités locales et des partenaires du fonds fiduciaire, d'autres donateurs, des organisations internationales et multilatérales présentes dans le pays ou la région.

Dans le cadre des volets Sahel et lac Tchad et Afrique du Nord, le processus de sélection est basé sur les cadres opérationnels développés avec les délégations de l'UE, en concertation avec des pays partenaires, et adoptés par les comités de gestion respectifs, ainsi que sur la pertinence des propositions en relation avec ces stratégies.

Dans sa phase initiale, le fonds fiduciaire pour l'Afrique devait garantir des mécanismes de sélection rapides afin de fournir des réponses rapides aux défis de la migration et de la sécurité, qui nécessitaient une expertise spécifique sur les questions des migrations et dans un contexte d'urgence.

29. Étant donné que le fonds fiduciaire ne fonctionne pas sur la base du dépôt de propositions, la Commission considère qu'il n'est pas nécessaire d'établir une liste de critères généraux et communs à utiliser. La Commission prendra des mesures pour garantir que les documents d'action expliquent clairement le lien entre l'action proposée et les objectifs stratégiques définis.

Dans le cadre du volet Sahel et lac Tchad, bien que l'évaluation par rapport aux critères de sélection inclus dans le cadre opérationnel n'ait pas été étayée, le processus consultatif avec les services concernés de la Commission, le SEAE et les délégations de l'UE garantit que les actions sélectionnées sont conformes à ces critères.

30. L'article 6, paragraphe 3, point a) de l'accord constitutif indique que le comité de gestion est chargé de l'approbation des «actions financées par les ressources du fonds». L'accord constitutif ne spécifie pas si le comité de gestion doit examiner ou réviser toutes les propositions reçues par les gestionnaires du fonds fiduciaire ou les délégations de l'UE.

Le fonds fiduciaire applique un processus de prise de décision qui, à quelques rares exceptions, n'utilise pas les modalités de l'appel à proposition pour sélectionner les projets comme c'est le cas dans les mécanismes plus traditionnels. Les idées de projet reçues via les différents canaux sont révisées et examinées à divers niveaux, en coopération avec les délégations concernées, les représentants des États membres et d'autres parties prenantes, le cas échéant.

Seules les idées retenues font l'objet de fiches d'action devant être évaluées au moyen de mécanismes de révision internes et envoyées au comité de gestion pour examen et approbation. Les motifs de rejet des idées de projet sont donc discutés de manière informelle avec les agences de mise en œuvre concernées.

31. La Commission est pleinement consciente des retards survenus dans le dépôt des propositions aux membres du comité de gestion. Elle s'est excusée de ces retards lors des réunions appropriées et s'est engagée à fournir des documents, notamment des fiches d'action, conformément aux règles et procédures du comité de gestion.

32. Comme c'est le cas pour la Corne de l'Afrique, le volet Sahel et lac Tchad informera le prochain comité de gestion et obtiendra son approbation lorsqu'une modification substantielle sera apportée à une fiche d'action approuvée.

Dans le cas du volet Afrique du Nord, il n'y a eu aucune modification substantielle. Lors de la réunion du comité de gestion, les membres ont été dûment informés qu'aucune modification substantielle n'était intervenue.

33. La Commission souligne le fait que la coordination interservices via des consultations formelles et informelles a été et continue de constituer une part importante de la phase de sélection et de formulation pour les projets du fonds fiduciaire.

La coordination avec les autres services a été largement améliorée, en particulier lorsque le fonds fiduciaire pour l'Afrique est devenu un outil majeur pour transposer les priorités politiques et les activités de mise en œuvre dans un contexte d'urgence sur la route de la Méditerranée centrale. La Commission et le SEAE se sont engagés dans un dialogue régulier et approfondi, notamment via des réunions hebdomadaires.

35. Aux étapes initiales du fonds fiduciaire, un certain nombre d'actions proposées et approuvées par le comité de gestion répondaient à des besoins semblables à d'autres instruments de l'UE (par ex. PIN/PIR pour l'Éthiopie). Il a été considéré que ces actions étaient totalement conformes aux objectifs du fonds fiduciaire et que leur financement dans le cadre du fonds fiduciaire accélérerait le processus préparatoire et leur mise en œuvre, créant ainsi un avantage comparatif important. Le comité de gestion a donc approuvé ces actions.

