



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

FR

Avis 01/2024

(présenté en vertu de l'article 322, paragraphe 1, du TFUE)

**sur la proposition de règlement
du Parlement européen et du
Conseil établissant une facilité
pour les réformes et la
croissance en faveur des Balkans
occidentaux
[dossier interinstitutionnel
2023/0397(COD) du 8 novembre
2023]**

Table des matières

	Points
Introduction	01 - 09
Contexte	01 - 03
Étendue et limitations du présent avis	04 - 09
Étendue	04 - 07
Limitations	08 - 09
Observations spécifiques	10 - 56
Exposé des motifs	10 - 11
Évaluation des besoins des pays des Balkans occidentaux	10 - 11
Chapitre I — Dispositions générales	12 - 19
Objectifs de la facilité	12 - 14
Conditions préalables à l’octroi du soutien	15 - 19
Chapitre II – Financement et mise en œuvre	20 - 29
Augmentation du budget de l’UE	22 - 23
Répartition des fonds	24 - 28
Dérogations au règlement financier et au règlement sur l’IVCDCI	29
Chapitre III – Programmes de réformes	30 - 45
Programmes de réformes que les pays des Balkans occidentaux doivent présenter	30 - 36
Préfinancement	37
Prêts assortis de conditions très favorables	38 - 42
Cadre d’investissement en faveur des Balkans occidentaux	43 - 45
Chapitre IV – Protection des intérêts financiers de l’Union	46 - 52
Droits d’audit de la Cour	46 - 49
Systèmes nationaux de contrôle interne et autorités nationales d’audit	50 - 52
Chapitre V – Suivi, établissement de rapports et évaluation	53
Chapitre VI – Dispositions finales	54
Fiche financière législative	55 - 56

Observations finales

57 - 60

Annexes

Annexe I – Précédents rapports et avis de la Cour pris en considération dans le présent avis

Annexe II – Comparaison entre les objectifs de la proposition et ceux du règlement IAP III

Annexe III – Accords et conventions à conclure après l'entrée en vigueur du règlement établissant une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux

Annexe IV – Dérogations au règlement financier et au règlement sur l'IVCDI

Annexe V – Vue d'ensemble du degré de préparation des pays des Balkans occidentaux dans le domaine du contrôle financier

Introduction

Contexte

01 Depuis le début des années 2000, six pays des Balkans occidentaux – l’Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo¹, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie – aspirent à devenir membres de l’UE. L’une des conditions imposées pour l’adhésion à l’Union est de disposer d’une économie de marché viable. Or la convergence économique des Balkans occidentaux avec l’UE est considérée comme insuffisante depuis de nombreuses années². Dans le cadre du processus d’élargissement, l’Union soutient financièrement le développement socio-économique des pays des Balkans occidentaux. Cette aide s’ajoute à d’autres formes d’assistance, qui encouragent des réformes essentielles concernant les valeurs de l’UE et l’alignement sur son acquis législatif. En ce qui concerne le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, l’UE met plus de 14 milliards d’euros à la disposition des pays en phase de préadhésion (y compris l’aide en faveur de la Turquie) au titre de l’instrument d’aide de préadhésion (IAP III).

02 Le 8 novembre 2023, la Commission a proposé l’établissement d’une **facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux** (ci-après «la proposition»)³ qui ferait partie d’un nouveau plan de croissance pour cette région⁴. Cette facilité permettrait d’apporter **un montant maximal de 6 milliards d’euros** d’aide supplémentaire aux six pays des Balkans occidentaux entre 2024 et 2027. S’appuyant sur les priorités économiques fixées dans le plan économique et

¹ Cette désignation (utilisée tout au long du présent avis) est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu’à l’avis de la Cour internationale de justice sur la déclaration d’indépendance du Kosovo.

² Communication de 2023 sur la politique d’élargissement de l’UE, [COM\(2023\) 690](#) du 8.11.2023, p. 12.

³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux, [COM\(2023\) 692](#) du 8.11.2023.

⁴ Un nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux, [COM\(2023\) 691](#) du 8.11.2023.

d'investissement présenté en 2020⁵, le nouveau plan de croissance leur donne un nouvel élan.

03 L'objectif de la facilité proposée consiste à «accélérer l'intégration économique régionale, l'intégration progressive avec le marché unique de l'Union, la convergence socio-économique des économies des Balkans occidentaux et l'alignement sur les législations, règles, normes, politiques et pratiques de l'Union en vue de l'adhésion à cette dernière»⁶. Il est prévu que la facilité soit opérationnelle en 2024, sous réserve de l'issue de la procédure législative.

Étendue et limitations du présent avis

Étendue

04 La Commission a publié la proposition visant à établir une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux le 8 novembre 2023. Les articles 212 et 322, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) constituent la base juridique de cette proposition. C'est pourquoi la Cour des comptes européenne (ci-après «la Cour») doit être consultée dans le cadre du processus législatif. Le Conseil a adressé une demande d'avis formelle à la Cour le 20 décembre 2023 et l'a invitée à le présenter au plus tard le 9 février 2024. Le Parlement européen a adressé sa demande d'avis formelle le 25 janvier 2024. Le présent avis répond à cette obligation de consultation.

05 En juin 2023, la Commission a publié une communication sur la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2021-2027⁷, accompagnée d'une proposition de modification du règlement fixant ce cadre⁸. Dans ce dernier document, la Commission suggère, entre autres, d'augmenter les financements disponibles au titre de la rubrique 6 «Voisinage et le monde». Nous faisons référence à ces documents de la Commission lorsque nous l'estimons nécessaire.

⁵ Un plan économique et d'investissement pour les Balkans occidentaux, [COM\(2020\) 641](#) du 6.10.2020.

⁶ Considérant 9 de la proposition.

⁷ Communication de la Commission, «Révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2021-2027», [COM\(2023\) 336](#) du 20.6.2023.

⁸ Proposition de règlement du Conseil modifiant le cadre financier pluriannuel, [COM\(2023\) 337](#) du 20.6.2023.

06 Le présent avis repose sur un examen de la proposition législative visant à établir une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux, ainsi que des documents connexes tels que l'exposé des motifs et la fiche financière législative. Nous avons consulté la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) et celle du budget (DG BUDG) de la Commission. Nous avons complété notre examen par une analyse de travaux de recherche provenant de sources telles que le service de recherche du Parlement européen. Cet avis prend en outre en considération une série de rapports spéciaux et d'avis antérieurs de la Cour concernant le processus d'élargissement de l'UE et l'assistance financière à des pays tiers (voir [annexe I](#)).

07 Dans le présent avis, nous donnons notre point de vue sur la proposition législative et nous contribuons à la procédure législative en suggérant des clarifications de certaines parties du document dans le but d'améliorer la gestion financière des fonds de l'UE⁹.

Limitations

08 La Commission a proposé d'établir la facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux sans réaliser d'analyse d'impact, faisant valoir, dans son exposé des motifs, «l'urgence politique de la proposition»¹⁰. Cela a limité notre capacité à formuler un avis en pleine connaissance de cause.

09 La Commission a prévu de publier un document d'analyse «présentant les éléments qui sous-tendent la proposition [...] dans un délai de trois mois à compter de l'adoption de l'initiative»¹¹, à savoir au plus tard le 8 février 2024. Toutefois, au moment de l'adoption du présent avis par la Cour le 30 janvier 2024, la Commission n'avait pas encore publié ce document. Nous n'avons donc pas pu en tenir compte dans notre avis.

⁹ Voir les pages 28 et 29 sur les avis dans le [guide relatif à notre méthodologie](#).

¹⁰ Exposé des motifs de la proposition, p. 6.

¹¹ Ibidem, p. 6.

Observations spécifiques

Exposé des motifs

Évaluation des besoins des pays des Balkans occidentaux

10 La Commission a présenté la proposition visant à établir une facilité en l'accompagnant d'une communication sur un nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux. Dans cette communication, elle a souligné que le niveau et la vitesse de la convergence économique des pays des Balkans occidentaux avec l'UE sont «non satisfaisants»¹², tout en faisant état ailleurs d'un «manque» à cet égard¹³. Leur PIB par habitant se situe entre 30 % et 50 % de la moyenne de l'UE. L'objectif du nouveau plan de croissance est d'«accélérer considérablement le rythme du processus d'élargissement et la croissance [des économies des pays des Balkans occidentaux]»¹⁴. Il comporte quatre piliers:

- 1) renforcer l'intégration économique avec le marché unique de l'UE;
- 2) stimuler l'intégration économique dans les Balkans occidentaux par l'intermédiaire du marché commun régional, une initiative économique approuvée par les six pays des Balkans occidentaux en 2020;
- 3) accélérer les réformes fondamentales;
- 4) accroître l'assistance financière au moyen d'une facilité pour les réformes et la croissance destinée aux Balkans occidentaux.

