COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.5.2024
COM(2024) 208 final

RAPPORT 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 2014-2020 et 2021-2027

{SWD(2024) 133 final}

Table des matières

1. Contexte 2
2. Évaluation 4
3. Conclusions 6

1. Contexte

La présente évaluation a pour objectif général de déterminer si les instruments de financement extérieur (IFE) actuels sont mieux adaptés aux objectifs poursuivis et permettent à l'Union européenne (UE) de mieux mettre en œuvre sa politique de coopération extérieure que leurs prédécesseurs. Ses objectifs spécifiques consistent à évaluer les résultats obtenus grâce aux IFE en matière de valeur ajoutée européenne, d'efficacité, d'efficience, d'incidences, de flexibilité et de capacité de réaction face à l'évolution des priorités politiques et stratégiques, de possibilités de simplification, de cohérence, de synergies et en ce qui concerne la mesure dans laquelle leurs objectifs demeurent pertinents. Par ailleurs, l'utilisation et le fonctionnement de la garantie pour l'action extérieure, et notamment son montant maximal, sont aussi évalués, sous l'angle de l'additionnalité et de la contribution aux objectifs généraux et aux résultats.

La présente évaluation porte sur les IFE suivants:

CFP 2021-2027

- l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) - Europe dans le monde, y compris son volet Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+) et garantie pour l'action extérieure, ainsi que le règlement délégué de la Commission complétant le règlement IVCDCI - Europe dans le monde[1],
- l'instrument d'aide de préadhésion[2] III (IAP III) ainsi que le règlement délégué de la Commission complétant le règlement IAP III[3] et le règlement d'exécution de la Commission relatif aux règles spécifiques de mise en œuvre de l'IAP III[4],
- l'instrument européen relatif à la coopération internationale en matière de sûreté nucléaire (ICSN)[5],
- la décision d'association outre-mer, y compris le Groenland[6];

CFP 2014-2020

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1530
[2] IAP III: l'instrument d'aide de préadhésion (2021-2027) | EUR-Lex (europa.eu)
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2128
[4] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/2236/oj?locale=fr
[5] Règlement (Euratom) 2021/948 - FR - EUR-Lex (europa.eu)
[6] Décision (UE) 2021/1764 - FR - EUR-Lex (europa.eu)

- l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD)[7],
- l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)[8],
- l'instrument européen de voisinage (IEV)[9],
- l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP)[10],
- l'instrument d'aide de préadhésion (IAP)[11],
- l'instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers (IP)[12],
- la décision d'association outre-mer[13],
- la décision Groenland[14],
- le Fonds européen pour le développement durable (FEDD)[15],
- le règlement (UE) nº 236/2014 énonçant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure[16],
- le 11e Fonds européen de développement (FED), lequel, bien qu'il ne s'agisse pas d'un instrument budgétaire de l'UE, est également couvert par l'évaluation[17].

La présente évaluation est réalisée conformément à l'article 42, paragraphe 2, du règlement IVCDCI - Europe dans le monde, à l'article 13, paragraphe 6, du règlement IAP III, à l'article 81 de la décision d'association outre-mer, y compris le Groenland, et à l'article 14, paragraphe 1, du règlement ICSN. Elle inclut l'évaluation finale des IFE relevant du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 et s'appuie sur ses résultats.

L'évaluation des IFE relevant du CFP 2014-2020 couvre la période allant du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2020. En ce qui concerne les IFE relevant du CFP 2021-2027, leur évaluation couvre la période allant du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2022.

[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32014R0233
[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0235

[9] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0232&from=FR
[10] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&from=FR
[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32014R0231
[12] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0234&from=FR
[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0755
[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.076.01.0001.01.FRA
[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2017.249.01.0001.01.FRA
[16] https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/43f92a44-af94-11e3-86f9-01aa75ed71a1/language-fr
[17] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32015R0322

La portée géographique de l'évaluation correspond à celle qui est visée dans les actes législatifs faisant l'objet de l'évaluation.

Le présent rapport expose les conclusions tirées par la Commission à la suite de l'évaluation présentée dans le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne.