Depuis juillet 2017, la Commission a utilisé un modèle standard dans ses propositions au comité du FED concernant tout transfert des fonds du FED vers le fonds fiduciaire. Ce modèle contient la justification de l'utilisation du fonds fiduciaire comme mécanisme de mise en œuvre.

## **Encadré 2 – Exemples de projets répondant à des besoins similaires**

Concernant l'aide d'urgence, la DG NEAR a pris bonne note des observations de la DG ECHO formulées lors des réunions du groupe d'appui à la qualité et après. Les observations concernant le type et les modalités d'intervention ont été prises en considération lors de la phase de passation de

marchés afin de respecter les mandats des différents instruments. Toutefois, en ce qui concerne l'objectif et les bénéficiaires ciblés par le projet, la DG NEAR est d'avis qu'il n'y a pas de chevauchement. La DG ECHO répond aux besoins humanitaires des populations touchées par le conflit en Libye sur la base de leur vulnérabilité, alors que le fonds fiduciaire répond aux besoins de base et d'urgence de migrants et de réfugiés vulnérables bloqués en Libye et dans leurs communautés d'accueil. Le projet du fonds fiduciaire répond aux lacunes identifiées concernant la protection et les soins médicaux apportés aux migrants et aux réfugiés, en particulier ceux vivant hors des centres de rétention (aucun programme ne ciblait ces populations à ce moment-là).

Concernant l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP), les deux projets devaient couvrir le même type d'activités aux mêmes endroits. Le projet du fonds fiduciaire était destiné à étendre le projet IcSP, qui était conçu comme un projet pilote. Sur la base des enseignements tirés de ce projet pilote, la DG NEAR a inclus et étendu les activités dans un programme plus large, qui a pris effet le 1<sup>er</sup> mai 2017. La composante de stabilisation des communautés a été prolongée et étendue à de nouveaux emplacements. La composante de stabilisation des communautés du projet IcSP dans le sud de la Libye devait initialement prendre fin le 31 octobre 2017 mais elle a finalement été prolongée jusqu'au 30 avril 2018. Comme pour l'aide au retour volontaire, les fonds dans le cadre du projet IcSP étaient déjà épuisés au démarrage du projet du fonds fiduciaire.

37. Sous la présidence du directeur général, la DG DEVCO a mis en place un certain nombre de comités de pilotage stratégique, respectivement pour le PIE, les fonds fiduciaires et les programmes mis en œuvre via les PIN et les PIR. Un des rôles de ces comités consiste à assurer la complémentarité entre les différents instruments.

38. Le fonds fiduciaire complète d'autres instruments liés à la politique et au développement et agit en synergie avec eux.

Les délégations de l'UE jouent un rôle majeur dans l'identification et la formulation des actions du fonds fiduciaire et connaissent parfaitement les actions en cours et planifiées financées par l'UE ainsi que les activités financées par d'autres donateurs au niveau national.

Par ailleurs, les processus de coordination via des consultations formelles et informelles éprouvées entre les services de la Commission garantissent la complémentarité des interventions financées par le fonds fiduciaire.

39. La Commission apprécie l'observation de la Cour indiquant que le fonds fiduciaire pour l'Afrique a permis d'accélérer les procédures dans différentes phases (désignation et élaboration des projets, conclusion des contrats et versement du premier paiement).

40. La Commission reconnaît que, dans un nombre limité de cas survenus au cours de la période initiale du fonds fiduciaire, les propositions adoptées par le comité de gestion avaient été préalablement identifiées et/ou partiellement formulées dans le cadre d'autres instruments de l'UE. Cela était dû à la nécessité de fournir des réponses rapides et immédiates à la crise des migrants et de la sécurité existante et aux défis majeurs auxquels sont confrontés les pays partenaires. Ces projets précédemment identifiés dans le cadre d'autres instruments étaient conformes aux priorités du fonds fiduciaire. La Commission s'est engagée à fournir en temps opportun des documents au comité de gestion, notamment des fiches d'action.