11 S'appuyant sur les priorités économiques fixées dans le plan économique et d'investissement présenté en 2020¹⁵, le nouveau plan de croissance leur donne un nouvel élan. La Commission considère que la facilité constitue la «clé de voûte» du plan¹⁶. Dans sa communication sur le plan de croissance, elle explique pourquoi ce plan est nécessaire afin de renforcer la convergence des économies des Balkans

¹² Un nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux, [COM\(2023\) 691](#), p. 1.

¹³ Exposé des motifs de la proposition, p. 1.

¹⁴ Un nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux, [COM\(2023\) 691](#), p. 1.

¹⁵ Un plan économique et d'investissement pour les Balkans occidentaux, [COM\(2020\) 641](#).

¹⁶ Exposé des motifs de la proposition, p. 1.

occidentaux avec l'UE. Elle souligne également les différents avantages que les mesures du plan de croissance et la facilité proposée apporteraient à la région. Toutefois, faute d'analyse d'impact ou de document d'analyse (voir points [08](#) et [09](#)), nous n'avons pas pu évaluer dans quelle mesure les 6 milliards d'euros d'aide prévus au titre de la facilité sont censés contribuer à la réalisation des principaux objectifs visés par celle-ci en matière d'accélération de l'intégration et de la convergence économiques entre les pays des Balkans occidentaux et l'UE.

Chapitre I — Dispositions générales

Objectifs de la facilité

12 Selon l'article 3, paragraphe 1, la facilité a pour objectifs généraux d'accélérer:

- a) l'intégration économique régionale et l'intégration progressive dans le marché unique de l'UE;
- b) la convergence socio-économique entre les économies des bénéficiaires et celle de l'UE;
- c) l'alignement sur les valeurs, les dispositions législatives, les règles, les normes, les politiques et les pratiques de l'UE en vue de l'adhésion à celle-ci.

13 Les objectifs spécifiques énoncés à l'article 3, paragraphe 2, correspondent en grande partie à plusieurs de ceux définis au titre de l'IAP III¹⁷. La comparaison entre les objectifs présentée à l'*annexe II* montre aussi que la facilité met davantage l'accent sur les réformes économiques des pays des Balkans occidentaux, sur l'intégration économique régionale et sur l'intégration progressive dans le marché unique de l'UE¹⁸.

14 Dans la proposition visant à établir la facilité, il est indiqué que de nombreux aspects importants devront être définis dans le cadre d'accords ou de conventions ultérieurs, à savoir les conventions relatives à la facilité, les programmes de réformes et les accords de prêt, qui ne seront conclus qu'après l'entrée en vigueur du règlement proposé. À titre d'exemple, seuls les programmes de réformes, que les gouvernements des pays des Balkans occidentaux doivent établir (voir points [30](#) à [36](#)), définiront les mesures détaillées sur la façon de mettre en œuvre les objectifs spécifiques

¹⁷ Règlement (UE) 2021/1529 du Parlement européen et du Conseil du 15 septembre 2021 instituant l'instrument d'aide de préadhésion.

¹⁸ Telles que définies à l'article 3, paragraphe 2, points a), b), c) et d).

susmentionnés¹⁹. L'*annexe III* présente de façon synthétique les différents accords et conventions à conclure.

Conditions préalables à l'octroi du soutien

15 L'article 5 énonce deux ensembles de conditions préalables que les pays doivent respecter pour être éligibles au financement:

- a) il faut que les pays des Balkans occidentaux «continuent de défendre et de respecter les mécanismes démocratiques effectifs, notamment le pluralisme parlementaire et l'état de droit, et qu'ils garantissent le respect de l'ensemble des obligations en matière de droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités»;
- b) le Kosovo et la Serbie doivent prendre «part de manière constructive à la normalisation de leurs relations».

16 La première condition préalable concerne les progrès des pays dans le domaine des «fondamentaux» du processus d'élargissement²⁰. Elle correspond à des dispositions similaires pour d'autres instruments de l'action extérieure. Elle constitue un critère d'éligibilité que les pays bénéficiaires doivent respecter pour percevoir le financement au titre de la facilité. La Commission considère que les pays des Balkans occidentaux respectent ces principes généraux.

17 La Commission veille au suivi des progrès accomplis concernant ces «fondamentaux» et, dans sa dernière communication sur l'élargissement de l'UE, elle a relevé que «dans un certain nombre de pays visés par l'élargissement, des progrès modestes ont été accomplis» en matière de droits fondamentaux. Elle a aussi souligné que «certaines tendances négatives se sont poursuivies: la violence à caractère sexiste reste répandue, tandis que la liberté des médias a continué d'être entravée par des intérêts politiques et économiques, ce qui affaiblit le contrôle exercé sur les pouvoirs publics, ouvre la voie à l'ingérence étrangère et compromet la communication au sujet de l'UE»²¹. En outre, les derniers rapports sur l'élargissement pour les pays des Balkans

¹⁹ Article 11, paragraphe 2, et article 13, paragraphe 1, de la proposition.

²⁰ Tels que définis à l'article 3, paragraphe 2, point i).

²¹ Communication de 2023 sur la politique d'élargissement de l'UE, COM(2023) 690, p. 9 et 10.

occidentaux²² montrent que leur degré de préparation dans le domaine «Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux» varie, entre ceux qui ont atteint «un certain niveau de préparation» et ceux qui sont «modérément préparés» en matière d'application de l'acquis législatif dans ce domaine.

18 La deuxième condition préalable exige l'engagement en vue de mettre pleinement en œuvre l'[accord sur la voie de la normalisation des relations entre le Kosovo et la Serbie](#) de février 2023 et son annexe relative à sa mise en œuvre. Or le Conseil a récemment indiqué qu'il «déploie le défaut de mise en œuvre par les deux parties de cet accord»²³ ainsi que d'autres engagements précédents également mentionnés à l'article 5, paragraphe 1, de la proposition. Il s'agit là de l'un des défis qui attendent la facilité.

19 Il importe que la Commission continue de contrôler le respect des deux conditions préalables dans le cadre de l'établissement des rapports annuels sur l'élargissement, comme le prévoit l'article 5, paragraphe 2, de la proposition. Si un pays manque aux obligations, elle peut décider de retenir des fonds. Toutefois, pour clarifier cette disposition, **la Commission et les législateurs devraient envisager** de libeller la dernière phrase de l'article 5, paragraphe 2, comme suit: «Elle peut adopter une décision concluant que certaines de ces conditions préalables ne sont pas remplies et, ~~plus particulièrement,~~ **en l'occurrence, doit** retenir des fonds [...]».

Chapitre II – Financement et mise en œuvre

20 Les ressources maximales prévues pour la facilité s'élèvent à 6 milliards d'euros pour la période 2024-2027. La facilité doit être financée comme suit:

- a) 2 milliards d'euros sous forme de soutien non remboursable (subventions, provisions couvrant les prêts et soutien administratif) au titre de la rubrique 6 du CFP «Voisinage et le monde» dans le cadre de la révision du CFP 2021-2027²⁴;

²² Communiqué de presse de la Commission concernant le [train de mesures de 2023 sur l'élargissement](#).

²³ [Conclusions du Conseil sur l'élargissement](#), document 16707/23 du 12.12.2023, point 37.

²⁴ Proposition de règlement du Conseil modifiant le cadre financier pluriannuel, article 1^{er}, paragraphe 5, et [annexe I, COM\(2023\) 337](#).

- b) 4 milliards d'euros sous la forme de prêts assortis de conditions très favorables financés par des opérations d'emprunts sur les marchés financiers (voir points 38 à 42).

21 Étant donné que l'UE a mis plus de 14 milliards d'euros à la disposition des pays en phase de préadhésion (y compris l'aide à la Turquie) au titre de l'IAP III dans le cadre du CFP actuel, les montants à fournir par l'intermédiaire de la facilité représentent une augmentation considérable des financements prévus en faveur des pays des Balkans occidentaux. Cela correspond à un accroissement estimatif de plus de 40 % du soutien mis à disposition pendant la période de financement 2021-2027.

Augmentation du budget de l'UE

22 Pour financer les 2 milliards d'euros de soutien non remboursable au titre de la facilité, la Commission a proposé d'augmenter les fonds consacrés à la rubrique 6 du CFP. Cette hausse s'inscrit dans la révision à mi-parcours du CFP, qui comporterait un relèvement du plafond de la rubrique 6 du CFP de 10,5 milliards d'euros (à prix courants)²⁵.

23 Au lieu d'augmenter le financement au titre de l'instrument IAP III existant, la Commission a choisi de créer une facilité distincte. Pour justifier cette option, elle a souligné les éléments qui la différencient de l'IAP III, comme le recours à un instrument axé sur la performance, y compris l'utilisation de conditions *ex ante* pour octroyer l'accès au financement, ainsi que l'utilisation de deux tiers de la facilité pour des prêts. La Commission a aussi mis en exergue l'impossibilité de redéployer des fonds relevant de l'IAP III²⁶.

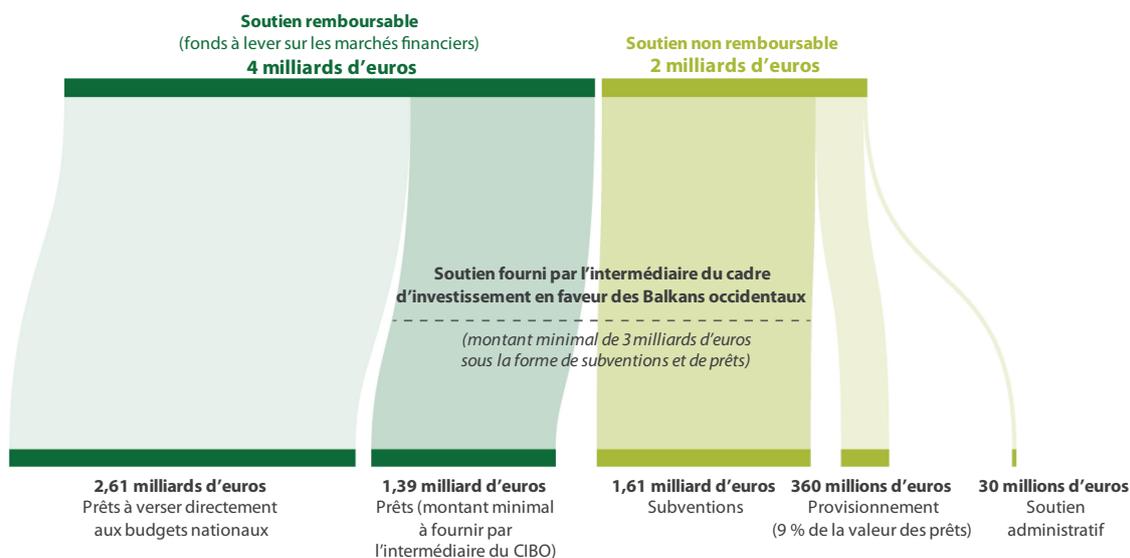
Répartition des fonds

24 L'article 6 porte sur l'allocation des fonds, avec une répartition globale consistant à consacrer deux tiers aux prêts et un tiers au soutien non remboursable (qui comporte des subventions, des provisions couvrant les prêts et d'autres formes d'aide, ainsi que le soutien administratif) (voir [figure 1](#)).

²⁵ Communication sur la révision à mi-parcours du CFP 2021-2027, p. 7.

²⁶ Point 1.5.5 de la fiche financière législative.

Figure 1 – Budget alloué à la facilité



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la proposition législative visant à établir une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux.

25 Au moins 50 % du total de 6 milliards d'euros prévu seront acheminés par l'intermédiaire du [cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux \(CIBO\)](#)²⁷. Le CIBO est une plateforme internationale d'investissement spécifique composée de la Commission, d'institutions financières internationales, de banques bilatérales de développement des États membres de l'UE, ainsi que de donateurs bilatéraux (voir points [43](#) à [45](#)).

26 Conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la proposition, la Commission fixerait les montants disponibles pour chaque pays bénéficiaire selon une formule succincte figurant dans une annexe de la proposition, qui combine la taille de la population d'un pays bénéficiaire et son PIB par habitant²⁸. Le soutien au titre de la facilité sera fourni aux pays bénéficiaires sous la forme d'un «financement non lié aux coûts» tel que mentionné à l'article 125, paragraphe 1, point a), du [règlement financier](#).

27 La facilité ne remplacera pas le soutien apporté actuellement aux pays des Balkans occidentaux au titre de l'IAP III. En revanche, elle est censée compléter

²⁷ Article 6, paragraphe 5, de la proposition.

²⁸ Annexe de la proposition de règlement établissant une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux, [COM\(2023\) 692](#).

d'autres formes d'assistance fournie par l'UE, telles que les programmes bilatéraux et régionaux relevant de l'IAP, ainsi que les programmes transfrontaliers cofinancés au moyen du Fonds européen de développement régional²⁹. Étant donné que plusieurs objectifs visés par la facilité proposée sont similaires à ceux relevant de l'IAP III (voir point 13 et *annexe II*), il est toutefois essentiel que la Commission accorde une attention particulière à la coordination de l'assistance, comme cela est énoncé à l'article 4, paragraphe 3, de la proposition.

28 À l'article 9, paragraphe 3, de la proposition, l'une des conditions préalables à respecter en vue du déblocage des fonds exige que la Commission et chaque pays des Balkans occidentaux concluent des conventions relatives à la facilité et des accords de prêt. Ces conventions et accords seront juridiquement contraignants et énonceront les obligations détaillées faites aux pays bénéficiaires. L'article 9, paragraphe 4, impose une obligation de protéger les intérêts financiers de l'UE au moyen de ces conventions et accords. L'article 9, paragraphe 5, point g), régit l'accès aux données et à la documentation dans le cadre des conventions relatives à la facilité. Toutefois, cette disposition gagnerait en clarté si la Cour des comptes européenne était mentionnée comme le sont la Commission et l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (voir point 47).

Dérogations au règlement financier et au règlement sur l'IVCDCI

29 La proposition prise dans son ensemble comporte sept dérogations au règlement financier et une dérogation au règlement établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (ci-après le *règlement sur l'IVCDCI*). La plupart des dérogations donnent à la facilité la flexibilité nécessaire pour permettre d'utiliser au cours d'un autre exercice les fonds non dépensés et la possibilité d'octroyer une partie des prêts par l'intermédiaire du CIBO. Nous énumérons les dérogations à l'*annexe IV*.

²⁹ *Règlement (UE) 2021/1059* portant dispositions particulières relatives à l'objectif «Coopération territoriale européenne» (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur.

Chapitre III – Programmes de réformes

Programmes de réformes que les pays des Balkans occidentaux doivent présenter

30 Pour percevoir les financements, chacun des gouvernements des pays des Balkans occidentaux doit élaborer un programme de réformes exposant «les principales mesures qu’il entend prendre au cours de la période 2024-2027 pour accélérer la convergence [*sic*] socio-économique avec l’UE»³⁰. Chaque programme de réformes «servira de cadre général pour atteindre les objectifs de la présente facilité»³¹.

31 Les programmes de réformes devront comporter un ensemble de conditions relatives aux paiements et en lien avec les réformes voulues³². La Commission évaluera les programmes de réformes et les approuvera par la voie de décisions d’exécution³³. Cette procédure d’élaboration des programmes de réformes renforce certainement l’appropriation par les pays. Toutefois, elle laisse aussi une latitude considérable aux gouvernements des pays des Balkans occidentaux pour définir les conditions applicables aux décaissements. Dans la pratique, les programmes de réformes s’inscrivent dans un processus de consultation avec la Commission avant leur présentation par les pays bénéficiaires. Cependant, il importe de relever que la proposition n’autorise pas explicitement la Commission à imposer aux gouvernements de revoir et/ou de modifier les projets de programmes de réformes. Compte tenu des risques décrits ci-dessus, **la Commission et les législateurs devraient envisager de modifier l’article 14 de sorte que la Commission puisse non seulement *formuler des observations* sur les projets de programmes de réformes, mais aussi imposer aux gouvernements des pays des Balkans occidentaux *de les revoir et/ou de les modifier* en conséquence. Une telle révision serait alignée sur le processus d’approbation des programmes transfrontaliers auxquels les pays des Balkans occidentaux participent**³⁴.

³⁰ Exposé des motifs de la proposition, p. 2.

³¹ Considérant 24 de la proposition.

³² Article 12, paragraphe 1, de la proposition.

³³ Articles 14 et 15 de la proposition.

³⁴ Article 18, paragraphes 3 et 4, du [règlement \(UE\) 2021/1059](#) portant dispositions particulières relatives à l’objectif «Coopération territoriale européenne» (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur.

32 Les programmes de réformes risquent de comporter des conditions de décaissement trop peu exigeantes et des indicateurs sous-jacents imprécis et difficilement mesurables. Dans notre rapport spécial de 2022 sur l'état de droit³⁵, nous avons conclu que l'action de l'UE n'a eu qu'un impact global limité sur la progression des réformes fondamentales en matière d'état de droit, qui est l'une des conditions préalables essentielles dans le processus d'élargissement de l'UE. Nous avons recommandé à la Commission de fixer des objectifs stratégiques pour chaque pays concerné par l'élargissement, moyennant l'établissement d'indicateurs d'impact final assortis de jalons concernant les réformes fondamentales³⁶. C'est pourquoi la Commission devrait être en mesure d'imposer aux pays de revoir ou de modifier les conditions de décaissement et, le cas échéant, d'inclure ces indicateurs dans les programmes de réformes.