2. Évaluation

- **Efficacité et efficience**

L'état actuel de la mise en œuvre des IFE montre que ces derniers sont en bonne voie pour atteindre les objectifs qui leur avaient été assignés au moment de leur adoption et que ces objectifs demeurent pertinents.

En fusionnant plusieurs IFE du CFP précédent, l'IVCDCI - Europe dans le monde a permis de régler la question de la nature fragmentée de l'architecture précédente. Il a également intégré le 11e FED financé en dehors du budget de l'UE, qui couvrait les pays d'Afrique subsaharienne, des Caraïbes et du Pacifique. L'IVCDCI - Europe dans le monde couvre également la région du voisinage en plus d'autres régions, tout en préservant ses spécificités.

L'IAP III représente une évolution vers une approche davantage axée sur les politiques et plus réactive que ses prédécesseurs. Cet instrument, auparavant sectoriel, est désormais un instrument plus global qui donne la primauté aux politiques à mener. En outre, il reflète les priorités de l'UE et l'évolution de ses politiques lors de la préparation des bénéficiaires en vue de leur future adhésion à l'Union. L'IAP III a été efficace pour stimuler le développement socio-économique ainsi que pour mobiliser les investissements nécessaires dans le cadre du plan économique et d'investissement, mais il convient d'accélérer encore la convergence avec l'UE.

En ce qui concerne l'efficience des ressources de l'UE, l'intégration du FEDD+ dans l'IVCDCI - Europe dans le monde et dans l'IAP III permet d'accroître l'utilisation des ressources financières publiques limitées de l'UE en tant que levier pour les investissements publics et privés.

Comme demandé dans les conclusions de l'examen à mi-parcours de 2017, les IFE actuels intègrent des éléments de flexibilité, lesquels ont démontré leur pertinence face à la pandémie de COVID-19 et à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine.

Dans le cas de l'IAP III, l'absence d'enveloppes financières nationales prédéfinies s'est traduite par une plus grande flexibilité au moment de programmer l'aide en fonction de l'urgence et de l'évolution des besoins.

- **Cohérence**

L'IVCDCI - Europe dans le monde repose sur le principe de la géographisation, à savoir que la mise en œuvre de cet instrument passe essentiellement par des programmes géographiques, qui sont complétés par des programmes thématiques et des mesures de réaction rapide. Cela a permis de clarifier l'articulation entre les actions géographiques, thématiques et de réaction rapide et, partant, d'accroître la cohérence et l'influence géopolitique de cet instrument et de remédier aux problèmes qui découlaient des chevauchements entre les nombreux IFE durant la période 2014-2020. Grâce à l'application de la logique de la géographisation, l'UE a consolidé sa coopération avec des acteurs au niveau tant national que régional, ce qui a conduit à une approche plus ciblée. L'intégration du FEDD+ dans l'IVCDCI - Europe dans le monde a renforcé la cohérence de l'action extérieure de l'UE. La géographisation pourrait aussi permettre de relever les défis spécifiques auxquels sont confrontés les pays fragiles et touchés par des crises.

L'IAP III garantit la complémentarité entre les différents programmes qu'il soutient.

Il existe par ailleurs une cohérence intrinsèque entre les IFE actuels, étant donné que l'IAP III, la décision d'association outre-mer, y compris le Groenland, et l'ICSN se réfèrent à l'IVCDCI - Europe dans le monde en ce qui concerne leur mise en œuvre.

En plus d'améliorer les synergies avec d'autres IFE non couverts par la présente évaluation, les IFE actuels visent à renforcer la cohérence avec les politiques internes de l'UE.

- **Valeur ajoutée de l'Union européenne**

Les IFE permettent à l'UE de mieux remplir son rôle en tant qu'acteur du développement, acteur mondial et acteur géopolitique. L'IVCDCI - Europe dans le monde a produit une valeur ajoutée significative grâce à l'apport, au niveau mondial, d'une offre plus intégrée, plus conséquente et plus cohérente que celle proposée dans le cadre du CFP précédent, améliorant ainsi la capacité des pays partenaires à répondre aux priorités qu'ils ont en commun avec l'UE et à relever les défis mondiaux. Les IFE actuels ont renforcé le rôle collectif des acteurs européens dans la coopération extérieure de l'UE selon une approche «Équipe Europe», mettant à profit les connaissances et le savoir-faire des États membres de l'UE. La valeur

ajoutée de l'IAP III découle de son objectif distinct consistant à préparer les bénéficiaires à leur future adhésion à l'Union, sur la base des valeurs européennes.