41. La réduction des retards et l'accélération de la mise en œuvre des programmes du fonds fiduciaire ont constitué un défi constant et une priorité depuis la création du fonds fiduciaire. La Commission a attiré à plusieurs reprises l'attention des agences des États membres sur la nécessité de réduire les retards, d'adapter leurs procédures internes et d'accélérer le rythme de mise en œuvre. De plus, il convient de prendre en considération le fait que les opérations du fonds

fiduciaire sont menées dans des environnements complexes et fragiles, qui ont souvent une incidence sur l'exécution normale des activités et entraînent des discussions plus longues avec les partenaires chargés de la mise en œuvre.

L'objectif de 4 mois pour signer des contrats ne s'applique pas à toutes les opérations de l'IcSP (c'est-à-dire que, en moyenne, le délai de passation des marchés pour toutes les opérations de l'IcSP est plus long et plus proche de celui du fonds fiduciaire pour l'Afrique) mais uniquement à celles entrant dans le champ d'application de l'article 3. Ces opérations ne sont pas comparables au fonds fiduciaire pour l'Afrique du fait qu'elles sont axées sur l'apport d'une réponse à court terme à une crise, avec une durée d'un an et demi en général. Le fonds fiduciaire pour l'Afrique a un champ d'application plus diversifié et des objectifs plus larges qu'une simple réponse à une crise, avec des opérations s'étalant sur 3 voire 4 ans. Les contrats du fonds fiduciaire pour l'Afrique sont donc plus complexes et nécessitent davantage d'efforts et de temps.

Toutefois, il est admis que des améliorations dans la rapidité de mise en œuvre peuvent être possibles.

42. Un ratio de paiement dans le cadre du fonds fiduciaire de 30 jours, comparé à 44 jours dans le cadre d'instruments traditionnels, ne devrait pas être considéré comme un «retard de décaissements». En réalité, par défaut, les décaissements sont progressifs. En 2016 et 2017, le fonds fiduciaire pour l'Afrique n'avait pas atteint sa vitesse de croisière en ce qui concerne les décaissements mais était plutôt dans une phase de démarrage. Les chiffres concernant les décaissements devraient augmenter au cours des années 3 et 4 de la durée de vie du fonds fiduciaire.

Il est trop tôt pour tirer des conclusions concernant le niveau de paiements dans le cadre du fonds fiduciaire. Bien que la Cour utilise des chiffres de 2017 dans son analyse, le fonds fiduciaire a réellement commencé à approuver des programmes en 2016.

Par ailleurs, le niveau des paiements devrait être évalué par rapport au montant des contrats signés plutôt que par rapport aux programmes approuvés. Dans cette perspective, le taux de paiements est supérieur à 43 % pour la courte période analysée.

43. Le fonds fiduciaire pour l'Afrique utilise largement toutes les mesures accélérées, quand et où elles sont jugées pertinentes et justifiées.

L'argument de l'éligibilité des coûts à compter de la date d'approbation du projet ne peut pas être appliqué dans tous les cas indistinctement car il serait facilement en contradiction avec le principe de bonne gestion financière. Les financements rétroactifs et d'autres exceptions, bien qu'ils soient largement utilisés par le fonds fiduciaire pour l'Afrique, ne peuvent pas être utilisés indistinctement mais doivent être appliqués avec précaution, de façon ponctuelle/au cas par cas.

### **Encadré 3 – Exemple au Niger, où les projets auraient pu être mis en œuvre plus rapidement si le financement avait été autorisé dès le départ**

Il convient d'observer que le rythme de mise en œuvre du projet mentionné au Niger a été retardé en raison du processus de déconcentration mené au cours de l'été 2016, avec la gestion du projet transférée de l'administration centrale à la délégation de l'UE au Niger.

44. Le processus de passation des marchés dépend largement de la vitesse à laquelle les partenaires chargés de la mise en œuvre sont capables de fournir des projets de contrat après qu'un programme a été adopté. Par ailleurs, la Commission a l'obligation de garantir un contrôle qualité des contrats signés. De ce fait, au moment de l'adoption du programme, la Commission n'est pas en mesure d'informer le comité de gestion de la date de démarrage prévue.

45. La Commission reconnaît la nécessité d'améliorer encore certaines caractéristiques du système de suivi afin de faciliter les processus existants et de les rendre plus conviviaux. Une assistance technique a été mise en place pour accompagner les partenaires chargés de la mise en œuvre dans l'amélioration des cadres logiques, la collecte de données et la cartographie des indicateurs vers les indicateurs de réalisation communs ainsi que dans l'encodage sur la plateforme de communication d'informations du fonds fiduciaire.

