

III

(Actes préparatoires)

COUR DES COMPTES

AVIS N° 7/2020

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

accompagnant le rapport de la Commission sur la mise en œuvre du Fonds européen pour le développement durable [COM(2020) 224 final]

(2020/C 353/01)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>	<i>Pages</i>
Introduction	1-4	3
Étendue et contexte de l'avis de la Cour	1	3
Rapport sur la mise en œuvre	2	3
Notre avis	3-4	3
Le rapport sur la mise en œuvre ne répond pas à certaines exigences de base	5-14	4
Critères	5-6	4
Le rapport sur la mise en œuvre est davantage le fruit d'une analyse limitée que d'une évaluation en bonne et due forme	7-10	4
Les procédés opérationnels du FEDD n'ont pas fait l'objet d'un examen	11-12	4
Le rapport sur la mise en œuvre a été publié tardivement	13-14	5
Le fonctionnement initial du FEDD, sa gestion et son efficacité n'ont pas fait l'objet d'une analyse complète	15-49	5
Peu d'informations disponibles sur l'additionnalité et certains aspects d'efficacité	15-35	5
Critères	15-16	5
La capacité du FEDD à mobiliser des investissements supplémentaires pourrait être surestimée	17-20	6
Le rapport sur la mise en œuvre ne contient pas d'informations sur la mesure dans laquelle le FEDD permet d'attirer des fonds privés	21-22	7
Les conclusions du rapport sur la mise en œuvre concernant l'additionnalité non financière et la capacité du FEDD à livrer des produits innovants se fondent essentiellement sur des prévisions	23-26	7

Le FEDD étant au premier stade de sa mise en œuvre, il n'est pas possible d'évaluer sa contribution à la réalisation des ODD ou à la prise en compte des causes profondes de la migration	27-32	8
Le rapport sur la mise en œuvre n'explique pas les décalages entre les délais fixés dans le règlement sur le FEDD et le rythme réel de mise en œuvre	33-35	8
Certains problèmes liés au fonctionnement et à la gestion du FEDD ne sont pas suffisamment pris en compte dans le rapport sur la mise en œuvre	36-49	9
Critères	36-37	9
Les orientations stratégiques informelles nuisent à la transparence	38-41	9
L'intention d'assurer une couverture thématique diversifiée ne se retrouve pas dans le portefeuille actuel de programmes	42-44	10
Il convient d'améliorer encore les outils d'évaluation des risques pour l'établissement du prix des garanties	45-49	10
Considérations supplémentaires sur le cadre de suivi et d'évaluation du FEDD	50-62	11
Critères	50-53	11
La proposition relative à l'établissement du FEDD n'était pas accompagnée d'une analyse d'impact	54-55	12
L'utilisation et le fonctionnement du fonds de garantie FEDD n'ont pas encore été évalués	56-58	12
Le cadre de résultats présente des faiblesses	59-62	13
Conclusions	63-68	13

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa,

vu le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union ⁽¹⁾,

vu le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil du 26 septembre 2017 instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD ⁽²⁾ (le «règlement sur le FEDD»), et notamment son article 17, paragraphes 1 et 2,

vu le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du Fonds européen pour le développement durable ⁽³⁾ présenté en application des dispositions de l'article 17, paragraphe 1, du règlement sur le FEDD,

considérant que, conformément aux dispositions de l'article 17, paragraphes 1 et 2, du règlement sur le FEDD, le rapport d'évaluation du fonctionnement initial du FEDD, de sa gestion et de sa contribution réelle à l'objet et aux objectifs du règlement sur le FEDD ainsi que le rapport d'évaluation du fonds de garantie FEDD que la Commission présente au Parlement européen et au Conseil sont assortis d'un avis de la Cour des comptes;

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

INTRODUCTION

Étendue et contexte de l'avis de la Cour

1. Le 28 mai 2020, la Commission a présenté une proposition législative ⁽⁴⁾ visant à modifier le règlement sur le FEDD existant afin d'étendre sa durée et sa portée géographique et d'augmenter le montant de la garantie de l'Union européenne fournie dans ce cadre. Le 2 juin 2020, la Commission a publié un rapport sur la mise en œuvre du FEDD en application des dispositions de l'article 17, paragraphe 1, du règlement sur le FEDD (ci-après le «rapport sur la mise en œuvre») ⁽⁵⁾. Ce rapport était accompagné d'un rapport de mise en œuvre distinct (ci-après le «rapport de l'évaluation externe» ou «l'évaluation externe») relatif au FEDD et au fonds de garantie FEDD, daté du 14 janvier 2020, que la Commission a publié sur son site web le 4 juin 2020 ⁽⁶⁾. Lors de sa réunion extraordinaire des 17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020, le Conseil européen a décidé qu'aucune modification ne serait apportée au cadre financier pluriannuel 2014-2020 (CFP) ⁽⁷⁾. Compte tenu de ce contexte, nous avons décidé de limiter notre avis au rapport sur la mise en œuvre, sans aborder plus avant la proposition législative de la Commission.

Rapport sur la mise en œuvre

2. L'article 17, paragraphe 1, du règlement sur le FEDD, dispose que «la Commission procède à une évaluation du fonctionnement initial du FEDD, de sa gestion et de sa contribution réelle à l'objet et aux objectifs [dudit] règlement». Faisant référence à cette disposition réglementaire, le rapport de la Commission sur la mise en œuvre comprend selon ses propres termes «l'évaluation initiale des principaux critères d'évaluation que sont la pertinence, l'efficacité, l'efficacités, la cohérence et la valeur ajoutée».

Notre avis

3. Le présent avis s'articule autour des questions suivantes:

- le rapport sur la mise en œuvre répond-il aux exigences de l'article 17, paragraphe 1, du règlement sur le FEDD?
- le rapport sur la mise en œuvre remplit-il son rôle qui consiste à fournir une évaluation du fonctionnement initial du FEDD, de sa gestion et de son efficacité?
- le FEDD dispose-t-il d'un cadre complet de suivi et d'évaluation?

4. Notre avis n'a pas été élaboré selon les mêmes procédures que celles que nous utilisons pour les rapports spéciaux.

⁽¹⁾ JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.

⁽²⁾ JO L 249 du 27.9.2017, p. 1 (ci-après le «règlement sur le FEDD»).

⁽³⁾ COM(2020) 224 final du 2.6.2020 (ci-après le «rapport sur la mise en œuvre»).

⁽⁴⁾ COM(2020) 407 final du 28.5.2020.

⁽⁵⁾ La Commission nous a présenté son rapport le même jour.

⁽⁶⁾ Rapport de l'évaluation externe intitulé «Implementation report of the EFSF and the EFSF Guarantee Fund, final report, 14 January 2020» (Rapport sur la mise en œuvre du FEDD et du fonds de garantie FEDD, rapport final, 14 janvier 2020) (ci-après le «rapport de l'évaluation externe» ou «l'évaluation externe»).

⁽⁷⁾ Réunion extraordinaire du Conseil européen (17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020) — Conclusions, EUCO 10/20, 21 juillet 2020, point A.31.

LE RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE NE RÉPOND PAS À CERTAINES EXIGENCES DE BASE

Critères

5. Aux termes de l'article 17, paragraphe 1, du règlement sur le FEDD, la Commission procède à une évaluation du fonctionnement initial du FEDD, de sa gestion et de sa contribution réelle à l'objet et aux objectifs dudit règlement avant le 31 décembre 2019 et présente au Parlement européen et au Conseil son rapport d'évaluation, qui comprend une évaluation externe indépendante de l'application du règlement.