Bien qu'il en soit à ses débuts, le FEDD+ a déjà démontré son effet catalyseur pour mobiliser des financements et des compétences supplémentaires, contribuant ainsi au développement et à la croissance durables. Cette contribution concorde avec la mise en œuvre de l'initiative «Global Gateway», à savoir la stratégie de l'UE visant à développer des liens intelligents, propres et sûrs dans les domaines du numérique, de l'énergie et des transports ainsi qu'à renforcer les systèmes de santé, d'éducation et de recherche dans le monde entier, notamment au moyen des plans économiques et d'investissement dans le voisinage. Ce rôle est analogue au rôle joué par le cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux au titre de l'IAP III.

3. Conclusions

Les conclusions du rapport d'examen à mi-parcours de 2017 couvrant les IFE relevant du CFP 2014-2020 sont restées valables pour l'ensemble de la période couverte par le CFP précédent et ont été largement prises en considération lors de la conception des instruments actuels.

Les règlements IVCDCI - Europe dans le monde, IAP III et ICSN, la décision d'association outre-mer, y compris le Groenland, ainsi que les règlements délégués connexes ne nécessitent pas de modifications législatives à mi-parcours.

IVCDCI - Europe dans le monde

- Dans l'ensemble, l'IVCDCI - Europe dans le monde s'est révélé adapté aux objectifs poursuivis. L'état actuel de sa mise en œuvre montre qu'il est en bonne voie pour atteindre les objectifs qui lui avaient été assignés au moment de son adoption et que ces objectifs demeurent pertinents.
- Dans un contexte géopolitique en évolution, l'IVCDCI - Europe dans le monde est également un outil essentiel efficace pour déployer la stratégie «Global Gateway», y compris les plans économiques et d'investissement pour le partenariat oriental et le voisinage méridional.

- L’IVCDCI - Europe dans le monde a également permis à l’UE de mettre en avant ses politiques et priorités internes de manière plus cohérente vis-à-vis du monde extérieur. Pour renforcer la cohérence entre les objectifs de l’action intérieure et ceux de l’action extérieure, il convient que cet instrument contribue mieux à une approche intégrée mettant en balance les intérêts, les partenariats et les valeurs de l’UE.
- En ce qui concerne les gains de simplification, l’IVCDCI - Europe dans le monde fournit une base juridique unifiée pour une grande partie des interventions extérieures de l’UE et leurs modalités de mise en œuvre.
- En remplaçant un grand nombre d’IFE du CFP précédent, l’IVCDCI - Europe dans le monde a fortement amélioré la cohérence et la complémentarité entre les actions géographiques, thématiques et de réaction rapide et d’autres IFE.
- Bien que la mise en œuvre du FEDD+ en soit à ses débuts, ce dernier a déjà démontré son effet catalyseur pour mobiliser des financements et des compétences supplémentaires, contribuant ainsi au développement et à la croissance durables et à la mise en œuvre de la stratégie «Global Gateway», notamment au moyen des plans économiques et d’investissement dans le voisinage.
- La contribution du secteur privé dans le cadre du FEDD+ est essentielle pour une utilisation efficace du budget de l’UE en faveur d’une croissance durable dans les pays partenaires. L’intégration du FEDD+ dans l’IVCDCI - Europe dans le monde a contribué à la rationalisation de toutes les modalités de mise en œuvre.
- Plusieurs éléments de flexibilité de l’IVCDCI - Europe dans le monde ont démontré leur pertinence pour la poursuite des priorités de l’UE et la fourniture d’une aide aux pays partenaires, notamment dans le contexte de la pandémie de COVID-19, de la guerre d’agression menée par la Russie contre l’Ukraine et des pressions migratoires, surtout dans le voisinage. Toutefois, trois ans après le début de la mise en œuvre de l’IVCDCI - Europe dans le monde, sa réserve est presque épuisée, les fonds disponibles et les besoins réels n'étant pas en adéquation. En outre, l’IVCDCI - Europe dans le monde n’a pas été conçu pour soutenir des pays en guerre à l’échelle requise par l’Ukraine. Par conséquent, un nouvel instrument de financement, la facilité pour l’Ukraine, a été adopté pour la période 2024-2027, dans le but de soutenir l’Ukraine tant face à la guerre d’agression menée par la Russie que sur la voie de son adhésion à l’Union.

