



Bruxelles, le 2.6.2020
COM(2020) 224 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur la mise en oeuvre du Fonds européen pour le développement durable

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Objet et champ d'application du rapport de mise en œuvre.....	4
3.	Le Fonds européen pour le développement durable et sa mise en œuvre	4
3.1.	Garantie FEDD	4
3.2.	Mixage	6
3.2.1.	Plateforme d'investissement pour l'Afrique	6
3.2.2.	Plateforme d'investissement pour le voisinage	7
4.	Méthode d'évaluation	7
5.	Conclusions et réponses aux questions d'évaluation.....	7
5.1.	Pertinence	7
5.2.	Efficacité et valeur ajoutée.....	8
5.3.	Efficience	9
5.4.	Cohérence et coordination	10
5.5.	Viabilité	11
6.	Conclusions et recommandations	11

1. SYNTHÈSE

Le Fonds européen pour le développement durable (FEDD) a été créé par le règlement (UE) 2017/1601 (ci-après dénommé le «règlement du FEDD»)¹. Il constitue la base juridique pour l'utilisation d'instruments financiers innovants au titre du plan d'investissement extérieur (ci-après dénommé le «PEI» ou le «Plan»), notamment des garanties budgétaires.

Le PIE se compose de trois piliers. Le FEDD en constitue le premier pilier et vise essentiellement à fournir un dispositif financier intégré permettant de financer des investissements en Afrique et dans les pays du voisinage européen. Il comprend à la fois les opérations de mixage et les garanties. Une assistance technique est apportée, par l'intermédiaire du deuxième pilier, aux autorités locales, ainsi qu'aux entreprises, sociétés ou coopératives pour développer des projets viables et de meilleure qualité. Une assistance technique est également prévue pour les activités classées dans le troisième pilier, qui sont des activités de soutien à un dialogue politique structuré et à un dialogue au niveau du secteur privé avec les pays partenaires et les autres parties prenantes, visant à améliorer le climat d'investissement et l'environnement des affaires.

En coopération avec ses institutions financières partenaires, la Commission européenne a déjà bien progressé dans l'application du Plan, de nombreuses activités étant en cours au titre des trois piliers.

Le présent rapport s'appuie sur une évaluation externe indépendante qui a été réalisée entre juillet 2019 et janvier 2020. Il est souligné dans cette évaluation que le FEDD est tout à fait adapté aux besoins d'investissement de l'Afrique subsaharienne et des régions du voisinage de l'Union, ainsi qu'aux priorités et aux engagements de l'Union.

En ce qui concerne la «**pertinence**», la stratégie du FEDD a été qualifiée de **très pertinente** dans le «nouveau modèle de financement du développement mondial axé sur les objectifs de développement durable»², compte tenu du rôle de catalyseur du FEDD et de ses capacités de partage des risques et de renforcement des partenariats. Elle est donc considérée à ce jour comme l'un des meilleurs exemples de ce nouveau modèle. En créant le FEDD, l'Union définit le terme de «donateur de la nouvelle génération».

En ce qui concerne «**l'efficacité et l'additionnalité**», l'évaluation indique que le dialogue à un stade précoce dans le pays garantit l'adéquation de la réserve de projets du FEDD avec les priorités des objectifs de développement durables (ODD).

Le FEDD permet à l'Union de mener deux actions difficilement réalisables avec d'autres instruments européens: s'employer beaucoup plus largement à soutenir le développement du secteur privé et les investissements souverains, et appuyer l'innovation.

¹ 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 Un modèle dans lequel le financement du développement vise à atteindre les objectifs de développement durable d'ici 2030, contribuant ainsi à combler le déficit de financement déterminé par les Nations unies concernant cet objectif.

En ce qui concerne «**l'efficacité**», l'évaluation externe confirme que la structure de gouvernance du FEDD facilite la transparence et la coordination avec tous les acteurs concernés.