6. Selon les lignes directrices pour une meilleure réglementation, les évaluations devraient suivre une approche clairement définie et rigoureuse, visant à produire des constatations objectives. Au minimum, les évaluations doivent porter sur l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée de l'Union, ou expliquer pourquoi ces aspects n'ont pas été analysés⁽⁸⁾.

Le rapport sur la mise en œuvre est davantage le fruit d'une analyse limitée que d'une évaluation en bonne et due forme

7. Bien que le rapport sur la mise en œuvre fasse référence à l'article 17, paragraphe 1, du règlement sur le FEDD, la Commission ne le qualifie pas pour autant de rapport d'évaluation. Le rapport sur la mise en œuvre est le fruit de l'appréciation, par la Commission, du fonctionnement initial du FEDD, de sa gestion et de sa contribution réelle à l'objet et aux objectifs du règlement sur le FEDD. Il est fondé sur une évaluation indépendante réalisée par des consultants externes.

8. Dans ses lignes directrices pour une meilleure réglementation, la Commission fait, en substance, la distinction suivante: une évaluation va au-delà d'une simple appréciation de ce qui est arrivé; elle s'intéresse aux causes d'un événement (le rôle de l'intervention de l'Union européenne) et, si possible, à ce qui a changé en conséquence. Elle devrait présenter une vision plus large et fournir un jugement indépendant et objectif de la situation en se fondant sur les éléments probants disponibles⁽⁹⁾.

9. Bien que la méthodologie et la structure suivies soient similaires à l'approche utilisée pour les évaluations, le rapport de l'évaluation externe doit, selon ses auteurs, être considéré comme un «état des lieux» et non comme une évaluation du FEDD, et ce, parce que certaines des activités du Fonds venaient à peine de démarrer et qu'il a donc parfois fallu procéder davantage de manière arbitraire et indicative que dans le cadre d'une évaluation proprement dite⁽¹⁰⁾.

10. Par ailleurs, les consultants ont indiqué, dans l'évaluation externe, que leurs travaux avaient fait l'objet de plusieurs limitations:

- la mission a été confiée à une petite équipe disposant d'un budget limité;
- aucune visite n'a été effectuée auprès de délégations de l'Union européenne ou de projets bénéficiant d'un soutien au titre du FEDD. Les entretiens et consultations avec les agents des délégations de l'Union européenne ont eu lieu par téléphone;
- la mise en œuvre de bon nombre de projets ayant obtenu un accord pour bénéficier de financements mixtes n'avait pas réellement progressé et, à la fin de la mission, 25 des 28 programmes de garantie approuvés étaient toujours en attente de signature et à l'état de projet.

En d'autres termes, les consultants externes étaient largement tributaires des entretiens pour obtenir les informations requises et ont parfois éprouvé des difficultés à trouver des éléments probants concrets⁽¹¹⁾.

Les procédés opérationnels du FEDD n'ont pas fait l'objet d'un examen

11. Selon le rapport de l'évaluation externe, le plan opérationnel du FEDD doit faire l'objet d'un examen plus approfondi que ce qu'il a été possible de réaliser dans le cadre du rapport. En conséquence, il recommande que soit effectué un examen couvrant les procédés opérationnels, les rôles et responsabilités des services centraux et des délégations de l'Union européenne, leur capacité, les compétences et la formation du personnel, ainsi que la gestion des connaissances⁽¹²⁾. Dans son rapport sur la mise en œuvre, la Commission accueille favorablement la recommandation formulée dans l'évaluation externe selon laquelle les procédés opérationnels du FEDD devraient faire l'objet d'un examen et indique qu'il sera lié à l'examen en cours de la nouvelle architecture financière devant être mise en place pour le FEDD+, appelé à succéder au FEDD⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Document de travail de la Commission intitulé «Better regulation guidelines» (Lignes directrices pour une meilleure réglementation), [SWD(2017)350], juillet 2017 — Better regulation: guidelines and toolbox, voir le chapitre VI — «Guidelines on evaluation (including fitness checks)» [Lignes directrices sur l'évaluation (y compris les bilans de qualité)].

⁽⁹⁾ Better regulation: guidelines and toolbox, voir le chapitre VI — «Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements» [Lignes directrices sur l'évaluation (y compris les bilans de qualité) et exigences clés], Introduction.

⁽¹⁰⁾ Rapport de l'évaluation externe, Synthèse.

⁽¹¹⁾ Rapport de l'évaluation externe, Introduction.

⁽¹²⁾ Rapport de l'évaluation externe, Recommandation 6.

⁽¹³⁾ En juin 2018, la Commission a présenté une proposition de règlement établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI) [COM(2018) 460 final]. Aux termes de cette proposition, les dispositions existantes concernant le Fonds européen pour le développement durable, le mandat de prêt extérieur et le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures seraient fusionnées et remplacées par le chapitre «FEDD+, garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers».

12. Nous sommes d'avis qu'un examen des procédés opérationnels du FEDD est un élément clé de l'évaluation du fonctionnement initial et de la gestion du FEDD, or il n'en est pas question dans le rapport sur la mise en œuvre.

Le rapport sur la mise en œuvre a été publié tardivement

13. Le rapport sur la mise en œuvre ⁽¹⁴⁾ et l'évaluation externe couvrent tous deux la période allant du 1^{er} janvier 2017 à la fin du mois de septembre 2019. Une première version du rapport de l'évaluation externe a été soumise à la Commission le 15 novembre 2019 ⁽¹⁵⁾; le rapport final, daté du 14 janvier 2020, a été publié le 4 juin 2020 ⁽¹⁶⁾.

14. Le rapport de la Commission sur la mise en œuvre, qui se fonde sur les résultats de l'évaluation externe, a été publié le 2 juin 2020, soit huit mois après la fin de la période couverte par l'évaluation externe et cinq mois après le délai fixé pour l'évaluation de la Commission par l'article 17, paragraphe 1, du règlement sur le FEDD.

LE FONCTIONNEMENT INITIAL DU FEDD, SA GESTION ET SON EFFICACITÉ N'ONT PAS FAIT L'OBJET D'UNE ANALYSE COMPLÈTE

Peu d'informations disponibles sur l'additionnalité et certains aspects d'efficacité

Critères

15. Le règlement sur le FEDD contient les informations suivantes sur les objectifs du FEDD:

«L'objectif du FEDD [...] est de soutenir les investissements et un meilleur accès au financement, principalement en Afrique et dans le voisinage européen, afin de favoriser un développement économique et social inclusif et durable et de promouvoir la résilience socio-économique des pays partenaires [...] en mettant particulièrement l'accent sur la croissance durable et inclusive, sur la création d'emplois décents, sur l'égalité entre les hommes et les femmes et sur l'émancipation des femmes et des jeunes, ainsi que sur les secteurs socio-économiques et les micro, petites et moyennes entreprises, tout en exploitant pleinement l'additionnalité, en favorisant la fourniture de produits innovants et en attirant des financements privés» ⁽¹⁷⁾.