46. Un ensemble de 41 indicateurs de réalisation communs a été convenu au cours du deuxième trimestre 2018. Les valeurs réelles de ces indicateurs convenus par tous les volets sont déjà disponibles sur la plateforme de communication d'informations du fonds fiduciaire au niveau décisionnel, tel qu'indiqué dans le premier rapport trimestriel du MLS pour la Corne de l'Afrique. Le temps écoulé entre l'approbation des programmes et la production des premiers résultats doit être pris en considération. Au fur et à mesure, davantage de données seront disponibles pour établir des rapports du fait que la plupart des projets entrent en phase de mise en œuvre. Tel que cela a été décrit, l'agrégation des valeurs encodées des volets, en particulier pour les indicateurs communs, facilite une production de rapports collective pour l'ensemble du fonds fiduciaire pour l'Afrique.

#### **Encadré 4 – Faiblesses concernant les 19 indicateurs agrégés**

D'après la liste révisée des 41 indicateurs de réalisation communs du fonds fiduciaire, l'indicateur 2.3 (nutrition) prend en considération le nombre de personnes bénéficiant d'un traitement lié à la nutrition et/ou d'une sensibilisation à de meilleures pratiques nutritionnelles, notamment des démonstrations de cuisine; l'indicateur 2.4 (sécurité alimentaire), quant à lui, prend en considération le nombre de personnes dont les moyens d'existence et la sécurité alimentaire ont été soutenus par des programmes de protection sociale, des formations techniques en matière de pratiques agricoles, une aide à la production agricole et à la mise en valeur des terrains.

- L'extension de 19 à 41 des indicateurs de réalisation communs du fonds fiduciaire devait couvrir autant que possible les activités menées dans le cadre du fonds fiduciaire. Malgré nos efforts et compte tenu du champ d'application des programmes du fonds fiduciaire, certaines activités individuelles ne restent que partiellement couvertes.

- La cartographie des indicateurs de réalisation communs par rapport au cadre logique est réalisée par des gestionnaires de programmes, en concertation avec les partenaires chargés de la mise en œuvre et grâce à l'assistance technique fournie par la Commission.

47. L'harmonisation des cadres pour le suivi et l'évaluation est une priorité importante pour la Commission et est actuellement traitée. Pour cette raison, le fonds fiduciaire pour l'Afrique a élaboré une liste commune unique d'indicateurs de réalisation communs pour l'agrégation des résultats. Le système global de suivi et d'évaluation fournit une vue d'ensemble des résultats atteints à ce jour.

Par ailleurs, les volets Sahel et lac Tchad et Corne de l'Afrique utiliseront le même contractant pour leur MLS et, alors que le volet Afrique du Nord en utilise un différent, les deux entités agiront en étroite concertation et coordination pour garantir un système de suivi et de production de rapports cohérent et harmonisé, susceptible d'apporter des enseignements communs pour la programmation et la direction stratégique futures.

48. Tous les projets mentionnés par la Cour ont fait l'objet de contrats dans le cadre du modèle PAGODA (conventions de délégation en gestion indirecte ayant fait l'objet de l'évaluation des piliers). Le contexte sensible spécifique concernant la sécurité, la gestion des frontières et autres

sujets similaires nécessite des dialogues approfondis avec les parties prenantes concernées et explique les retards.

Dans l'exemple au Niger, les résultats rapides au titre de la composante sur la migration peuvent être expliqués par des besoins importants et urgents dans cette région, dus à l'instabilité en Libye et à l'adoption de mesures au Niger. Des fonds ont été réattribués pour apporter cette aide. La plupart des autres activités ont été financées par d'autres donateurs ou par une initiative régionale correspondante du fonds fiduciaire («SURENI») mise en œuvre par l'OIM.

49. La Commission reconnaît que d'autres améliorations sont nécessaires en ce qui concerne l'identification d'objectifs SMART spécifiques. Ainsi, les trois volets opérationnels sont en place en vue de mieux identifier des objectifs et des données de référence spécifiques. Le travail des facilités de recherche sera utilisé pour combler les écarts dans les données de référence concernant la mesure des objectifs spécifiques.

Par ailleurs, une des tâches du MLS consiste à réviser les cadres logiques des actions et à vérifier la nécessité de réviser les indicateurs proposés, les valeurs cibles ou les résultats convenus afin de les rendre plus compatibles avec les objectifs SMART, si nécessaire.

Les premiers programmes ayant été approuvés en 2016 (à l'exception d'un programme), il n'y a eu que 36 suivis axés sur les résultats (Results-oriented monitoring - ROM) en 2017 et 38 sont prévus pour 2018.

Par ailleurs, la DG NEAR travaille à la mise en place d'un suivi par une tierce partie pour la Libye, en réponse aux risques liés à la gestion à distance des projets mis en œuvre dans ce pays. Une étude a été commandée par la délégation de l'UE et a présenté un certain nombre de recommandations sur lesquelles se base actuellement le fonds fiduciaire pour élaborer son propre cadre de suivi par une tierce partie. Le fonds fiduciaire identifie actuellement les parties prenantes les mieux placées pour réaliser ce suivi et en mesure de déployer temporairement du personnel compétent sur le terrain.

La Commission souhaiterait souligner que le système de suivi et d'évaluation pour le volet Afrique du Nord, mis en œuvre par le CIDPM, révisé également les cadres logiques du projet afin de garantir les indicateurs SMART.

50. La Commission redouble d'efforts pour accroître la qualité des cadres logiques du fonds fiduciaire. L'inclusion potentielle d'indicateurs utilisés par les partenaires chargés de la mise en œuvre pour leurs rapports internes est évaluée lors de la formulation d'une action et ces indicateurs ne sont inclus que s'ils sont pertinents et s'ils contribuent à améliorer la qualité du suivi.

51. Dans la plupart des cas, l'absence de données sur la situation de départ peut être justifiée par l'urgence de formuler et d'approuver des actions du fonds fiduciaire pour répondre à des besoins particuliers et par les conditions sur le terrain, souvent marquées par l'absence d'informations disponibles et fiables. Toutefois, pendant les phases initiales, les partenaires chargés de la mise en œuvre sont censés collecter d'autres données sur les situations de départ et analyser la situation sur le terrain.

53. Le fonds fiduciaire pourrait avoir un impact indirect sur le franchissement irrégulier des frontières de l'UE, de même que d'autres instruments de l'UE. Ses principales motivations sont toutefois de soutenir la stabilité, de sauver et de protéger des personnes et de créer des opportunités économiques et des filières légales.

54. Le rapport annuel 2017 du fonds fiduciaire pour l'Afrique fournissait, pour chaque volet régional, une indication des progrès réalisés en 2017 et un certain nombre de résultats préliminaires atteints. Cette édition du rapport annuel n'avait pas pour but de fournir une vue générale des résultats atteints par le fonds fiduciaire pour l'Afrique dans son ensemble du fait que, à la fin de l'année 2017, un grand nombre de projets en étaient encore à un stade initial de mise en œuvre. Les tableaux inclus dans le rapport annuel montrent, pour chaque région, les programmes approuvés par priorité des cadres opérationnels régionaux plutôt que par objectif stratégique du fonds fiduciaire, ce qui signifie que chaque volet régional produisait des rapports selon ses propres priorités. La Commission étudiera la nécessité de réviser la présentation de la prochaine édition du rapport annuel afin de prendre en considération les observations de la Cour.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

56. Le préambule de l'accord constitutif du fonds fiduciaire pour l'Afrique mentionne clairement les défis et les crises internes qui ont touché les pays des trois volets du fonds fiduciaire. Il s'agit notamment des crises politiques en Libye et au Yémen, des conflits internes au Soudan et au Soudan du Sud, au Mali et au Nigeria (Boko Haram) ainsi que de plusieurs attentats terroristes. Ces conflits partiellement interdépendants ont plongé l'ensemble de la région dans une situation de crise. La Commission reconnaît que les objectifs du fonds fiduciaire pour l'Afrique ont été volontairement maintenus assez flexibles afin d'être en mesure de répondre aux besoins et aux défis émergents dans les trois régions, le cas échéant.

57. La Commission disposait d'informations pertinentes et les a prises en considération lors de la formulation des objectifs stratégiques du fonds fiduciaire pour l'Afrique. Pour chaque objectif et chaque domaine politique prioritaire, des analyses qualitatives des besoins sont spécifiées dans le document d'orientation stratégique, les cadres opérationnels régionaux et, dans une certaine mesure, dans les comptes rendus des réunions du conseil d'administration. Elles sont complétées par des analyses par pays que les délégations de l'UE réalisent régulièrement avec des pays partenaires et en concertation avec les États membres et la société civile.

Les déficits de financement sont calculés sur la base des portefeuilles de programmes, révisés en fonction des besoins et des défis en évolution, et sur la disponibilité des ressources dans les trois volets du fonds fiduciaire. La Commission ne serait pas en mesure de couvrir l'ensemble des besoins dans les pays partenaires avec les ressources financières existantes ou futures.

Depuis sa création, le fonds fiduciaire a été en mesure d'attirer des ressources considérables provenant de plusieurs sources de financement de l'Union ainsi que d'États membres de l'UE et d'autres donateurs.

### **Recommandation n° 1 – Améliorer la qualité des objectifs du fonds fiduciaire pour l'Afrique**

La Commission accepte cette recommandation.

Lors de chacune de ses réunions, le conseil stratégique du fonds fiduciaire pour l'Afrique a révisé les priorités stratégiques afin de refléter les besoins en évolution, les défis émergents et les données communiquées par différentes parties prenantes, tout en prenant en considération également la disponibilité des ressources financières. En avril 2018, le conseil stratégique s'est effectivement engagé à concentrer ses efforts sur six critères prioritaires pour la Corne de l'Afrique et le Sahel et le lac Tchad, comme l'indique le compte rendu de la réunion:

- Retour et réintégration (OIM / HCR),
- Gestion des réfugiés (cadre d'action global pour les réfugiés),

- Achever la progression concernant la sécurisation des documents et de l'état civil,
- Mesures de lutte contre la traite des êtres humains,
- Efforts essentiels de stabilisation en Somalie, au Soudan et au Soudan du Sud et au Sahel,
- Dialogue sur les migrations (Gambie, Éthiopie, etc.).

Concernant l'Afrique du Nord, le conseil a confirmé que le volet continuera d'être axé sur:

- la protection des migrants vulnérables, l'aide au retour volontaire et la réintégration durable et la stabilisation des communautés (notamment avec le soutien des municipalités le long des routes migratoires),
- l'aide à la gestion intégrée des frontières,
- l'aide à la migration et à la mobilité des travailleurs,
- l'aide à une meilleure gouvernance des migrations.

Le portefeuille de projets et les déficits de financement présentés lors de la réunion du conseil le 21 septembre 2018 suivaient les quatre priorités ci-dessus.

58. Le fonds fiduciaire pour l'Afrique ne fonctionne pas sur la base de propositions de projets déposées par des partenaires externes. Les gestionnaires du fonds fiduciaire coordonnent l'identification et la formulation d'actions en prenant en considération les orientations stratégiques convenues. Les idées de projet reçues via les différents canaux sont révisées et examinées à divers niveaux, en coopération avec les délégations de l'UE concernées, les représentants des États membres et des parties prenantes locales, le cas échéant.

Seules les idées retenues font l'objet de fiches d'action devant être évaluées au moyen de mécanismes de révision internes et envoyées au comité de gestion pour examen et approbation.

La Commission réitère sa volonté de fournir une documentation complète en temps utile aux membres du comité de gestion afin de leur permettre de prendre des décisions éclairées.

59. Aux étapes initiales du fonds fiduciaire, un certain nombre d'actions proposées et approuvées par le comité de gestion répondaient à des besoins semblables à d'autres instruments de l'UE (par ex. PIN/PIR pour l'Éthiopie). Il a été considéré que ces actions étaient totalement conformes aux objectifs du fonds fiduciaire et que leur financement dans le cadre du fonds fiduciaire accélérerait le processus préparatoire et leur mise en œuvre, créant ainsi un avantage comparatif important. Le comité de gestion a donc approuvé ces actions.

Dans le cas particulier de la Libye, le fonds fiduciaire a garanti l'absence de conflit avec le mandat humanitaire de la DG ECHO et les actions en cours dans le cadre de l'IcSP, tout en comblant les lacunes constatées en ce qui concerne la protection des personnes vulnérables.