33 Dans nos rapports spéciaux précédents, nous avons aussi évoqué des difficultés pour rendre les réformes durables, notamment en raison des capacités administratives insuffisantes des pays des Balkans occidentaux³⁷. Dans la proposition, la Commission ne précise pas comment elle entend s'assurer que ce risque en matière de durabilité sera atténué. Elle y présuppose seulement que le bénéficiaire «n'a pas annulé» les mesures qu'il a considérées comme «mises en œuvre de manière satisfaisante»³⁸. Dans le cas des réformes fondamentales, la durabilité revêt une importance accrue étant donné qu'elle constitue une condition préalable à l'octroi du soutien au titre de la facilité, conformément aux dispositions de l'article 5, paragraphe 1, de la proposition (voir points **15** à **19**).

34 Les demandes de paiement que les pays bénéficiaires doivent présenter deux fois par an visent à permettre à la Commission de vérifier si les conditions applicables sont remplies avant de décaisser les fonds. Si celle-ci considère que les progrès en matière de réformes n'ont pas été satisfaisants, elle peut suspendre le paiement des montants correspondants jusqu'à ce que le pays bénéficiaire respecte les conditions

³⁵ [Rapport spécial 01/2022](#) intitulé «Soutien de l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux: malgré des efforts, des problèmes fondamentaux persistent».

³⁶ [Rapport spécial 01/2022](#), recommandation n° 1 – Renforcer le mécanisme de promotion des réformes en matière d'état de droit dans le cadre du processus d'élargissement.

³⁷ [Rapport spécial 01/2022](#), point 32, ainsi que [rapport spécial 21/2016](#) sur l'aide de préadhésion de l'UE en faveur du renforcement des capacités administratives dans les Balkans occidentaux.

³⁸ Article 21, paragraphe 2, de la proposition.

applicables³⁹. Il est essentiel de noter que, si un pays bénéficiaire n'a pas pris les mesures nécessaires dans un délai de 12 mois à compter de l'évaluation négative initiale (ou dans un délai de 24 mois au cours de la première année de mise en œuvre), la Commission réduira le soutien global proportionnellement à la part correspondant aux conditions relatives aux paiements applicables (y compris la partie acheminée par l'intermédiaire du CIBO)⁴⁰.

35 Nous nous félicitons que la Commission utilise davantage la conditionnalité pour les financements octroyés au titre de la facilité. Cette nouvelle approche correspond à notre recommandation précédente qui l'invitait à renforcer le mécanisme de promotion des réformes dans le cadre du processus d'élargissement⁴¹. La proposition prévoit que si un pays ne respecte pas les conditions relatives aux paiements, la Commission peut redistribuer une partie ou la totalité des financements aux autres pays bénéficiaires⁴². Cela incite davantage les pays des Balkans occidentaux à mettre en œuvre les réformes. Il faudrait toutefois clarifier ce qu'il faut entendre par «respect satisfaisant» des conditions à l'article 21, paragraphe 2. Le critère pour entraîner le «déblocage des fonds, qui sera total ou partiel», n'est pas non plus précisé⁴³. C'est pourquoi **la Commission devrait envisager** d'élaborer des orientations internes pour évaluer le respect satisfaisant des conditions relatives aux paiements définies dans les programmes de réformes. Les orientations devraient aussi traiter toute annulation potentielle de mesures prises précédemment pour remplir des conditions.

36 Enfin, la Commission peut réduire le montant du soutien à verser, en cas d'irrégularités, de fraude, de corruption et de conflits d'intérêts avérés, ou de graves préoccupations en la matière, qui n'ont pas été corrigés par le pays bénéficiaire⁴⁴. Elle peut aussi prendre une telle décision sur la base d'informations fournies par l'OLAF. Toutefois, les rapports établis par la Cour des comptes européenne ne sont pas mentionnés dans ce contexte. C'est pourquoi **la Commission et les législateurs devraient envisager** de mentionner explicitement ces rapports à la fin de l'article 21, paragraphe 7.

³⁹ Article 21, paragraphe 4, de la proposition.

⁴⁰ Article 21, paragraphe 5, de la proposition.

⁴¹ [Rapport spécial 01/2022](#), recommandation n° 3 – Renforcer l'usage de la conditionnalité dans le cadre de l'IAP III.

⁴² Article 21, paragraphe 8, et considérants 19 et 39 de la proposition.

⁴³ Article 12, paragraphe 1, de la proposition.

⁴⁴ Article 21, paragraphe 7, de la proposition.

Préfinancement

37 Après la présentation des programmes de réformes, les pays des Balkans occidentaux peuvent demander le versement d'un préfinancement⁴⁵. Sous réserve du respect de conditions spécifiques énoncées à l'article 20, ils pourraient percevoir un préfinancement représentant jusqu'à 7 % du soutien total mis à leur disposition au titre de la facilité, soit un montant maximal de 390 millions d'euros.

Prêts assortis de conditions très favorables

38 La facilité proposée allouerait aux pays des Balkans occidentaux 4 milliards d'euros sous forme de prêts. La Commission financerait les prêts en empruntant les fonds nécessaires sur les marchés des capitaux ou auprès d'établissements financiers, tout en appliquant la *stratégie de financement diversifiée* établie en 2022 par l'UE en tant que méthode d'emprunt générale⁴⁶. Les prêts seraient accordés à des conditions très favorables, avec un remboursement du principal débutant seulement en 2034 et une durée maximale de 40 ans⁴⁷. En d'autres termes, cette dernière serait même plus longue que les 35 ans prévus pour les prêts accordés à l'Ukraine en 2023⁴⁸.

39 Il importe de noter que les prêts proposés au titre de la facilité représenteraient une augmentation considérable par rapport aux montants prêtés aux pays des Balkans occidentaux dans le cadre des CFP précédents. La [figure 2](#) présente une comparaison entre les prêts accordés précédemment et ceux dont l'octroi est actuellement proposé.

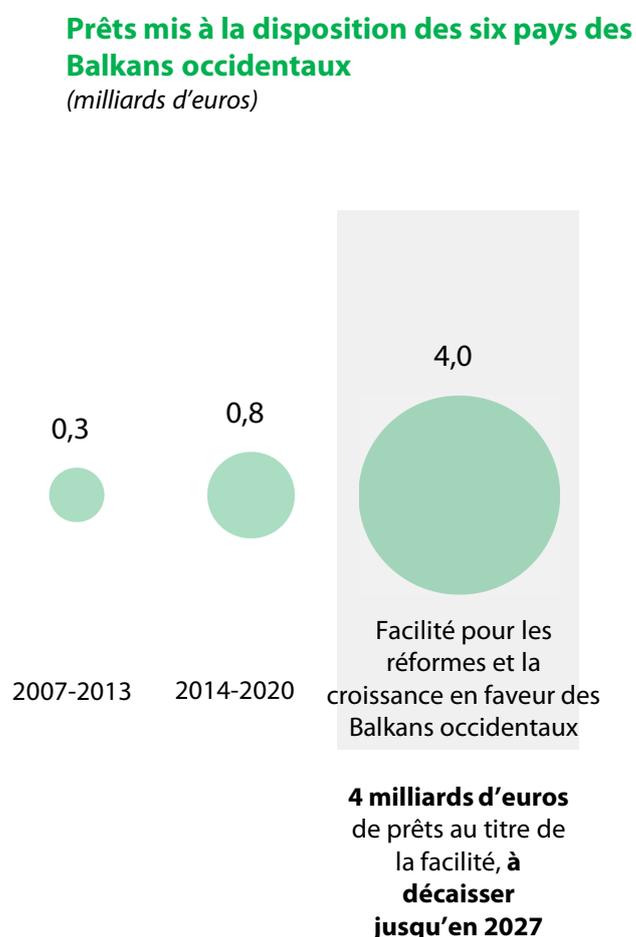
⁴⁵ Article 20 de la proposition.

⁴⁶ Voir aussi notre [avis 07/2022](#) sur la stratégie de financement diversifiée.

⁴⁷ Considérant 36 et article 17 de la proposition.

⁴⁸ Considérant 27 du [règlement \(UE\) 2022/2463](#) du 14 décembre 2022 établissant un instrument de soutien à l'Ukraine pour 2023 (assistance macrofinancière +).

Figure 2 – Assistance macrofinancière et prêts proposés au titre de la facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de travail des services de la Commission [SWD\(2023\) 244](#) accompagnant le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2022 (annexe 1) et sur la [proposition visant à établir une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux](#).

40 Conformément à l'article 211, paragraphe 1, du règlement financier, les prêts proposés seraient couverts par une provision à verser au fonds commun de provisionnement de l'UE. L'article 18, paragraphe 1, de la proposition dispose que le taux de provisionnement est fixé à 9 % de la valeur des prêts. Cela correspond au taux de provisionnement normal établi à l'article 31, paragraphe 5, du [règlement sur l'IVDCI](#) pour l'assistance macrofinancière et au taux appliqué précédemment aux prêts à des pays tiers. Le provisionnement proviendrait du volet «subventions» de la facilité, pour un montant total de 360 millions d'euros (voir [figure 1](#)). L'article 18, paragraphe 1, de la proposition autorise aussi la Commission à constituer la provision progressivement dans le temps, à mesure que les prêts sont décaissés.

41 Dans nos avis précédents, nous avons critiqué la Commission pour ne pas avoir constitué de provision pour les prêts octroyés à l'Ukraine, et nous avons souligné que les prêts garantis directement au moyen du budget de l'UE comportent des risques⁴⁹. C'est pourquoi nous saluons la décision prise par la Commission de proposer une approche normale en couvrant les prêts aux pays des Balkans occidentaux avec une provision de 9 %.

42 L'article 18, paragraphe 2, impose aussi à la Commission de réexaminer le taux de provisionnement «au moins une fois tous les trois ans». Pour ce faire, elle serait habilitée à adopter des actes délégués (voir point 54). La fréquence du réexamen du taux de provisionnement est en phase avec les exigences fixées à l'article 211, paragraphe 1, du règlement financier. Cela étant, dans la pratique, la Commission réévaluerait une seule fois le taux de provisionnement pendant la durée de vie de la facilité, c'est-à-dire d'ici à la fin de 2028.

Cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux

43 Au moins la moitié des fonds au titre de la facilité, à savoir au minimum 3 milliards d'euros, seraient acheminés par l'intermédiaire du CIBO. Mis en place depuis 2009, ce cadre est «une plateforme financière conjointe de la Commission européenne, des organisations financières, des États membres de l'UE et de la Norvège, dont l'objectif est de renforcer la coopération en matière d'investissement des secteurs public et privé en faveur du développement socio-économique de la région et de contribuer à l'intégration européenne des Balkans occidentaux»⁵⁰. Les pays bénéficiaires participent à cette plateforme en qualité d'observateurs. Le secrétariat du CIBO est hébergé par la Commission européenne et les institutions financières internationales participantes sont actuellement les suivantes:

- 1) la Banque de développement du Conseil de l'Europe;
- 2) la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD);

⁴⁹ Avis 07/2022 sur une stratégie de financement diversifiée, en particulier les points 15 à 17, et avis 03/2023 sur la facilité pour l'Ukraine, points 38 à 45, ainsi que 76.

⁵⁰ Communiqué de presse du 13 décembre 2023, «La Commission européenne annonce un train de mesures d'investissement supplémentaire de 680 millions d'euros en faveur des Balkans occidentaux dans le cadre du plan économique et d'investissement».

- 3) la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement;
- 4) le Groupe de la Banque mondiale, y compris la Société financière internationale;
- 5) le *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (la banque allemande de développement);
- 6) l'Agence française de développement.

44 Conformément à l'article 6, paragraphe 5, de la proposition, les financements acheminés par l'intermédiaire du CIBO comporteraient la totalité des subventions mises à la disposition au titre de la facilité (environ 1,6 milliard d'euros) et au moins 1,4 milliard d'euros sous forme de prêts (voir *figure 1*). L'article 19, paragraphe 1, précise en outre que ces financements soutiendraient «les investissements dans les infrastructures». Afin de mettre les financements prévus de 3 milliards d'euros en perspective, il importe de relever que la Commission a contribué au CIBO à hauteur d'environ 2,94 milliards d'euros sous la forme de subventions au titre de l'IAP pour des investissements dans les infrastructures de 2009 à 2023 (dont 1,59 milliard d'euros relevant de l'IAP III pendant la période 2021-2023).

45 Il importe de relever que les financements mis à la disposition par l'intermédiaire du CIBO seraient débloqués progressivement en fonction des progrès accomplis par les pays sur la voie des réformes définies dans les programmes de réformes⁵¹. Tous les six mois, au moment de chaque décision autorisant le déblocage des fonds (en vertu de l'article 21, paragraphe 3, de la proposition), la Commission déciderait également de la proportion des paiements mis à disposition par l'intermédiaire du CIBO ou des budgets nationaux des pays des Balkans occidentaux.

Chapitre IV – Protection des intérêts financiers de l'Union

Droits d'audit de la Cour

46 Dans la proposition, la Commission souligne la nécessité de renforcer encore les systèmes d'audit et de contrôle dans les pays des Balkans occidentaux. Elle reconnaît aussi explicitement les droits d'audit de la Cour des comptes européenne (découlant des articles 285 et 287 du TFUE) concernant les fonds dépensés au titre de la facilité. L'article 9, paragraphe 4, de la proposition dispose notamment que les conventions relatives à la facilité, les accords de prêt, ainsi que les accords conclus avec les

⁵¹ Article 19, paragraphes 5, 6 et 7, de la proposition.

personnes ou entités qui reçoivent les fonds doivent garantir «le respect des obligations énoncées à l'article 129 [du règlement financier, à propos de la coopération aux fins de la protection des intérêts financiers de l'Union]». Cependant, certaines dispositions de la proposition gagneraient à être clarifiées.

Accès à la documentation au titre des conventions relatives à la facilité

47 Avant tout, l'article 9 impose une obligation de protéger les intérêts financiers de l'UE au moyen des conventions relatives à la facilité à conclure avec les différents pays bénéficiaires. Ces conventions fixeront notamment les dispositions détaillées concernant «l'engagement du bénéficiaire à réaliser des progrès pour rendre les systèmes de contrôle plus efficaces et plus efficaces [...]»⁵², de même que «la gestion, [le] contrôle, [...] la supervision, [le] suivi, [...] l'évaluation, [...] l'établissement de rapports et [...] l'audit au titre de la facilité, ainsi que les examens de système, les enquêtes, les mesures antifraude et la coopération»⁵³. Toutefois, comme cela est expliqué au point **28**, l'article 9, paragraphe 5, point g), sur l'accès aux données et à la documentation gagnerait en clarté si la Cour des comptes européenne était mentionnée comme le sont la Commission et l'OLAF. C'est pourquoi, afin d'éviter toute interprétation erronée des droits d'audit conférés à la Cour des comptes européenne, **la Commission et les législateurs devraient envisager** de la mentionner explicitement à l'article 9, paragraphe 5, point g).

Accès à la documentation relevant du CIBO

48 Comme indiqué précédemment, au moins la moitié des financements au titre de la facilité (dont l'ensemble des subventions) seraient acheminés par l'intermédiaire d'un Fonds conjoint établi dans le cadre du CIBO et administré par la BERD et par la BEI. Ces montants seraient mis en œuvre en *gestion indirecte* avec les institutions financières internationales, conformément à l'article 62, paragraphe 1, point c), du règlement financier. Les conditions générales du Fonds conjoint accordent explicitement à la Cour des comptes européenne des droits d'audit, y compris l'accès à la documentation et le droit de réaliser des visites sur place si nécessaire⁵⁴. Il convient cependant de relever que, par le passé, l'une des six institutions financières participant au CIBO, à savoir le Groupe de la Banque mondiale, a entravé l'accès de la Cour des

⁵² Article 9, paragraphe 5, point a), de la proposition.

⁵³ Article 9, paragraphe 5, point c), de la proposition.

⁵⁴ Conditions générales du Fonds conjoint européen pour les Balkans occidentaux, modifiées en dernier lieu le 6.9.2023, point 5.11. Contrôle par la Commission, p. 35.

comptes européenne à la documentation dont celle-ci avait besoin pour réaliser correctement ses travaux d'audit⁵⁵.

Droits d'audit relatifs aux accords de prêt

49 L'article 22, paragraphe 2, point d), de la proposition dispose que les conventions relatives à la facilité doivent imposer aux pays bénéficiaires l'obligation d'«autoriser expressément la Commission, l'OLAF, la Cour des comptes et, s'il y a lieu, le Parquet européen à exercer leurs droits». Contrairement à l'article 9, paragraphe 4, de la proposition qui impose une obligation de protéger les intérêts financiers de l'UE, l'article 22, paragraphe 2, ne mentionne cependant pas explicitement les accords de prêt. Par souci de clarté et de cohérence, et dans le but d'éviter toute mauvaise compréhension des droits d'audit de la Cour des comptes européenne, **la Commission et les législateurs devraient envisager** de faire référence aux accords de prêt comme ils le font pour les conventions relatives à la facilité à l'article 22, paragraphe 2.

Systèmes nationaux de contrôle interne et autorités nationales d'audit

50 Pour les prêts versés directement aux budgets nationaux, la Commission s'appuierait sur les systèmes de contrôle interne existants des pays des Balkans occidentaux⁵⁶. Cette approche s'inscrit dans la logique de l'IAP III, dans le cadre duquel une partie des fonds de l'UE sont mis en œuvre en *gestion indirecte* (sauf pour la Bosnie-Herzégovine et pour le Kosovo), avec une structure institutionnelle définie dans les conventions-cadres de partenariat financier conclues avec les pays⁵⁷. La proposition de règlement enjoint les entités nationales à entretenir «un dialogue régulier avec la Cour des comptes européenne, l'OLAF et, s'il y a lieu, le Parquet européen»⁵⁸.

51 Nous nous félicitons que la Commission ait choisi une structure institutionnelle établie. Toutefois, les derniers rapports sur l'élargissement publiés en novembre 2023 soulignaient que les pays des Balkans occidentaux n'affichaient pas le même degré de maturité dans le domaine de la gestion financière, les uns ayant atteint «un certain niveau de préparation», les autres n'étant que «modérément préparés» (voir [annexe V](#)). En outre, il n'est pas clairement indiqué quelles entités sont désignées par

⁵⁵ Voir [rapport annuel de la Cour relatif à 2018](#), 8.10.2019, encadré 6, p. 285.

⁵⁶ Article 23, paragraphe 1, de la proposition.

⁵⁷ Voir, à titre d'exemple, la [convention-cadre de partenariat financier](#) entre la Commission européenne et la République d'Albanie, en particulier les articles 10, 11 et 50.

⁵⁸ Article 23, paragraphe 3, de la proposition.

le terme *autorités nationales d'audit* à l'article 23. La Commission nous a informés qu'il s'agit des institutions supérieures de contrôle nationales chargées d'auditer les budgets nationaux. Cette disposition ne concerne pas les autorités d'audit mises en place dans le cadre de l'IAP pour la gestion indirecte des fonds relevant de ce dernier.

52 Il importe de noter que la facilité est censée renforcer les systèmes d'audit et de contrôle des pays des Balkans occidentaux. L'article 23, paragraphe 1, dispose que «les programmes de réformes donnent la priorité, au cours des premières années de leur mise en œuvre, aux réformes liées au chapitre de négociation 32, en particulier à celles qui concernent la gestion des finances publiques et le contrôle interne [...]», ainsi qu'à d'autres mesures telles que la lutte contre la fraude, la corruption et la criminalité organisée. La proposition gagnerait toutefois encore en précision si ces priorités étaient aussi clairement énoncées à l'article 13 sur le contenu des programmes de réformes (voir points **30** à **36**). **C'est pourquoi la Commission et les législateurs devraient envisager** de faire référence à ces priorités à l'article 13, paragraphe 1, de la proposition.

Chapitre V – Suivi, établissement de rapports et évaluation

53 L'article 24 de la proposition impose à la Commission de suivre la mise en œuvre de la facilité et d'établir des rapports annuels sur les progrès réalisés. La proposition précise aussi que les indicateurs utilisés pour suivre la facilité doivent être «compatibles, dans la mesure du possible, avec les indicateurs institutionnels clés inclus dans le cadre de résultats de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III), dans le cadre de mesure des résultats du FEDD + et dans le CIBO»⁵⁹. Nous saluons cette approche, étant donné que le recours à des indicateurs compatibles avec ceux définis dans le [règlement IAP III](#) offre l'avantage de mettre la facilité en adéquation avec d'autres aides de préadhésion. Il permettrait aussi d'agréger les résultats et faciliterait le suivi des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de la facilité. De plus, l'article 25 de la proposition impose à la Commission de procéder à une évaluation *ex post* de la facilité entre 2028 et 2031.

Chapitre VI – Dispositions finales

54 L'article 26 confère à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués afin de modifier le taux de provisionnement pour les prêts, comme le prévoit l'article 18, paragraphe 3, de la proposition. Comme nous l'avons indiqué au point **42**, la

⁵⁹ Article 13, paragraphe 2, de la proposition.

Commission réévaluerait le taux de provisionnement une seule fois pendant la durée de vie de la facilité.

Fiche financière législative

55 La fiche financière législative envisage une augmentation des ressources administratives et humaines pour la facilité. Elle montre que, pour la période 2024-2027⁶⁰, les coûts administratifs représenteraient en tout environ 34 millions d'euros, dont 4 020 000 euros au titre de la rubrique 7 du CFP «Administration publique européenne».

56 Les ressources humaines requises pour la Commission ont été estimées à 24 équivalents temps plein, dont six fonctionnaires et agents temporaires, les 18 emplois restants étant occupés pour l'essentiel par des agents contractuels. Neuf de ces 24 agents seraient déployés au sein des délégations de l'UE auprès des pays des Balkans occidentaux.

⁶⁰ Fiche financière législative, p. 52.

Observations finales

57 L'une des conditions imposées pour l'adhésion à l'Union est de disposer d'une économie de marché viable. Or la convergence économique des pays des Balkans occidentaux avec l'UE est considérée comme insuffisante depuis de nombreuses années. La Commission a proposé d'établir la facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux dans le but de stimuler leur croissance économique et d'accroître la convergence vers le niveau du revenu moyen des États membres de l'UE. La facilité proposée permettrait d'apporter un montant maximal de 6 milliards d'euros d'aide, dont 2 milliards d'euros sous forme de soutien non remboursable et 4 milliards d'euros sous forme de prêts. Ces montants représentent une augmentation considérable – de plus de 40 % selon les estimations – des financements prévus en faveur des pays des Balkans occidentaux au cours de la période de financement 2021-2027. Étant donné que plusieurs objectifs visés par la facilité proposée sont similaires à ceux relevant de l'IAP III, il est essentiel que la Commission accorde une attention particulière à la coordination de l'assistance. La proposition prévoit de couvrir les prêts avec une provision fixée à 9 % de leur valeur, à savoir le taux de provisionnement normal pour les prêts à des pays tiers, en vue de protéger le budget de l'UE contre les pertes potentielles.

58 La proposition renforce la conditionnalité des financements au titre de la facilité en liant les paiements au respect de conditions à définir dans les programmes de réformes. Dans la proposition, il est toutefois indiqué que de nombreux aspects devront être définis dans le cadre d'accords et de conventions ultérieurs, qui ne seront conclus qu'après l'entrée en vigueur du règlement établissant la facilité. Les programmes de réformes, que les gouvernements des pays des Balkans occidentaux doivent présenter en consultation avec la Commission, devront notamment définir des conditions claires pour le décaissement du soutien.

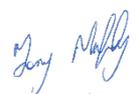
59 La Commission s'appuierait sur un cadre établi pour la coopération avec les pays des Balkans occidentaux. Au moins la moitié des fonds au titre de la facilité (dont l'ensemble des subventions) seraient acheminés par l'intermédiaire du CIBO, une plateforme d'investissement en place depuis 2009. Pour les prêts passant par l'intermédiaire des budgets nationaux, la Commission s'appuierait essentiellement sur les systèmes de contrôle interne des pays bénéficiaires pour protéger les intérêts financiers de l'UE. Or certaines autorités de ces pays sont dotées de capacités administratives limitées. C'est pourquoi il importe que la facilité donne la priorité aux réformes dans le domaine du contrôle financier au cours des premières années de sa mise en œuvre.

60 À l'issue de notre examen de la proposition législative, nous suggérons à la **Commission et aux législateurs d'envisager:**

- de clarifier la procédure à suivre pour retenir des fonds si un pays bénéficiaire ne remplit pas l'une des conditions préalables à l'octroi du financement (voir point [19](#));
- de permettre à la Commission d'imposer aux gouvernements des pays des Balkans occidentaux de revoir et/ou de modifier les programmes de réformes (voir point [31](#));
- d'élaborer des orientations internes pour évaluer le respect satisfaisant des conditions relatives aux paiements définies dans les programmes de réformes (voir point [35](#));
- de mentionner explicitement les rapports de la Cour parmi les documents sur lesquels la Commission peut fonder sa décision de réduire le montant du soutien (voir point [36](#));
- de clarifier les droits d'accès de la Cour des comptes européenne aux données et à la documentation au titre des conventions relatives à la facilité afin de les mettre en adéquation avec ceux octroyés à la Commission et à l'OLAF (voir point [47](#));
- de mentionner explicitement les accords de prêt à l'article 22 sur la protection des intérêts financiers de l'UE (voir point [49](#));
- de mentionner les réformes prioritaires dans le domaine du contrôle financier à l'article 13 de la proposition, qui régit le contenu des programmes de réformes (voir point [52](#)).

Le présent avis a été adopté par la Chambre III, présidée par M^{me} Bettina Jakobsen, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 30 janvier 2024.

Par la Cour des comptes



Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Précédents rapports et avis de la Cour pris en considération dans le présent avis

Rapports spéciaux concernant les pays en phase de préadhésion et le processus d'élargissement de l'UE

Rapport spécial 01/2022	Soutien de l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux: malgré des efforts, des problèmes fondamentaux persistent
Rapport spécial 27/2018	La facilité en faveur des réfugiés en Turquie: une aide utile, mais des améliorations doivent être apportées pour optimiser l'utilisation des fonds
Rapport spécial 07/2018	Aide de préadhésion de l'UE en faveur de la Turquie: des résultats encore limités
Rapport spécial 21/2016	Méta-audit sur l'aide de préadhésion de l'UE en faveur du renforcement des capacités administratives dans les Balkans occidentaux
Rapport spécial 20/2016	Renforcement des capacités administratives au Monténégro: la situation s'améliore, mais reste perfectible dans bien des domaines clés
Rapport spécial 11/2016	Renforcement des capacités administratives dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine: des progrès timides dans un contexte difficile
Rapport spécial 19/2014	L'aide de préadhésion de l'UE à la Serbie
Rapport spécial 18/2012	L'aide de l'Union européenne au Kosovo dans le domaine de l'état de droit
Rapport spécial 14/2011	L'aide de l'UE a-t-elle permis de renforcer la capacité de la Croatie à gérer les financements postérieurs à l'adhésion?

Publications de la Cour concernant les prêts à des pays tiers

Avis 03/2023	Avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la facilité pour l'Ukraine [2023/0200(COD)]
Rapports annuels relatifs à 2022	Rapports annuels relatifs à l'exercice 2022
Rapport spécial 05/2023	Le paysage financier de l'Union européenne Un assemblage disparate nécessitant plus de simplification et un meilleur respect de l'obligation de rendre compte
Avis 07/2022	Avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 en ce qui concerne l'établissement d'une stratégie de financement diversifiée en tant que méthode d'emprunt générale [2022/0370 (COD)]

Annexe II – Comparaison entre les objectifs de la proposition et ceux du règlement IAP III

Objectifs de la proposition	Objectifs du règlement IAP III
<p><u>I. Objectifs généraux</u> <i>(en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la proposition)</i></p>	<p><u>I. Objectif général de l'IAP III</u> <i>(en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement IAP)</i></p>
<p>La facilité a pour objectifs généraux d'accélérer:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) l'intégration économique régionale et l'intégration progressive dans le marché unique de l'Union; b) la convergence socio-économique entre les économies des bénéficiaires et celle de l'Union; c) l'alignement sur les valeurs, les dispositions législatives, les règles, les normes, les politiques et les pratiques de l'Union en vue de l'adhésion à celle-ci. 	<p>L'IAP III a pour objectif général d'aider les bénéficiaires mentionnés à l'annexe I à adopter et à mettre en œuvre les réformes politiques, institutionnelles, juridiques, administratives, sociales et économiques requises pour que ces bénéficiaires se conforment aux valeurs de l'Union et s'alignent progressivement sur les règles, normes, politiques et pratiques (autrement dit «l'acquis») de l'Union en vue de leur adhésion future à celle-ci, contribuant de la sorte à la stabilité, la sécurité, la paix et la prospérité de chacune des parties.</p>
<p><u>II. Objectifs spécifiques</u> <i>(en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la proposition)</i></p>	<p><u>II. Objectifs spécifiques</u> <i>(en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du règlement IAP)</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> a) accélérer la transition des bénéficiaires vers des économies durables et inclusives, capables de résister aux pressions concurrentielles du marché unique de l'Union, et vers un environnement d'investissement stable; 	<ul style="list-style-type: none"> a) le renforcement de l'état de droit, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment par la promotion d'un système judiciaire indépendant, le renforcement de la sécurité et de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, le respect du droit international, le respect de la liberté des médias et de la liberté académique ainsi qu'un environnement favorable à la société civile; la promotion de la non-discrimination et de la tolérance; assurer le respect des droits des personnes appartenant à des minorités et la promotion de l'égalité de genre et améliorer la gestion de la migration, notamment la gestion des frontières et la lutte contre la migration irrégulière, ainsi que la lutte contre les déplacements forcés;
<ul style="list-style-type: none"> b) stimuler l'intégration économique régionale, en particulier en faisant progresser la mise en place du marché commun régional; 	<ul style="list-style-type: none"> b) le renforcement de l'efficacité de l'administration publique et le soutien à la transparence, aux réformes structurelles et à la bonne gouvernance à tous les niveaux, y compris dans les domaines des marchés publics et des aides d'État;
<ul style="list-style-type: none"> c) stimuler l'intégration économique des bénéficiaires dans le marché unique de l'Union; 	<ul style="list-style-type: none"> c) l'adaptation des règles, normes, politiques et pratiques des bénéficiaires mentionnés à l'annexe I afin de les aligner sur celles de l'Union et le renforcement de la coopération régionale, de la réconciliation et des relations de bon voisinage, ainsi que des contacts interpersonnels et de la communication stratégique;

Objectifs de la proposition
d) soutenir l'intégration économique régionale et une plus grande intégration dans le marché unique de l'UE en améliorant la connectivité dans la région conformément aux réseaux transeuropéens;
e) accélérer la transition écologique conformément au programme en matière d'environnement pour les Balkans occidentaux de 2020 dans tous les secteurs de l'économie, en particulier l'énergie, y compris la transition vers une économie décarbonée, neutre pour le climat, résiliente au changement climatique et circulaire;
f) promouvoir la transformation numérique en tant que catalyseur du développement durable et de la croissance inclusive;
g) stimuler l'innovation, en particulier pour les PME, à l'appui des transitions écologique et numérique;
h) favoriser une éducation, une formation ainsi qu'une reconversion et un perfectionnement professionnels de qualité, et promouvoir les politiques de l'emploi;
i) renforcer encore les fondamentaux du processus d'élargissement, notamment l'état de droit, la démocratie et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la promotion d'un système judiciaire indépendant; d'une sécurité renforcée et de la lutte contre la fraude et la corruption, la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ainsi que l'évasion et la fraude fiscales, et le respect du droit international; renforcer la liberté des médias et la liberté académique et mettre en place un environnement favorable à la société civile; favoriser le dialogue social; promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, la non-discrimination et la tolérance, afin de garantir et de renforcer le respect des droits des personnes appartenant à des minorités;

Objectifs du règlement IAP III
d) le renforcement du développement économique et social et de la cohésion, une attention particulière étant accordée aux jeunes, y compris au moyen d'une éducation de qualité et de politiques en faveur de l'emploi, à travers un soutien à l'investissement et au développement du secteur privé, l'accent étant mis sur les petites et moyennes entreprises (PME) ainsi que sur l'agriculture et le développement rural;
e) le renforcement de la protection de l'environnement, l'augmentation de la résilience face au changement climatique, l'accélération du passage à une économie à faible émission de carbone, le développement de l'économie et de la société numériques, et le renforcement d'une connectivité durable dans toutes ses dimensions;
f) le soutien à la cohésion territoriale et à la coopération transfrontière par-delà les frontières terrestres et maritimes, y compris la coopération transnationale et interrégionale.

Objectifs de la proposition

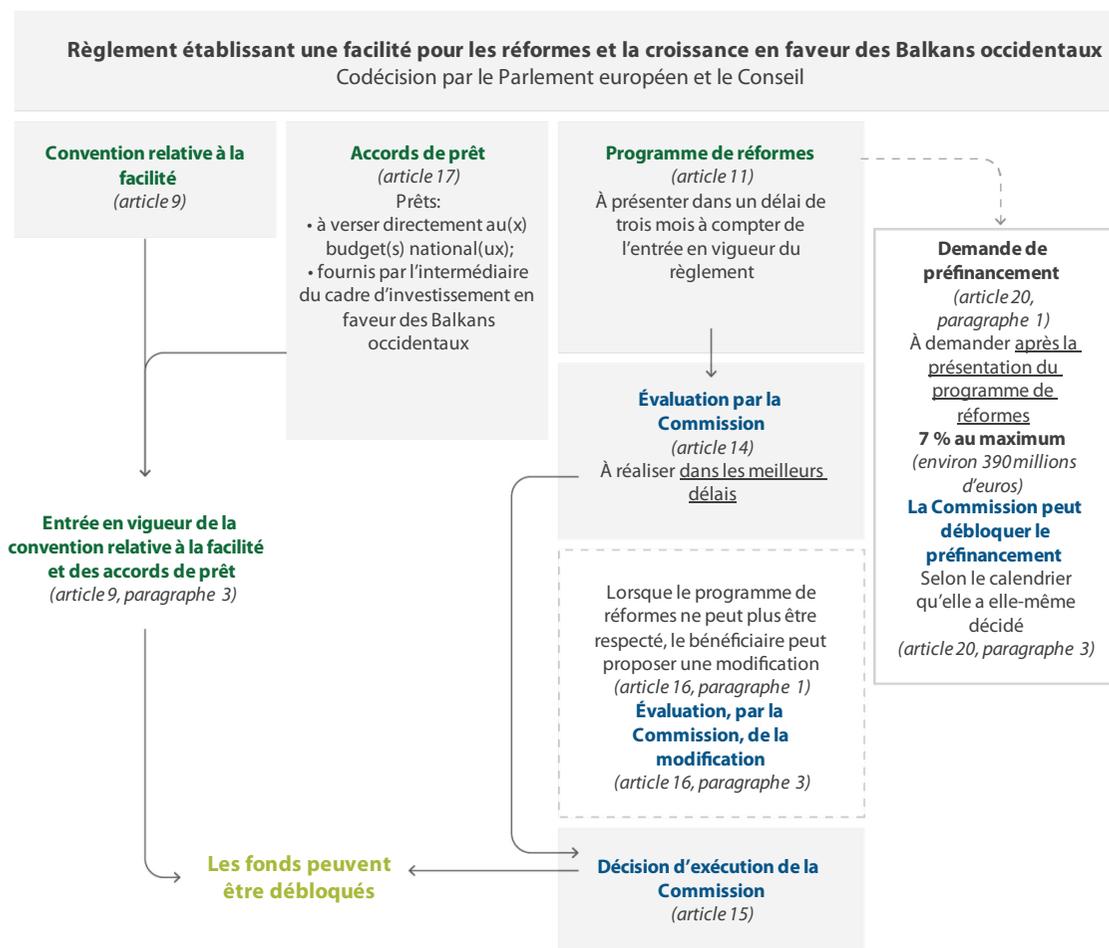
j) renforcer l'efficacité de l'administration publique et soutenir la transparence, les réformes structurelles et la bonne gouvernance à tous les niveaux, notamment dans les domaines de la gestion des finances publiques, des marchés publics et du contrôle des aides d'État; soutenir les initiatives et les organismes qui contribuent à épauler et à faire respecter la justice internationale sur le territoire des bénéficiaires des Balkans occidentaux.

Objectifs du règlement IAP III

Remarque: Les couleurs correspondantes indiquent des objectifs similaires.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement IAP III et de la proposition.

Annexe III – Accords et conventions à conclure après l'entrée en vigueur du règlement établissant une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la proposition législative visant à établir une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux.

Annexe IV – Dérogations au règlement financier et au règlement sur l'IVDCI

Dérogations au règlement (UE, Euratom) 2018/1046 (ci-après le «règlement financier»)

Proposition de «règlement établissant une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux»		Règlement financier Titre de l'article
Articles comportant une dérogation	Objet de la dérogation	
Article 10, paragraphe 1	Les crédits d'engagement et de paiement inutilisés au titre de la facilité sont reportés automatiquement et peuvent être engagés et utilisés, respectivement, jusqu'au 31 décembre de l'exercice suivant. Le montant reporté est utilisé en priorité au cours de l'exercice suivant.	Article 12, paragraphe 4 Annulation et report de crédits
Article 10, paragraphe 3	Les crédits d'engagement correspondant au montant des dégagements intervenus à la suite de la non-exécution totale ou partielle d'une action au titre de la facilité sont reconstitués en faveur de la ligne budgétaire d'origine.	Article 15 Reconstitution de crédits correspondant à des dégagements
Article 17, paragraphe 2 Considérant 36	Les décaissements de prêts peuvent être exécutés par l'intermédiaire du CIBO au nom du bénéficiaire. Les montants recouverts sont transférés au bénéficiaire.	Article 220, paragraphe 4 Assistance financière – Règles et mise en œuvre
Article 17, paragraphe 3	L'accord de prêt contient le montant du préfinancement et les règles en matière d'apurement du préfinancement.	Article 220, paragraphe 5 Assistance financière – Règles et mise en œuvre

Proposition de «règlement établissant une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux»		Règlement financier Titre de l'article
Articles comportant une dérogation	Objet de la dérogation	
Article 18, paragraphe 1	Les engagements budgétaires pour le provisionnement sont effectués au plus tard le 31 décembre 2027. [...] le provisionnement est versé progressivement et est entièrement constitué au plus tard lorsque les prêts sont entièrement décaissés.	Article 211, paragraphe 2, second alinéa, dernière phrase Provisionnement des responsabilités financières
Article 21, paragraphe 9 Considérant 42	En ce qui concerne la part des fonds au titre de la facilité transférée directement aux budgets nationaux des bénéficiaires dans le cadre de l'assistance financière, [...] [les délais de paiement] [...] [commencent] à courir à partir de la date de la communication de la décision autorisant le versement au bénéficiaire comme prévu au paragraphe 4 du présent article.	Article 116, paragraphe 2 Délais applicables aux paiements
Article 21, paragraphe 10 Considérant 42	Dans le cas des paiements correspondant à l'assistance financière, versée directement aux budgets nationaux des bénéficiaires en vertu du présent article et de l'article 22 du présent règlement, il convient d'exclure le paiement par la Commission d'intérêts de retard au bénéficiaire.	Article 116, paragraphe 5 Délais applicables aux paiements

Dérogations au règlement (UE) 2021/947 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde (IVCDCI)

Proposition de «règlement établissant une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux»		Règlement sur l'IVCDCI Titre de l'article
Articles comportant une dérogation	Objet de la dérogation	
Article 6, paragraphe 3 Considérant 19	Le soutien fourni aux bénéficiaires sous forme de prêts ne fait pas partie du montant de la garantie pour l'action extérieure au sens de l'article 31, paragraphe 4, du règlement (UE) 2021/947.	Article 31, paragraphe 3, seconde phrase, et article 31, paragraphe 4 FEDD+, garantie pour l'action extérieure, garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers – Champ d'application et financement

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la proposition législative visant à établir une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux.

Annexe V – Vue d’ensemble du degré de préparation des pays des Balkans occidentaux dans le domaine du contrôle financier

Rapports sur l’élargissement établis en 2023	Chapitre 32 – Contrôle financier
Albanie SWD(2023) 690	L’Albanie est modérément préparée dans le domaine du contrôle financier. Des progrès modestes ont été réalisés au cours de la période de référence en ce qui concerne la mise à jour du cadre juridique du contrôle interne et de l’audit interne. (page 72)
Bosnie-Herzégovine SWD(2023) 691	La Bosnie-Herzégovine a atteint un certain niveau de préparation dans ce domaine. Des progrès modestes ont été accomplis, notamment dans la mise en œuvre des stratégies sur le contrôle interne des finances publiques (CIFP) au niveau national et dans les deux entités constitutives du pays, ce qui a conduit à l’élaboration de rapports consolidés parallèlement au renforcement des capacités pour la communication d’informations en ligne, ainsi qu’à une amélioration de la formation des fonctionnaires chargés du CIFP. (page 77)
Kosovo SWD(2023) 692	Un certain niveau de préparation a été atteint dans ce domaine. Le Kosovo a accompli des progrès limités au cours de la période de référence, en adoptant la nouvelle stratégie de gestion des finances publiques (GFP) pour la période 2022-2026 et son plan d’action. (page 75)
Macédoine du Nord SWD(2023) 693	Le pays est modérément préparé dans le domaine du contrôle interne. Parmi les progrès modestes réalisés, citons la mise en place du réseau des services de coordination de la lutte antifraude, l’adoption de la loi budgétaire organique et de la loi sur les inspections, ainsi que la signature d’un protocole d’accord entre le Parlement et l’institution supérieure de contrôle destiné à renforcer le suivi des différents rapports d’audit. (page 71)
Monténégro SWD(2023) 694	Le Monténégro est modérément préparé dans le domaine du contrôle financier. D’une manière générale, des progrès limités ont été accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de l’année passée. Un nouveau programme de réforme de la gestion des finances publiques a été adopté en décembre 2022. Cela signifie que le cadre stratégique pour le contrôle interne des finances publiques est à présent globalement en place. (page 81)
Serbie SWD(2023) 695	La Serbie est modérément préparée dans le domaine du contrôle financier. Des progrès limités ont été accomplis au cours de la période de référence, notamment par la poursuite de la mise en œuvre du contrôle interne des finances publiques (CIFP). (page 89)

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2024

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-1640-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/830	QJ-AB-24-003-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1624-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/417065	QJ-AB-24-003-FR-N