«L'«additionnalité» est le principe en vertu duquel le soutien au titre de la garantie FEDD contribue au développement durable au moyen d'opérations qui n'auraient pas pu être menées sans la garantie FEDD, ou qui parviennent à de meilleurs résultats que ceux qu'il aurait été possible d'obtenir en l'absence d'un tel soutien. L'additionnalité consiste également à attirer des fonds privés et à remédier aux défaillances du marché ou à des situations d'investissement non optimales, ainsi qu'à améliorer la qualité, la viabilité, l'impact ou l'importance d'un investissement. Ce principe garantit également que les opérations de la garantie FEDD 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. [...]» ⁽¹⁸⁾.

«Le FEDD repose sur les objectifs de l'action extérieure de l'Union, énoncés à l'article 21 du traité sur l'Union européenne, et de la politique de l'Union en matière de coopération au développement énoncée à l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que sur les principes d'efficacité du développement reconnus au niveau international. Le FEDD contribue à la réalisation des objectifs de développement durable de l'Agenda 2030, en particulier l'éradication de la pauvreté, et, le cas échéant, à la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage et, partant, lutte contre les causes socio-économiques spécifiques profondes de la migration, favorise la réintégration durable des migrants rentrant dans leur pays d'origine, et renforce les communautés de transit et d'accueil» ⁽¹⁹⁾.

«Le FEDD contribue à la mise en œuvre de l'accord de Paris en ciblant également les investissements vers les secteurs favorisant l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ce phénomène» ⁽²⁰⁾.

16. En outre, les considérants du règlement sur le FEDD prévoient ce qui suit:

«Afin de respecter les engagements politiques de l'Union sur le plan de l'action en faveur du climat, des énergies renouvelables et de l'utilisation efficace des ressources, une part minimale de 28 % du financement au titre de la garantie FEDD devrait être consacrée à des investissements pertinents pour ces secteurs» ⁽²¹⁾.

⁽¹⁴⁾ Rapport sur la mise en œuvre, section 2.

⁽¹⁵⁾ Rapport de l'évaluation externe, Introduction.

⁽¹⁶⁾ Voir note 5 de bas de page.

⁽¹⁷⁾ Article 3, paragraphe 1, du règlement sur le FEDD.

⁽¹⁸⁾ Article 2, paragraphe 5, du règlement sur le FEDD.

⁽¹⁹⁾ Article 3, paragraphe 2, du règlement sur le FEDD.

⁽²⁰⁾ Article 3, paragraphe 3, du règlement sur le FEDD.

⁽²¹⁾ Considérant 10 du règlement sur le FEDD.

La capacité du FEDD à mobiliser des investissements supplémentaires pourrait être surestimée

17. Dans notre avis n° 2/2016, nous avons constaté qu'il n'était pas facile de déterminer les montants mobilisés par les investissements publics (22). Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a proposé une méthode (23) (24) qui permet de mesurer la mobilisation de fonds supplémentaires par les investissements publics. Les principaux éléments de cette méthode sont les suivants:

- si l'on utilise des financements publics pour garantir un prêt visant à financer un projet, c'est le montant du prêt garanti qui est considéré comme ayant été mobilisé par l'utilisation de financements publics. Tout financement complémentaire, en plus du prêt, n'est pas considéré comme ayant été mobilisé par la garantie;
- si les financements publics sont utilisés dans le cadre d'un prêt consenti par plusieurs parties — prêt syndiqué —, les contributions de chaque prêteur sont prises en compte au prorata. En d'autres termes, au lieu de considérer que le montant mobilisé total relève d'un financement public, la contribution des autres parties est reconnue;
- en ce qui concerne les prises de participation, le montant considéré comme ayant été mobilisé par les financements publics exclut tout investissement antérieur. Lorsque plusieurs organismes publics ont participé à un investissement, les montants mobilisés auprès du secteur privé sont imputables à chacun de ces organismes au prorata.

18. Le règlement financier définit l'effet de levier comme étant «le montant du financement remboursable octroyé aux destinataires finaux éligibles, divisé par le montant de la contribution de l'Union» (25). Dans notre rapport spécial n° 19/2016, nous avons noté que l'indicateur de financement supplémentaire mobilisé par les instruments financiers est susceptible d'être surestimé, dans la mesure où les sources de financement attirées par un projet ne s'expliquent pas toutes par la contribution de l'Union européenne (26). Dans notre rapport spécial n° 16/2014, nous avons constaté que «pour 15 des 30 projets [financements mixtes] examinés par la Cour, aucune analyse ne démontrait de manière convaincante qu'une subvention était indispensable pour permettre la souscription du prêt [...]. Dans certains cas, des éléments laissaient même à penser que les investissements auraient été réalisés sans subvention» (27).

19. Le rapport sur la mise en œuvre conclut que le FEDD mobilise des montants considérables en provenance d'autres sources de financement (y compris des cofinancements privés) (28) et qu'il tient ses promesses en matière d'«additionnalité financière» (29). Le rapport décrit la mesure dans laquelle le FEDD mobilise des fonds supplémentaires, faisant référence au «levier financier moyen» calculé dans le rapport de l'évaluation externe indépendante. Le chiffre correspondant est obtenu en divisant le montant total des subventions mixtes et garanties approuvées au titre du FEDD par le montant total des investissements provenant d'autres sources, pour toutes les opérations soutenues par le FEDD. Sur la base des données du FEDD de septembre 2019, l'évaluation externe a estimé le levier financier moyen à 10,04 (30), ce qui, d'après le rapport de mise en œuvre, montre «l'efficacité du modèle du FEDD pour attirer plus de fonds» (31).

20. Nous estimons que le levier financier figurant dans le rapport sur la mise en œuvre et considéré comme étant un indicateur de la capacité du FEDD à mobiliser des investissements supplémentaires n'est pas suffisamment fiable et pourrait être surestimé. Nous avons notamment relevé les insuffisances suivantes:

- l'estimation de l'effet de levier du FEDD résulte d'un calcul trop optimiste qui suppose que sans le FEDD, l'investissement serait nul (32);
- toutes les données utilisées dans l'évaluation externe pour calculer le levier financier moyen ont été fournies par la DG DEVCO (33); il est difficile de déterminer dans quelle mesure elles ont été vérifiées de manière indépendante par le contractant chargé de l'évaluation externe;

(22) Avis n° 2/2016 intitulé «Proroger et renforcer l'EFSD: une proposition prématurée», point 47 (JO C 465 du 13.12.2016, p. 1).

(23) OCDE, «Methodologies to measure amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions» (Méthodologies pour calculer les montants du secteur privé mobilisés par les interventions financières publiques pour le développement), DCD/DAC/STAT(2015)8, 24 février 2015.

(24) Cette méthode fait actuellement l'objet d'un examen par l'OCDE.

(25) Article 2, paragraphe 38, du règlement financier (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

(26) Rapport spécial n° 19/2016 intitulé «Instruments financiers et exécution du budget de l'Union européenne: quels enseignements tirer de la période de programmation 2007-2013?», point 70 (JO C 250 du 9.7.2016, p. 2).

(27) Rapport spécial n° 16/2014 intitulé «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», point 42 (JO C 381 du 28.10.2014, p. 13).

(28) Rapport sur la mise en œuvre, section 5.2.

(29) Rapport sur la mise en œuvre, Synthèse.

(30) Rapport de l'évaluation externe, section 3.1.

(31) Rapport sur la mise en œuvre, section 5.2.

(32) Rapport de l'évaluation externe, section 3.2.

(33) Rapport de l'évaluation externe, note 29 de bas de page.