Depuis juillet 2017, la Commission utilise un modèle standard dans ses propositions au comité du FED concernant tout transfert de fonds vers le fonds fiduciaire. Ce modèle contient la justification de l'utilisation du fonds fiduciaire comme mécanisme de mise en œuvre.

### **Recommandation n° 2 – Revoir la procédure de sélection des projets**

La Commission n'accepte pas les recommandations 2 a) et 2 b) mais accepte les recommandations 2 c) et 2 d).

Dans la mesure où le fonds fiduciaire ne fonctionne pas sur la base d'un dépôt de propositions, la Commission considère qu'il n'est pas nécessaire d'établir une liste de critères généraux et communs

à utiliser et elle prendra des mesures pour garantir que les documents d'action expliquent clairement le lien entre l'action proposée et les objectifs stratégiques définis.

Comme cela est indiqué, les actions sont identifiées et développées par la Commission (gestionnaire du fonds fiduciaire) dans des documents de projet dans le cadre d'un processus consultatif associant de nombreux acteurs au niveau de l'administration centrale et du pays, conformément aux pratiques courantes de la Commission (par ex. comités ICD et FED).

À l'avenir, les comités de gestion seront informés de toutes les modifications substantielles apportées aux projets.

La Commission révisera le modèle de fiche d'action afin d'inclure une section montrant l'avantage comparatif de financer le projet dans le cadre du fonds fiduciaire par rapport aux autres outils de mise en œuvre.

60. Des mesures accélérées sont largement appliquées dans le cadre du fonds fiduciaire pour l'Afrique et la Commission examinera la manière d'étendre leur utilisation.

### **Recommandation n° 3 – Prendre des mesures pour accélérer la mise en œuvre**

La Commission accepte cette recommandation.

61. La Commission reconnaît la nécessité d'améliorer davantage le système commun de suivi. Un ensemble de 41 indicateurs de réalisation communs a été convenu au cours du deuxième trimestre 2018 et une assistance technique a été mise en place pour accompagner les partenaires chargés de la mise en œuvre dans l'amélioration des cadres logiques, la collecte de données et la cartographie des indicateurs vers les indicateurs de réalisation communs.

Les trois volets opérationnels sont en place afin de mieux identifier des objectifs et des données de référence spécifiques au niveau du projet, notamment via le travail des facilités de recherche.

### **Recommandation n° 4 – Améliorer le suivi du fonds fiduciaire pour l'Afrique**

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission met en place un système de suivi totalement opérationnel et commun pour le fonds fiduciaire pour l'Afrique. Tout en conservant la flexibilité nécessaire, elle prend des mesures pour inclure des objectifs SMART, dans la mesure du possible, dans les cadres logiques des projets et améliorer encore la qualité des indicateurs. De plus, dans le cadre du futur CFP, le nouveau programme proposé «Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale» [COM(2018) 460] prévoit une disposition spéciale, l'article 31, concernant l'évaluation, l'établissement de rapports et le contrôle.

<b>Étape</b>	<b>Date</b>
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	28.11.2017
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	30.7.2018
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	16.10.2018
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1310-3 doi:10.2865/244129 QJ-AB-18-029-FR-N

HTML ISBN 978-92-847-1316-5 doi:10.2865/117365 QJ-AB-18-029-FR-Q

Le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne 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 (le «fonds fiduciaire pour l'Afrique») vise à favoriser la stabilité et à contribuer à une meilleure gestion des migrations en s'attaquant aux causes profondes de la déstabilisation, des déplacements forcés et des migrations irrégulières. Il finance des activités dans 26 pays répartis dans trois régions d'Afrique: le Sahel et le Lac Tchad, la Corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord. Dans le cadre de notre audit, nous avons vérifié si le fonds fiduciaire pour l'Afrique était bien conçu et correctement mis en œuvre. Nous concluons que le fonds fiduciaire pour l'Afrique est un instrument souple, mais que, compte tenu des difficultés sans précédent auxquelles il est confronté, il aurait dû être conçu de façon plus ciblée. Par comparaison avec les instruments de développement traditionnels, le fonds fiduciaire pour l'Afrique a permis de lancer plus rapidement des projets, mais des difficultés similaires à celles rencontrées avec les instruments traditionnels se posent et retardent leur mise en œuvre. Les projets audités étaient à un stade précoce, mais avaient commencé à produire des réalisations.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications

**COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2018.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.