



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

‘Bêkou’, le fonds fiduciaire de l’Union européenne pour la République centrafricaine : un espoir pour le financement des Etats fragiles en transition ?

Aurore Loste



DEPARTMENT OF EU INTERNATIONAL
RELATIONS AND DIPLOMACY STUDIES

EU Diplomacy Paper

07 / 2016



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

Department of EU International
Relations and Diplomacy Studies

EU Diplomacy Papers

7 / 2016

**‘Bêkou’, le fonds fiduciaire de l’Union
européenne pour la République centrafricaine :
un espoir pour le financement
des Etats fragiles en transition ?**

Aurore Loste

© Aurore Loste

A propos de l'auteur

Aurore Loste est Assistante Académique au Département des Relations internationales et études diplomatiques de l'Union européenne au Collège d'Europe à Bruges. Diplômée en Développement international de la London School of Economics et en Relations internationales et études diplomatiques de l'Union européenne du Collège d'Europe, elle a travaillé sur les questions de fragilité et de crises complexes et sur la coopération au développement de l'Union européenne en Afrique subsaharienne. Elle a effectué des stages au Programme Afrique subsaharienne de l'Institut Français des Relations Internationales, à la Délégation de l'Union européenne en République du Congo et au Bureau de Handicap International au Burkina-Faso et au Niger. Cet article est issu de son mémoire de fin d'études au Collège d'Europe (promotion Chopin).

Equipe éditoriale:

Giorgio Bassotti, Tommaso Emiliani, Sieglinde Gstöhl, Ludovic Highman, Sara Hurtekant, Aurore Loste, Sofia López Piqueres, Simon Schunz

Dijver 11 | BE-8000 Bruges, Belgium | Tel. +32 (0)50 477 251 | Fax +32 (0)50 477 250 | E-mail ird.info@coleurope.eu | www.coleurope.eu/ird

Les opinions exprimées dans les *EU Diplomacy Papers* sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position des éditeurs de la série ni du Collège d'Europe.

Résumé

En 2014, l'Union européenne a lancé son premier fonds fiduciaire dédié à un Etat fragile en situation de transition : le fonds 'Bêkou' pour la République centrafricaine. Encore méconnu, ce nouvel instrument de l'aide extérieure européenne interroge. Cet article contribue à combler certaines lacunes de la littérature existante sur ce sujet en questionnant la mesure dans laquelle le fonds 'Bêkou' constitue un terrain d'essai positif pour la mise en place de futurs fonds fiduciaires européens dans Etats fragiles en transition. Le cas 'Bêkou' démontre que l'utilisation de fonds fiduciaires permet à l'Union européenne de surmonter les défis opérationnels rencontrés dans les situations de fragilité. Grâce à leurs atouts opérationnels et stratégiques, ils offrent l'aide rapide, efficace, flexible, coordonnée et adaptée aux besoins des bénéficiaires que requièrent ces situations. Néanmoins, 'Bêkou' témoigne de contraintes de mise en œuvre et de risques d'instrumentalisation et de fragmentation de l'aide dont l'Union devra tenir compte à l'avenir. Plus largement, il démontre qu'une réelle amélioration de l'aide européenne dans les environnements fragiles de post-conflit nécessitera à l'Union européenne d'aller au-delà d'une flexibilisation de ses modalités d'aide et de repenser profondément son approche envers les Etats fragiles.

Introduction : les fonds fiduciaires de l'Union européenne, des nouveaux instruments qui interrogent

La prolifération de fonds fiduciaires dans les Etats fragiles en transition est une tendance émergente de l'aide publique au développement de ces quinze dernières années. Jusqu'en 2014, ces mécanismes de financement faisaient l'apanage de la Banque mondiale et des agences onusiennes, leaders du 'pool funding'.¹ Depuis, un nouvel administrateur de ce type de fonds semble émerger avec force : l'Union européenne (UE). En un temps record – de juillet 2014 à novembre 2015 – l'UE a créé trois fonds fiduciaires visant à répondre à des situations d'urgence ou de fragilité.² Derniers nés des instruments de l'aide extérieure européenne, ces nouveaux fonds interrogent.

Salués pour leur flexibilité et leur capacité à mobiliser rapidement de larges ressources, les fonds fiduciaires sont aujourd'hui reconnus comme un instrument efficace de l'épineux financement des situations de fragilité post-conflit. Ces mécanismes avantageux pour bailleurs et bénéficiaires en quête d'une aide plus efficiente et d'une meilleure visibilité offriraient des opportunités de taille à l'UE. Cependant, les premiers fonds européens révèlent des logiques sous-jacentes bien différentes. Pour certains, « la pression du politique pour réagir et obtenir des résultats rapidement risque de faire oublier d'importantes leçons de la coopération internationale ». Réactivité ne rimerait donc pas nécessairement avec efficacité.

Guidée par un impératif de visibilité accrue ou de plus grande efficacité, la stratégie développée par l'UE au travers de ses nouveaux fonds est à ce jour mal connue. Cet article contribue à combler certaines lacunes de la littérature existante sur ce sujet. Il s'attache plus particulièrement aux fonds dédiés aux Etats fragiles en transition post-crise au travers d'une analyse du fonds 'Bêkou' pour la République centrafricaine (RCA). Signifiant 'espoir' en Sango, 'Bêkou' vise à soutenir la transition centrafricaine suite au

¹ Les Nations Unies et la Banque Mondiale comptabilisent plus de 80 % des fonds fiduciaires de développement. Dans l'ensemble, les fonds fiduciaires constituent près de 60 % de l'aide multilatérale globale. Voir : B. Reinsberg, K. Michaelowa & V. Eichenauer, « The rise of multi-bi aid and the proliferation of trust funds », dans A. Mak & B. Lew (dir.), *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 539.

² Fonds fiduciaire de l'UE pour la République centrafricaine (juillet 2014) ; fonds fiduciaire régional de l'UE pour la Syrie (décembre 2014) ; fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (novembre 2015).

³ V. Hauck, A. Knoll & A. Herrero Cangas, « Fonds fiduciaires de l'UE. Vers une action extérieure plus intégrée ? », *Briefing Note*, n° 81, Maastricht, ECDPM, décembre 2015, p. 1.

conflit de 2013. Premier fonds multi-bailleurs européen et unique fonds de l'UE dédié à un Etat à ce jour, le fonds de l'UE pour la RCA constitue un cas d'étude riche en leçons sur l'utilisation de futurs fonds communs de l'UE dans les Etats fragiles en transition.

Au travers d'une analyse documentaire sur les pratiques liées aux fonds fiduciaires et d'une étude de cas basée sur un examen de documents sur le fonds 'Bêkou' et d'entretiens, cet article questionne la mesure dans laquelle 'Bêkou' constitue un terrain d'essai positif pour la mise en place de futurs fonds fiduciaires de l'UE dans des Etats fragiles en transition.⁴ Trois hypothèses seront examinées :

1. Au vu de leurs avantages théoriques, les fonds fiduciaires mis en place dans des situations de fragilité post-conflit permettent à l'UE de surmonter deux types de défis auxquels les modalités d'aide européennes classiques sont aujourd'hui confrontées : un défi opérationnel lié au financement des Etats fragiles en transition et un défi conceptuel lié à la compréhension de la fragilité post-conflit.
2. En pratique, le cas du fonds 'Bêkou' démontre que les fonds fiduciaires de l'UE alloués à des Etats fragiles en transition post-crise permettent une réponse plus rapide, plus efficace, plus flexible et plus adaptée aux besoins des bénéficiaires à condition que leurs motivations stratégiques ne soient pas priorisées aux dépens des objectifs opérationnels.
3. Le fonds 'Bêkou' témoigne également que l'efficacité des futurs fonds communs européens dans des Etats fragiles en situation de transition dépend plus largement de l'approche de l'UE envers la fragilité qui, à ce jour, n'est pas en adéquation avec les spécificités des Etats fragiles et nécessite une réelle réorientation.

Ces hypothèses seront successivement vérifiées dans les trois parties suivantes. Dans un premier temps sera mené un examen des défis auxquels fait face l'aide extérieure de l'UE dans les Etats fragiles en transition et des potentiels théoriques des fonds fiduciaires dans ces situations. Les résultats obtenus seront ensuite empiriquement vérifiés au travers d'une analyse du fonds 'Bêkou'. Sur la base de cette étude de cas, les bonnes pratiques et les risques à éviter dans la mise en œuvre des futurs fonds fiduciaires de l'UE dédiés aux

⁴ Six entretiens ont été menés avec des fonctionnaires de la Commission européenne, d'agences nationales de développement d'Etats donateurs et du gouvernement centrafricain et avec des représentants d'organisations de mise en œuvre de projets du fonds 'Bêkou'.

Etats fragiles en transition post-crise seront enfin identifiés. En conclusion, une série de recommandations seront proposées à l'encontre des futurs fonds communs européens.

Le financement des Etats fragiles en transition : une épineuse problématique

La nature complexe des situations de fragilité post-conflit pose des défis opérationnels et conceptuels pour les acteurs de l'aide internationale. Du côté européen, l'UE peine à répondre efficacement à ces situations du fait de son manque de coordination, de complémentarité, de cohérence et de flexibilité, quand bien même les environnements fragiles en transition requièrent une réponse rapide, efficace et flexible. Face à ces dysfonctionnements, l'utilisation de fonds fiduciaires présente en théorie un grand nombre d'avantages.

Comprendre les Etats fragiles en transition et leurs défis

Une situation de transition décrit un processus « dans lequel les pays qui sortent d'un conflit violent s'engagent pour tendre vers une paix et un développement durables ». ⁵ Ce processus implique l'existence de besoins à la fois d'urgence et de long-terme. Les situations de transition sont également caractérisées par la défaillance ou l'effondrement des capacités de l'Etat, ce qui représente une forme de fragilité.

La notion de fragilité ne fait pas l'objet d'un consensus. Selon l'OCDE, « un État est fragile lorsque les instances étatiques n'ont pas la volonté politique et/ou la capacité d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, et d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme de la population ». ⁶ Cette approche communément acceptée par les bailleurs a cependant deux limites : son manque de distinction entre Etats en conflit, en transition ou en paix limite la qualité du diagnostic et ainsi celle de la réponse apportée ; de plus, elle ne tient pas compte des dynamiques extra-étatiques caractéristiques des Etats fragiles car elle se base essentiellement sur une appréciation des capacités étatiques.