- si les auteurs de l'évaluation externe estiment plausible que le soutien du FEDD ait permis de mobiliser des fonds supplémentaires dans la proportion déclarée – en partant du principe que les opérations concernées n'auraient pas eu lieu sans ce soutien –, ils reconnaissent toutefois qu'il est impossible de prouver l'hypothèse inverse ⁽³⁴⁾.

Le rapport sur la mise en œuvre ne contient pas d'informations sur la mesure dans laquelle le FEDD permet d'attirer des fonds privés

21. L'un des objectifs principaux du FEDD est de générer l'investissement de fonds supplémentaires provenant du secteur privé. Cependant, alors que le rapport sur la mise en œuvre conclut que le FEDD permet d'attirer des fonds supplémentaires considérables, y compris sous forme de cofinancement privé (voir points 17 à 20), il ne contient aucune conclusion ou information spécifique concernant la capacité du FEDD à mobiliser des fonds privés en particulier.

22. Le rapport de l'évaluation externe fournit davantage d'explications à cet égard. Il fait une distinction entre les fonds «purement» privés et les fonds provenant d'institutions financières qui, selon lui, pourraient être considérés comme privés du fait qu'ils s'inscrivent dans les grands programmes d'émission d'obligations de ces institutions sur les marchés de capitaux. Il note notamment que la proportion de fonds «purement» privés liés aux subventions mixtes tend à être relativement basse. À titre d'exemple, en Afrique subsaharienne, ils représentaient 5 à 10 % du total des autres fonds ⁽³⁵⁾. Les auteurs de l'évaluation externe indiquent également que les garanties pourraient potentiellement mobiliser beaucoup plus de fonds «purement» privés, mais cela reste une conjecture ⁽³⁶⁾. À cet égard, ils recommandent de subdiviser le secteur privé en sous-segments et d'élaborer des paquets de réduction des risques pour des groupes d'investisseurs spécifiques ⁽³⁷⁾. Dans son rapport de mise en œuvre, la Commission accepte ces recommandations ⁽³⁸⁾.

Les conclusions du rapport sur la mise en œuvre concernant l'additionnalité non financière et la capacité du FEDD à livrer des produits innovants se fondent essentiellement sur des prévisions

23. Se référant à l'évaluation externe, le rapport sur la mise en œuvre conclut que l'additionnalité au niveau des projets semble forte et prouvée sur le plan qualitatif, mais qu'elle est rarement quantifiée ⁽³⁹⁾. Cependant, des informations plus détaillées figurant dans le rapport de l'évaluation externe indiquent que cette conclusion résulte en fait d'une enquête sur les informations ex ante contenues dans un certain nombre de fiches de projet. Se fondant sur cette enquête, les auteurs de l'évaluation externe notent que, bien que la plupart des fiches de projet font état d'un impact positif sur de nombreux critères d'additionnalité, ce qui apparaît très favorable, il semble y avoir une certaine confusion entre l'additionnalité des projets eux-mêmes et l'additionnalité relevant de la contribution de l'Union européenne ⁽⁴⁰⁾.

24. Faisant toujours référence à l'évaluation externe, le rapport sur la mise en œuvre relève qu'au niveau des politiques, le FEDD a dans certains cas favorisé ou renforcé un changement de politique ⁽⁴¹⁾. Mais aucun élément probant solide ne vient étayer une telle conclusion et il apparaît que cette conclusion s'appuierait sur une formulation employée dans l'évaluation externe qui, en réalité, ne va pas véritablement en ce sens. Les auteurs de l'évaluation externe mentionnent quelques exemples où une additionnalité au niveau politique devrait également être obtenue, c'est-à-dire que le projet permettra de générer ou de renforcer un changement politique ou de lui donner corps ⁽⁴²⁾. Mais cela ne prouve pas que des changements politiques se sont réellement produits grâce au FEDD.

25. De la même façon, le rapport sur la mise en œuvre contient également des conclusions sans fondement sur le fait que le FEDD et, en particulier, ses garanties, sont susceptibles de tester et de mettre au point de nouveaux produits financiers ⁽⁴³⁾. La manière dont cela se traduirait dans la pratique n'est ni expliquée ni illustrée plus avant.

26. Les auteurs de l'évaluation externe notent que le FEDD est en mesure de promouvoir de nombreuses formes d'innovation au niveau des projets, et citent un certain nombre d'exemples ⁽⁴⁴⁾. Ils ajoutent toutefois que tous ces exemples auraient également pu être menés à bien grâce à l'utilisation de mécanismes de financement mixte existant avant la création du FEDD ⁽⁴⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Rapport de l'évaluation externe, section 3.1.

⁽³⁵⁾ Au point 39 de notre rapport spécial n° 16/2014, nous avons observé que les projets auxquels un soutien financier a été octroyé au titre des facilités d'investissement régionales ont également attiré des financements provenant essentiellement de banques de développement institutionnelles et que les prêts du secteur privé étaient restés faibles.

⁽³⁶⁾ Rapport de l'évaluation externe, section 3.1.

⁽³⁷⁾ Rapport de l'évaluation externe, Conclusions et recommandations.

⁽³⁸⁾ Rapport sur la mise en œuvre, Conclusions et recommandations, Pertinence.

⁽³⁹⁾ Rapport sur la mise en œuvre, section 5.2.

⁽⁴⁰⁾ Rapport de l'évaluation externe, section 3.2.

⁽⁴¹⁾ Rapport sur la mise en œuvre, section 5.2.

⁽⁴²⁾ Rapport de l'évaluation externe, section 3.2.

⁽⁴³⁾ Rapport sur la mise en œuvre, section 5.5.

⁽⁴⁴⁾ Rapport de l'évaluation externe, section 3.3.

⁽⁴⁵⁾ Rapport de l'évaluation externe, note 43 de bas de page.

Le FEDD étant au premier stade de sa mise en œuvre, il n'est pas possible d'évaluer sa contribution à la réalisation des ODD ou à la prise en compte des causes profondes de la migration

27. Le FEDD vise entre autres à contribuer aux objectifs de développement durable (ODD). Le rapport sur la mise en œuvre conclut que la stratégie du FEDD est très pertinente quant au «nouveau modèle de financement du développement mondial axé sur les objectifs de développement durable» ainsi qu'au regard des besoins d'investissement des deux régions concernées (Afrique subsaharienne et pays du voisinage de l'Union européenne) ⁽⁴⁶⁾. Il conclut également que l'orientation stratégique du FEDD et la réserve de projets sont en adéquation avec les priorités et cibles des ODD ⁽⁴⁷⁾. Il ne fournit toutefois aucune information sur une éventuelle contribution concrète du FEDD à la réalisation des ODD. Le rapport sur la mise en œuvre n'aborde pas non plus particulièrement la question de l'éradication de la pauvreté.

28. Le FEDD doit également contribuer à lutter contre les causes socioéconomiques spécifiques profondes de la migration, favoriser la réintégration durable des migrants et renforcer les communautés de transit et d'accueil. Le rapport sur la mise en œuvre ne cite que le premier accord de garantie signé comme étant un bon exemple de la façon dont les causes profondes de la migration sont prises en compte (en l'occurrence, en remédiant aux risques élevés liés à l'octroi de prêts à des entrepreneurs dans les communautés défavorisées dans les pays du voisinage de l'Union européenne et en Afrique subsaharienne). Aucune autre analyse ou conclusion n'y est formulée.

29. Le FEDD doit également contribuer à la mise en œuvre de l'accord de Paris en orientant les investissements vers les secteurs favorisant l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ce phénomène. Le rapport sur la mise en œuvre ne fournit aucune information spécifique à ce sujet. Il ne donne en particulier aucune information sur les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif fixé concernant la proportion minimale de financement au titre de la garantie FEDD utilisé pour soutenir des projets consacrés à l'action pour le climat, aux énergies renouvelables ou à l'utilisation efficace des ressources (voir point 16).

30. Selon l'évaluation externe, les projets soutenus par le FEDD ne sont pas suffisamment avancés pour permettre de mesurer l'efficacité de celui-ci, compte tenu du fait que les projets de financement mixte n'en sont qu'à leurs débuts et que la plupart des programmes de garantie n'ont pas encore été signés ⁽⁴⁸⁾.

31. Nous relevons que le règlement sur le FEDD est entré en vigueur à la fin du mois de septembre 2017. Le premier accord de garantie a été signé 15 mois plus tard, en décembre 2018. En 2018, le conseil opérationnel du plan d'investissement extérieur (PIE) avait recensé 28 opérations de garantie ⁽⁴⁹⁾. Le règlement sur le FEDD fixe le délai de conclusion des accords de garantie au 31 décembre 2020 ⁽⁵⁰⁾. Mais en avril 2020, seuls sept accords de garantie avaient été passés avec des institutions financières ⁽⁵¹⁾. Selon le règlement sur le FEDD, après la conclusion d'un accord de garantie, la contrepartie éligible dispose de quatre ans pour conclure des accords avec des partenaires privés cofinanceurs, des intermédiaires financiers ou des bénéficiaires finaux ⁽⁵²⁾. Dans la plupart des cas, il est prévu que la mise en œuvre du projet dure plusieurs années.

32. Le FEDD est à un stade trop précoce de sa mise en œuvre pour permettre à la Commission d'évaluer sa contribution à la réalisation des ODD ou à la prise en compte des causes profondes de la migration.

Le rapport sur la mise en œuvre n'explique pas les décalages entre les délais fixés dans le règlement sur le FEDD et le rythme réel de mise en œuvre

33. Le rapport sur la mise en œuvre conclut que «dans l'ensemble, le PIE et le FEDD sont donc en bonne voie [...] malgré quelques difficultés» ⁽⁵³⁾ et que «la mise en place d'un programme aussi vaste et innovant dans un tel délai peut être considérée comme rapide par rapport à d'autres mécanismes similaires» ⁽⁵⁴⁾.

34. Cependant, le rythme actuel de mise en œuvre du FEDD pour ce qui est de la conclusion d'accords de garantie avec des institutions financières semble trop lent pour permettre à la Commission de passer tous les accords de garantie avant le 31 décembre 2020, qui est le délai fixé dans le règlement sur le FEDD (voir point 31) ⁽⁵⁵⁾. Il existe également un décalage entre l'exigence énoncée dans le règlement sur le FEDD relative à la réalisation d'une évaluation avant le 31 décembre 2019 et l'impossibilité d'effectuer une telle évaluation en raison du stade peu avancé de mise en œuvre du FEDD (voir points 7 à 10).

⁽⁴⁶⁾ Rapport sur la mise en œuvre, Synthèse et section 5.1.

⁽⁴⁷⁾ Rapport sur la mise en œuvre, Synthèse et section 5.2.

⁽⁴⁸⁾ Rapport de l'évaluation externe, note 28 de bas de page.

⁽⁴⁹⁾ Rapport de l'évaluation externe, Annexe 3: «Background on the EFSF and the EIP» (Informations sur le FEDD et le PIE).

⁽⁵⁰⁾ Article 8, paragraphe 2, du règlement sur le FEDD.

⁽⁵¹⁾ Rapport sur la mise en œuvre, Synthèse.

⁽⁵²⁾ Article 8, paragraphe 3, du règlement sur le FEDD.

⁽⁵³⁾ Rapport sur la mise en œuvre, Synthèse.

⁽⁵⁴⁾ Rapport sur la mise en œuvre, Synthèse.

⁽⁵⁵⁾ Article 8, paragraphe 2, du règlement sur le FEDD.

35. Le rapport de l'évaluation externe mentionne des problèmes relatifs à la gestion opérationnelle qui ont été soulevés au cours des entretiens avec les agents des délégations de l'Union européenne et des institutions financières ⁽⁵⁶⁾ et dont certains ont retardé la mise en œuvre:

- les «exigences horizontales» ⁽⁵⁷⁾ de la Commission ont entraîné des retards allant jusqu'à 12 mois concernant la passation des contrats pour les programmes d'investissements prévus pour être couverts par la garantie FEDD;
- les cycles de projet au sein des institutions financières partenaires et de la Commission ne sont pas toujours synchronisés, ce qui peut avoir pour effet de devoir attendre qu'une étape soit franchie dans l'institution partenaire avant de pouvoir poursuivre un projet, ce qui entraîne des retards;
- sur les sept institutions financières interrogées, cinq ont pointé des problèmes de capacité, indiquant que la Commission disposait de trop peu d'agents spécialisés dans les domaines bancaire et contractuel. En conséquence, certains procédés ont pris trop de temps, notamment concernant les nouveaux programmes de garanties.

Certains problèmes liés au fonctionnement et à la gestion du FEDD ne sont pas suffisamment pris en compte dans le rapport sur la mise en œuvre

Critères

36. L'article 17, paragraphe 1, du règlement sur le FEDD dispose que le rapport d'évaluation de la Commission doit comprendre une évaluation externe indépendante de l'application dudit règlement. Le rapport de mise en œuvre s'appuie, selon ses propres termes, sur une évaluation externe indépendante, commandée afin de fournir une vision indépendante de la phase initiale de mise en œuvre du FEDD ⁽⁵⁸⁾.

37. Les conclusions du rapport sur la mise en œuvre sont en grande partie fondées sur les résultats de l'évaluation externe. Nous sommes toutefois d'avis que les problèmes ci-après, soulevés dans le rapport de l'évaluation externe, ne sont pas suffisamment pris en compte dans le rapport sur la mise en œuvre, alors qu'ils sont importants eu égard à l'évaluation du fonctionnement initial du FEDD et de sa gestion.

Les orientations stratégiques informelles nuisent à la transparence

38. La structure de gouvernance du FEDD comprend un conseil stratégique. Il a été créé pour «aider la Commission à fixer des orientations stratégiques et les grands objectifs d'investissement ainsi que pour assurer une couverture géographique et thématique adéquate et diversifiée pour les fenêtres d'investissement» et pour «soutenir la coordination, la complémentarité et la cohérence globales entre les plateformes régionales d'investissement, entre les trois piliers du PIE, entre le PIE et les autres actions menées par l'Union en matière de migration et pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030» ⁽⁵⁹⁾.

39. En vertu des dispositions de l'article 5 du règlement sur le FEDD, le conseil stratégique se compose de représentants de la Commission et du haut représentant, de tous les États membres et de la BEI et est coprésidé par la Commission et le haut représentant ⁽⁶⁰⁾. Il se réunit au moins deux fois par an et, dans la mesure du possible, adopte des avis par consensus. Lorsqu'un consensus ne peut être obtenu, des droits de vote s'appliquent. Ces derniers sont fixés dans le règlement intérieur du conseil stratégique. Les procès-verbaux et les ordres du jour des réunions du conseil stratégique doivent être rendus publics ⁽⁶¹⁾. Le règlement sur le FEDD dispose que «lors de la période de mise en œuvre du FEDD, le conseil stratégique adopte et publie, le plus tôt possible, des lignes directrices [ci-après les «lignes directrices en matière d'éligibilité»] qui précisent la manière de garantir la conformité des opérations menées au titre du FEDD avec les objectifs et les critères d'éligibilité visés à l'article 9» ⁽⁶²⁾.