- D’une part, l’IVCDCI - Europe dans le monde est, de manière générale, en bonne voie pour atteindre les objectifs de dépenses, même si des efforts supplémentaires seront nécessaires au cours des prochaines années pour certains d’entre eux, dans le domaine du climat par exemple. D’autre part, leur nombre élevé a limité la flexibilité de l’instrument.
- L’exercice de programmation a permis de définir avec succès des priorités communes avec les pays partenaires. Étant donné que les documents de programmation couvrent un large éventail d’objectifs, une hiérarchisation supplémentaire des priorités est nécessaire en aval. La programmation reste un processus lourd et elle-même contribue à des retards au début de la phase de mise en œuvre.
- Grâce à l’inclusion d’un pilier «réaction rapide» non programmable, articulé autour de trois volets, dont deux nouveaux (résilience et besoins de la politique étrangère), l’UE dispose d’une panoplie plus large d’outils pour réagir rapidement aux priorités politiques urgentes imprévues et émergentes auxquelles l’exercice de programmation ne permet pas de répondre, ainsi que pour mettre en œuvre le nexus humanitaire-développement-paix. Des efforts plus intenses sont nécessaires pour améliorer l’efficacité de l’approche globale et la coordination entre les instruments de financement pertinents, notamment dans le cadre des actions avec les pays touchés par des conflits et dans d’autres contextes fragiles.
- L’IVCDCI - Europe dans le monde apporte une valeur ajoutée significative aux pays partenaires en fournissant une offre plus conséquente et plus cohérente. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour relier les mesures de réaction rapide à court terme et les actions à long terme.
- Pour faciliter l’apprentissage, il convient d'axer les améliorations en matière de suivi et d’évaluation sur la meilleure utilisation possible de l’analyse qualitative des résultats.
- Pour qu’une plus grande valeur ajoutée européenne et une «approche de l’UE dans son ensemble» soient possibles, il faudra davantage de temps et une plus grande collaboration entre les différents services et avec les États membres. Des stratégies de réaction différenciées peuvent être nécessaires pour tirer un meilleur parti des fenêtres d'opportunité et exploiter au mieux tous les effets de levier possibles de l’UE.

IAP III

- L’IAP III a démontré son efficacité générale en tant qu’instrument de préadhésion et est en bonne voie pour atteindre ses principaux objectifs. Cet instrument suit la nouvelle méthodologie en matière d’élargissement, les éléments fondamentaux du processus d’adhésion à l’UE occupant une place prioritaire. Il reflète également les priorités stratégiques de l’UE et leurs évolutions, par exemple l'accent mis sur les priorités écologiques, numériques et économiques, ainsi qu’il ressort de l’accent mis sur la mise en œuvre des plans économiques et d’investissement dans les Balkans occidentaux.
- L’IAP III a été efficace pour stimuler le développement socio-économique ainsi que pour mobiliser les investissements nécessaires dans le cadre du plan économique et d’investissement, mais il convient d’accélérer encore la convergence avec l’UE.
- Pour ses bénéficiaires, l’IAP III est un instrument plus exigeant que ses prédécesseurs, car il exige de ces derniers une forte appropriation et une solide capacité de planification stratégique en matière de programmation bilatérale. Des efforts supplémentaires seront nécessaires durant la deuxième partie du CFP pour transformer les réponses stratégiques des bénéficiaires en documents de planification stratégique pluriannuelle assortis de réformes et d’actions hiérarchisées et échelonnées.
- Si l’IAP III a été conçu comme un instrument fondé sur la performance, du point de vue tant de la portée que de l’intensité de l’aide, l’équilibre entre l’évaluation de la performance et le principe de la part équitable a limité la récompense financière en faveur des bénéficiaires performants.
- L’IAP III a été particulièrement efficace dans le déploiement d’une combinaison de modalités et d’outils, incluant aide budgétaire, subventions et investissements. Si des gains d’efficacité ont également été réalisés grâce à des actions moins nombreuses et de plus grande envergure, il reste une marge de manœuvre et il est possible de procéder à une rationalisation et d’envisager une programmation pluriannuelle pour la programmation bilatérale.
- Le nouveau système unifié de suivi et d’établissement de rapports, le cadre de résultats de l’IAP III, constitue une amélioration considérable par rapport au cadre de résultats utilisé au titre de l’IAP II. Il devrait améliorer la programmation, le suivi, l’établissement de rapports et l’évaluation de l’IAP III.
- La souplesse de l’IAP III a permis de réagir à des événements extérieurs exceptionnels, malgré l’absence d’une réserve semblable à celle de l’IVCDCI - Europe dans le monde. L’absence d’enveloppes financières nationales prédéfinies a permis de bénéficier de la