⁵ OCDE, « Le financement des Etats en transition. Vers une meilleure réponse », *Série Conflits et fragilité*, Paris, OCDE, 2010, p. 32.

⁶ OCDE, « L'engagement international dans les Etats fragiles. Peut-on mieux faire ? », *Série Conflits et fragilité*, Paris, OCDE, 2011, p. 50.

En réponse à ces limites, certains auteurs ont proposé des approches alternatives à la fragilité. Putzel et Di John considèrent par exemple la fragilité comme une condition temporaire pouvant évoluer d'une situation de résilience à une situation de conflit.⁷ Selon eux, cette condition de fragilité dépend de la nature des ententes politiques qui incarnent la distribution de pouvoir entre groupes sociaux (entre élites, élites et non-élites, Etat et société...)⁸. Lorsqu'elles sont exclusives, ces ententes peuvent être source de violence.⁹ A l'inverse, plusieurs études de cas révèlent que des ententes politiques inclusives peuvent être moteur de la transition malgré l'absence d'un Etat fort.¹⁰ Contrairement à la conception traditionnelle de la fragilité partagée par les bailleurs, ce type d'approche alternative fournit une compréhension plus holistique des Etats fragiles en transition (voir Schéma 1).¹¹

A la lumière de ces spécificités des Etats fragiles en transition, il apparaît que les acteurs de l'aide internationale sont confrontés à trois défis opérationnels.¹² Premièrement, le nécessaire arbitrage entre vision de court et de long terme n'est pas aisé dans un système où action humanitaire et coopération au développement sont compartimentés. Deuxièmement, l'immensité des besoins de la transition requiert une réponse coordonnée actuellement limitée par l'architecture du système de l'aide et par les contraintes sécuritaires des situations post-conflit. Enfin, les bailleurs peinent à apporter une réponse durable requérant une forte appropriation de l'aide dès lors qu'ils coopèrent avec des gouvernements dont la légitimité et les capacités sont faibles, voire effondrées.

⁷ J. Putzel & J. Di John, « Meeting the challenges of crisis states », *Crisis States Centre Report*, Londres, London School of Economics, 2012.

⁸ J. Putzel & J. Di John, « Political Settlements », *Issues Paper*, Birmingham, GSDRC, juin 2009.

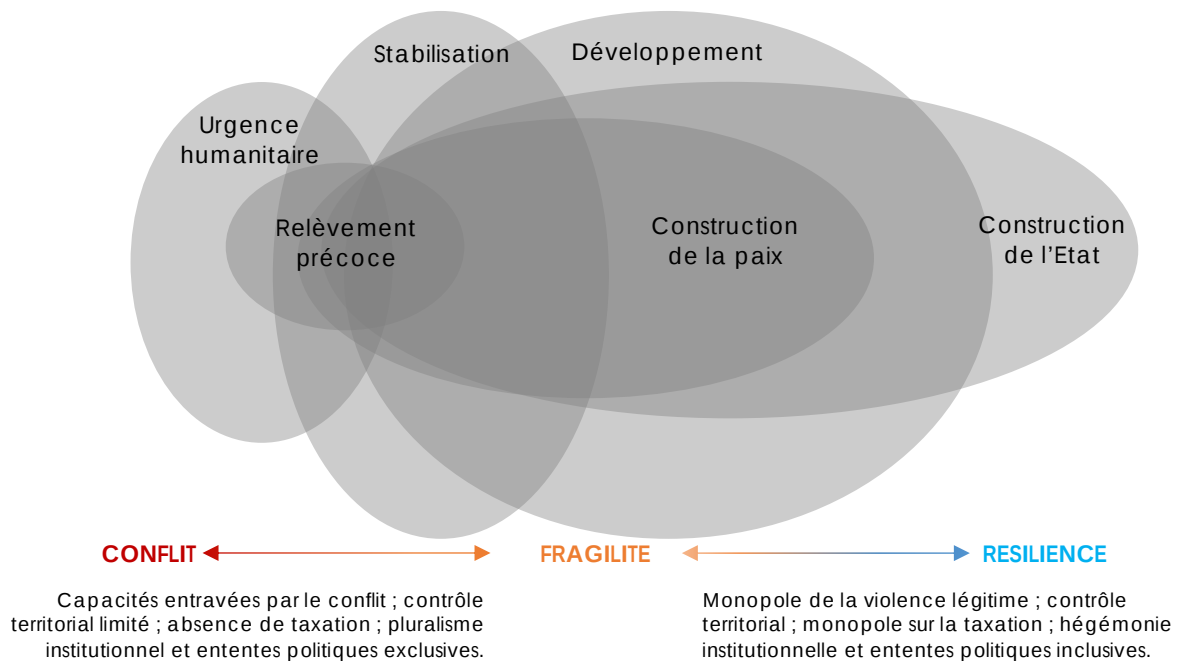
⁹ D. North *et al.*, « Limited access order in the developing world: a new approach to the problems of development », *Policy Research Working Paper*, n° 4359, Washington DC, Banque mondiale, septembre 2007.

¹⁰ K. Menkhaus, « Governance without Government in Somalia Spoilers, State Building, and the Politics of Coping », *International Security*, vol. 31, n° 3, 2007, pp. 74-106 ; T. Hagmann & M. Hoehne, « Failures of the state failure debate: evidence from the Somali territories », *Journal of International Development*, vol. 21, n° 1, 2009, pp. 42-57 ; K. Meagher, « The Strength of Weak States? Non-State Security Forces and Hybrid Governance in Africa », *Development and Change*, vol. 43, n° 5, 2012, pp. 1073-1101.

¹¹ Il est intéressant de noter que ces approches trouvent d'ailleurs écho dans la définition d'Etat fragile utilisée par le G7+, groupe de vingt Etats se qualifiant eux-mêmes comme 'fragiles'.

¹² OCDE, « Le financement des Etats en transition. Vers une meilleure réponse », *op. cit.* pp. 32-33.

Schéma 1. Processus de transition des Etats fragiles



Source : compilation de l'auteur.

Ce dernier défi reflète un problème conceptuel plus large auquel se heurtent les bailleurs. En conceptualisant l'environnement dans lequel ils opèrent au travers d'une approche occidentale de l'Etat, les bailleurs tendent à concentrer leur action sur le renforcement de la légitimité et des capacités étatiques sans prendre en compte les dynamiques extra-étatiques soulignées par Putzel et Di John.¹³ Ce faisant, ils risquent de mal identifier les mécanismes d'interaction entre structures de gouvernance formelle et informelle et d'influencer les relations de pouvoir entre Etat et groupes sociaux. Ceci peut créer des opportunités d'enrichissement personnel, intensifier les tensions entre sources de légitimité, ou dégrader la légitimité du bailleur auprès de certains acteurs dénigrés.

L'aide de l'UE face aux défis des Etats fragiles en transition : état des lieux des pratiques actuelles

Un premier défi auquel l'aide extérieure de l'UE est confrontée dans les situations de fragilité et de transition concerne sa coordination, sa complémentarité et sa cohérence. L'architecture de l'aide de l'UE est caractérisée par une compartimentation entre

¹³ OCDE, « La légitimité de l'Etat dans les situations de fragilité. Analyser la complexité », *Série Conflits et fragilité*, Paris, OCDE, 2010, pp. 41-60.

politiques, pratiques et acteurs de l'aide humanitaire (DG ECHO), de l'aide au développement (DG DEVCO) et de la gestion de crise (Service européen d'action extérieure – SEAE – et Conseil de l'UE). A cela s'ajoutent les Etats Membres menant indépendamment leur action bilatérale et les partenaires internationaux de l'UE.

Dans la pratique, cette complexité institutionnelle résulte en un manque de coordination, de complémentarité et de cohérence qui affecte l'efficacité de l'aide. D'un côté, le manque de coordination et de complémentarité entre Etats Membres, institutions européennes et partenaires de l'UE résulte en la mise en place d'actions non-coordonnées qui, au mieux, ont un impact limité et, au pire, sont contre-productives.¹⁴ D'un autre côté, le manque de cohérence entre les politiques de l'UE limite la possibilité d'apporter une réponse globale aux besoins multidimensionnels de la transition.¹⁵

Un second défi qui affecte l'efficacité de l'aide européenne dans les situations de fragilité post-conflit concerne le manque de flexibilité des modalités d'aide de l'UE. L'aide européenne est constituée d'une vaste gamme d'instruments aux processus décisionnels lourds et aux procédures peu flexibles. En 2012, le dernier rapport d'examen par les pairs de l'OCDE soulignait notamment le manque de souplesse des processus de programmation pluriannuelle, l'insuffisance de fonds non-alloués, le nombre trop élevé d'instruments thématiques et le manque de rapidité de mise en œuvre.¹⁶ Il y était conclu que « ce manque de souplesse se fait tout particulièrement sentir dans les situations de fragilité ».¹⁷

En effet, les environnements fragiles souffrent particulièrement de ces trois défis. Suite à l'éclatement d'une crise, les programmes quinquennaux du Fonds Européen de Développement (FED) peuvent ne plus être en adéquation avec les besoins du pays. La lenteur du déboursement des fonds et l'insuffisance des fonds non-alloués empêchent la réponse rapide nécessaire suite à une crise. Qui plus est, la compartimentation entre aide humanitaire et de développement n'assure pas le Lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD). Enfin, la quasi-totalité des instruments dédiés

¹⁴ OCDE/CAD, *Union européenne. Examen par les pairs*, Paris, 2012, pp. 89-90.

¹⁵ Parlement européen, *EU development cooperation in fragile states: challenges and opportunities*, PE 433.724, Direction générale pour les politiques extérieures, Bruxelles, avril 2013, pp. 25-31.

¹⁶ OCDE/CAD, *op. cit.*, pp. 81-82.

¹⁷ *Ibid.*, p. 81.

aux situations de fragilité se focalise sur le renforcement de l'exécutif central et tient donc peu compte d'autres acteurs quand bien même l'Etat a ses capacités effondrées.¹⁸

Consciente de ces problèmes, l'UE a mis en place une série d'initiatives visant à améliorer l'efficacité de son aide. Depuis le Traité de Maastricht, plusieurs efforts ont été entrepris pour améliorer la cohérence des politiques de développement (CPD). Ceux-ci ont été complétés par l'adoption d'une approche LARD et de l'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs qui prévoit une réponse multidimensionnelle aux enjeux des Etats fragiles en transition.¹⁹ Sur le plan de la flexibilité de l'aide, le nombre d'instruments financiers de l'UE a été réduit en 2007 de 35 à 10.²⁰ Plus récemment, l'adoption d'un nouveau règlement financier a permis de rationaliser les procédures de financement ; une de ces mesures prévoit la possibilité de créer des fonds fiduciaires.²¹ Sur le plan international enfin, l'UE a notamment adopté les 'Principes pour l'engagement dans les Etats fragiles et les situations précaires' et soutient le 'New Deal pour l'engagement dans les Etats fragiles'.²²

Les fonds fiduciaires dans les Etats fragiles en transition : vers un financement de l'UE plus rapide, plus flexible et plus approprié ?

Les problématiques du financement des situations de fragilité et de transition ont mené au cours des dix dernières années à une réflexion sur l'innovation des modalités de l'aide publique au développement. Cette réflexion résulte du triple constat de l'efficacité mitigée de l'aide, du besoin d'un financement collectif des problématiques globales, et de la nécessité de renforcer la position marginalisée des bénéficiaires dans la coopération internationale. Les fonds fiduciaires ont été conçus en réponse à ce constat.

¹⁸ *Ibid.*, p. 97 ; Parlement européen, *op. cit.*, pp. 31-32.

¹⁹ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement – Evaluation*, COM(2001) 153 final, Bruxelles, 23 avril 2001 ; Commission européenne, *Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil. L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs*, JOIN(2013) 30 final, Bruxelles, 11 décembre 2013.

²⁰ OCDE/CAD, *op. cit.*, p. 81.

²¹ Commission européenne, *Memo. Why was it necessary to change the budgetary and spending rules in the Financial Regulation?*, MEMO 12/795, Bruxelles, 19 octobre 2012.

²² Les 'Principes pour l'engagement dans les Etats fragiles et les situations précaires' s'inscrivent dans la continuité de la Déclaration de Paris. Ils fournissent un cadre articulé autour de dix principes permettant aux bailleurs d'améliorer leurs réponses envers les Etats fragiles. Le 'New Deal' issu du Forum de Busan est un fonds fiduciaire porté par le groupe du G7+ qui prône une réponse 'd'Etat fragile à Etat fragile'.

Les fonds fiduciaires sont des mécanismes de financement qui canalisent des ressources d'aide de donateurs vers une organisation dépositaire. Ils visent un nombre limité d'objectifs spécifiques sectoriels et/ou géographiques pour lesquels ils sont spécifiquement créés, sont administrés par une structure de gouvernance *ad hoc* et constituent un patrimoine distinct du patrimoine de l'organisation dépositaire.²³ Les fonds alloués à un pays en situation de fragilité et de transition ont des formes variées selon la durée de leurs objectifs, le degré d'inclusion du gouvernement bénéficiaire dans leur structure de gouvernance et l'existence d'une modalité de réponse rapide.²⁴

Théoriquement, les fonds fiduciaires offrent un certain nombre d'avantages dans les environnements fragiles en post-conflit. Du point de vue des donateurs, ils permettraient une aide plus efficace et plus efficiente, des risques politiques et opérationnels réduits, des possibilités d'intervention élargies, une autonomie et flexibilité plus grandes, la possibilité d'influencer les agendas de l'organisation dépositaire, et une visibilité accrue.²⁵ Pour les bénéficiaires, ils permettraient de soulager les dépenses publiques dans certains secteurs et ainsi de concentrer davantage d'efforts sur les secteurs non ciblés par le fonds, de bénéficier d'une aide internationale plus coordonnée, harmonisée et réactive, et d'accroître leur visibilité sur la scène internationale.²⁶ Enfin, les organisations dépositaires voient dans les fonds fiduciaires l'opportunité d'étendre leur rôle dans un pays ou un secteur spécifique, d'influencer les politiques d'aide des bailleurs dans le domaine d'intervention du fonds, et d'accroître leur visibilité.²⁷

Au vu de ces avantages, et à la lumière des défis actuels de l'aide européenne dans les situations de fragilité post-conflit, les fonds fiduciaires représentent pour l'UE trois principaux potentiels, mais sous certaines conditions :²⁸

²³ AFD, « Cartographie des engagements de l'AFD dans les fonds fiduciaires sur la période 2004-2010 », *Série Evaluation et capitalisation*, n° 35, novembre, Paris, AFD, 2010, p. 5.

²⁴ N. Ball & M. van Beijnum, *Pooled funding for transition at the country level*, 8 novembre 2010, New York, p. iv.

²⁵ J. Mathonnat & M. Audibert, « Fonds fiduciaires et programmes verticaux : quelles contributions aux politiques sectorielles ? Revue de la littérature et exemple du secteur de la santé », *Papiers de Recherche AFD*, n° 2016-20, Paris, AFD, 2016, pp. 12-15.

²⁶ *Ibid.*, pp. 18-20 ; Banque mondiale, *Review of Post-Crisis Multi-Donor Trust Funds, Final Report*, Washington DC, Groupe Banque Mondiale, février 2007, pp. 7-8.

²⁷ *Ibid.*, pp. 8-9.

²⁸ Cette analyse est basée sur une compilation des résultats d'une douzaine d'études sur les fonds fiduciaires réalisées entre autres par l'AFD, la Banque Mondiale, l'ODI et le PNUD.

1. Des problèmes de coordination, de complémentarité et de cohérence de l'aide de l'UE réduits grâce à une structure avantageuse pour les bailleurs permettant de mobiliser de plus larges ressources. Le fonds doit alors représenter une réelle opportunité pour les bailleurs qui est déterminée par la qualité des modalités d'allocation, la quantité de ressources allouées en termes absolus et comparatifs, la capacité de gestion, la structure de gouvernance et les coûts de transaction.
2. Une réponse plus flexible et plus rapide grâce à la rapidité de déboursement et la flexibilité opérationnelle des fonds permettant la mise en place d'interventions d'urgence et de développement. Ces avantages peuvent être limités par des blocages administratifs et/ou opérationnels et par l'absence d'un diagnostic adéquat avant la mise en œuvre des activités.
3. Une aide plus durable et mieux adaptée aux besoins nationaux grâce à l'alignement des fonds sur les systèmes et stratégie nationaux qui permet une meilleure prise en compte des besoins, une plus grande appropriation et un renforcement des capacités des bénéficiaires. Le fonds doit alors trouver le juste degré d'implication des bénéficiaires au travers d'un diagnostic de la situation ; le risque étant d'impliquer prématurément des acteurs dont les capacités et la légitimité sont trop faibles et ainsi d'influencer les rapports de force entre acteurs.

A la lumière du cadre conceptuel présenté, de l'examen des défis de l'aide extérieure européenne dans les environnements fragiles et de transition, et de l'analyse des caractéristiques des fonds fiduciaires dédiés aux Etats fragiles en post-conflit, il est possible de vérifier la première hypothèse de cette analyse. Théoriquement, la mise en place de fonds fiduciaires dans des situations de fragilité post-conflit permet à l'UE de surmonter un défi opérationnel lié au financement des Etats fragiles en transition et un défi conceptuel lié à la compréhension de la fragilité post-conflit, mais sous certaines conditions : la forte volonté politique des donateurs déterminée par les avantages opérationnels et stratégiques du fonds, l'absence de blocages administratifs et/ou opérationnels, la réalisation d'un diagnostic, et l'implication adéquate des bénéficiaires dans la gestion du fonds. L'analyse qui suit vise à apporter une vérification empirique à cette première hypothèse au travers d'une étude de cas du fonds 'Bêkou'.

Le fonds 'Bêkou' : analyse empirique d'un fonds fiduciaire de l'UE dans un Etat fragile en transition

L'expérience du fonds 'Bêkou' apporte une vérification empirique aux éléments théoriques qui viennent d'être mis en avant. Le travail de recherche présenté ici expose d'abord le contexte, les objectifs et les caractéristiques du fonds, puis les motivations de ses parties prenantes et, enfin, la valeur ajoutée de son approche.

Contexte, objectifs et caractéristiques du fonds 'Bêkou'

Fin 2013, la Centrafrique a fait face à un violent conflit intercommunautaire. Apothéose d'une instabilité chronique gangrénant le pays depuis son indépendance, ce conflit trouve ses origines dans trois facteurs interconnectés : l'économie politique d'une république diamantifère gérée par des élites prédatrices ; des inégalités socio-économiques historiques entre populations musulmanes d'un Nord marginalisé et populations chrétiennes des régions plus développées du Sud et de l'Ouest ; et l'incapacité de l'Etat à exercer ses fonctions régaliennes dans l'ensemble du territoire.

Ce conflit a laissé place à une situation désastreuse dont la Centrafrique peine encore à se relever. Au lendemain de la crise, plus de deux-tiers de la population est en besoin d'assistance humanitaire et près de la moitié de la population est déplacée ou réfugiée, principalement au Cameroun voisin.²⁹ En 2016, l'urgence humanitaire est encore palpable avec, sur une population totale de 4,6 millions d'habitants, 2,7 millions de personnes nécessitant une aide d'urgence.³⁰ La sécurité encore précaire freine la reprise de l'activité économique et le lancement du processus de réconciliation. Sur le plan politico-institutionnel, l'effondrement des capacités et de la légitimité étatiques nécessite la restauration de l'administration publique et le rétablissement des fonctions régaliennes dans l'ensemble du territoire.³¹

'Bêkou' a été créé dans le cadre du FED à l'initiative de l'UE, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas suite à une visite aux autorités de transition du Commissaire au

²⁹ UNHCR, « République Centrafricaine », consulté le 7 octobre 2016, <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621d553.html>.

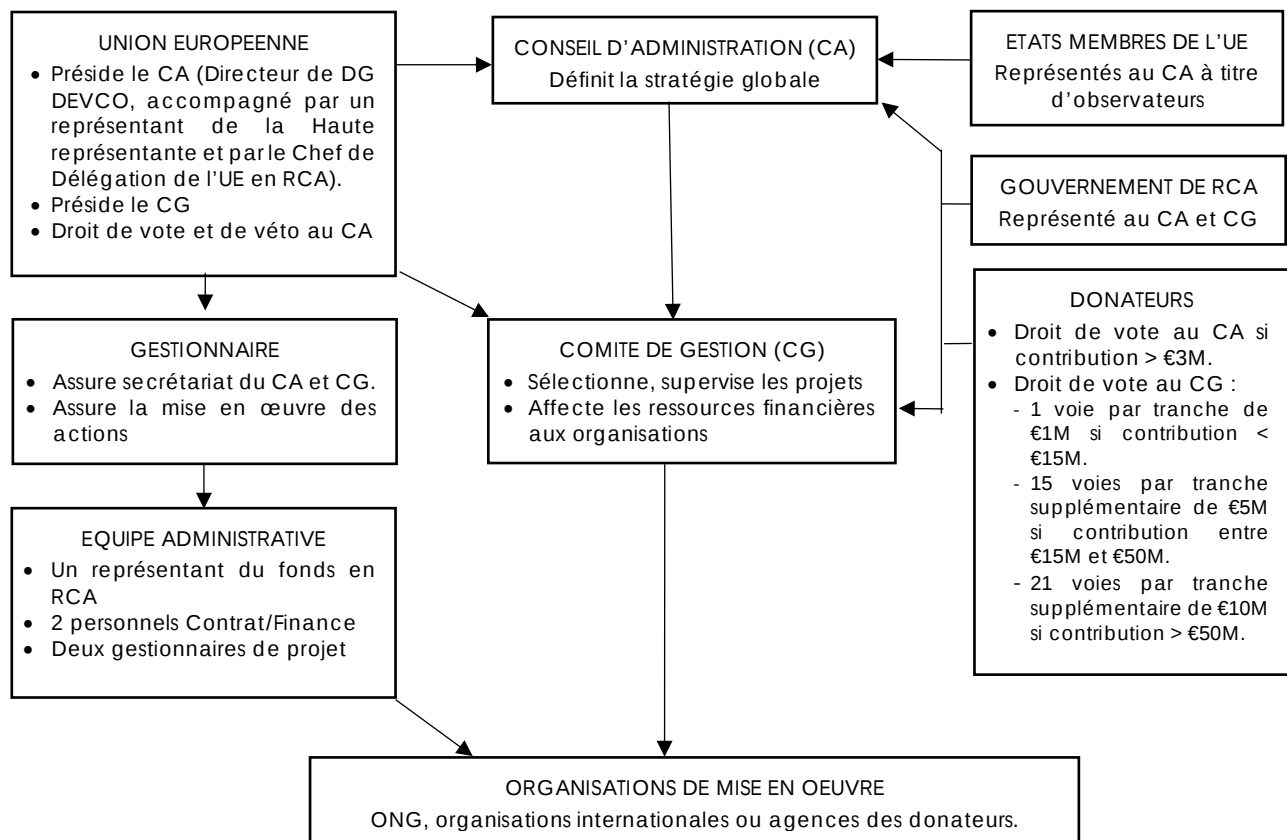
³⁰ Commission européenne, *République centrafricaine. Fiche-info ECHO*, Bruxelles, février 2016, p. 1.

³¹ BAfD, OCDE, PNUD, *Perspectives économiques en Afrique. République centrafricaine*, 2015, pp. 3-4.

développement Andris Piebalgs et des Ministres du développement allemands et français en mars 2014.³² Sa logique apparente est triple : apporter une réponse LARD aux besoins de la transition ; mutualiser les ressources, les capacités d'analyse et la mise en œuvre des actions des bailleurs pour apporter une réponse harmonisée et coordonnée et faire face à la prolifération soudaine des bailleurs ; et offrir une aide alignée sur les priorités nationales afin de permettre le renforcement des capacités des autorités.³³

Le fonds est basé sur une gouvernance collégiale illustrée ci-dessous.

Schéma 2. Structure de gouvernance du fonds 'Bêkou'



Source : compilation de l'auteur.³⁴

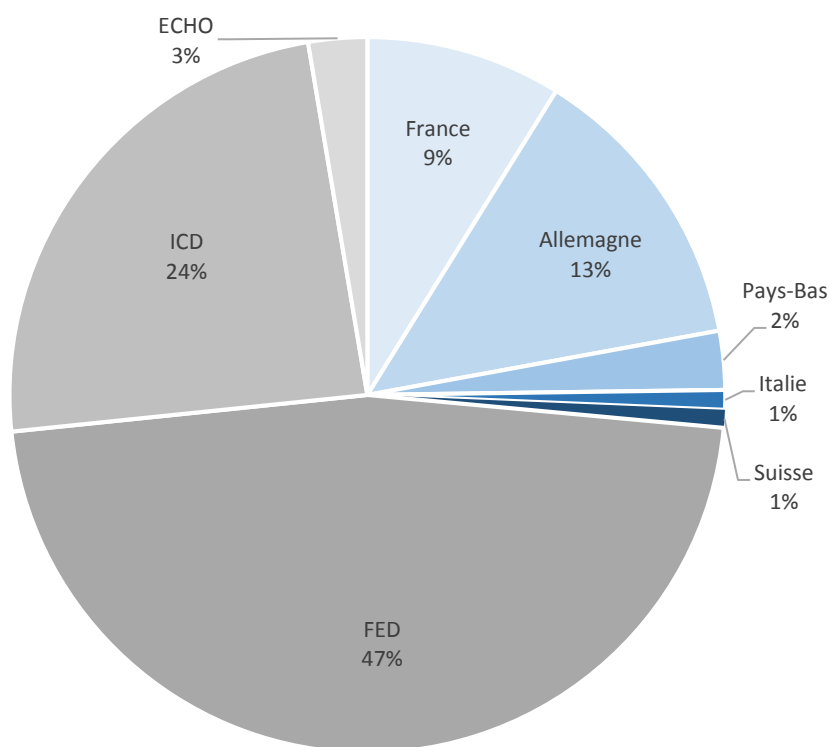
³² Accord instituant le fonds fiduciaire de l'Union européenne pour la République centrafricaine 'Fonds UE Bêkou' et ses règles internes, France, Allemagne, Pays-Bas, Commission européenne, Florence, 15 juillet 2014, p. 2.

³³ Commission européenne, Bêkou. Le fonds fiduciaire européen pour la République centrafricaine. De l'humanitaire à la résilience, Bruxelles, septembre 2015, pp. 6-8 (non-publié).

³⁴ Accord instituant le fonds fiduciaire de l'Union européenne pour la République centrafricaine 'Fonds UE Bêkou' et ses règles internes, op. cit., pp. 5-15.

Le fonds a plusieurs types de ressources.³⁵ Il reçoit les contributions des donateurs et de l'UE, incluant des ressources pouvant provenir de l'Instrument de coopération au développement (ICD), l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP), l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) et de l'aide humanitaire. Il peut également être financé par les revenus générés par les activités du fonds incluant la rémunération de placements réalisés avec des fonds sur le compte du fonds. Enfin, il peut bénéficier de dons de particuliers. Début 2016, cinq Etats sont contributeurs : l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Suisse. Lancé avec une dotation initiale de 64 millions d'euros, il a en décembre 2015 un budget annoncé de 113 millions d'euros dont la composition est illustrée ci-dessous :³⁶

Graphique 2. Composition des contributions annoncées du fonds 'Bêkou' en décembre 2015 (en millions d'euros)



Source : compilation de l'auteure.³⁷

³⁵ *Ibid.*, pp. 3-5.

³⁶ Commission européenne, *Fonds fiduciaire Bêkou. Rapport annuel d'activités et de résultats. 15 juillet 2014 – 31 décembre 2015*, Bruxelles, 15 février 2016, p. 5 (non-publié).

³⁷ *Ibid.*, pp. 4-5.

Le fonds mène pour une période de 60 mois une vaste gamme d'activités selon un *continuum* urgence, réhabilitation et développement. Dix programmes ont à ce jour été adoptés dans les domaines de la santé, de l'assistance aux réfugiés (projet régional intervenant au Cameroun), de la sécurité alimentaire, du genre, de la réhabilitation urbaine, et de la relance économique.³⁸ Les activités financées peuvent être mises en œuvre par la Commission européenne ou déléguées à des agences nationales des donateurs ou à des organisations internationales.³⁹

'Bêkou' dans les yeux de ses parties prenantes : analyse des motivations opérationnelles et stratégiques

Les entretiens conduits dans le cadre de cette étude confirment que le fonds 'Bêkou' comporte, pour chacune de ses parties prenantes, plusieurs avantages opérationnels mentionnés précédemment. Les Etats donateurs y obtiennent une aide plus efficiente que celle pouvant être déployée bilatéralement du fait de la mutualisation des expertises, des capacités opérationnelles et financières et des coûts. 'Bêkou' réduit par conséquent les risques opérationnels, notamment grâce à l'expertise française en RCA, motivation de taille pour certains bailleurs.⁴⁰ Enfin, les procédures décisionnelles rapides du fonds et la sous-traitance de la conception et gestion des projets offrent une plus grande autonomie et souplesse.

Les autorités centrafricaines ont leurs dépenses publiques soulagées grâce à la dynamique de fongibilité interne créée par le fonds et peuvent ainsi concentrer leurs ressources sur d'autres secteurs. Elles peuvent également s'impliquer dans le processus décisionnel des bailleurs : le gouvernement participe à la définition des orientations stratégiques du fonds et est associé à toutes les phases des activités.⁴¹ Enfin, le fonds permet de bénéficier d'un renforcement de capacités, notamment *via* une assistance technique comme dans le cas du projet santé.⁴²

³⁸ Commission européenne, *Fonds fiduciaire Bêkou. Rapport annuel d'activités et de résultats. 15 juillet 2014 – 31 décembre 2015*, op. cit., p. 6.

³⁹ *Accord instituant le fonds fiduciaire de l'Union européenne pour la République centrafricaine 'Fonds UE Bêkou' et ses règles internes*, op. cit., p. 19.

⁴⁰ Entretien avec un fonctionnaire, DG DEVCO, Commission européenne, Bruxelles, 1^{er} mars 2016.

⁴¹ Entretien avec un fonctionnaire, Ambassade de la République Centrafricaine dans le BENELUX et auprès de l'Union européenne, Bruxelles, 3 février 2016.

⁴² Commission européenne, *Fonds fiduciaire Bêkou. Rapport annuel d'activités et de résultats. 15 juillet 2014 – 31 décembre 2015*, op. cit., p. 11.

Enfin, l'UE voit en 'Bêkou' un moyen pour pallier l'impossible mise en œuvre des instruments d'aide à l'issue de la crise – aide humanitaire exceptée. Suite à la suspension de son élaboration, le 11^e FED (2014-2020) ne pouvait pas être utilisé. Les principaux instruments d'aide européens auraient requis un laps de temps d'environ 18 mois entre le début de leur programmation et leur déboursement tandis que le processus d'affectation de fonds de 'Bêkou' dure approximativement cinq mois.⁴³ 'Bêkou' a également permis de déployer une assistance ne nécessitant pas de passer par les systèmes nationaux fragiles de la RCA en offrant une structure de coopération plus souple avec l'administration.⁴⁴

En plus de ces motivations opérationnelles, 'Bêkou' offre plusieurs avantages stratégiques à ses parties prenantes. Les Etats donateurs peuvent, grâce à leur droit de vote, influencer l'agenda de l'UE en RCA et intervenir dans des domaines relevant de leurs priorités ou dans lesquels ils ne peuvent pas agir seuls.⁴⁵ Ils peuvent aussi accroître leur visibilité politique et faciliter leur coopération future avec les acteurs centrafricains. Enfin, 'Bêkou' réduit les risques politiques grâce à la mutualisation des contributions et la possibilité de rendre l'UE responsable en cas d'erreur.

Le gouvernement centrafricain voit aussi en 'Bêkou' une opportunité pour accroître sa visibilité. Il peut ainsi attirer davantage de flux d'aide et donner une image positive de son action soutenue par la communauté internationale. Selon un représentant du gouvernement de RCA, les activités de communication de la Commission européenne pour renforcer la visibilité du fonds sont notamment très appréciées par les autorités.⁴⁶

L'UE a des motivations stratégiques similaires. L'aspect novateur du fonds permet à l'Union de démontrer sa capacité à moderniser ses modalités d'aide et à être un acteur efficace face aux crises. Selon un fonctionnaire de la Commission européenne, la création de ce premier fonds permet notamment de faire concurrence à la Banque Mondiale et aux agences onusiennes.⁴⁷ L'absence de tensions et la bonne coordination

⁴³ Entretien avec un fonctionnaire, DG DEVCO, Commission européenne, Bruxelles, 1^{er} mars 2016.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Une enquête de l'OCDE démontre d'ailleurs que cette capacité d'influence est perçue comme un des principaux avantages des fonds fiduciaires par 14 bailleurs bilatéraux du Comité d'aide au développement sur 22. Voir : Mathonnat & Audibert, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁶ Entretien avec un fonctionnaire, Ambassade de la République Centrafricaine dans le BENELUX et auprès de l'Union européenne, Bruxelles, 3 février 2016.

⁴⁷ Entretien avec un fonctionnaire, DG DEVCO, Commission européenne, Bruxelles, 1^{er} mars 2016.

entre parties prenantes – supervisée par le SEAE – permet par ailleurs à l'UE de prouver ses capacités parfois contestées de coordinateur de l'aide extérieure européenne.⁴⁸

'Bêkou' à l'œuvre : analyse des contraintes et de la valeur ajoutée du fonds

Grâce à ces atouts tant opérationnels que stratégiques, 'Bêkou' est un succès sur le plan opérationnel. Les objectifs des projets financés sont pour l'essentiel en voie d'être atteints et leur impact bénéficie en décembre 2015 à près de 1 million de personnes.⁴⁹ Le seul défi affectant réellement la bonne mise en œuvre de ces projets est lié au contexte sécuritaire volatile.⁵⁰

Néanmoins, deux faiblesses opérationnelles liées à l'approche LARD et l'approche d'alignement du fonds sont à noter. L'approche LARD est difficilement mise en œuvre du fait de l'absence de mécanismes de coordination pour les activités de résilience et de développement – les clusters humanitaires étant les seuls mécanismes de coordination dans le pays. Pour ces activités ne relevant pas de l'urgence, l'UE est en effet contrainte à se coordonner avec ses partenaires *via* des rencontres bilatérales *ad hoc*.⁵¹ La prédominance d'acteurs humanitaires limite par ailleurs le choix des organisations de mise en œuvre pour les projets de résilience et de développement.⁵² La faisabilité de l'approche d'alignement du fonds est quant à elle questionnée par la fragilité des autorités centrafricaines. La faiblesse des institutions et les renouvellements fréquents des administrations rend difficile la coordination entre l'UE et le gouvernement et limite l'appropriation durable de l'aide.⁵³

Il convient enfin de noter que les avantages stratégiques de 'Bêkou' pourraient être à double tranchant. Le désir de visibilité motivant les parties prenantes au fonds permet certes une réponse conséquente et rapide mais ceci n'est pas nécessairement synonyme de durabilité. Plusieurs questions se posent également quant à la possible instrumentalisation du fonds par ses donateurs. Etant en marge de l'aide à 28, 'Bêkou'

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Commission européenne, *Fonds fiduciaire Bêkou. Rapport annuel d'activités et de résultats. 15 juillet 2014 – 31 décembre 2015*, op. cit., p. 49.

⁵⁰ Un projet a connu une suspension temporaire de ses activités au cours du dernier trimestre 2015 du fait de la dégradation du contexte sécuritaire en septembre 2015.

⁵¹ *Ibid.*, p. 42.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*, p. 28.

peut être façonné à l'image des intérêts d'une poignée d'Etats Membres. Ce risque d'instrumentalisation pourrait impacter sur les activités du fonds et, plus largement, sur l'aide européenne et ses principes. A ce jour, cependant, la forte volonté politique de l'ensemble des parties prenantes au fonds permet d'éviter de tels risques.

Pour aller plus loin dans cette analyse, il est possible d'ébaucher une évaluation de la valeur ajoutée du fonds 'Bêkou' en le mettant en perspective avec les deux fonds fiduciaires du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en RCA : le fonds humanitaire commun ('Common Humanitarian Fund' – CHF) et le fonds fiduciaire multipartenaires ('Multi-Partner Trust Fund' – MPTF). Depuis 2008, le CHF fournit une aide humanitaire dans les domaines de la santé, la nutrition, la protection et l'éducation.⁵⁴ Certains de ses contributeurs comme l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse participent à 'Bêkou' et l'essentiel de ses bailleurs sont des Etats Membres de l'UE.⁵⁵ Le MPTF a quant à lui été mis en place en 2014 pour une durée de dix ans et prévoit la réalisation de 49 projets couvrant quatre domaines thématiques : le renforcement des capacités de l'Etat, le relèvement communautaire, la réconciliation, et la reprise économique.⁵⁶ Deux de ses trois contributeurs, la France et les Pays-Bas, sont également parties à 'Bêkou'.⁵⁷ Les deux fonds ont une structure de gouvernance et des sources de financement similaires à 'Bêkou'. Cependant, deux divergences sont à noter : leurs modalités de financement (appui budgétaire direct offert par le MPTF) et l'évolution de leurs ressources.⁵⁸

Une analyse de l'évolution des ressources des trois fonds reflète l'attractivité de 'Bêkou' liée à ses avantages opérationnels et stratégiques qui semblent constituer ici une réelle valeur ajoutée.⁵⁹ Il apparaît en effet que 'Bêkou' a une forte capacité de mobilisation de ressources : entre juillet 2014 et début 2016, le volume des contributions allouées a été largement supérieur à celui des fonds du PNUD et a connu une baisse proportionnelle-

⁵⁴ PNUD, « Central African Republic Common Humanitarian Fund », *Multi-Partner Trust Fund Office*, consulté le 7 octobre 2016, <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/HCF10>.

⁵⁵ Belgique, Danemark, Royaume-Uni, Irlande, Luxembourg, Suède.

⁵⁶ PNUD, « Central African Republic Multi-Partner Trust Fund », *op. cit.*

⁵⁷ Les Etats-Unis sont le troisième contributeur.

⁵⁸ PNUD, *Premier rapport annuel consolidé du Fonds Ezingo en République Centrafricaine. Rapport de l'Entité partenaire du Fonds Ezingo/Agent administratif pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2014*, 31 mai 2015, Bangui, pp. 10-11.

⁵⁹ Analyse basée sur : PNUD, « Central African Republic Multi-Partner Trust Fund », *op. cit.* ; PNUD, « Central African Republic Common Humanitarian Fund », *op. cit.* ; et Commission européenne, *Fonds fiduciaire Bêkou. Rapport annuel d'activités et de résultats. 15 juillet 2014 – 31 décembre 2015*, *op. cit.*, p. 4 (non-publié).

ment moins forte. Les contributions bien plus élevées de la France et l'Allemagne à 'Bêkou' témoignent par ailleurs de la préférence de certains Etats Membres à 'européaniser' leur aide plutôt que de passer par les canaux onusiens.

Une analyse comparative des approches des fonds révèle d'autres éléments sur la valeur ajoutée du fonds européen. Tout d'abord, il convient de noter que l'approche LARD de 'Bêkou' est unique en RCA ; le PNUD maintient *via* ses deux fonds une séparation stricte entre activités humanitaires et de développement. En revanche, il apparaît que 'Bêkou' s'inscrit dans une logique de court-terme comparativement peu avantageuse pour le gouvernement centrafricain. Contrairement au fonds européen qui offre au gouvernement une implication et un soutien direct limités, le MPTF soutient durablement la reconstruction des capacités de l'Etat et prévoit un soutien budgétaire direct.

Le succès opérationnel du fonds 'Bêkou' vérifie partiellement la deuxième hypothèse de cette analyse. Les fonds fiduciaires alloués à des Etats fragiles en transition permettent une réponse plus rapide, plus efficace, plus flexible et plus adaptée aux besoins des bénéficiaires à condition que leurs motivations stratégiques ne soient pas priorisées aux dépens des objectifs opérationnels. Une autre condition qui ressort cependant de cette étude de cas concerne la capacité de l'UE à s'adapter aux capacités de l'Etat bénéficiaire.

Pour aller plus loin, la dernière section de cette analyse explore les conditions de succès des futurs fonds communs européens à la lumière du cas 'Bêkou'. Elle testera l'hypothèse selon laquelle 'Bêkou' témoigne également que l'efficacité des futurs fonds fiduciaires de l'UE dans des Etats fragiles en transition dépend plus largement de l'approche de l'UE envers la fragilité qui, à ce jour, n'est pas en adéquation avec les spécificités des Etats fragiles et nécessite une réelle réorientation.

Au-delà de 'Bêkou' : créer les conditions de succès des futurs fonds fiduciaires de l'UE dans les Etats fragiles en transition

'Bêkou' est une expérience riche en leçons pour les futurs fonds communs européens dédiés aux Etats fragiles en transition. Pour faire de ces fonds un instrument efficace du financement des situations de fragilité et de post-conflit, l'UE devra capitaliser sur le retour d'expérience de 'Bêkou', repenser son approche vis-à-vis des environnements fragiles de post-conflit et prévenir les risques d'instrumentalisation et de fragmentation de l'aide.

Capitaliser sur l'expérience 'Bêkou'

'Bêkou' démontre que les fonds fiduciaires permettent à l'UE de mieux répondre aux trois principaux besoins des Etats fragiles en transition identifiés dans cette analyse :

1. Une réponse simultanée aux besoins de court et de long terme grâce à des mécanismes flexibles, une capacité de déboursement rapide, l'approche LARD et la coordination des actions de DG ECHO et DG DEVCO. Trois bonnes pratiques de 'Bêkou' permettent ces résultats : (1) l'absence de blocages administratifs et/ou opérationnels grâce à la forte volonté politique des parties prenantes liée aux avantages stratégiques du fonds ; (2) la réalisation d'un diagnostic approfondi de la situation et des besoins locaux ; (3) et la prise de relai des activités du fonds par les instruments d'aide au développement de l'UE (notamment le 11^e FED) qui assure la durabilité des activités de 'Bêkou'.⁶⁰
2. Une aide conséquente, coordonnée et harmonisée grâce à une capacité de mobilisation de ressources, la mutualisation des coûts, des risques et des capacités, et la coordination des donateurs et des acteurs de l'UE autour d'une structure et d'une approche uniques. Ces opportunités sont garanties par (1) des faibles coûts de transaction pour les parties prenantes grâce aux avantages opérationnels et stratégiques du fonds ; (2) la préservation de l'indépendance des différents acteurs impliqués est préservée ; et (3) un risque d'instrumentalisation évité par la forte volonté politique des parties prenantes et leur engagement actif.
3. Une aide mieux alignée et appropriable grâce à la prise en compte des stratégies nationales, l'implication des autorités et le renforcement des capacités des bénéficiaires. Pour ce faire, une structure de coopération souple avec le gouvernement bénéficiaire est nécessaire afin de mieux s'adapter à ses capacités. Cet élément est cependant également porteur de contraintes.

En plus de capitaliser sur les bonnes pratiques de 'Bêkou', les futurs fonds de l'UE devront éviter ses risques et contraintes en prenant en compte ses faiblesses :

⁶⁰ Entretien avec un fonctionnaire, DG DEVCO, Commission européenne, Bruxelles, 1^{er} mars 2016.

1. La mise en œuvre d'activités LARD contrainte par l'architecture de l'aide dans le pays d'intervention devra être complétée par la réalisation d'un diagnostic approfondi des acteurs et des mécanismes de coordination existant sur le terrain.
2. Les problèmes de coordination avec des autorités trop fragiles pourront être évités au travers d'un diagnostic des capacités et de la légitimité des structures de gouvernance sur lesquelles se basent les activités du fonds. A partir de ce diagnostic, il faudra réfléchir au type de coordination et de coopération souhaité, et si celui-ci requiert un renforcement des capacités. Le type de coopération choisi ne devra pas entraver la légitimité d'un acteur aux dépens d'autres.
3. Similairement, les difficultés d'alignement et d'appropriation liées à la fragilité des autorités nationales et locales ne pourront être évitées que si l'UE se dote d'une excellente connaissance des structures de gouvernance propres à son contexte d'intervention. Les futurs fonds devront veiller à trouver le juste degré d'implication des autorités nationales et locales et des acteurs non-étatiques selon leurs capacités, leur légitimité et leurs relations de pouvoir. Tout le défi consistera ici à assurer à la fois une forte implication de ces acteurs mais de manière suffisamment souple afin de s'adapter à leurs capacités et légitimité.

Repenser l'approche de l'UE envers les Etats fragiles en transition

Ces difficultés d'alignement et d'appropriation soulignent plus largement que, à l'image de 'Bêkou', les fonds fiduciaires européens peinent à faire face aux défis conceptuels que comportent les Etats fragiles en transition, à savoir, reconstruire l'Etat sans Etat. Le succès des futurs fonds européens dépend donc plus globalement de l'approche de l'UE envers la fragilité. Or, cette approche est à ce jour biaisée par une conception wébérienne de l'Etat. Selon celle-ci, la capacité de l'Etat est déterminée par le monopole de la violence légitime, des règles et des institutions, du contrôle territorial, et du contrôle de la population ; un monopole assuré par différentes sources de légitimité.⁶¹

Une telle approche ne s'adapte pas à la réalité politique des Etats fragiles non-occidentaux. Très souvent, les Etats fragiles n'ont ni les fonctions régaliennes identifiées par Weber, ni le monopole sur la légitimité. Ils sont souvent caractérisés par la coexistence

⁶¹ M. Weber, *Economie et société*, tome 1, Paris, Pocket, 2003, p. 97.

de formes de gouvernance formelle et informelle qui constitue une forme d'Etat 'hybride'.⁶² De manière schématique, l'hybridité est caractérisée par des relations entre Etat et société influencées par des règles informelles, des relations personnelles qui fondent la confiance entre acteurs, la fourniture de biens et services publics et l'accès aux droits politiques et aux ressources sur la base de liens personnels, et une séparation floue entre sphères privée et publique.⁶³

En s'inscrivant dans une approche wébérienne de l'Etat, les fonds communs européens négligent les spécificités de l'hybridité des Etats fragiles. Ce faisant, ils peuvent impacter négativement sur la qualité des projets menés, notamment en termes d'appropriation et d'alignement de l'aide. Face à ces risques, l'UE doit repenser son approche vis-à-vis de la fragilité en accordant une plus grande attention aux sources de légitimité et aux relations entre Etat et société, en reconnaissant la diversité des acteurs et des ordres politiques en jeu, quitte à s'ouvrir « à des configurations politiques non orthodoxes qui englobent les racines traditionnelles de la légitimité [... et] aux possibilités de relations informelles ». ⁶⁴

Les fonds fiduciaires peuvent être un moyen de mise en œuvre de ces pistes de réflexion en impliquant davantage les acteurs non-étatiques dans les processus décisionnels de la transition. Selon Ball et van Beijnum, les fonds communs devraient en effet davantage impliquer directement les acteurs non-étatiques dans la gestion des fonds en créant des mécanismes décisionnels collectifs, renforcer la capacité des acteurs non-étatiques à recevoir des financements du fonds, et leur fournir une assistance technique directe.⁶⁵

⁶² Voir à ce sujet : C. Call, « The Fallacy of the Failed State », *Third World Quarterly*, vol. 29, n° 8, 2008, pp. 1491-1507 ; Englebert & Tull, « Postconflict Reconstruction in Africa. Flawed Ideas about Failed States », *International Security*, vol. 32, n° 4, 2008, pp. 106-139 ; T. Hagmann & D. Peclard, « Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa », *Development and Change*, vol. 41, n° 4, 2010, pp. 539-562 ; J. Herbst, « Let Them Fail: State Failure in Theory and Practice », dans R. Rotberg (dir.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004, pp. 302-318.

⁶³ OCDE, « La légitimité de l'Etat dans les situations de fragilité. Analyser la complexité », *op. cit.*, p. 18.

⁶⁴ OCDE, « La légitimité de l'Etat dans les situations de fragilité. Analyser la complexité », *op. cit.*, p. 60.

⁶⁵ Ball & van Beijnum, *op. cit.*, pp. 16-17.

Prévenir les risques d'instrumentalisation et de fragmentation de l'aide

En plus de la reformulation de la stratégie de l'UE vis-à-vis des Etats fragiles en transition, le succès des futurs fonds fiduciaires de l'UE dépend de la prévention des risques d'instrumentalisation et de fragmentation de l'aide que comportent les fonds communs. Ces risques sont liés à l'ancrage des fonds fiduciaires dans l'approche globale de l'UE et le développement d'une aide à deux vitesses auquel ils mènent.

L'approche globale adoptée en 2013 vise à doter l'UE d'une réponse « plus cohérente, plus efficace et plus stratégique » aux défis extérieurs « en s'appuyant sur l'ensemble de ses instruments et de ses ressources ». ⁶⁶ A l'instar de 'Bêkou', les fonds fiduciaires concrétisent cette approche en combinant aide d'urgence et de développement et en engageant des acteurs issus des sphères de l'humanitaire, de la coopération et de la politique extérieure. En permettant donc le recours simultané à des instruments d'aide, de sécurité, de défense et de politique étrangère, ils offrent des opportunités d'instrumentalisation de l'aide. Ces risques font l'objet d'une critique amère dans les sphères humanitaires où sont décriées les contradictions entre l'approche et les principes humanitaires selon lesquels « l'aide humanitaire de l'UE n'est pas un instrument de gestion de crise » et ne doit poursuivre « aucune finalité politique, économique, militaire ou autre ». ⁶⁷

En plus du risque d'instrumentalisation, les futurs fonds communs européens devront prévenir le risque de fragmentation de l'aide auquel ils peuvent mener. En opérant en marge de l'aide décidée à 28, les fonds à l'image de 'Bêkou' semblent en effet annoncer l'émergence d'un système d'aide européenne à deux vitesses qui remet en question l'idée même d'une aide commune. Contrôlés et mis en œuvre par une poignée d'Etats Membres dont le pouvoir décisionnel dépend des ressources financières et des intérêts individuels, les fonds fiduciaires tels que 'Bêkou' ont un modèle de gouvernance où la loi du plus fort prévaut et qui ouvre la voie à des opportunités d'instrumentalisation. Ce

⁶⁶ Commission européenne, *Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil. L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs*, op. cit., p. 2.

⁶⁷ Commission européenne, *Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire. Le défi humanitaire*, Bruxelles, 2007, p. 7. Voir à ce sujet : J. Orbie, P. Van Elsuwege & F. Bossuyt, « Humanitarian Aid as an Integral Part of the European Union's External Action: The Challenge of Reconciling Coherence and Independence », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 22, n° 3, 2014, pp. 158-165 ; H. Versluys, « Depoliticising and Europeanising Humanitarian Aid: Success or Failure? », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 9, n° 2, 2008, pp. 208-224.

système de gouvernance comporte également le risque d'amputer le pouvoir d'influence des autres Etats Membres sur les prises de décisions de l'aide extérieure de l'UE et ainsi de créer des tensions internes – dans le cas de 'Bêkou', l'utilisation de ressources issues du budget commun est décidée par seulement quatre Etats Membres.⁶⁸ Enfin, ce système d'aide à deux vitesses questionne l'efficacité et la durabilité des fonds fiduciaires de l'UE : sans forte volonté politique de tous les donateurs, les fonds communs européens risquent de peiner à rassembler les contributions nécessaires pour avoir un réel impact sur le terrain.⁶⁹

L'analyse présentée ici permet de vérifier partiellement la troisième hypothèse de cette analyse. Le fonds 'Bêkou' témoigne effectivement d'un nécessaire changement de l'approche de l'UE envers les Etats fragiles en transition, mais pas seulement. Il reflète également des évolutions préoccupantes de l'aide extérieure européenne créant des opportunités croissantes d'instrumentalisation de l'aide. Une série de recommandations données en conclusions permettront de revenir sur cet élément.

Conclusions

Cet article a cherché à évaluer la mesure dans laquelle le fonds 'Bêkou', premier fonds commun européen spécifiquement dédié à un Etat fragile en transition, constitue un terrain d'essai positif pour la mise en place de futurs fonds fiduciaires de l'UE dans les situations de fragilité post-conflit. Le succès opérationnel de 'Bêkou' fait de lui un terrain d'essai concluant. Ses nombreux avantages opérationnels et stratégiques offrent à l'Union les moyens de fournir la réponse réactive, flexible, coordonnée et conséquente requise par ces situations. Il constitue ainsi un instrument de financement plus efficace et plus adapté à ces situations que les autres modalités d'aide de l'Union.

Ce constat doit être cependant nuancé au regard de certaines faiblesses, contraintes et risques. 'Bêkou' démontre que les nouveaux fonds européens dédiés aux Etats fragiles en situation de transition post-crise sont davantage conçus comme un palliatif aux dysfonctionnements de l'aide extérieure de l'UE permettant à l'Union et ses Etats

⁶⁸ Hauck, Knoll & Herrero Cangas, *op. cit.*, p. 15.

⁶⁹ La forte volonté politique observée dans le cas de 'Bêkou' n'est en effet pas autant visible dans les deux autres fonds communs européens actuellement opérationnels. Ces deux fonds ont toutefois de grandes divergences avec 'Bêkou'. Pour une comparaison entre les trois fonds, voir : Hauck, Knoll & Herrero Cangas, *op. cit.*, p. 9.

Membres d'accroître leur visibilité dans des terrains difficiles. Leur réelle valeur ajoutée pour les bénéficiaires est questionnable dès lors qu'ils ne sont pas voués à soutenir durablement les autorités nationales. Ils peinent par ailleurs à offrir une aide alignée et appropriable du fait de leur faible inclusion des acteurs locaux et nationaux. Cache-misère des dysfonctionnements de l'aide européenne plutôt que panacée de la fragilité, les fonds fiduciaires de l'UE mettent ainsi en lumière la nécessité pour l'UE de repenser son approche envers les Etats fragiles et adapter ses modalités d'aide en conséquence.

A la lumière de ces éléments, cette analyse offre une série de recommandations visant à améliorer les futurs fonds fiduciaires de l'UE dans les situations de fragilité post-conflit et à identifier des pistes de recherche nécessitant une plus grande attention à l'avenir.

1. **Assurer une forte volonté politique de l'ensemble des parties prenantes aux fonds.** Le succès des fonds fiduciaires ne peut être garanti que si l'investissement de leurs parties prenantes implique des faibles coûts de transaction. Ceux-ci dépendent des avantages opérationnels et stratégiques des fonds qui assurent la forte volonté politique des parties prenantes et évitent ainsi la priorisation de motivations politiques aux dépens des objectifs opérationnels du fonds.
2. **Réaliser un diagnostic approfondi des besoins, structures d'aide et acteurs du contexte d'intervention.** Pour que le désir d'agir rapidement n'entrave pas la durabilité et l'appropriation des fonds, il est nécessaire d'établir en amont un diagnostic poussé tenant compte (1) des besoins nationaux et locaux en consultant un maximum d'acteurs étatiques et non-étatiques, (2) des structures de l'aide existantes sur le terrain qui sont nécessaires à la mise en place d'activités LARD, et (3) des acteurs nationaux et locaux essentiels aux processus de transition, qu'ils relèvent de structures de gouvernance formelles ou informelles.
3. **Impliquer davantage les acteurs non-étatiques dans les processus de décision et de mise en œuvre.** Afin de renforcer l'alignement et l'appropriation des fonds et de pallier aux capacités fragiles et à la faible légitimité des acteurs étatiques, les fonds fiduciaires doivent intégrer des mécanismes décisionnels collectifs et soutenir les capacités des acteurs nationaux et locaux impliqués dans la gestion du fonds. Ces acteurs doivent relever de structures aussi bien étatiques que traditionnelles.

4. **Continuer à préserver l'indépendance entre acteurs relevant des sphères humanitaires, de la coopération au développement et de la politique étrangère.** L'efficacité des fonds tenant à la coordination fructueuse entre acteurs opérant dans des domaines traditionnellement distincts dépend de l'indépendance donnée à ces acteurs. Cette indépendance est cruciale pour éviter une confusion des intérêts et principes des acteurs et l'instrumentalisation de l'aide.
5. **Réfléchir à des mécanismes de gouvernance et de financement évitant la création d'un système d'aide à deux vitesses.** Le pouvoir décisionnel excessif accordé aux Etats contributeurs quant à la gestion de budgets de l'aide commune alloués aux fonds risque de mener à des tensions internes et à des logiques d'instrumentalisation. Il est nécessaire de réfléchir à des mécanismes évitant l'exclusion des Etats Membres non contributeurs des processus décisionnels. Une simple absorption des pratiques des fonds fiduciaires des autres organisations internationales ne peut être adéquatement adaptée aux spécificités de l'aide extérieure de l'UE.
6. **Réaliser des études comparatives sur les différents fonds fiduciaires de l'UE.** La mise en œuvre d'autres fonds fiduciaires européens spécifiquement affectés à un Etat offrira l'opportunité d'identifier davantage de pistes de réflexions quant à l'amélioration de ce type de fonds au travers d'une analyse comparative. Les deux fonds régionaux déjà lancés par l'UE doivent également faire l'objet de plus amples analyses comparatives. Un examen plus approfondi des bonnes pratiques des fonds fiduciaires utilisés par d'autres organisations pouvant être adaptées aux fonds européens permettrait également d'identifier des pistes pouvant améliorer les nouveaux fonds de l'UE.

Bibliographie

Accord instituant le fonds fiduciaire de l'Union européenne pour la République centrafricaine « Fonds UE Bêkou » et ses règles internes, France, Allemagne, Pays-Bas, Commission européenne, Florence, 15 juillet 2014.

AFD, « Cartographie des engagements de l'AFD dans les fonds fiduciaires sur la période 2004-2010 », *Série Evaluation et capitalisation*, n° 35, novembre, Paris, AFD, 2010.

BAfD, OCDE & PNUD, *Perspectives économiques en Afrique. République centrafricaine*, 2015.

BALL, Nicole & Mariska VAN BEIJNUM, *Pooled funding for transition at the country level*, 8 novembre 2010.

BANQUE MONDIALE, *Review of Post-Crisis Multi-Donor Trust Funds, Final Report*, Washington DC, Groupe Banque Mondiale, février 2007.

CALL, Charles, « The Fallacy of the Failed State », *Third World Quarterly*, vol. 29, n° 8, 2008, pp. 1491-1507.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement – Evaluation*, COM(2001) 153 final, Bruxelles, 23 avril 2001.

COMMISSION EUROPÉENNE & LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE L'UNION POUR LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ, *Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil. L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs*, JOIN(2013) 30 final, Bruxelles, 11 décembre 2013.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Bêkou. Le fonds fiduciaire européen pour la République centrafricaine. De l'humanitaire à la résilience*, Bruxelles, septembre 2015 (non publié).

COMMISSION EUROPÉENNE, *Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire. Le défi humanitaire*, Bruxelles, 2007.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Fonds fiduciaire Bêkou. Rapport annuel d'activités et de résultats. 15 juillet 2014 – 31 décembre 2015*, Bruxelles, 15 février 2016 (non-publié).

COMMISSION EUROPÉENNE, *Memo. Why was it necessary to change the budgetary and spending rules in the Financial Regulation?*, MEMO 12/795, Bruxelles, 19 octobre 2012.

COMMISSION EUROPÉENNE, *République centrafricaine. Fiche-info ECHO*, Bruxelles, février 2016.

ENGLEBERT, Pierre & Denis TULL, « Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States », *International Security*, vol. 32, n° 4, 2008, pp. 106-139.

Entretien avec un fonctionnaire de l'Ambassade de la République Centrafricaine dans le BENELUX et auprès de l'Union européenne, entretien, Bruxelles, 3 février 2016.

Entretien avec un fonctionnaire de la Commission européenne, DG DEVCO, entretien, Bruxelles, 1^{er} mars 2016.

HAGMANN, Tobia & Markus HOEHNE, « Failures of the state failure debate: evidence from the Somali territories », *Journal of International Development*, vol. 21, n° 1, 2009, pp. 42-57.

HAGMANN, Tobias & Didier PECLARD, « Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa », *Development and Change*, vol. 41, n° 4, 2010, pp. 539-562.

HAUCK, Volker, Anna KNOLL & Alisa HERRERO CANGAS, « Fonds fiduciaires de l'UE. Vers une action extérieure plus intégrée ? », *Briefing Note*, n° 81, Maastricht, ECDPM, décembre 2015.

- HERBST, Jeffrey, « Let Them Fail: State Failure in Theory and Practice », dans Robert ROTBERG (dir.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004, pp. 302-318.
- MATHONNAT, Jacky & Martine AUDIBERT, « Fonds fiduciaires et programmes verticaux : quelles contributions aux politiques sectorielles ? Revue de la littérature et exemple du secteur de la santé », *Papiers de Recherche AFD*, n° 2016-20, Paris, AFD, 2016.
- MEAGHER, Kate, « The Strength of Weak States? Non-State Security Forces and Hybrid Governance in Africa », *Development and Change*, vol. 43, n° 5, 2012, pp. 1073-1101.
- MENKHAUS, Ken, « Governance without Government in Somalia Spoilers, State Building, and the Politics of Coping », *International Security*, vol. 31, n° 3, 2007, pp. 74-106.
- NORTH, Douglas, John Joseph WALLIS, Steven B. WEBB & Barry R. WEINGAST, « Limited access order in the developing world: a new approach to the problems of development », *Policy Research Working Paper*, n° 4359, Washington DC, Banque mondiale, septembre 2007.
- OCDE, « L'engagement international dans les Etats fragiles. Peut-on mieux faire ? », *Série Conflits et fragilité*, Paris, OCDE, 2011.
- OCDE, « La légitimité de l'Etat dans les situations de fragilité. Analyser la complexité », *Série Conflits et fragilité*, Paris, OCDE, 2010.
- OCDE, « Le financement des Etats en transition. Vers une meilleure réponse », *Série Conflits et fragilité*, Paris, OCDE, 2010.
- OCDE/CAD, *Union européenne. Examen par les pairs*, Paris, 2012.
- ORBIE, Jan, Peter VAN ELSUWEGE & Fabienne BOSSUYT, « Humanitarian Aid as an Integral Part of the European Union's External Action: The Challenge of Reconciling Coherence and Independence », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 22, n° 3, 2014, pp. 158-165.
- PARLEMENT EUROPEEN, *EU development cooperation in fragile states: challenges and opportunities*, PE 433.724, Direction générale pour les politiques extérieures, Bruxelles, avril 2013.
- PNUD, « Central African Republic Common Humanitarian Fund », *Multi-Partner Trust Fund Office*, consulté le 28 avril 2016, <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/HCF10>.
- PNUD, « Central African Republic Multi-Partner Trust Fund », *Multi-Partner Trust Fund Office*, consulté le 28 avril 2016, <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/4CF00>.
- PNUD, *Premier rapport annuel consolidé du Fonds Ezingo en République Centrafricaine. Rapport de l'Entité partenaire du Fonds Ezingo/Agent administratif pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2014*, Bangui, 31 mai 2015.
- PUTZEL, James & Jonathan DI JOHN, « Meeting the challenges of crisis states », *Crisis States Centre Report*, Londres, London School of Economics, 2012.
- PUTZEL, James & Jonathan DI JOHN, « Political Settlements », *Issues Paper*, Birmingham, GSDRC, juin 2009.
- REINSBERG, Bernhard, Katharina MICHAELOWA & Vera EICHENAUER, « The rise of multi-bi aid and the proliferation of trust funds », dans Arvin MAK & Byron LEW (dir.), *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015, pp. 527-554.
- UNHCR, « République Centrafricaine », consulté le 18 avril 2016, <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621d553.html>.
- VERSLUYS, Helen, « Depoliticising and Europeanising Humanitarian Aid: Success or Failure? », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 9, n° 2, 2008, pp. 208-224.
- WEBER, Max, *Economie et société*, tome 1, Paris, Pocket, 2003.

List of recent EU Diplomacy Papers

For the full list of papers and free download, please visit www.coleurope.eu/EDUP

1/2015

Piotr Kobza, *Civilian Power Europe in the Arctic: How Far Can the European Union Go North?*

2/2015

Jonatan Thompson (ed.), *The Atlantic – A Bridge Too Far? TTIP's Provenance, Prospects and Pitfalls*

3/2015

Mayya Romanova, *The European Union against a BRICS Wall? The Case of the Syrian Crisis*

4/2015

Tim Gemers, *Brussels and Reykjavík: Drifting Further Apart? Explaining the Icelandic Public Opposition towards EU Membership*

5/2015

Rannvá Clementsen, Tim Gemers, Raphaël Lemahieu, Andrea Saviolo and Mark Sheetz, *Prospects for Security on the European Continent*

6/2015

Emilia Jeppsson, *A Differentiated, Balanced and Patient Approach to Conflict Resolution? The EU's Involvement with Georgia's Secessionist Conflicts beyond the August 2008 War*

7/2015

Enrico Günther, *The European Union's Response to Piracy: Are the Lessons Learned in the Horn of Africa a Model for the Gulf of Guinea?*

8/2015

Bertram Lang, *Taiwanese Lobbying in the European Union: 'Workable Diplomacy' and its Limitations*

1/2016

Hugh O'Donnell, *The European Union as a Mediator in Israel-Palestine: Operations Cast Lead and Protective Edge*

2/2016

Michal Ovádek, *External Judicial Review and Fundamental Rights in the EU: A Place in the Sun for the Court of Justice*

3/2016

Michaela Anna Šimáková, *The European Union in the OSCE in the Light of the Ukrainian Crisis: Trading Actorness for Effectiveness?*

4/2016

Donal Kennedy, *Between Sisyphus and the Danaïdes? The European Union's Efforts to Promote and Protect the Human Rights of LGBTI Persons in its Eastern Neighbourhood*

5/2016

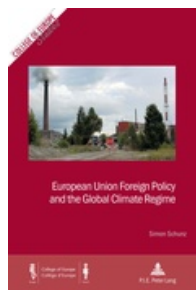
Thomas Jacobs, *The Language Diplomats Speak: A Discourse-theoretical Approach to the Negotiations in the EURONEST Parliamentary Assembly*

6/2016

Paloma Díaz Topete, *'Pastis Power Europe': An Assessment of the EU's Actorness in International Investment Politics*

7/2016

Aurore Loste, *'Bêkou', le fonds fiduciaire de l'Union européenne pour la République centrafricaine: un espoir pour le financement des Etats fragiles en transition ?*



College of Europe Studies

Order online at www.peterlang.com

PIE - Peter Lang Bruxelles



- vol. 18** Schunz, Simon, *European Union Foreign Policy and the Global Climate Regime*, 2014 (371 p.), ISBN 978-2-87574-134-9 pb.
- vol. 17** Govaere, Inge / Hanf, Dominik (eds.), *Scrutinizing Internal and External Dimensions of European Law: Les dimensions internes et externes du droit européen à l'épreuve*, Liber Amicorum Paul Demaret, Vol. I and II, 2013 (880 p.), ISBN 978-2-87574-085-4 pb.
- vol. 16** Chang, Michele / Monar, Jörg (eds.), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises: Between Political Leadership and Policy Management (With a Foreword by Commission Vice President Maros Sefcovic)*, 2013 (298p.), ISBN 978-2-87574-028-1 pb.
- vol. 15** Mahncke, Dieter / Gstöhl, Sieglinde (eds.), *European Union Diplomacy: Coherence, Unity and Effectiveness (with a Foreword by Herman Van Rompuy)*, 2012 (273 p.), ISBN 978-90-5201-842-3 pb.
- vol. 14** Lannon, Erwan (ed.), *The European Neighbourhood Policy's Challenges / Les défis de la politique européenne de voisinage*, 2012 (491 p.), ISBN 978-90-5201-779-2 pb.
- vol. 13** Cremona, Marise / Monar, Jörg / Poli, Sara (eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, 2011 (434 p.), ISBN 978-90-5201-728-0 pb.
- vol. 12** Men, Jing / Balducci, Giuseppe (eds.), *Prospects and Challenges for EU-China Relations in the 21st Century: The Partnership and Cooperation Agreement*, 2010 (262 p.), ISBN 978-90-5201-641-2 pb.
- vol. 11** Monar, Jörg (ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, 2010 (268 p.), ISBN 978-90-5201-615-3 pb.
- vol. 10** Hanf, Dominik / Malacek, Klaus / Muir Elise (dir.), *Langues et construction européenne*, 2010 (286 p.), ISBN 978-90-5201-594-1 br.
- vol. 9** Pelkmans, Jacques / Hanf, Dominik / Chang, Michele (eds.), *The EU Internal Market in Comparative Perspective: Economic, Political and Legal Analyses*, 2008 (314 p.), ISBN 978-90-5201-424-1 pb.
- vol. 8** Govaere, Inge / Ullrich, Hans (eds.), *Intellectual Property, Market Power and the Public Interest*, 2008 (315 p.), ISBN 978-90-5201-422-7 pb.
- vol. 7** Inotai, András, *The European Union and Southeastern Europe: Troubled Waters Ahead?*, 2007 (414 p.), ISBN 978-90-5201-071-7 pb.
- vol. 6** Govaere, Inge / Ullrich, Hanns (eds.), *Intellectual Property, Public Policy, and International Trade*, 2007 (232 p.), ISBN 978-90-5201-064-9 pb.
- vol. 5** Hanf, Dominik / Muñoz, Rodolphe (eds.), *La libre circulation des personnes: États des lieux et perspectives*, 2007 (329 p.), ISBN 978-90-5201-061-8 pb.
- vol. 4** Mahncke, Dieter / Gstöhl, Sieglinde (eds.), *Europe's Near Abroad: Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, 2008 (318 p.), ISBN 978-90-5201-047-2 pb.
- vol. 3** Mahncke, Dieter / Monar, Jörg (eds.), *International Terrorism: A European Response to a Global Threat?* 2006 (191p.), ISBN 978-90-5201-046-5 / U.S.-ISBN 978-0-8204-6691-0 pb.
- vol. 2** Demaret, Paul / Govaere, Inge / Hanf, Dominik (eds.), *European Legal Dynamics - Dynamiques juridiques européennes*, Revised and updated edition of *30 Years of European Legal Studies at the College of Europe*, 2005 / 2007 (571 p.), ISBN 978-90-5201-067-0 pb.
- vol. 1** Mahncke, Dieter / Ambos, Alicia / Reynolds, Christopher (eds.), *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?*, 2004 (381 p.), ISBN 978-90-5201-247-6/ U.S.-ISBN 978-0-8204-6627-9 pb.