⁽⁵⁶⁾ Rapport de l'évaluation externe, section 4.2.

⁽⁵⁷⁾ Ces «exigences horizontales» sont une série d'obligations légales à respecter par les institutions financières. Elles concernent par exemple les droits de la Cour des comptes, de la Commission et de l'Office européen de lutte antifraude en matière d'accès aux informations détenues par les bénéficiaires du budget de l'Union européenne, les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux, les juridictions non coopératives, les mesures restrictives de l'Union européenne, les conventions internationales, le mécanisme de traitement des plaintes et les obligations en matière de rapports, de publication, de suivi et d'évaluation. Voir le rapport de l'évaluation externe, note 57 de bas de page.

⁽⁵⁸⁾ Rapport sur la mise en œuvre, section 4.

⁽⁵⁹⁾ Considérants 16 et 17 du règlement sur le FEDD.

⁽⁶⁰⁾ Article 5, paragraphe 4, du règlement sur le FEDD.

⁽⁶¹⁾ Article 5, paragraphe 5, du règlement sur le FEDD.

⁽⁶²⁾ Article 5, paragraphe 7, du règlement sur le FEDD.

40. Bien que les auteurs de l'évaluation externe concluent que la structure de gouvernance du FEDD facilite une gestion et des partenariats transparents et qu'elle est conforme au règlement sur le FEDD ⁽⁶³⁾, ils notent qu'à en juger par les procès-verbaux disponibles, une seule réunion a eu lieu chaque année ⁽⁶⁴⁾.

41. Dans le cadre de nos travaux, nous avons constaté que l'adoption de lignes directrices en matière d'éligibilité n'avait jamais été mentionnée dans les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration ⁽⁶⁵⁾. Interrogés sur la question, les agents de la Commission nous ont renvoyés aux documents de référence suivants:

- le guide pour le plan d'investissement extérieur de l'Union européenne;
- les orientations stratégiques telles qu'elles ont été présentées et examinées lors de la première réunion du conseil stratégique;
- la présentation et l'adoption, lors de la première réunion du conseil stratégique, de domaines constituant des fenêtres d'investissement;
- les lignes directrices sur les risques établies dans le cadre de la garantie FEDD, présentées au premier conseil opérationnel et accompagnées d'un avis écrit de la BEI, comme le prévoit l'article 9, paragraphe 4, du règlement sur le FEDD;
- la décision relative aux fenêtres d'investissement;
- les procès-verbaux des réunions des conseils opérationnels.

Certains de ces documents fournissent effectivement des éléments d'orientation visant à assurer que les opérations du FEDD soient conformes aux objectifs et aux critères d'éligibilité fixés à l'article 9 du règlement sur le FEDD, mais l'examen des procès-verbaux des réunions du conseil stratégique ne permet pas de déterminer s'ils ont été officiellement adoptés. En outre, plusieurs d'entre eux n'ont pas été rendus publics.

L'intention d'assurer une couverture thématique diversifiée ne se retrouve pas dans le portefeuille actuel de programmes

42. Le comité stratégique du FEDD «aide également la Commission à fixer les grands objectifs d'investissement pour ce qui est du recours à la garantie FEDD, et veille à ce que les fenêtres d'investissement aient une couverture géographique et thématique adéquate et diversifiée, tout en portant une attention particulière aux pays considérés comme étant fragiles ou en situation de conflit, aux PMA [pays les moins avancés] et aux pays pauvres et lourdement endettés» ⁽⁶⁶⁾.

43. L'évaluation externe indique que le portefeuille de programmes soutenus par le FEDD se concentre sur un nombre limité de secteurs et d'ODD. Dans le cas particulier de la plateforme africaine d'investissement, près de 80 % des financements mixtes alloués en Afrique subsaharienne ont été consacrés à des projets d'infrastructure, tandis que seuls de faibles montants ont été alloués à d'autres secteurs comme le développement du secteur privé, les technologies de l'information et de la communication, l'agriculture, la sylviculture ou encore le développement urbain ⁽⁶⁷⁾. Les auteurs de l'évaluation externe recommandent que le portefeuille du FEDD soit géré de manière à valoriser d'autres secteurs comme le passage au numérique, les villes durables et l'agriculture ⁽⁶⁸⁾.

44. Dans son rapport sur la mise en œuvre, la Commission accepte cette recommandation mais considère qu'en créant des fenêtres d'investissement spécifiques pour l'agriculture, le passage au numérique et les villes durables au titre de la garantie FEDD, elle a pris une mesure importante pour encourager les investissements dans ces domaines. Elle invoque également l'approche que devrait suivre le FEDD+ et qui vise à faire primer les politiques ⁽⁶⁹⁾, ⁽⁷⁰⁾.

Il convient d'améliorer encore les outils d'évaluation des risques pour l'établissement du prix des garanties

45. Les instruments pouvant être soutenus au titre de la garantie FEDD, visés à l'article 10, paragraphe 1, du règlement sur le FEDD, présentent différents niveaux de risque inhérent. Le risque inhérent est notamment très élevé pour les prêts en monnaie nationale et les participations sous forme de fonds propres.

⁽⁶³⁾ Rapport de l'évaluation externe, Synthèse.

⁽⁶⁴⁾ Rapport de l'évaluation externe, Annexe 2.

⁽⁶⁵⁾ Nous avons consulté les procès-verbaux publiés des quatre réunions du conseil stratégique tenues entre le 28 septembre 2017 et le 22 janvier 2020.

⁽⁶⁶⁾ Article 5, paragraphe 2, du règlement sur le FEDD.

⁽⁶⁷⁾ Rapport de l'évaluation externe, section 3.2.

⁽⁶⁸⁾ Rapport de l'évaluation externe, Synthèse, Recommandation 3.

⁽⁶⁹⁾ Rapport sur la mise en œuvre, Conclusions et recommandations.

⁽⁷⁰⁾ Voir note 13 de bas de page pour davantage d'informations sur le FEDD+.

46. Dans notre rapport annuel relatif à l'exercice 2017, nous indiquions que contrairement à l'EFSI, pour lequel la BEI est dans les faits le seul intermédiaire, le FEDD autorise d'autres organisations internationales et des organismes du secteur privé à transmettre les bénéficiaires de la garantie de l'Union européenne et à y faire ensuite appel. Le FEDD représente donc, sur le plan de l'éventail des partenaires, l'exemple le plus poussé de délégation de pouvoirs en matière de prise d'engagements pour le compte du budget de l'Union européenne ⁽⁷¹⁾.

47. Les auteurs de l'évaluation externe notent que les évaluations des risques réalisées à un stade précoce concernant les programmes d'investissement proposés se basaient sur des données indiquant un risque élevé et, par suite, un prix de garantie élevé à payer à la Commission par les institutions financières. Ils recommandent ainsi que soit réexaminée la sélection de la base de données utilisée aux fins de l'évaluation des risques ⁽⁷²⁾.

48. Le rapport sur la mise en œuvre indique qu'en ce qui concerne la sélection de la base de données pour l'évaluation des risques, la Commission, en coopération avec des experts, s'emploie à mettre au point un logiciel spécialisé qui aiderait à modéliser les risques encourus au titre de la garantie FEDD+. Ce logiciel sera capable de reconnaître les défis propres aux pays en développement et en transition et s'appuiera sur les données de la banque de données mondiale sur les risques des marchés émergents ⁽⁷³⁾.

49. Étant donné que plusieurs accords de garantie ont déjà été signés avec des institutions financières (voir point 31), nous sommes d'avis qu'il est essentiel de faire en sorte de disposer d'outils, de méthodes et d'une expertise solides en matière d'évaluation des risques.

CONSIDÉRATIONS SUPPLÉMENTAIRES SUR LE CADRE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DU FEDD

Critères

50. Conformément aux principes pour une meilleure réglementation ⁽⁷⁴⁾, la Commission s'est engagée à procéder à une analyse rigoureuse des incidences de la législation en cours d'élaboration, et notamment de toute modification substantielle apportée au cours du processus législatif, de sorte que les décisions politiques soient prises en connaissance de cause et sur la base d'éléments concrets ⁽⁷⁵⁾. À cette fin, la Commission s'est également engagée à procéder à une analyse d'impact de ses initiatives législatives et non législatives, de ses actes délégués et de ses mesures d'exécution qui sont susceptibles d'avoir une incidence économique, environnementale ou sociale importante. Les initiatives figurant notamment dans le programme de travail de la Commission ou dans la déclaration commune doivent être accompagnées d'une analyse d'impact ⁽⁷⁶⁾. Quelques exceptions à cette règle sont énoncées dans les lignes directrices pour une meilleure réglementation, y compris dans les cas où il existe un impératif politique à progresser rapidement ou une urgence qui nécessite une réponse rapide ⁽⁷⁷⁾.

51. Les évaluations visent à permettre d'apprécier tous les impacts importants d'ordre économique, social et environnemental des interventions de l'Union européenne (avec une attention particulière portée à ceux recensés lors de précédentes analyses d'impact) ⁽⁷⁸⁾.

52. Dans notre étude de cas rapide n° 2/2020, nous considérons que la Commission devait limiter le nombre d'exceptions aux règles générales concernant la nécessité d'une consultation publique, d'une analyse d'impact et d'une évaluation ⁽⁷⁹⁾.

53. Dans notre rapport spécial n° 21/2015, nous faisons valoir qu'afin d'établir la crédibilité de l'aide au développement, notamment en ce qui concerne les instruments utilisés, les méthodes d'acheminement de l'aide et les fonds concernés, il était impératif que les résultats obtenus grâce à ce soutien puissent être démontrés ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁷¹⁾ Point 2.41 du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2017, accompagné des réponses des institutions (JO C 357 du 4.10.2018, p. 1).

⁽⁷²⁾ Rapport de l'évaluation externe, section 4.3.

⁽⁷³⁾ Rapport sur la mise en œuvre, section 6.

⁽⁷⁴⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats — Un enjeu prioritaire pour l'UE [COM(2015) 215 final du 19.5.2015].

⁽⁷⁵⁾ Communiqué de presse de la Commission sur le programme pour une meilleure réglementation: Renforcer la transparence et l'examen des initiatives de l'UE pour mieux légiférer, 19 mai 2015.

⁽⁷⁶⁾ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer» du 13 avril 2016 (JO L 123 du 12.5.2016, p. 1).

⁽⁷⁷⁾ Better regulation: guidelines and toolbox, voir le chapitre I, encadré 1, du document «Better regulation in the Commission» (Mieux légiférer à la Commission).

⁽⁷⁸⁾ Better regulation: guidelines and toolbox, voir le chapitre VI — encadré «Key requirements» (Exigences clés) du document «Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements» [Lignes directrices sur l'évaluation (y compris les bilans de qualité) et exigences clés].

⁽⁷⁹⁾ Étude de cas rapide n° 2/2020 intitulée «L'amélioration de la réglementation dans l'Union européenne: bilan de près de 20 années de pratique», point 9.

⁽⁸⁰⁾ Rapport spécial n° 21/2015 intitulé «Analyse des risques liés à une approche axée sur les résultats pour les actions de développement et de coopération de l'UE», point 4 (JO C 428 du 19.12.2015, p. 9).

La proposition relative à l'établissement du FEDD n'était pas accompagnée d'une analyse d'impact

54. Bien que le plan d'investissement extérieur, qui comprend le FEDD, soit mentionné dans la déclaration commune sur les priorités législatives de l'Union européenne pour 2017 ⁽⁸¹⁾, la proposition de la Commission relative au FEDD n'était pas accompagnée d'une analyse d'impact en bonne et due forme ⁽⁸²⁾. Selon les agents de la Commission, cette exception était justifiée par l'impérieuse nécessité politique de faire progresser le FEDD rapidement en réponse à la crise migratoire.

55. En vertu des lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation, les évaluations doivent permettre d'apprécier tous les impacts importants d'ordre économique, social et environnemental des interventions de l'Union européenne, avec une attention particulière portée à ceux recensés lors de précédentes analyses d'impact. Nous considérons que, le FEDD n'ayant pas fait l'objet d'une analyse d'impact au moment où il a été établi, une évaluation complète est d'autant plus nécessaire ⁽⁸³⁾.

L'utilisation et le fonctionnement du fonds de garantie FEDD n'ont pas encore été évalués

56. L'article 17, paragraphe 2, du règlement sur le FEDD impose à la Commission de procéder à une évaluation de l'utilisation et du fonctionnement du fonds de garantie FEDD avant le 31 décembre 2019 et tous les trois ans par la suite. À ce jour, aucune évaluation en ce sens n'a été effectuée.

57. Interrogés à ce sujet, les agents de la Commission nous ont renvoyés au rapport sur la mise en œuvre, au rapport de l'évaluation externe, au rapport de la Commission sur la gestion du fonds de garantie du Fonds européen pour le développement durable ⁽⁸⁴⁾ et à une communication de la Commission relative à l'identité du gestionnaire d'actifs pour le fonds commun de provisionnement conformément à l'article 212 du règlement 2018/1046 (règlement financier) ⁽⁸⁵⁾. Aucun de ces documents ne fournit toutefois d'évaluation sur l'utilisation et le fonctionnement du fonds de garantie FEDD.

- Le rapport sur la mise en œuvre ne fait pas référence à l'article 17, paragraphe 2, du règlement sur le FEDD et ne fournit aucune information sur l'utilisation ou le fonctionnement du fonds de garantie FEDD.
- Bien que les auteurs de l'évaluation externe concluent que le fonds de garantie FEDD est conforme aux exigences du règlement sur le FEDD, ils n'analysent pas son utilisation ou son fonctionnement de manière plus détaillée.
- Le rapport de la Commission sur la gestion du fonds de garantie du Fonds européen pour le développement durable a été publié le 31 juillet 2020. Il s'agit d'un rapport de gestion visant à satisfaire aux exigences de l'article 16, paragraphe 3, du règlement sur le FEDD.
- La communication de la Commission relative à l'identité du gestionnaire d'actifs pour le fonds commun de provisionnement conformément à l'article 212 du règlement 2018/1046 (règlement financier) ne fournit aucune évaluation de l'utilisation ou du fonctionnement du fonds de garantie FEDD.

58. À titre d'exemple, nous estimons que les questions suivantes auraient dû être soulevées dans toute évaluation du fonds de garantie FEDD, mais les documents énumérés ci-dessus n'en tiennent pas compte:

- l'adéquation du niveau de financement de l'Union européenne alloué au fonds de garantie pour couvrir les opérations garanties par le FEDD de manière efficiente;
- l'adéquation du taux cible du fonds de garantie (actuellement fixé à 50 % du total des obligations de garantie de l'Union européenne) par rapport au profil de risque du fonds;
- l'adéquation du mécanisme de provisionnement du fonds de garantie pour ce qui est des délais et du rapport coût-efficacité.

⁽⁸¹⁾ Déclaration commune de la Commission européenne, du Conseil et du Parlement intitulée «Déclaration commune sur les priorités législatives de l'Union européenne pour l'année 2017» du 13 décembre 2016.

⁽⁸²⁾ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour le développement durable (FEDD) et instituant la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD, [COM(2016) 586 du 14.9.2016].

⁽⁸³⁾ Better regulation: guidelines and toolbox, voir le chapitre VI — encadré «Key requirements» (Exigences clés) du document «Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements» [Lignes directrices sur l'évaluation (y compris les bilans de qualité) et exigences clés].

⁽⁸⁴⁾ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes sur la gestion du fonds de garantie du Fonds européen pour le développement durable, [COM(2020) 346 final du 31.7.2020].

⁽⁸⁵⁾ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à l'identité du gestionnaire d'actifs pour le fonds commun de provisionnement conformément à l'article 212 du règlement 2018/1046 (règlement financier), [COM(2020) 130 final du 25.3.2020].

Le cadre de résultats présente des faiblesses

59. Le cadre de résultats de l'Union européenne pour le développement et la coopération internationale, lancé en 2015 et révisé en 2018, est un outil de la Commission visant à recueillir et à mesurer les résultats obtenus au regard des objectifs stratégiques⁽⁸⁶⁾. Il sert, entre autres, de fondement pour la communication des résultats des indicateurs compris dans les plans stratégiques et les plans de gestion de la direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission⁽⁸⁷⁾.

60. Le rapport sur la mise en œuvre conclut que, bien que le cadre de suivi du FEDD soit en adéquation avec le cadre de résultats pour la coopération au développement établi par l'Union, sa capacité à produire des données pouvant être consolidées et agrégées devrait être améliorée, compte tenu des éléments suivants⁽⁸⁸⁾:

- la méthodologie utilisée pour le calcul de certains des indicateurs proposés doit encore faire l'objet d'une décision;
- les indicateurs sectoriels de base ne sont pas facilement comparables et ils n'apportent que peu de valeur ajoutée;
- les besoins de la Commission en matière de rapports entrent en conflit avec les systèmes et approches propres aux institutions financières en matière de suivi, ce qui entraîne une augmentation des coûts et incite à une focalisation plus étroite sur les points de convergence (indicateurs similaires ou comparables).

61. En outre, le rapport de l'évaluation externe indique que le FEDD pourrait ne pas être en mesure d'effectuer un suivi de la performance concernant les indicateurs de genre et autres indicateurs transversaux en raison des limites du cadre de suivi⁽⁸⁹⁾.

62. Dans notre rapport spécial n° 21/2015, nous avons observé que l'absence d'harmonisation entre les instruments de distribution de l'aide, les cadres de résultats et les structures en matière d'obligation de rendre compte des partenaires au développement pouvait générer des défaillances et des déficits en ce qui concerne la satisfaction à cette obligation⁽⁹⁰⁾. Nous considérons que ce risque est encore plus élevé pour le FEDD, compte tenu du fait que la capacité de la Commission à rendre compte de l'utilisation des fonds de l'Union européenne dépendra principalement de données et de rapports fournis par des institutions financières et leurs partenaires issus du secteur privé.

CONCLUSIONS

63. Le rapport sur la mise en œuvre ne répond pas à certaines des exigences de base de l'article 17, paragraphe 1, du règlement sur le FEDD. En effet, il n'est pas le résultat d'une évaluation en bonne et due forme, mais plutôt d'une analyse limitée du fonctionnement initial du FEDD, de sa gestion et de sa contribution réelle à l'objet et aux objectifs du règlement sur le FEDD. Un examen des procédés opérationnels du FEDD doit encore être réalisé. Le rapport sur la mise en œuvre a été publié huit mois après la fin de la période couverte par l'évaluation externe et cinq mois après le délai fixé pour l'évaluation de la Commission dans le règlement sur le FEDD.

64. Le levier financier moyen figurant dans le rapport sur la mise en œuvre et considéré comme un indicateur de la capacité du FEDD à mobiliser des investissements supplémentaires n'est pas suffisamment fiable et pourrait être surestimé. Le rapport sur la mise en œuvre ne fournit aucune information spécifique sur la performance du FEDD pour ce qui est de la capacité de ce dernier à attirer des fonds privés ou à livrer des produits innovants, et ses conclusions concernant l'additionnalité non financière se fondent sur des prévisions.

65. Le FEDD est à un stade trop précoce de sa mise en œuvre pour permettre d'évaluer avec précision la contribution qu'il pourrait apporter à la réalisation des ODD. Le rapport sur la mise en œuvre ne fournit aucune information sur la manière dont le FEDD oriente les investissements vers les secteurs favorisant l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ce phénomène. Il ne contient pas non plus d'information 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, aux énergies renouvelables ou à l'utilisation efficace des ressources.

66. Bien que ce rapport juge satisfaisant le rythme de mise en œuvre du FEDD, il ne reconnaît pas ou n'explique pas les décalages avec les dispositions réglementaires.

67. Certains problèmes pointés dans le rapport de l'évaluation externe et qui sont importants dans le cadre de l'évaluation du fonctionnement initial du FEDD et de sa gestion ne sont pas suffisamment pris en compte dans le rapport sur la mise en œuvre. Il s'agit principalement du fonctionnement du conseil stratégique par rapport aux exigences du règlement sur le FEDD, de la cohérence entre le portefeuille actuel de programmes et l'intention d'assurer une couverture thématique diversifiée ainsi que la nécessité de disposer d'outils, de méthodes et d'une expertise solides pour établir le prix des garanties.

⁽⁸⁶⁾ Document de travail des services de la Commission intitulé "A Revised EU International Cooperation and Development Results Framework in line with the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the New European Consensus on Development", [SWD(2018) 444 du 11.10.2018, section 2].

⁽⁸⁷⁾ Idem, Introduction.

⁽⁸⁸⁾ Rapport sur la mise en œuvre, section 5.3.

⁽⁸⁹⁾ Rapport de l'évaluation externe, Synthèse.

⁽⁹⁰⁾ Rapport spécial n° 21/2015, point 80.

68. Outre l'évaluation du fonctionnement initial du FEDD, de sa gestion et de son efficacité, certains éléments clés sont absents du cadre de suivi et d'évaluation du FEDD. Le règlement sur le FEDD n'a notamment pas fait l'objet d'une analyse d'impact, l'évaluation du fonds de garantie du FEDD fait toujours défaut et, comme le reconnaît le rapport sur la mise en œuvre, le cadre de résultats du FEDD doit encore être amélioré.

Le présent avis a été adopté par la Chambre III, présidée par M^{me} Bettina JAKOBSEN, Membre de la Cour des comptes, par procédure exceptionnelle, le 3 septembre 2020.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président