souplesse nécessaire à la programmation de l'aide en fonction de l'urgence et de l'évolution des besoins.

- L'IAP III garantit la cohérence avec ses prédécesseurs et la complémentarité entre les différents types de programmes qu'il soutient. Il est également cohérent avec d'autres domaines de l'action extérieure et avec les politiques internes de l'UE. Étant donné que l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie sont désormais des pays visés par l'élargissement mais qu'ils continuent à bénéficier de financements en dehors de l'IAP III, la cohérence entre l'IAP III et les instruments qui leur procurent une aide de l'UE devra être assurée en permanence.
- Avec l'IAP III, l'UE est le premier donateur dans la région visée par l'élargissement. La valeur ajoutée de l'UE est «multipliée» par les partenariats de longue date, en particulier avec des organisations internationales, des institutions financières internationales et des États membres.
- Les objectifs généraux de l'IAP III, consistant à préparer les bénéficiaires à leur future adhésion à l'Union en renforçant l'alignement de la législation et de l'administration publique nationales sur l'acquis et les normes de l'UE, demeurent pertinents. L'IAP III sera complété par un nouvel instrument de financement, la facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux, qui vise à accélérer encore les réformes socio-économiques fondamentales grâce à un nouveau type de financement et à des conditions de paiement ex ante.

Décision d'association outre-mer, y compris le Groenland

- La décision d'association outre-mer, y compris le Groenland, a démontré son utilité. Cet instrument d'association, qui résulte de la fusion de la décision Groenland et de l'ancienne décision d'association outre-mer, a mis en place une base juridique unique pour l'ensemble des 13 pays et territoires d'outre-mer (PTOM), y compris le Groenland, avec un chapitre budgétaire spécifique, comme l'avait demandé le Parlement européen.
- En incluant une clause de renvoi à l'IVCDCI - Europe dans le monde pour la mise en œuvre de la coopération (voir article 81 de la décision d'association outre-mer, y compris le Groenland), l'instrument a considérablement renforcé la cohérence avec d'autres IFE. Toutefois, les seuils pour l'application de la comitologie prévus par

l'IVCDCI - Europe dans le monde et visés dans la décision d'association outre-mer, y compris le Groenland, pourraient être adaptés aux besoins de cette dernière.

- Les PTOM ne bénéficient plus d'une enveloppe spécifique dans le cadre de la facilité pour les PTOM de la Banque européenne d'investissement financée au titre du 11e FED. Ils ont désormais accès au programme InvestEU sur une base concurrentielle, mais il est trop tôt pour évaluer l'incidence de ce programme sur le secteur privé dans les PTOM.

ICSN

- L'ICSN est un instrument unique qui complète l'IVCDCI _ Europe dans le monde dans le domaine de la coopération nucléaire, dans le cadre de la base juridique Euratom. Il est bien adapté pour relever les défis dans les domaines de la sûreté nucléaire, de la gestion des déchets radioactifs et des contrôles de sécurité nucléaire.
- La souplesse de la planification de l'ICSN a été suffisante pour permettre de répondre aux enjeux résultant de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine.