



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

FR

Avis 03/2024

(présenté en vertu de l'article 287(4), TFUE)

**accompagnant l'évaluation,
par la Commission,
de la garantie pour l'action
extérieure [COM(2024) 208]**

Table des matières

	Points
Introduction	01 - 17
Contexte	01 - 08
Garantie pour l'action extérieure	01 - 02
Fonds européen pour le développement durable Plus	03 - 07
Une autre aide financière de l'UE pour les pays partenaires soutenus par les garanties budgétaires	08
Étendue du présent avis	09 - 17
Étendue	09 - 15
Limitations de notre avis	16 - 17
Observations spécifiques	18 - 64
L'évaluation de la garantie pour l'action extérieure s'inscrit dans une évaluation plus large des instruments de l'action extérieure	18 - 24
Une évaluation conjointe de plusieurs instruments	18 - 19
Présentation du rapport d'évaluation de la Commission à la Cour des comptes européenne	20
Limitations de l'évaluation	21 - 22
Avis négatif du comité d'examen de la réglementation	23 - 24
L'évaluation, par la Commission, de la garantie pour l'action extérieure est incomplète	25 - 45
La «contribution aux objectifs généraux» n'est pas suffisamment couverte	26 - 27
Manque d'informations sur les résultats atteints et sur la performance opérationnelle	28 - 34
Peu d'informations sur l'«additionnalité»	35 - 45
Absence d'évaluation du montant maximal de la garantie	46 - 54
Provisionnement pour les prêts octroyés par la Banque européenne d'investissement en faveur de l'Ukraine	50 - 52
Provisionnement en vue de l'assistance macrofinancière	53 - 54

Certaines constatations de l'étude externe ne sont pas suffisamment prises en considération dans l'évaluation réalisée par la Commission	55 - 59
Exercice de programmation et capacité des délégations de l'UE	57 - 59
D'autres critères relatifs à l'IVCDI – Europe dans le monde n'ont pas été suffisamment évalués	60 - 64
La participation équitable des petites et moyennes contreparties n'a pas été prise en considération dans l'évaluation	60 - 61
L'attention particulière à accorder aux pays les moins avancés n'a pas été évaluée de façon exhaustive	62
L'interdiction des investissements dans des «pays et territoires non coopératifs» n'a pas été évaluée	63 - 64
Points supplémentaires à prendre en considération	65 - 69
Les exigences en matière de transparence et d'établissement de rapports ne sont pas respectées	65 - 69
Le site internet du FEDD+ est dépourvu de mécanisme de traitement des plaintes	66 - 67
Informations manquantes dans le rapport annuel sur l'IVCDI – Europe dans le monde	68
Absence de publication des procès-verbaux des réunions	69
Observations finales	70 - 75
Annexes	
Annexe I – Comparaison des caractéristiques du FEDD, du FEDD+ ainsi que des mécanismes de garantie connexes	
Annexe II – Vue d'ensemble de l'assistance macrofinancière	
Annexe III – Précédents rapports spéciaux et avis de la Cour	
Sigles, acronymes et abréviations	
Glossaire	

Introduction

Contexte

Garantie pour l'action extérieure

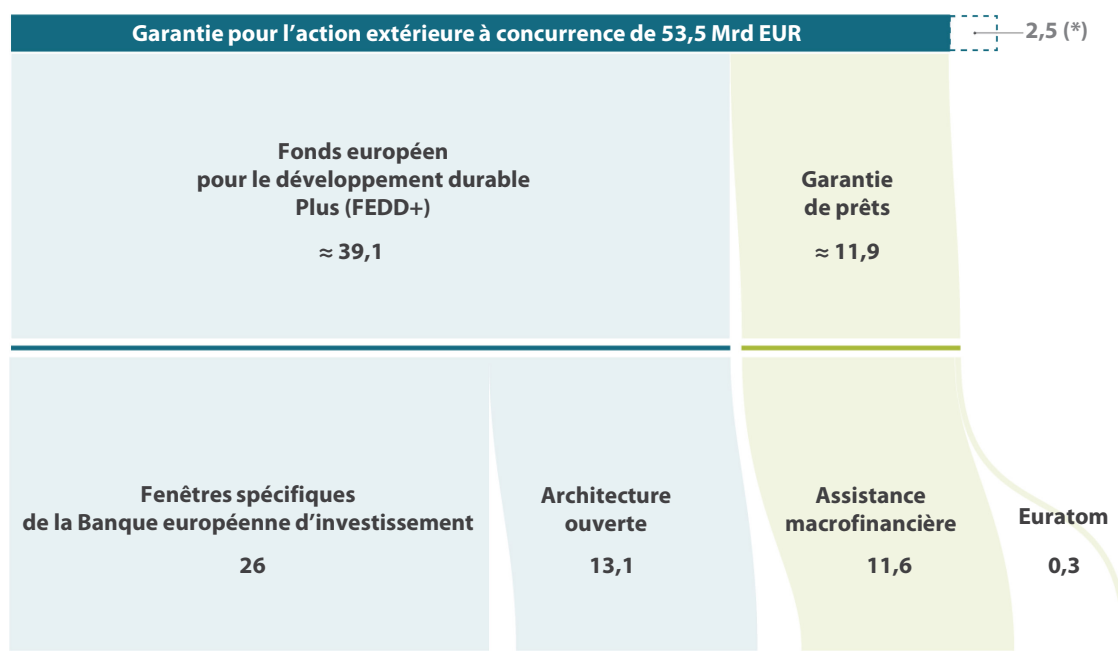
01 La garantie pour l'action extérieure (GAE) a été créée en 2021 en vertu du règlement (UE) 2021/947 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (ci-après le «[règlement IVCDCI – Europe dans le monde](#)»). Elle repose sur deux mécanismes de garantie préexistants:

- la garantie du Fonds européen pour le développement durable (ci-après la «garantie FEDD») instituée par le [règlement \(UE\) 2017/1601](#) pour soutenir les opérations menées au titre du FEDD;
- le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures institué par le [règlement \(CE, Euratom\) n° 480/2009](#), qui couvrait les opérations de la Banque européenne d'investissement dans le cadre de son mandat de prêt extérieur.

02 Au moyen de la GAE, l'UE peut garantir des opérations de financement et d'investissement dans des pays partenaires à concurrence d'un plafond théorique de 53,5 milliards d'euros. La plus grande partie de la GAE, à savoir environ 39,1 milliards d'euros, couvre des activités relevant du Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+). Par ailleurs, 11,9 milliards d'euros couvrent les prêts au titre de l'assistance macrofinancière et les prêts Euratom en faveur de pays partenaires (voir [figure 1](#)).

Figure 1 – Composantes de la garantie pour l'action extérieure

(milliards d'euros)



Remarque: (*) La GAE peut couvrir des opérations d'investissement à concurrence d'un plafond théorique de 53,5 milliards d'euros. La capacité de garantie réelle s'élève à quelque 51 milliards d'euros (voir points 46 à 52).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du projet de budget de l'UE pour 2025, [document de travail XI](#) sur les garanties budgétaires, le fonds commun de provisionnement et les passifs éventuels, p. 72.

Fonds européen pour le développement durable Plus

03 Le FEDD+ est un dispositif financier intégré octroyant des capacités de financement à des pays partenaires de l'UE sous la forme de garanties budgétaires couvertes par la GAE, d'opérations de mixage, de subventions, d'une assistance technique et d'instruments financiers¹. Il entend contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable en soutenant les investissements dans un large éventail de domaines, qu'il s'agisse d'éradiquer la pauvreté ou de «s'attaquer aux causes socio-économiques spécifiques profondes» de la migration irrégulière et des déplacements forcés².

¹ Article 31, paragraphe 2, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#).

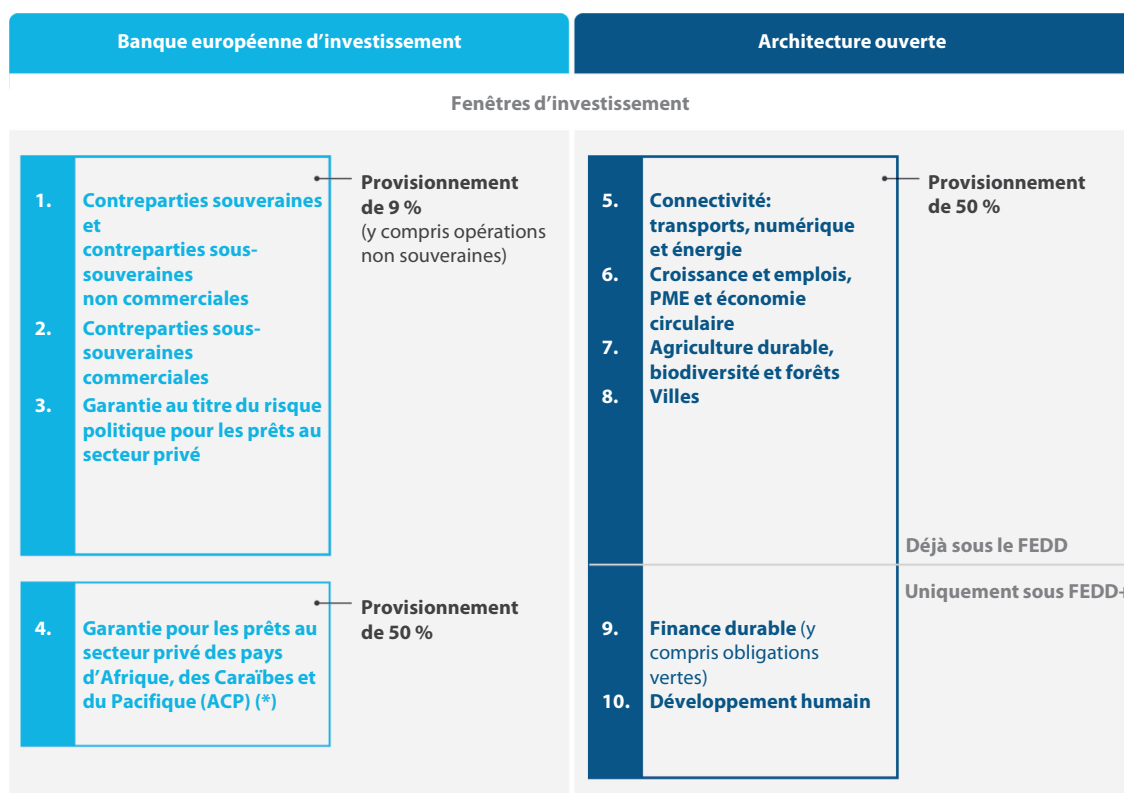
² Ibidem, considérant 64.

04 Le FEDD+ est mis en œuvre en [gestion indirecte](#) par l'intermédiaire de plusieurs institutions de financement du développement éligibles, notamment la Banque européenne d'investissement (BEI), donc au moyen d'un financement mixte (à savoir une combinaison de subventions et de prêts) et d'accords de garantie signés avec des institutions financières partenaires. Ces dernières signent ensuite des opérations de financement avec des contreparties souveraines et sous-souveraines, des opérateurs privés, des fonds d'investissement et d'autres entités, ainsi qu'avec des banques locales, qui apportent des liquidités à des bénéficiaires finaux.

05 L'architecture d'investissement du FEDD+ est composée de «fenêtres [...] spécifiques» créées pour la BEI³ (d'un montant indicatif de 26 milliards d'euros) et de fenêtres relevant d'une «architecture ouverte», qui sont aussi mises à la disposition d'autres institutions financières et représentent les 13,1 milliards d'euros restants (voir [figure 2](#)).

³ Article 36, paragraphes 1 et 2, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#).

Figure 2 – Architecture d’investissement du FEDD+



Remarque: (*) La garantie pour le secteur privé des pays ACP relevant de la fenêtre d’investissement spécifique 4 de la BEI n’est que partiellement financée au titre de la GAE: 500 millions d’euros sous la forme d’une couverture de garantie provenant de l’«architecture ouverte», provisionnée à 50 %. Cette fenêtre d’investissement est essentiellement financée par des remboursements provenant de la facilité d’investissement ACP préexistante.

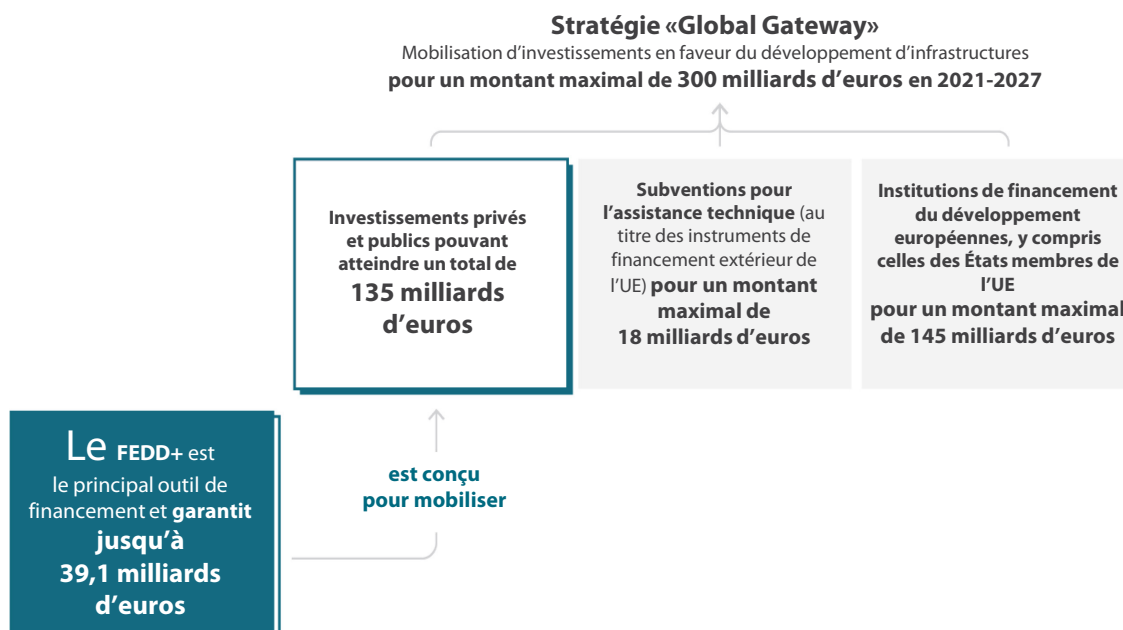
Source: Cour des comptes européenne, sur la base du projet de budget de l’UE pour 2025, [document de travail XI](#) sur les garanties budgétaires, le fonds commun de provisionnement et les passifs éventuels, p. 72.

06 En succédant au Fonds européen pour le développement durable, le nouveau FEDD+ est devenu le principal outil de financement sur lequel s’appuie la stratégie «[Global Gateway](#)», lancée en décembre 2021 afin «de promouvoir des liens intelligents, propres et sûrs dans les domaines du numérique, de l’énergie et des transports et de renforcer les systèmes de santé, d’éducation et de recherche dans le monde entier».

07 La garantie FEDD initiale disposait d’une capacité de garantie maximale de 1,5 milliard d’euros. Celle du FEDD+ est bien plus importante et vise à couvrir jusqu’à 39,1 milliards d’euros. À l’époque où la Commission a présenté la communication sur la stratégie «[Global Gateway](#)», cette capacité de garantie était censée mobiliser des investissements privés et publics d’un montant global maximal de 135 milliards d’euros au titre de cette stratégie (voir [figure 3](#)). Selon la Commission, le FEDD+ représente une transition entre le financement classique par subventions et un recours accru à

des instruments financiers et à des garanties budgétaires⁴. La portée géographique du FEDD était limitée aux pays du voisinage de l'UE et à l'Afrique, tandis que le FEDD+ a une couverture quasi mondiale (voir *annexe I* pour une comparaison détaillée entre les deux instruments).

Figure 3 – Stratégie «Global Gateway» – Mobilisation d'investissements prévue



Remarque: Alors que les garanties et subventions d'assistance technique relevant du FEDD+ sont financées sur le budget de l'UE, il est prévu que les institutions de financement de développement soutiennent les investissements restants dans le cadre de la stratégie «Global Gateway».

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la communication conjointe intitulée «La stratégie «Global Gateway»», JOIN(2021) 30 du 1.12.2021, p. 10.

Une autre aide financière de l'UE pour les pays partenaires soutenus par les garanties budgétaires

08 En plus des opérations de garantie signées dans le cadre du FEDD+, la GAE soutient aussi les prêts au titre de l'assistance macrofinancière et les prêts Euratom:

- o entre 2021 et juin 2024, l'UE a approuvé plus de 8,5 milliards d'euros de prêts au titre de l'assistance macrofinancière (AMF). L'*annexe II* en présente une ventilation par pays bénéficiaire, avec les montants des provisionnements correspondants. En 2024, la Commission a proposé d'accorder des prêts

⁴ Projet de budget de l'UE pour 2025, état prévisionnel pour l'année 2025, SEC(2024) 250 du 19.6.2024, p. 63.

supplémentaires à l'Égypte (jusqu'à 4 milliards d'euros) et à la Jordanie (500 millions d'euros)⁵;

- o pour la période 2021-2027, la GAE est censée couvrir jusqu'à 300 millions d'euros de **prêts Euratom** accordés à des pays partenaires du voisinage de l'UE. Cependant, la Commission a versé le dernier prêt Euratom de la période 2014-2020 en décembre 2021, et aucun nouveau prêt Euratom n'a été signé depuis lors.

Étendue du présent avis

Étendue

09 Le présent avis repose sur l'article 42, paragraphe 5, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#), qui fait obligation à la Commission d'évaluer certains aspects de la GAE (voir [encadré 1](#)) et d'assortir le rapport d'évaluation d'un avis de la Cour des comptes européenne.

Encadré 1 – Article 42, paragraphe 5, du règlement IVCDCl – Europe dans le monde – Évaluation

«Conformément aux dispositions spécifiques du règlement financier en matière de rapports, au plus tard le 31 décembre 2024 et tous les trois ans par la suite, la **Commission procède**, sur la base d'une évaluation externe, à **une évaluation de l'utilisation et du fonctionnement de la garantie pour l'action extérieure, en particulier sa contribution aux objectifs généraux, les résultats atteints et son additionnalité**. La Commission présente ce rapport d'évaluation au Parlement européen et au Conseil. Ce rapport d'évaluation est **assorti d'un avis de la Cour des comptes**. Le rapport d'évaluation et l'avis de la Cour des comptes sont rendus publics.»

10 Le 15 mai 2024, la Commission a présenté la série de documents suivante:

- o le rapport [COM\(2024\) 208](#) de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à l'évaluation des instruments de financement extérieur de l'Union européenne pour les cadres financiers pluriannuels (CFP) 2014-2020 et 2021-2027;

⁵ Projet de budget de l'UE pour 2025, 19.6.2024, [état prévisionnel](#), p. 67.

- le document de travail des services de la Commission [SWD\(2024\) 133](#) qui l'accompagne (ci-après l'«évaluation»);
- une étude externe (commandée auprès d'un consultant externe) comportant:
 - un [rapport de synthèse](#),
 - des [annexes](#).

11 L'évaluation associe une évaluation finale de nombreux instruments de l'action extérieure utilisés pendant le CFP 2014-2020 à une évaluation à mi-parcours de plusieurs instruments de l'action extérieure établis au titre du CFP 2021-2027 en cours⁶. Dans le document de travail de ses services (SWD), la Commission affirmait que l'évaluation comportait celle de la GAE imposée par l'article 42, paragraphe 5, du [règlement IVCDCI – Europe dans le monde](#).

12 Le 24 juin 2024, le Conseil a adopté des conclusions sur l'évaluation effectuée par la Commission, en indiquant entre autres qu'il «attend avec intérêt de débattre de l'avis de la Cour des comptes sur la garantie pour l'action extérieure, conformément à l'article 42, paragraphe 5, du [règlement IVCDCI – Europe dans le monde](#)»⁷.

13 Dans le présent avis, nous jugeons l'exhaustivité et la qualité de l'évaluation réalisée par la Commission. L'avis est fondé sur un examen de la série de documents énumérés au point **10**. Il s'articule autour des questions ci-après.

- Dans la partie «Observations spécifiques», nous examinons si:
 - la GAE mériterait qu'une évaluation distincte lui soit consacrée, au lieu de s'inscrire dans une évaluation plus large des instruments de l'action extérieure;
 - l'évaluation de la GAE est conforme à toutes les exigences de l'article 42, paragraphe 5, du [règlement IVCDCI – Europe dans le monde](#);

⁶ L'[IVCDCI – Europe dans le monde](#) (y compris son volet FEDD+/GAE), l'[instrument d'aide de préadhésion III \(IAP III\)](#), l'[instrument européen relatif à la coopération internationale en matière de sûreté nucléaire \(ICSN\)](#), ainsi que la [décision d'association outre-mer](#), y compris le Groenland.

⁷ Point 8, sous k), des [conclusions du Conseil](#) intitulées «Évaluation à mi-parcours de l'instrument de financement extérieur IVCDCI – Europe dans le monde», réf.: 11343/24, du 24.6.2024.

- o la Commission évalue le montant maximal garanti au titre de la GAE, comme cela est requis en vertu de l'article 42, paragraphe 4, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#);
 - o l'évaluation réalisée par la Commission reflète correctement les constatations présentées dans l'étude externe qui la sous-tend;
 - o la Commission a apprécié dans son évaluation les autres critères définis pour la GAE dans le [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#).
- Au-delà de notre examen de l'évaluation, nous déterminons, dans la partie «Points supplémentaires à prendre en considération», si la Commission respecte toutes les exigences en matière d'établissement de rapports et de transparence définies pour la GAE.

14 Pour compléter notre analyse, nous avons consulté le secrétariat général de la Commission ainsi que ses directions générales des partenariats internationaux (DG INTPA), du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR), des affaires économiques et financières (DG ECFIN) et du budget (DG BUDG). Nous avons aussi consulté la Banque européenne d'investissement, qui est le principal partenaire de mise en œuvre pour le FEDD+.

15 Le présent avis s'appuie sur plusieurs de nos publications précédentes relatives aux prêts, aux garanties et aux financements innovants de l'aide fournie par l'UE à des pays partenaires (voir [annexe III](#)). Nous faisons notamment référence à notre [avis 07/2020](#), élaboré sur la base du [rapport sur la mise en œuvre](#) du FEDD, établi par la Commission et publié en 2020 (voir [encadré 2](#)).

Encadré 2 – Avis 07/2020 accompagnant le rapport de la Commission sur la mise en œuvre du FEDD

Dans cet avis, la Cour avait conclu, entre autres, qu'un examen des procédés opérationnels du FEDD devait encore être réalisé et que le levier financier du FEDD figurant dans le rapport sur la mise en œuvre pourrait ne pas être fiable. Elle avait ajouté que ce rapport de la Commission manquait d'informations sur les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif fixé concernant la proportion minimale de financement au titre de la garantie FEDD consacré à l'action pour le climat, en raison du stade de mise en œuvre, peu avancé à l'époque. La Cour avait également souligné que l'évaluation du fonds de garantie du FEDD faisait toujours défaut et que le cadre de résultats du FEDD devait être amélioré.

Limitations de notre avis

16 Le présent avis ne constitue pas une réexécution de l'évaluation faite par la Commission. Il ne porte pas sur les mécanismes de garantie créés récemment dans le cadre de la facilité pour l'Ukraine ou de celle en faveur des Balkans occidentaux, qui ne font pas partie de la GAE et n'ont été établis qu'une fois l'évaluation terminée. Ces deux facilités ont fait l'objet d'avis précédents de la Cour des comptes européenne (ci-après «la Cour»)⁸.

17 Étant donné que l'évaluation effectuée par la Commission n'a pas couvert tous les aspects requis pour apprécier la GAE (voir points [25](#) à [45](#)), nous ne sommes pas en mesure de formuler une observation sur chaque aspect mentionné à l'article 42, paragraphe 5, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#).

⁸ [Avis 03/2023](#) sur la facilité pour l'Ukraine et [avis 01/2024](#) sur la facilité en faveur des Balkans occidentaux.

Observations spécifiques

L'évaluation de la garantie pour l'action extérieure s'inscrit dans une évaluation plus large des instruments de l'action extérieure

Une évaluation conjointe de plusieurs instruments

18 La portée de l'évaluation effectuée par la Commission est large, car celle-ci a décidé d'en réaliser une seule concernant plusieurs instruments de financement (voir point **11**). La Commission a certes expliqué les raisons de cette décision⁹, mais cette approche diffère des pratiques antérieures. À titre d'exemple, la Commission avait publié en 2017 dix évaluations distinctes consacrées à différents instruments de l'action extérieure.

19 En tant que nouvel instrument impliquant des financements élevés, la GAE aurait mérité qu'une évaluation spécifique lui soit consacrée, ce qui aurait d'ailleurs mieux traduit le fait que l'obligation d'évaluer la GAE fasse l'objet, à l'article 42 du [règlement IVDCI – Europe dans le monde](#), d'un paragraphe distinct prévoyant des critères d'évaluation spécifiques pour cette garantie. En outre, étant donné que la GAE doit être évaluée tous les trois ans, une évaluation spécifique aurait pu constituer une base solide pour l'avenir.

Présentation du rapport d'évaluation de la Commission à la Cour des comptes européenne

20 La Commission a publié l'évaluation le 15 mai 2024 et le Conseil a adopté des conclusions à cet égard le 24 juin 2024 (voir points **10** et **12**). Or, l'article 42, paragraphe 5, dispose explicitement que le rapport d'évaluation de la Commission «est assorti d'un avis de la Cour des comptes» (soulignement ajouté). Il aurait dès lors été préférable que l'évaluation de la Commission soit publiée en même temps que l'avis de la Cour.

⁹ [SWD\(2024\) 133](#), *Evaluation of the European Union's External Financing Instruments for the 2014-2020 and 2021-2027 Multiannual Financial Frameworks*, p. 9.

Limitations de l'évaluation

21 La Commission a considéré que le processus d'évaluation était fiable, en précisant que la force probante des éléments recueillis avait été jugée bonne¹⁰. Toutefois, elle a reconnu que l'étude externe présentait les limitations ci-après¹¹, qui ont nui à l'évaluation de la GAE.

- 1) L'évaluation a été axée sur la mise en place rationalisée des instruments de l'action extérieure pour le CFP 2021-2027, et donc pas sur les données au niveau des projets.
- 2) Le FEDD+ en est à un stade précoce de sa mise en œuvre (la Commission affirme que pour compenser cet inconvénient, elle s'est appuyée sur les enseignements tirés de l'ancien FEDD).
- 3) La longueur de la mise en œuvre du FEDD+ compromet l'appréciation de la valeur ajoutée de l'instrument.
- 4) Il est trop tôt pour pouvoir tirer une conclusion sur les impacts et les résultats du FEDD+.
- 5) L'ampleur des objectifs et la mise en œuvre des instruments de financement extérieur dans de nombreux pays compliquent l'agrégation et la comparaison des données.
- 6) Le soutien apporté par l'UE n'est que l'un des facteurs ayant contribué à l'obtention des résultats.

22 En outre, les auteurs de l'étude externe reconnaissent que l'équipe d'évaluation n'a été en mesure de réaliser qu'une appréciation partielle de la mise en œuvre du FEDD+¹². L'étude externe a couvert uniquement la période allant jusqu'au 31 décembre 2022¹³ et reflète donc la situation près de 18 mois avant la publication de l'évaluation.

¹⁰ Document SWD(2024) 133, p. 77 et 78.

¹¹ Ibidem.

¹² Étude externe, volume I, p. 10.

¹³ Document SWD(2024) 133, p. 4.

Avis négatif du comité d'examen de la réglementation

23 Le [comité d'examen de la réglementation](#) a pour mission de garantir la qualité d'une sélection d'évaluations. Or, ce comité a émis un avis négatif sur une version provisoire de l'évaluation réalisée par la Commission, comme il l'a fait pour 11 des 44 évaluations qui lui ont été soumises pour examen entre 2020 et 2024¹⁴. Dans le cas qui nous occupe, le comité a cependant conclu que le projet d'évaluation présenté comportait des lacunes importantes¹⁵ et a recommandé d'en clarifier pas moins de 12 aspects.

24 La resoumission d'une évaluation au comité pour un second avis est facultative. La Commission a plutôt décidé de donner suite aux recommandations du comité directement dans la version publiée. Elle a expliqué comment chaque recommandation avait été prise en compte dans la version finale¹⁶. Le secrétariat général de la Commission, qui fournit un appui au comité, a expliqué que l'évaluation finale avait été approuvée dans le cadre de la consultation interservices normale au sein de la Commission. En ce qui concerne la GAE, nous observons néanmoins que certaines recommandations, telles que celle sur l'évaluation de l'efficacité¹⁷ ou celle sur la présentation de l'utilisation des éléments probants sous-jacents et de leur fiabilité¹⁸, n'ont pas été intégralement mises en œuvre (voir aussi points [26](#) à [34](#)).

L'évaluation, par la Commission, de la garantie pour l'action extérieure est incomplète

25 L'article 42, paragraphe 5, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#) fait obligation à la Commission d'évaluer l'utilisation et le fonctionnement de la GAE, en particulier «sa contribution aux objectifs généraux, les résultats atteints et son additionnalité». Ces critères d'évaluation diffèrent de ceux énoncés dans les lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation, selon lesquelles les évaluations devraient être axées sur l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la

¹⁴ [Rapport annuel relatif à 2023](#) du comité d'examen de la réglementation, tableau 1, mars 2024.

¹⁵ [Avis du comité d'examen de la réglementation](#), réf.: Ares(2024) 1186811 du 16.2.2024.

¹⁶ Document [SWD\(2024\) 133](#), p. 73 à 76.

¹⁷ [Avis du comité d'examen de la réglementation](#), recommandation n° 4 sur la réalisation des objectifs et recommandation n° 5 sur l'évaluation en ce qui concerne les réalisations, les résultats et les impacts.

¹⁸ *Ibidem*, recommandations n^{os} 3 et 10.

cohérence et la valeur ajoutée européenne¹⁹. L'évaluation fait explicitement référence aux exigences prévues à l'article 42, paragraphe 5, mais ne les couvre pas suffisamment.

La «contribution aux objectifs généraux» n'est pas suffisamment couverte

26 L'évaluation ne couvre pas suffisamment le critère relatif à la «contribution aux objectifs généraux» énoncé dans le règlement IVCDCl – Europe dans le monde. La Commission reconnaît l'existence d'une limitation à cet égard en affirmant dans son évaluation qu'il serait prématuré de tirer une conclusion définitive sur les impacts et les résultats du FEDD+²⁰ (voir aussi point **21**, sous **(4)**). Parallèlement, elle soutient néanmoins que toutes les modalités de mise en œuvre, les subventions, l'aide budgétaire, le mixage ou les garanties budgétaires au titre du FEDD+ contribuent à atteindre les objectifs et valeurs cibles de l'IVCDCl – Europe dans le monde²¹. Par la suite, elle conclut que l'utilisation de la GAE ainsi que celle du FEDD+ en général est en bonne voie pour contribuer à la réalisation des objectifs généraux²². Cette affirmation repose sur les retours d'information des États membres et des institutions de financement du développement (IFD) et non sur une appréciation de la contribution réelle du FEDD+.

27 Par ailleurs, la Commission n'indique pas dans l'évaluation si le FEDD+ a contribué à la réalisation des objectifs qui lui étaient spécifiquement assignés²³, tels que «s'attaquer aux causes profondes» de la migration irrégulière, ni dans quelle mesure il a participé à la réalisation des objectifs de développement durable, ni même s'il a favorisé l'atténuation du changement climatique. Dans notre avis 07/2020, nous avons souligné que ces informations faisaient défaut dans l'évaluation du FEDD précédent²⁴. Dans l'évaluation actuelle, la Commission affirme avoir couvert le FEDD²⁵.

¹⁹ Document SWD(2021) 305 du 3.11.2021 intitulé *Better Regulation Guidelines*.

²⁰ Document SWD(2024) 133, p. 78.

²¹ *Ibidem*, p. 38.

²² *Ibidem*, p. 60.

²³ Article 31, paragraphe 2, du règlement IVCDCl – Europe dans le monde.

²⁴ Avis 07/2020 de la Cour des comptes européenne accompagnant le rapport de la Commission sur la mise en œuvre du Fonds européen pour le développement durable, point 32.

²⁵ Document SWD(2024) 133, p. 77.

Cependant, elle n’y mentionne aucune information sur la contribution de ce dernier à la réalisation des objectifs susmentionnés.

Manque d’informations sur les résultats atteints et sur la performance opérationnelle

28 L’évaluation manque d’informations sur les «résultats atteints». La Commission y reconnaît aussi une limitation à cet égard (voir point **21**, sous **(2)**), et elle explique que le FEDD+ était à un stade précoce de sa mise en œuvre lorsque l’évaluation a été réalisée. La Commission n’a toutefois pas utilisé toutes les informations disponibles publiquement au moment où elle a élaboré son évaluation.

29 Dans l’évaluation, la Commission affirme que pour compenser le manque d’éléments probants disponibles pour le FEDD+, elle a fondé son analyse sur les enseignements tirés du cadre d’investissement du FEDD précédent. Pourtant, l’évaluation ne comporte pas non plus d’informations sur les résultats atteints grâce à ce dernier.

30 L’évaluation manque d’informations sur la performance opérationnelle réelle du FEDD+. Elle expose l’état d’avancement des différentes fenêtres²⁶, mais uniquement du point de vue des montants des accords de garantie conclus. Elle ne présente ni les montants des opérations d’investissement signées ni les montants décaissés, ce qui est regrettable car pour les fenêtres d’investissement 1 et 4, ces chiffres étaient disponibles en juin 2023²⁷, soit avant la publication de l’évaluation.

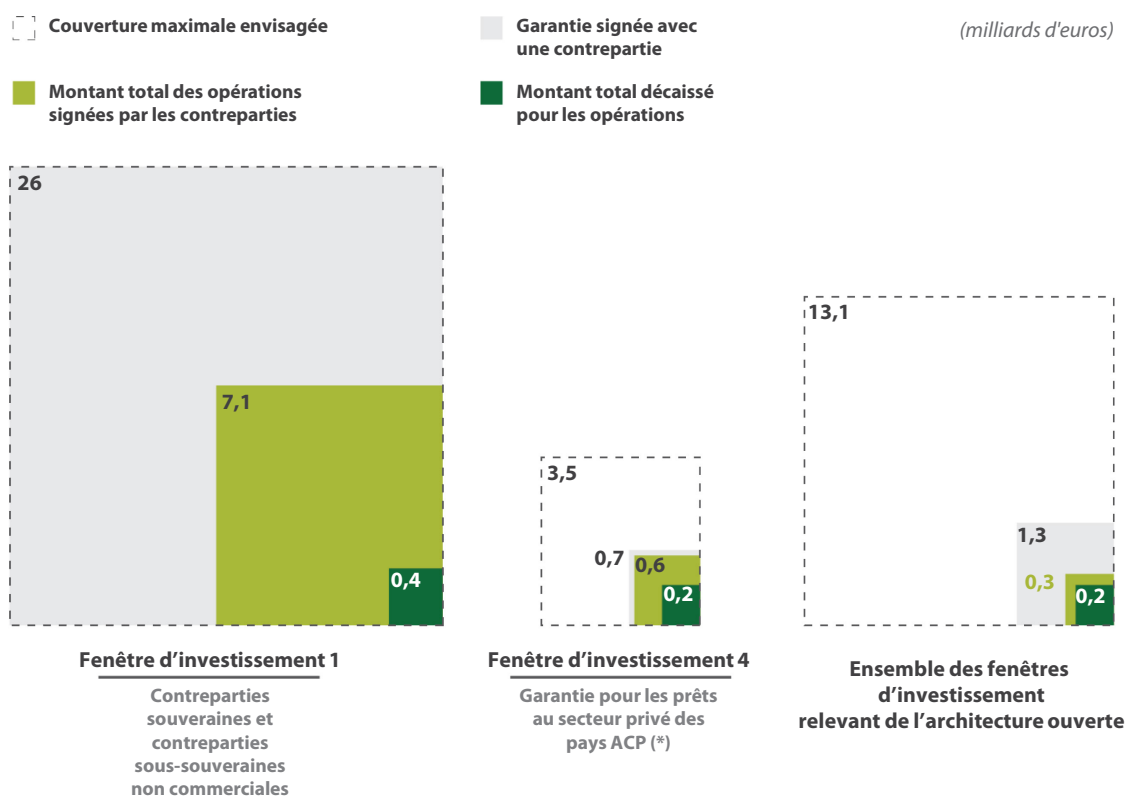
31 Compte tenu du manque d’informations sur la performance opérationnelle, nous avons analysé les dernières données publiques²⁸. À la fin de 2023, la Commission avait conclu des accords de garantie pour un total de quelque 28 milliards d’euros, à savoir 70 % de la capacité de garantie totale envisagée pour le FEDD+. Cependant, la **figure 4** montre que les IFD participantes avaient signé des opérations d’investissement pour environ 7,9 milliards d’euros à la fin de 2023, ce qui correspond à 20 % de la capacité de garantie totale envisagée au titre du FEDD+. Elle fait aussi apparaître que les progrès réalisés ont été inégaux d’une fenêtre d’investissement à l’autre.

²⁶ Document SWD(2024) 133, p. 28.

²⁷ [Projet de budget pour 2024, document de travail XI](#) du 7.6.2023, p. 76.

²⁸ [Projet de budget de l’UE pour 2025, document de travail XI](#), p. 78.

Figure 4 – La performance opérationnelle du FEDD+ au 31 décembre 2023



Remarque: Pour la fenêtre d'investissement 1, un accord de garantie a été signé pour un montant correspondant à la couverture maximale envisagée.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du projet de budget de l'UE pour 2025, [document de travail XI](#) sur les garanties budgétaires, le fonds commun de provisionnement et les passifs éventuels, p. 78.

32 La fenêtre d'investissement 1, pour laquelle la Commission et la BEI ont conclu un accord de garantie le 29 avril 2022, est celle pour laquelle les progrès les plus importants ont été réalisés. Selon le rapport de la Commission sur les garanties budgétaires²⁹, les opérations signées au titre de la fenêtre d'investissement 1 se sont élevées à plus de 7 milliards d'euros. Il n'y est cependant pas mentionné qu'un tiers de ces opérations ont été signées avant la conclusion de l'accord de garantie. Entre 2019 et 2021, le Conseil d'administration de la BEI a signé ou approuvé 37 opérations représentant plus de 2,3 milliards d'euros³⁰, qui ont ensuite été intégrés à la garantie FEDD+.

²⁹ Projet de budget de l'UE pour 2025, [document de travail XI](#), p. 78.

³⁰ Accord de garantie au titre du FEDD+ pour la fenêtre d'investissement spécifique 1, 29.4.2022, annexe intitulée *Schedule 5 – InfraPack and transitional operations*, p. 64 à 66.

33 Des opérations d'une valeur de 554 millions d'euros ont été signées au titre de la fenêtre d'investissement 4. En revanche, au moment de l'élaboration du présent avis, les négociations en vue de la signature d'un accord de garantie étaient en cours pour la fenêtre d'investissement 2 et n'avaient pas encore commencé pour la fenêtre d'investissement 3 (voir [figure 2](#) ci-avant pour toutes les fenêtres d'investissement établies). À la fin de 2023, la Commission avait conclu dans le cadre de l'«architecture ouverte» 10 accords de garantie pour un total de quelque 1,3 milliard d'euros, à savoir environ 10 % du montant envisagé pour l'«architecture ouverte» dans son ensemble. Il convient de noter que le règlement IVCDCl – Europe dans le monde a assigné à la Commission le délai du 31 décembre 2027 pour la conclusion de tous les accords de garantie au titre du FEDD+³¹. En 2020, nous avons déjà signalé la lenteur de la mise en œuvre du FEDD précédent³².

34 Dans ce contexte, la Commission a expliqué que les négociations en vue de conclure des accords de garantie n'ont pu commencer qu'à l'issue de l'exercice de programmation pour l'IVCDCl – Europe dans le monde (voir points [57](#) à [59](#)). En outre, elle s'est surtout efforcée dans un premier temps de conclure avec la BEI l'accord de garantie pour la fenêtre d'investissement 1, compte tenu de son volume, puis a poursuivi avec la négociation des accords relevant de l'«architecture ouverte». La Commission a aussi relevé que le rythme des négociations s'était accéléré en 2023 et en 2024.

Peu d'informations sur l'«additionnalité»

35 L'article 2, paragraphe 10, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#) donne une définition précise de l'«additionnalité» (voir [encadré 3](#)), qui était l'un des principaux éléments à prendre en considération dans l'évaluation visée à l'article 42, paragraphe 5, du même règlement.

³¹ Article 31, paragraphe 4, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#).

³² [Avis 07/2020](#) de la Cour des comptes européenne, points 34 et 66.

Encadré 3 – Exigences en matière d’additionnalité

- 1) Le soutien au titre de la GAE dans le cadre du FEDD+ est censé contribuer au développement durable au moyen d’opérations qui n’auraient pas pu être menées sans cette garantie ou qui parviennent à des résultats bien meilleurs que ceux qu’il aurait été possible d’obtenir autrement.
- 2) En vertu du principe d’additionnalité également, les opérations soutenues par la GAE se doivent d’attirer des fonds privés et de remédier aux défaillances du marché ou à des situations d’investissement sous-optimales. De plus, elles sont censées améliorer la qualité, la viabilité, l’impact ou l’importance d’un investissement.
- 3) Selon ce principe également, les opérations de la GAE ne remplacent pas le soutien d’un État membre, un financement privé ou une autre intervention financière de l’UE ou internationale. En outre, le respect de ce principe doit permettre d’éviter le déplacement d’autres investissements publics ou privés sauf dans des cas dûment justifiés conformément aux objectifs et aux principes du règlement IVCDI – Europe dans le monde.
- 4) Les projets soutenus par la GAE sont censés avoir un profil de risque plus élevé que celui des portefeuilles dans lesquels les IFD éligibles investiraient dans le cadre de leurs politiques normales d’investissement.

Mobilisation d’investissements supplémentaires

36 L’évaluation ne comporte guère d’informations sur la capacité du FEDD+ à mobiliser des investissements supplémentaires. Elle fait état d’une limitation concernant l’appréciation de la valeur ajoutée du FEDD+ (voir point **21**, sous **(3)**). Elle ne porte que sur la valeur ajoutée de la fenêtre relevant de l’«architecture ouverte», définie comme la mobilisation des financements et des compétences supplémentaires de plusieurs institutions financières multilatérales et d’institutions de financement du développement. D’après les constatations de l’évaluation, la valeur ajoutée de la fenêtre relevant de l’«architecture ouverte» du FEDD+ est étayée par la forte souscription au premier appel à propositions lancé au titre de cette architecture³³. Il n’est cependant pas expliqué dans quelle mesure la GAE a contribué à mobiliser des investissements supplémentaires ou si cela aurait été possible sans la GAE.

³³ Document SWD(2024) 133, p. 60.

«Attraction» de financements en provenance du secteur privé

37 L'évaluation ne comporte guère d'informations sur l'attraction d'investissements du secteur privé ou sur la capacité du FEDD+ à mobiliser des investissements provenant d'autres sources. Dans son rapport, la Commission affirme que le FEDD+ permet l'utilisation d'un volume limité de ressources financières publiques de l'UE en tant que levier pour d'autres investissements publics et privés³⁴. Cette affirmation contraste toutefois avec une autre, la Commission faisant remarquer dans une autre section du rapport qu'il est trop tôt pour apprécier la capacité du FEDD+ à attirer des investissements privés à grande échelle en raison de la longueur du processus de mise en œuvre des instruments financiers³⁵. Il se peut que ce soit le cas, mais l'évaluation ne comporte pas non plus la moindre tentative d'estimer le montant des investissements du secteur privé que le FEDD+ est censé en définitive attirer.

38 En revanche, dans une évaluation récente du [programme InvestEU](#), qui apporte des garanties au sein de l'UE, la Commission a estimé à la fois l'effet de levier et l'effet multiplicateur³⁶, ce qui constitue l'un des indicateurs de performance clés du programme. À l'instar du FEDD+, le programme InvestEU a été établi en 2021, même s'il faut admettre qu'il opère dans des marchés moins nombreux et bien moins difficiles.

39 En outre, nous relevons que la Commission n'a pas défini l'«effet de levier» attendu lorsqu'elle a proposé la mise en place du FEDD+ en 2018. Ni la proposition de règlement établissant l'IVCDCl – Europe dans le monde³⁷ ni l'analyse d'impact qui l'accompagnait³⁸ ne comportaient la moindre estimation des contributions en provenance d'autres sources. Par la suite, la Commission a énoncé, dans sa communication sur la stratégie «Global Gateway» en 2021, l'objectif de mobiliser au total jusqu'à 135 milliards d'euros d'investissements en provenance des

³⁴ [Ibidem](#), p. 42.

³⁵ [Ibidem](#), p. 60.

³⁶ Document [SWD\(2024\) 228](#) du 30.9.2024 intitulé *InvestEU interim evaluation*, p. 36, 37 et 61.

³⁷ Proposition de règlement établissant l'IVCDCl – Europe dans le monde, [COM\(2018\) 460](#) du 14.6.2018.

³⁸ Analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement établissant l'IVCDCl – Europe dans le monde, [SWD\(2018\) 337](#) du 14.6.2018.

garanties FEDD+³⁹ (voir *figure 3*). Cela correspondrait à environ 3,5 fois la capacité de garantie du FEDD+, qui est de 39,1 milliards d'euros. Toutefois, étant donné la complexité et la diversité des marchés dans lesquels évolue le FEDD+, ainsi que la variété des instruments utilisés – qui vont des prêts souverains en Afrique subsaharienne à des opérations dans le secteur privé dans le voisinage de l'UE –, la Commission n'a défini aucune valeur cible explicite pour le FEDD+ pris dans son ensemble. Elle a expliqué que l'effet de levier est apprécié lors de la phase d'approbation pour chaque opération d'investissement.

40 À cet égard, la Commission affirme dans son évaluation qu'en raison de l'effet de levier des garanties et des contributions apportées par le mixage, il est estimé que le FEDD+ a la capacité de mobiliser plus de 500 milliards d'euros d'investissements sur la période 2021-2027, en grande partie en provenance du secteur privé⁴⁰. Cette estimation est bien supérieure aux 135 milliards d'euros présentés dans la communication de la Commission de 2021 sur la stratégie «Global Gateway». Selon la Commission, cette différence est essentiellement due au fait que les 135 milliards d'euros n'incluent pas les contributions provenant du mixage. De plus, la Commission doit mesurer l'effet de levier conformément aux règles et pratiques internationales, telles que la méthode de l'Organisation de coopération et de développement économiques⁴¹. Dans l'évaluation, elle n'indique pas si c'était le cas. En l'absence d'informations détaillées sur la façon dont la Commission mesure l'effet de levier, nous ne pouvons déterminer si les estimations présentées dans l'évaluation sont réalistes.

41 Par ailleurs, l'évaluation ne comporte aucune information sur les ressources privées mobilisées grâce au FEDD précédent, ce qui est regrettable, étant donné que la Commission affirme avoir couvert le FEDD dans l'évaluation et que les informations étaient disponibles au moment de son élaboration⁴².

³⁹ Communication conjointe sur la stratégie «Global Gateway», JOIN(2021) 30 du 1.12.2021, p. 11.

⁴⁰ SWD(2024) 133, p. 28.

⁴¹ Considérant 65 du règlement IVCDCl – Europe dans le monde.

⁴² Projet de budget de l'UE pour 2025, document de travail XI, p. 46.

Remplacement des aides provenant d'autres sources

42 L'évaluation ne comporte aucune information indiquant si le FEDD+ garantit que «les opérations [...] ne remplacent pas le soutien d'un État membre, un financement privé ou une autre intervention financière de l'Union ou internationale, et qu'elles évitent une éviction d'autres investissements publics ou privés», comme l'exige la définition de l'additionnalité⁴³.

Projets ayant un profil de risque plus élevé

43 Dans l'évaluation, la Commission n'a pas cherché à déterminer si le profil de risque des opérations soutenues par la GAE est plus élevé que celui des portefeuilles dans lesquels les IFD éligibles investiraient «dans le cadre de leurs politiques normales d'investissement»⁴⁴. Elle souligne de manière générale que le FEDD+ peut certes réduire le risque dans les opérations d'investissement⁴⁵, mais elle reconnaît aussi que dans les pays fragiles/moins développés, l'appétence au risque des IFD est limitée⁴⁶.

44 En ce qui concerne l'évaluation des risques, la Commission relève des problèmes concernant la fixation du prix des garanties. Les accords de garantie définissent les frais que les IFD doivent payer. Ces frais devraient refléter le niveau de risque couvert par le budget de l'UE. Conformément au règlement financier⁴⁷, la Commission a appliqué des remises stratégiques destinées à encourager les IFD à investir dans des contextes particulièrement difficiles, par exemple dans des pays fragiles ou touchés par des conflits. Pour la fenêtre d'investissement 1, qui fait partie des fenêtres spécifiques de la BEI et qui implique des investissements publics, la Commission n'applique aucun frais. Pour les garanties relevant de l'«architecture ouverte», le taux des frais appliqués varie de 0,2 % à 4 % selon le profil de risque des portefeuilles.

⁴³ Article 2, paragraphe 10, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#).

⁴⁴ [Ibidem](#).

⁴⁵ Document [SWD\(2024\) 133](#), p. 60.

⁴⁶ [Ibidem](#), p. 124.

⁴⁷ Article 209, paragraphe 2, point g), du [règlement \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) (ci-après le «règlement financier»). Veuillez noter que le 23 septembre 2024, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un [règlement de refonte \(UE, Euratom\) 2024/2509](#).

45 L'évaluation fait état des préoccupations des IFD concernant le modèle d'établissement des prix, indiquant qu'en matière de tarification et de risque, les IFD appellent à davantage de transparence, y compris en demandant l'accès à un modèle de simulation de l'établissement des prix⁴⁸. Au cours d'un entretien, des agents de la BEI ont expliqué que même des frais peu élevés appliqués à des garanties sont répercutés en définitive sur les intermédiaires financiers et les bénéficiaires finaux. Ces frais viennent majorer ceux déjà ajoutés par les IFD aux prix fixés par la Commission. Cela risque de rendre une opération d'investissement moins compétitive.

Absence d'évaluation du montant maximal de la garantie

46 En plus des exigences en matière d'évaluation énoncées dans son article 42, paragraphe 5, le [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#) impose aussi à la Commission d'évaluer «le montant maximal de la garantie pour l'action extérieure»⁴⁹. Le plafond global pour la couverture par la GAE est fixé à 53,5 milliards d'euros⁵⁰, avec un provisionnement allant jusqu'à 10 milliards d'euros sur le budget de l'UE⁵¹. Sous certaines conditions, la Commission peut modifier ces plafonds. Les provisions sont financées au moyen de crédits des programmes géographiques relevant du règlement IVCDCl – Europe dans le monde, ainsi que de crédits de l'instrument d'aide de préadhésion III et de l'instrument européen relatif à la coopération internationale en matière de sûreté nucléaire. Ces crédits sont transférés dans un compartiment spécifique du «fonds commun de provisionnement» mis en place au sein du budget de l'UE. Des provisions sont détenues dans ce fonds commun de provisionnement pour couvrir les responsabilités financières découlant d'instruments financiers, de garanties budgétaires ou de l'assistance financière allouée par le budget de l'UE⁵².

47 La capacité de garantie réelle de la GAE dépend du taux de provisionnement appliqué à ses composantes. Ce taux était initialement établi pour osciller entre 9 % pour les opérations souveraines (et sous-souveraines) et 50 % pour les opérations plus risquées impliquant le secteur privé (voir [figure 5](#)).

⁴⁸ Document [SWD\(2024\) 133](#), p. 125.

⁴⁹ Article 42, paragraphe 4, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#).

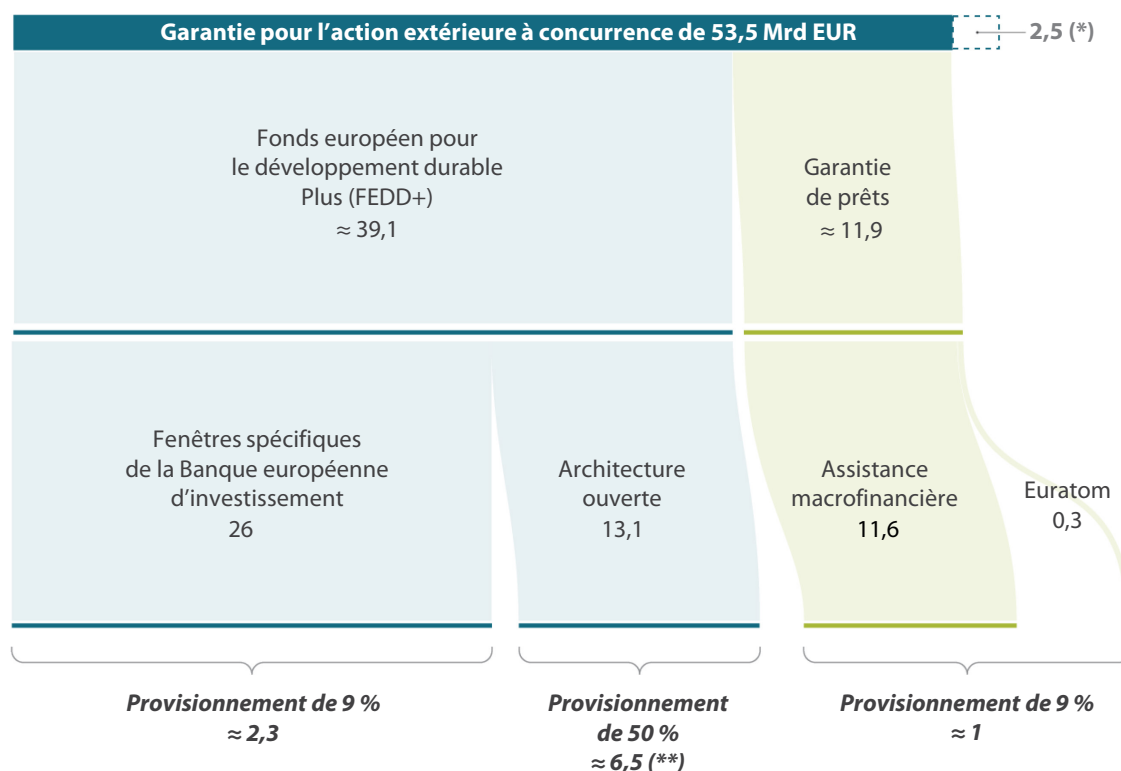
⁵⁰ [Ibidem](#), article 31, paragraphe 4.

⁵¹ [Ibidem](#), article 31, paragraphe 5.

⁵² Article 212 du [règlement financier](#).

Figure 5 – Provisionnement de la garantie pour l'action extérieure

(milliards d'euros)



Remarque:

- (*) La GAE peut couvrir des opérations d'investissement à concurrence d'un plafond théorique de 53,5 milliards d'euros. La capacité de garantie réelle s'élève à quelque 51 milliards d'euros.
- (**) La garantie pour le secteur privé des pays ACP relevant de la fenêtre d'investissement spécifique 4 de la BEI n'est que partiellement financée au titre de la GAE: 500 millions d'euros sous la forme d'une couverture de garantie provenant de l'«architecture ouverte», provisionnée à 50 %. Cette fenêtre d'investissement est essentiellement financée par des remboursements provenant de la facilité d'investissement ACP préexistante.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du projet de budget de l'UE pour 2025, [document de travail XI](#) sur les garanties budgétaires, le fonds commun de provisionnement et les passifs éventuels, p. 72.

48 L'évaluation n'a pas porté sur la capacité de garantie maximale, ce qui est requis en vertu de l'article 42, paragraphe 4, du règlement IVDCI – Europe dans le monde. La seule appréciation exprimée à cet égard est que vu le très vif intérêt manifesté à bénéficier de la couverture de la garantie de l'UE par les IFD, le montant maximal fixé dans le règlement IVDCI – Europe dans le monde est approprié⁵³. L'évaluation n'a toutefois pas visé à déterminer si ce plafond est adéquat pour permettre à la GAE d'atteindre les objectifs définis dans le règlement IVDCI – Europe dans le monde.

⁵³ Document SWD(2024) 133, p. 59 et 60.

49 En outre, la Commission n'a pas cherché à évaluer le caractère approprié de la ventilation indicative du provisionnement entre les composantes de la GAE, à savoir les garanties FEDD+, les prêts au titre de l'AMF et les prêts Euratom. En raison de l'absence d'une telle évaluation, la Commission n'appréhende pas les implications que le prêt de 100 millions d'euros de la BEI à l'Ukraine approuvé en 2023 (voir points **50** à **52**) ou les prêts au titre de l'AMF proposés récemment à d'autres pays partenaires (voir point **53**) risquent d'avoir pour la capacité de garantie globale de la GAE.

Provisionnement pour les prêts octroyés par la Banque européenne d'investissement en faveur de l'Ukraine

50 Dans le contexte de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, l'UE continue de soutenir l'Ukraine par différents canaux⁵⁴, y compris un accord de garantie conclu récemment au titre du FEDD+⁵⁵.

51 En juin 2023, la Commission a décidé d'utiliser une partie de la GAE pour couvrir un nouveau prêt de 100 millions d'euros de la BEI à l'Ukraine⁵⁶. Compte tenu des risques exceptionnels encourus, ces prêts sont provisionnés à 70 %⁵⁷. Ce taux de provisionnement est conforme à une décision antérieure de renforcer le provisionnement pour les prêts accordés à l'Ukraine⁵⁸. Cependant, il est aussi plus élevé que le taux maximal de 50 % initialement envisagé pour la GAE⁵⁹.

52 Nous ne remettons pas en cause le caractère exceptionnel de ce prêt de la BEI à l'Ukraine, mais il importe de relever que le provisionnement accru de ce dernier

⁵⁴ Site internet de la Commission sur l'[aide de l'UE à l'Ukraine](#).

⁵⁵ Accord intitulé *Better Futures Program*, conclu en décembre 2023 avec la Société financière internationale (garantie maximale de 90 millions d'euros).

⁵⁶ [Communiqué de presse](#) de la BEI intitulé «Nouvelle contribution de l'UE au train de mesures de soutien de la BEI en faveur de l'Ukraine afin de permettre de nouveaux prêts pour un montant de 100 millions d'euros», 13.6.2023.

⁵⁷ Rapport de la Commission sur les instruments financiers, les garanties budgétaires, l'assistance financière et les passifs éventuels, [COM\(2023\) 683](#) du 23.10.2023, p. 16.

⁵⁸ [Décision \(UE\) 2022/1628](#) du 20 septembre 2022 accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine, renforçant le fonds commun de provisionnement par des garanties des États membres et par un provisionnement spécifique pour certaines responsabilités financières liées à l'Ukraine, considérant 24 et article 12.

⁵⁹ Article 31, paragraphe 5, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#).

diminue celui qui est disponible pour la fenêtre d'investissement 1. Dès lors, la couverture de garantie disponible pour cette fenêtre d'investissement a diminué de 689 millions d'euros (des 26 725 millions d'euros de l'accord de garantie signé au montant actuel de 26 036 millions d'euros). De même, la capacité de garantie maximale attendue pour l'ensemble de la GAE a baissé pour atteindre le montant actuel de 51 036 millions d'euros⁶⁰ (avec un plafond théorique de 53 449 millions d'euros). Dans son évaluation, la Commission ne mentionne pas cette diminution.

Provisionnement en vue de l'assistance macrofinancière

53 Dans un premier temps, la Commission a plafonné le provisionnement pour les prêts au titre de l'AMF à 1,05 milliard d'euros. Au début de 2024, elle a proposé d'accorder au titre de l'AMF des prêts supplémentaires de 4 milliards d'euros à l'Égypte et de 500 millions d'euros à la Jordanie (voir [annexe II](#) pour une vue d'ensemble des prêts au titre de l'AMF). Leur approbation porterait le montant total affecté au provisionnement à 947 millions d'euros, soit un montant proche du plafond indicatif de 1,05 milliard d'euros.

54 Par conséquent, 103 millions d'euros resteraient disponibles avant que le plafond établi pour le provisionnement ne soit atteint. Sur cette base, nous estimons que l'UE ne serait en mesure de prêter qu'un montant maximal de 1,1 milliard d'euros au titre de l'AMF si le besoin s'en faisait sentir avant la fin de 2027. La DG ECFIN a expliqué que le cas échéant, la Commission réexaminerait le plafond indicatif pour l'AMF. Cependant, cela réduirait le provisionnement disponible pour le FEDD+, sauf si la Commission devait décider de modifier le plafond global du provisionnement pour la GAE.

Certaines constatations de l'étude externe ne sont pas suffisamment prises en considération dans l'évaluation réalisée par la Commission

55 L'étude externe comporte plusieurs points qui n'ont pas été conservés dans l'évaluation. Les deux documents diffèrent notamment dans leurs conclusions. La conclusion de l'évaluation réalisée par la Commission est largement positive, indiquant que le FEDD+ «a déjà démontré son effet catalyseur pour mobiliser des financements et des compétences supplémentaires, contribuant ainsi au développement et à la

⁶⁰ COM(2023) 683 du 23.10.2023, p. 15 et 16.

croissance durables»⁶¹. Les agents de la BEI que nous avons interrogés étaient d'accord avec cette affirmation et avec d'autres observations finales formulées dans l'évaluation. En revanche, la conclusion présentée dans l'étude externe souligne les difficultés rencontrées par le FEDD+, telles que des problèmes techniques persistants, la capacité insuffisante des délégations de l'UE à traiter les opérations de garantie, la perte de visibilité de l'UE ou les difficultés à utiliser les garanties dans des pays fragiles et moins développés⁶².

56 En outre, certaines constatations pertinentes pour l'évaluation de la GAE telle qu'elle est envisagée dans le règlement IVCDI – Europe dans le monde ne sont pas non plus clairement répercutées dans l'évaluation. En particulier, l'étude externe suggère de potentielles voies à suivre⁶³ (résumées ci-après) pour améliorer le fonctionnement du FEDD+. Dans son évaluation, la Commission n'indique pas assez clairement si elle entend tenir compte de ces suggestions.

- 1) Augmenter la capacité des délégations de l'UE.
- 2) Mieux intégrer le FEDD+ à l'exercice de programmation des programmes géographiques.
- 3) Renforcer la coopération avec les IFD.
- 4) Améliorer la coordination avec les parties prenantes, y compris la société civile.
- 5) Encourager les investissements dans des domaines qui ne peuvent pas bénéficier d'un appui des banques.
- 6) Augmenter le recours au mixage (subventions) dans les pays fragiles où les conditions ne sont pas appropriées pour utiliser les garanties.

Exercice de programmation et capacité des délégations de l'UE

57 Parmi les voies à suivre énumérées ci-avant, nous souhaiterions en particulier attirer l'attention sur le point 2) relatif à l'exercice de programmation des programmes géographiques, car il concerne directement l'utilisation des financements du FEDD+. L'étude externe met en exergue les difficultés de synchronisation entre le FEDD+ et cet

⁶¹ SWD(2024) 133, p. 68.

⁶² Étude externe, volume I, [rapport de synthèse](#), conclusion 5, p. 64 et 65.

⁶³ Étude externe, volume I, [rapport de synthèse](#), conclusion 5, p. 65.

exercice de programmation. Cet élément est aussi étroitement lié à la capacité des délégations de l'UE à traiter les garanties budgétaires (voir point 1)).

58 Selon l'étude externe, les lacunes en matière de capacités existaient déjà pour le FEDD relevant du CFP précédent, mais l'établissement du FEDD+ les a aggravées. Toujours d'après cette étude, l'UE a commencé à recruter des agents spécialisés, mais leur nombre n'est pas proportionnel à l'ampleur du FEDD+ ou à ses ambitions⁶⁴. Dans son évaluation, la Commission reconnaît la nécessité de poursuivre le développement des capacités administratives⁶⁵. Toutefois, elle n'y fait pas suffisamment état des difficultés relatives à la programmation et à la faible capacité des délégations de l'UE.

59 Nous avons déjà fait référence à ces difficultés dans notre rapport spécial de 2023 sur la programmation de l'IVCDI – Europe dans le monde: «L'analyse des dispositions concernant le FEDD+ a nécessité davantage d'efforts de la part des délégations de l'UE, qui manquaient d'expérience dans l'utilisation de ce nouvel instrument. Cela a retardé l'élaboration des [programmes indicatifs pluriannuels]»⁶⁶. À cet égard, nous souhaitons réitérer que le FEDD+ est une «modalité de mise en œuvre» des programmes géographiques. Lors du prochain exercice de programmation, la Commission et le SEAE devraient dès lors réaliser l'analyse du provisionnement nécessaire pour le FEDD+ uniquement au cours de la phase de mise en œuvre, de façon à éviter des retards dans le processus de programmation, conformément à notre recommandation de 2023 (acceptée par la Commission)⁶⁷.

⁶⁴ Étude externe, volume I, [rapport de synthèse](#), p. 25.

⁶⁵ Document [SWD\(2024\) 133](#), p. 43.

⁶⁶ [Rapport spécial 14/2023](#) intitulé «Programmation de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde», point 62.

⁶⁷ [Ibidem](#), recommandation n° 4.

D'autres critères relatifs à l'IVCDCl – Europe dans le monde n'ont pas été suffisamment évalués

La participation équitable des petites et moyennes contreparties n'a pas été prise en considération dans l'évaluation

60 Le règlement IVCDCl – Europe dans le monde impose à la Commission d'assurer la participation équitable des IFD éligibles, y compris les petites et moyennes entités⁶⁸. Cet aspect n'a pas été suffisamment examiné par la Commission dans son évaluation. Elle se contente de mentionner qu'avec le FEDD+, l'UE a étendu sa coopération à diverses contreparties de financement du développement⁶⁹, sans préciser les entités et les montants concernés.

61 C'est regrettable, étant donné que ces informations étaient disponibles au moment de la réalisation de l'évaluation. Avant la fin de 2023, la Commission avait signé deux accords de garantie avec des IFD moyennes, à savoir un accord de garantie portant sur 100 millions d'euros avec Finnfund et un autre portant sur 80 millions d'euros avec EDFI (une association de 15 institutions de financement du développement européennes soutenues par les pouvoirs publics)⁷⁰. Ces deux accords représentent environ 13 % de l'ensemble des garanties signées au titre de l'«architecture ouverte» à la fin de 2023.

L'attention particulière à accorder aux pays les moins avancés n'a pas été évaluée de façon exhaustive

62 Le FEDD+ est censé accorder une attention particulière aux «pays considérés comme étant en situation de fragilité ou de conflit, aux PMA [(pays les moins avancés)] et aux pays pauvres très endettés»⁷¹. Dans son évaluation, la Commission fait état de préoccupations exprimées par les États membres et les IFD concernant la façon dont le financement au titre du FEDD+, notamment moyennant l'utilisation des garanties, peut être orienté vers des pays en situation difficile et des domaines d'action ne faisant pas l'objet de prêts traditionnels⁷². La Commission souligne qu'elle peut

⁶⁸ Article 35, paragraphe 5, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#).

⁶⁹ Document [SWD\(2024\) 133](#), p. 60.

⁷⁰ Projet de budget de l'UE pour 2025, [document de travail XI](#), p. 83 et 84.

⁷¹ Article 31, paragraphe 2, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#).

⁷² Document [SWD\(2024\) 133](#), p. 61.

encourager les IFD à investir dans ces pays grâce aux remises stratégiques (voir point 44). Elle reconnaît aussi dans l'évaluation que le mixage, à savoir l'utilisation de subventions versées dans le cadre de programmes géographiques en combinaison avec des prêts, peut s'avérer plus approprié que les garanties dans certains contextes difficiles⁷³. Cependant, l'évaluation n'indique pas la part du financement au titre du FEDD+ qui a été acheminée vers ces pays jusqu'à présent ou qui leur est destinée à l'avenir.

L'interdiction des investissements dans des «pays et territoires non coopératifs» n'a pas été évaluée

63 Le règlement IVDCI – Europe dans le monde dispose que les garanties budgétaires devraient «respecter la politique de l'Union en matière de pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales»⁷⁴. Il fait référence au règlement financier, qui, pour les garanties de l'UE telles que le FEDD+, interdit d'engager des opérations avec des entités établies dans des pays et territoires non coopératifs⁷⁵. L'évaluation n'indique pas si les fonds relevant du FEDD/FEDD+ ou du règlement IVDCI – Europe dans le monde en général sont conformes à cette politique.

⁷³ Document [SWD\(2024\) 133](#), p. 61 et 124.

⁷⁴ Considérant 66 du [règlement IVDCI – Europe dans le monde](#). Pour la liste exhaustive de l'UE recensant les pays et territoires non coopératifs, voir les [conclusions du Conseil](#) portant la référence 6776/24, du 20 février 2024.

⁷⁵ Article 155, paragraphe 2, point b), du [règlement financier](#).

64 Nous avons relevé que les accords de garantie FEDD+ conclus avec la BEI pour les fenêtres d'investissement 1 et 4 faisaient figurer plusieurs pays et territoires non coopératifs⁷⁶ parmi les «pays éligibles». La Commission a confirmé que tous les pays potentiellement éligibles à l'obtention d'un financement au titre de l'IVDCI – Europe dans le monde ont, par défaut, été inclus dans ces accords de garantie. Elle a expliqué que les accords de garantie imposent aux IFD de veiller à ce que toutes les opérations d'investissement soient conformes aux «mesures défensives» nécessaires. Elle surveille ce point dans le cadre du processus de contrôle mis en place avec les IFD.

⁷⁶ Dans le cas de l'accord de garantie FEDD+ pour la fenêtre d'investissement spécifique 1 du 29.4.2022, à l'annexe intitulée *Schedule 6, Part B*, la liste indicative des pays prioritaires (p. 78) comprenait le Panama.

Dans le cas de l'accord de garantie FEDD+ pour la fenêtre d'investissement spécifique 4 du 24.2.2023, à l'annexe intitulée *Schedule 10*, la liste indicative des pays prioritaires (p. 75) comprenait Antigua-et-Barbuda, les Palaos, le Samoa, Trinité-et-Tobago, ainsi que le Vanuatu.

Points supplémentaires à prendre en considération

Les exigences en matière de transparence et d'établissement de rapports ne sont pas respectées

65 En examinant l'évaluation et en comparant les informations qui y figurent à d'autres sources, nous avons constaté que la Commission ne rend pas publiquement compte de tous les aspects requis par le règlement IVCDCl – Europe dans le monde. Les aspects décrits ci-après seraient utiles pour compléter l'évaluation et accroître la transparence globale de la GAE. Aucune de ces lacunes en matière de transparence n'est mentionnée dans l'évaluation.

Le site internet du FEDD+ est dépourvu de mécanisme de traitement des plaintes

66 Le règlement IVCDCl – Europe dans le monde fait obligation à la Commission de mettre à la disposition du public les informations relatives aux actions financées au titre de cet instrument, «y compris, le cas échéant, au moyen d'un site internet unique complet»⁷⁷. Ce site internet devrait comporter «également des informations sur les opérations de financement et d'investissement et les éléments essentiels de tous les accords de garantie pour l'action extérieure, y compris les informations relatives à l'identité juridique des contreparties éligibles, aux avantages attendus en matière de développement et aux procédures de plainte»⁷⁸. Le [site internet du FEDD+](#) présente une description succincte des accords de garantie. Cependant, il ne fournit aucune information sur les «opérations [...] d'investissement», comme cela est requis.

67 Le site internet du FEDD+ devrait surtout contenir «des références directes aux mécanismes de traitement des plaintes des contreparties concernées»⁷⁹ et prévoir la possibilité d'introduire directement des réclamations à ce sujet auprès de la Commission. Or, ce site ne comporte aucune information sur la façon d'introduire des réclamations. Dans une étude de 2023 commandée par le Parlement européen, il était

⁷⁷ Article 46, paragraphe 4, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#).

⁷⁸ Article 46, paragraphes 5 et 6, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#).

⁷⁹ Article 39, paragraphe 1, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#).

recommandé à la Commission et aux IFD d'assurer conjointement le suivi des plaintes, compte tenu de l'importance des normes environnementales, sociales et de gouvernance mises en exergue dans la stratégie «Global Gateway»⁸⁰.

Informations manquantes dans le rapport annuel sur l'IVCDCI – Europe dans le monde

68 Le règlement IVCDCI – Europe dans le monde impose à la Commission de présenter un «rapport annuel détaillé sur les opérations de financement et d'investissement couvertes par la garantie pour l'action extérieure»⁸¹. Le rapport annuel relatif à 2023, qui couvre tous les instruments de l'action extérieure, comporte une brève section sur les accords de garantie FEDD+ signés⁸². Il ne constitue cependant pas un «rapport annuel détaillé sur les opérations de financement et d'investissement couvertes». En outre, le «rapport annuel détaillé» est censé couvrir plusieurs éléments, tels que la contribution aux objectifs visés par l'IVCDCI – Europe dans le monde, l'additionnalité, ainsi que l'effet de levier obtenu. Or, à l'instar de l'évaluation, les rapports annuels ne couvrent aucun de ces éléments.

Absence de publication des procès-verbaux des réunions

69 Enfin, la Commission est tenue de publier les procès-verbaux et les ordres du jour des réunions du conseil stratégique du FEDD+⁸³. La Commission nous a communiqué les procès-verbaux des réunions, ce qui signifie qu'ils existent. Elle ne les a toutefois pas publiés, alors qu'elle avait pour habitude de publier les [documents de réunion](#) pour le FEDD précédent.

⁸⁰ Étude commandée par la commission du développement du Parlement européen et intitulée *The implementation of EFSD plus operations from an inclusive perspective*, juillet 2023, recommandation viii.

⁸¹ Article 41, paragraphe 7, du [règlement IVCDCI – Europe dans le monde](#).

⁸² Rapport annuel relatif à 2023 concernant la mise en œuvre des instruments de l'action extérieure de l'UE, [SWD\(2023\) 357 final](#), p. 190 à 192.

⁸³ Article 33, paragraphe 5, du [règlement IVCDCI – Europe dans le monde](#).

Observations finales

70 Dans son évaluation des instruments de financement extérieur de l'UE, la Commission décrit différents aspects de la garantie pour l'action extérieure et le principal mécanisme de financement innovant qu'elle soutient, à savoir le Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+). L'évaluation comporte des observations utiles et souligne les difficultés de la mise en œuvre de la garantie pour l'action extérieure.

71 Cependant, l'évaluation est incomplète car elle ne couvre pas suffisamment tous les aspects prévus à l'article 42, paragraphe 5, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#), à savoir la contribution de la garantie pour l'action extérieure aux objectifs généraux, les résultats atteints et son additionnalité. Cela s'explique en partie par le fait que le FEDD+ était à un stade précoce de sa mise en œuvre lorsque l'évaluation a été réalisée. La Commission n'a toutefois pas mis à profit toutes les informations à la disposition du public au moment où elle a élaboré son évaluation. Ainsi, cette dernière ne comporte aucune information sur les ressources privées mobilisées grâce au FEDD précédent.

72 En outre, l'évaluation n'a pas porté sur le montant maximal de la garantie pour l'action extérieure, comme l'exige l'article 42, paragraphe 4, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#). Elle n'indique pas si ce montant est adéquat pour permettre à la garantie pour l'action extérieure d'atteindre ses objectifs, ni si les niveaux de provisionnement et la ventilation indicative du provisionnement entre ses composantes sont appropriés. En raison de l'absence d'une telle évaluation, la Commission n'appréhende pas les implications qu'un prêt de la Banque européenne d'investissement à l'Ukraine approuvé en 2023, ou les prêts au titre de l'AMF proposés récemment à d'autres pays partenaires risquent d'avoir pour la capacité de garantie globale de la GAE.

73 L'étude externe accompagnant l'évaluation comportait des suggestions («voies à suivre») sur la façon d'améliorer le fonctionnement de la garantie pour l'action extérieure, mais il est difficile de savoir si la Commission en a tenu compte. Plusieurs autres constatations formulées dans l'étude externe, qui sont pertinentes pour l'évaluation de la garantie pour l'action extérieure, ne sont pas clairement répercutées dans l'évaluation réalisée par la Commission.

74 Au-delà de notre examen de l'évaluation, nous avons constaté que la Commission ne rendait pas publiquement compte de tous les aspects requis par la législation. Les informations manquantes seraient utiles pour compléter l'évaluation et accroître la transparence globale de la garantie pour l'action extérieure.

75 Sur la base de notre examen de l'évaluation, nous adressons les suggestions ci-après à la Commission.

- En tant que nouvel instrument impliquant des financements élevés, la garantie pour l'action extérieure mériterait qu'une évaluation spécifique plus détaillée lui soit consacrée. La Commission devrait envisager de réaliser une évaluation spécifique relative à la garantie pour l'action extérieure en 2027, à savoir la prochaine fois qu'il faudra l'évaluer (voir point [19](#)).
- Pour sa prochaine évaluation de la garantie pour l'action extérieure (d'ici la fin de 2027), la Commission devrait envisager de présenter son évaluation finale à la Cour des comptes européenne suffisamment à l'avance, afin que les deux documents puissent être publiés et transmis aux législateurs en même temps, étant donné que l'évaluation est censée être assortie de l'avis de la Cour (voir point [20](#)).
- Au moment de tirer des enseignements et d'élaborer les propositions législatives pour le CFP postérieur à 2027, la Commission devrait envisager d'apprécier les éléments de la garantie pour l'action extérieure qui n'ont pas été couverts par son évaluation actuelle, sur la base des dernières données disponibles (voir points [25](#) à [45](#)).
- Comme l'exige l'article 42, paragraphe 4, du [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#), la Commission devrait, dans toute évaluation future de la garantie pour l'action extérieure, vérifier si la capacité de garantie maximale et les niveaux de provisionnement sont appropriés (voir points [46](#) à [54](#)).
- La Commission devrait étudier comment prendre en considération, lors de l'élaboration des propositions législatives pour le CFP postérieur à 2027, les «voies à suivre» suggérées dans l'étude externe (voir points [55](#) et [59](#)).
- Dans un souci de transparence, la Commission devrait envisager d'améliorer le site internet du FEDD+ et de publier toutes les informations requises par le [règlement IVCDCl – Europe dans le monde](#) (voir points [65](#) à [69](#)).

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 3 décembre 2024.

Par la Cour des comptes



Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Comparaison des caractéristiques du FEDD, du FEDD+ ainsi que des mécanismes de garantie connexes

	FEDD	Garantie FEDD	FEDD+	Garantie pour l'action extérieure
Période/CFP	2017-2020		2021-2027	
Législation	Règlement (UE) 2017/1601 instituant le FEDD		Règlement (UE) 2021/947 établissant l'IVCDCI – Europe dans le monde	
Finalité	Soutenir les investissements et améliorer l'accès au financement pour les pays partenaires			
Axe principal	Croissance durable et inclusive, emplois, égalité de genre, secteurs socio-économiques et PME, ainsi qu'optimisation de l'additionnalité, fourniture de produits innovants et attraction de financements du secteur privé			
Objectifs	Conformes aux dispositions de l'article 21 du TUE et de l'article 208 du TFUE, aux principes d'efficacité du développement reconnus au niveau international, aux objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies sur l'éradication de la pauvreté, à la politique de voisinage européen de l'UE, à l'agenda européen en matière de migration, et cohérents par rapport aux objectifs visés par les sources de financement du FEDD.		Définis dans le règlement IVCDCI – Europe dans le monde ainsi que, le cas échéant, dans le règlement instituant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III)	
Contexte en matière d'investissement extérieur de l'UE	Plan d'investissement extérieur (PIE) de l'UE établi en 2016 et centré sur la croissance, les emplois, la durabilité et la migration		En plus du PIE, la stratégie «Global Gateway» (de 2021) axée sur: les infrastructures numériques, le climat, l'énergie, les transports, la santé, l'éducation et la recherche	
Forme de l'octroi des capacités de financement	Dispositif intégré comportant: des subventions, des garanties et d'autres instruments financiers, y compris le mixage	Des garanties	Dispositif intégré comportant: des subventions, une assistance technique, des instruments financiers, des garanties budgétaires et des opérations de mixage	Des garanties, non seulement pour les opérations FEDD+, mais aussi pour les prêts au titre de l'AMF et les prêts Euratom

	FEDD	Garantie FEDD	FEDD+	Garantie pour l'action extérieure
Sources du financement (crédits)	11 ^e FED et budget de l'UE (ICD et IEV)		Budget de l'UE: IVCDI – Europe dans le monde et, le cas échéant, instrument d'aide de préadhésion (IAP III)	
Portée géographique	Afrique et voisinage de l'UE		Mondiale	
Provisionnement de la garantie et volume des opérations de garantie	Provision de 750 millions d'euros pour fournir une couverture financière de 1,5 milliard d'euros sous la forme de garanties (complétée par 3,8 milliards d'euros en mixage)		Provision à concurrence de 10 milliards d'euros pour fournir une couverture financière maximale de 51,036 milliards d'euros (y compris 11,9 milliards d'euros de garanties sur des prêts au titre de l'assistance macrofinancière et sur des prêts Euratom)	
Financements éligibles au titre de la garantie	-	Financements du secteur privé	-	Financements souverains et sous-souverains non commerciaux; financements commerciaux sous-souverains; financements du secteur privé
Taux de provisionnement de la garantie	-	50 % (pour les obligations couvertes par le budget de l'UE)	-	Entre 9 % (assistance macrofinancière, risques souverains et fenêtres spécifiques de la BEI) et 50 % pour les opérations impliquant le secteur privé
Dispositions en matière d'obligation de rendre compte	L'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/1601 dispose que «les contreparties éligibles avec lesquelles un accord de garantie FEDD a été conclu communiquent une fois par an à la Commission et à la Cour des comptes les rapports financiers relatifs aux opérations de financement et d'investissement [...]».		L'article 38, paragraphe 6, du règlement (UE) 2021/947 dispose que «les contreparties éligibles avec lesquelles un accord de garantie pour l'action extérieure a été conclu communiquent une fois par an à la Commission et à la Cour des comptes les rapports financiers relatifs aux opérations de financement et d'investissement [...]».	

Annexe II – Vue d’ensemble de l’assistance macrofinancière

Prêts au titre de l’AMF approuvés (en millions d’euros)

Pays	Intitulé	Montant du prêt	Provisionnement	Subventions	Approbation
Ukraine	AMF d’urgence	1 200	108	0	Février 2022
Ukraine	AMF exceptionnelle I ⁽¹⁾	1 000	90	0	Juillet 2022
Ukraine	AMF exceptionnelle II ^(2, 3)	5 000	225	0	Septembre 2022
Macédoine du Nord	Assistance macrofinancière	100	9	0	Juillet 2023
Moldavie	Assistance macrofinancière	120	11	30	Avril 2022
Moldavie	Assistance macrofinancière	100	9	45	Juin 2023
Égypte	AMF à court terme	1 000	90	0	Avril 2024
Total		8 520	542	75	

Prêts au titre de l’AMF proposés (en millions d’euros)

Pays	Intitulé	Montant du prêt	Provisionnement	Subventions	Proposition
Égypte	Assistance macrofinancière	4 000	360	0	Mars 2024
Jordanie	AMF IV	500	45	0	Avril 2024
Total		4 500	405	0	
Total général		13 020	947	75	

Remarques: Ce tableau n’inclut ni les 18 milliards d’euros de prêts octroyés à l’Ukraine au titre de l’AMF ni les 33 milliards d’euros de prêts mis à la disposition au titre de la facilité pour l’Ukraine, qui sont directement couverts par la «marge de manœuvre» du budget de l’UE. Ces prêts ne sont pas provisionnés sur la garantie pour l’action extérieure.

- (¹) Les États membres de l’UE ont convenu de fournir une couverture supplémentaire de 610 millions d’euros sous la forme de garanties appelables.
- (²) Les États membres de l’UE ont convenu de fournir une couverture supplémentaire de 3 050 millions d’euros sous la forme de garanties appelables.
- (³) Une autre partie du provisionnement pour les opérations relevant de l’AMF exceptionnelle II (225 millions d’euros) sera financée par la facilité pour l’Ukraine.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l’analyse contextuelle par pays bénéficiaire accompagnant le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de l’assistance macrofinancière aux pays tiers en 2023, document [SWD\(2024\) 150](#).

Annexe III – Précédents rapports spéciaux et avis de la Cour

Tableau 1 – Publications de la Cour des comptes européenne concernant les prêts, les garanties et les financements innovants de l'aide fournie par l'UE

Référence de la publication	Titre
2024	Rapports annuels relatifs à l'exercice 2023
Avis 01/2024	Avis 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 [2023/0397(COD)]
2023	Rapports annuels relatifs à l'exercice 2022
Rapport spécial (RS) 14/2023	Programmation de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde
RS 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 03/2023	Avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la facilité pour l'Ukraine
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)]
RS 06/2021	Instruments financiers de la politique de cohésion à la clôture de la période 2007-2013
Avis 07/2020	Avis accompagnant le rapport de la Commission sur la mise en œuvre du Fonds européen pour le développement durable [COM(2020) 224]
Document d'analyse 07/2019	Étude de cas rapide –Établissement de rapports sur la durabilité: bilan au niveau des institutions et agences de l'Union européenne
RS 03/2019	Fonds européen pour les investissements stratégiques: des mesures s'imposent pour en faire un véritable succès
Avis 10/2018	Avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale [COM(2018) 460]
RS 19/2016	Instruments financiers et exécution du budget de l'UE: quels enseignements tirer de la période de programmation 2007-2013?
RS 14/2015	La Facilité d'investissement ACP apporte-t-elle une valeur ajoutée?
RS 08/2015	Le soutien financier apporté par l'UE permet-il de répondre de façon appropriée aux besoins des microentrepreneurs?
RS 05/2015	Les instruments financiers constituent-ils un outil efficace et prometteur dans le domaine du développement rural?

Référence de la publication	Titre
RS 16/2014	L'efficacité des financements mixtes combinant des subventions octroyées au titre des facilités d'investissement régionales et des prêts accordés par des institutions financières en vue de soutenir les politiques extérieures de l'UE

Tableau 2 – Publications de la Cour des comptes européenne concernant les exigences en matière d'amélioration de la réglementation

Référence de la publication	Titre
RS 17/2022	La Commission européenne et les consultants externes
Document d'analyse 02/2020	L'amélioration de la réglementation dans l'Union européenne: bilan de près de 20 années de pratique
RS 16/2018	Les réexamens <i>ex post</i> de la législation de l'UE: un système bien rodé, mais incomplet

Sigles, acronymes et abréviations

AMF: assistance macrofinancière

BEI: Banque européenne d'investissement

Cour: Cour des comptes européenne

DG BUDG: direction générale du budget de la Commission européenne

DG ECFIN: direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne

DG INTPA: direction générale des partenariats internationaux de la Commission européenne

DG NEAR: direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement de la Commission européenne

FEDD: Fonds européen pour le développement durable

FEDD+: Fonds européen pour le développement durable Plus

GAE: garantie pour l'action extérieure

IAP: instrument d'aide de préadhésion

ICD: instrument de coopération au développement

ICSN: instrument européen relatif à la coopération internationale en matière de sûreté nucléaire

IEV: instrument européen de voisinage

IFD: institution de financement du développement

IVCDI – Europe dans le monde: instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde

SWD: document de travail des services de la Commission (*staff working document*)

Glossaire

Terme	Explication
Amélioration de la réglementation	Concept guidant le processus d'élaboration des politiques et de la législation de l'UE, fondé sur le principe selon lequel la réglementation devrait atteindre ses objectifs au moindre coût et être conçue d'une manière transparente et étayée par des éléments probants, avec la participation des citoyens et des parties prenantes.
Assistance macrofinancière	Forme d'aide financière que l'UE fournit à des pays partenaires confrontés à des difficultés d'ordre budgétaire ou liées à leur balance des paiements.
Banque européenne d'investissement	Banque de l'UE, détenue par les États membres, qui finance des projets à l'appui des politiques de l'Union, essentiellement au sein de celle-ci, mais aussi en dehors.
Bénéficiaire final	Personne ou entité qui bénéficie d'un financement au titre du FEDD+, soit directement de la Banque européenne d'investissement soit d'un autre intermédiaire financier.
Dettes souveraines	Dettes d'un gouvernement central à l'égard de prêteurs nationaux et étrangers.
Document de travail des services de la Commission	Document non contraignant de la Commission, établi à des fins d'examen au sein ou en dehors de l'institution.
Effet multiplicateur	Situation dans laquelle la variation d'un intrant particulier (les investissements ou les garanties de l'UE, par exemple) entraîne une variation plus importante au niveau d'une réalisation (l'investissement total, par exemple).

Terme	Explication
Fenêtre d'investissement	Dans le cadre de la garantie pour l'action extérieure, domaine ciblé par le soutien relevant du FEDD+ pour des portefeuilles d'investissement dans des régions, pays ou secteurs spécifiques.
Garantie budgétaire	Engagement à recourir au budget de l'UE pour compenser toute perte subie par la Banque européenne d'investissement et d'autres institutions de financement du développement si un bénéficiaire manque à ses obligations dans le cadre du FEDD+ (par exemple en cas de défaut de remboursement d'un prêt).
Institutions de financement du développement	Banques de développement spécialisées ou filiales, en général majoritairement détenues par l'État, créées pour soutenir le développement du secteur privé dans les pays en développement.
Mixage ou financement mixte	Pratique consistant à combiner des subventions de l'UE avec des prêts ou des participations émanant de bailleurs de fonds publics et privés.
Objectifs de développement durable	Les 17 objectifs définis dans le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies, qui visent à encourager l'action de tous les pays dans des domaines qui revêtent une importance cruciale pour l'humanité et la planète.
Pays ou territoire non coopératif	Pays ou territoire qui ne respecte pas les normes en matière de bonne gouvernance fiscale.

Terme	Explication
Petites et moyennes entreprises	<p>Entreprises et autres organisations ainsi qualifiées en raison de leur taille, sur la base du nombre de personnes qu'elles occupent et de certains critères financiers. Sont considérées comme «petites» les entreprises dont l'effectif est inférieur à 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros. Sont considérées comme «moyennes» les entreprises qui emploient moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel ne dépasse pas 43 millions d'euros.</p>
Provision	<p>En comptabilité, meilleure estimation d'un probable élément de passif, enregistré au bilan et dont l'échéance ou le montant sont incertains.</p>
Taux de provisionnement	<p>Pourcentage d'un passif financier autorisé correspondant à la provision qui doit être constituée.</p>

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 le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas 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.

Lorsque cette 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.

PDF	ISBN 978-92-849-3754-7	ISSN 2812-2909	doi:10.2865/0796342	QJ-01-24-042-FR-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------