En ce qui concerne la «**cohérence**», l'évaluation externe indépendante met en lumière que le FEDD favorise une plus grande coordination et adéquation entre l'Union et les institutions financières. Avec la garantie FEDD, des initiatives ont été prises pour coopérer avec davantage d'institutions financières, dont la création d'un modèle d'accès ouvert³ et une approche de portefeuille qui accroît la flexibilité.

Enfin, l'évaluation externe met en lumière que la **viabilité** à long terme du concept même du FEDD est actuellement assurée par des niveaux de demande élevés, et renforcée par le fait que le FEDD (les garanties en particulier) est en mesure de tester et de mettre au point de nouveaux produits financiers.

Ces conclusions positives se reflètent dans l'état d'avancement de la mise en œuvre du FEDD. En ce qui concerne le financement mixte, 3 100 000 000 EUR ont été alloués jusqu'à présent à des projets de mixage – 154 projets ont été ainsi financés sur l'ensemble du continent africain et dans le voisinage de l'Union. Ces 3 100 000 000 EUR devraient permettre de réaliser des investissements d'une valeur globale de près de 30 000 000 000 EUR dans les secteurs de l'énergie et des transports principalement, tout en développant les secteurs privé et agricole.

En ce qui concerne les garanties, sept accords avaient déjà été signés en avril 2020. La Commission a signé le premier accord de garantie concernant le projet NASIRA à la fin de 2018, un peu plus d'un an seulement après l'adoption du règlement du FEDD. Comme souligné dans l'évaluation externe indépendante, 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. La signature ultérieure des autres accords de garantie a montré la nécessité de clarifier certains aspects horizontaux qui continuent de poser problème (voir ci-dessous), ce qui permettrait ensuite de conclure rapidement tous les accords de garantie ultérieurs avant la fin du présent cadre financier pluriannuel.

La garantie FEDD utilise entre autres des dispositifs, tels que les garanties des deuxièmes pertes, qui visent à déterminer les risques supplémentaires liés à l'entrée sur de nouveaux marchés plus difficiles. L'accent est davantage mis sur le soutien des investissements supplémentaires effectués par les investisseurs privés et les garanties visent non seulement à soutenir l'investissement mais aussi à créer des marchés, ce qui peut en fin de compte rendre la garantie inutile. La garantie FEDD représente ainsi une évolution majeure dans l'ensemble des instruments de coopération extérieure utilisés par la Commission.

³ Depuis la fin des années 1970, la CEE/l'UE apporte des garanties budgétaires pour couvrir les risques des opérations de financement effectuées par la Banque européenne d'investissement (BEI) en dehors de l'Union européenne (le «mandat de prêt extérieur», évalué récemment dans le document SWD(2019) 333 final). Dans le cadre du Fonds européen pour le développement durable, l'Union peut apporter des garanties budgétaires à la BEI ainsi qu'à un certain nombre d'autres institutions financières internationales ou institutions de financement du développement des États membres.

En ce qui concerne le climat d'investissement pour la seule année 2019, la Commission a mis à disposition plus de 600 000 000 EUR pour soutenir les initiatives des pays partenaires visant à rendre ces derniers plus attractifs sur le plan de l'investissement.

Dans l'ensemble, le PIE et le FEDD sont donc en bonne voie et, malgré quelques difficultés, l'objectif initial devrait être dépassé. En effet, le FEDD devrait mobiliser 47 000 000 000 EUR d'investissements d'ici la fin de la période d'investissement, utilisant un montant de 4 600 000 000 EUR sous forme de subventions mixtes et de garanties FEDD.

2. OBJET ET CHAMP D'APPLICATION DU RAPPORT DE MISE EN ŒUVRE

L'article 17, paragraphe 1, du règlement du FEDD prévoit 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.

Pour apporter le plus d'informations possible et compte tenu du premier stade de la mise en œuvre du FEDD, la Commission a élaboré le présent rapport, qui comprend l'évaluation initiale des principaux critères d'évaluation que sont la pertinence, l'efficacité, l'efficacités, la cohérence et la valeur ajoutée. Le présent rapport s'appuie sur les résultats d'une évaluation externe qui a été réalisée entre juillet 2019 et janvier 2020.

Il couvre la période allant du 1^{er} janvier 2017 au 30 septembre 2019 (la date limite).

En matière d'instruments, le rapport couvre les plateformes d'investissement pour l'Afrique et le voisinage de l'Union, y compris les opérations de mixage et la garantie FEDD. Ainsi, la couverture géographique englobe les pays de l'Afrique subsaharienne et du voisinage de l'Union (à l'est et au sud de celle-ci).

3. LE FONDS EUROPEEN POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET SA MISE EN ŒUVRE

Le FEDD constitue le premier pilier du plan d'investissement extérieur. Son objectif principal est de fournir un dispositif financier intégré pour financer des investissements, en premier lieu dans les pays d'Afrique et du voisinage de l'Union. Il est composé de deux plateformes régionales d'investissement: la plateforme d'investissement pour l'Afrique et la plateforme d'investissement pour le voisinage. Ces plateformes ont été créées à partir des précédents mécanismes de mixage, à savoir la Facilité d'investissement pour l'Afrique et la Facilité d'investissement pour le voisinage. Elles combinent les opérations de mixage de l'Union avec un nouvel instrument de garantie (la garantie FEDD), et visent à accroître les ressources pour lutter contre les causes profondes de la migration et à contribuer à la réalisation des ODD.

3.1. Garantie FEDD

La **garantie FEDD** est un élément novateur essentiel du plan d'investissement extérieur de l'Union, qui sert à réduire les risques liés à l'investissement dans le développement durable dans les pays partenaires et contribue ainsi à mobiliser des fonds. Son objectif est de soutenir les investissements en Afrique et dans le voisinage de l'Union en vue de favoriser un développement économique et social durable et inclusif, d'optimiser l'additionnalité et d'attirer les investissements privés. La garantie est destinée à servir de mécanisme d'atténuation des risques en vue d'attirer des capitaux privés tout en évitant les distorsions du marché.

La garantie FEDD couverte par le budget général ne doit pas dépasser 1 500 000 000 EUR, avec la possibilité de contributions d'autres parties. Fin 2019, les contributions supplémentaires comprenaient 50 000 000 USD de la Fondation

Bill et Melinda Gates, 9 600 000 EUR du Danemark, 300 000 EUR de la République tchèque et 100 000 EUR de l'Estonie.

Comme le prévoit l'article 9, paragraphe 4, du règlement du FEDD, la Commission a établi cinq fenêtres d'investissement dans les principaux domaines prioritaires⁴:

- l'énergie durable et la connectivité;
- le financement des micro, petites et moyennes entreprises (PME);
- l'agriculture durable, les entrepreneurs ruraux et l'agro-industrie;
- les villes durables;
- le numérique au service du développement.

Pour chaque fenêtre d'investissement, diverses contreparties éligibles ont présenté leurs propositions, appelées «programmes d'investissement proposés».

Un montant de 1 540 000 000 EUR a été alloué à 28 programmes de garantie proposés. Cela devrait générer un investissement global de 17 500 000 000 EUR. En ce qui concerne les domaines prioritaires, les montants de garantie approuvés ont atteint 603 500 000 EUR dans le secteur de l'énergie durable et de la connectivité, 522 000 000 EUR pour les prêts intermédiés destinés aux PME et à l'agriculture, 220 000 000 EUR pour le passage au numérique et 167 000 000 EUR pour les villes durables, tandis que 22 000 000 EUR étaient prévus pour soutenir le financement en devise locale⁵.

Sur les vingt-huit garanties, sept accords de garantie avaient été signés en avril 2020⁶. D'autres signatures doivent suivre, avec un éventuel recentrage en faveur d'une réaction énergique et ciblée de l'Union destinée à soutenir les efforts déployés par les pays partenaires pour faire face à la pandémie de coronavirus⁷.

Parallèlement à leur mise en place rapide, des dispositions appropriées doivent être adoptées pour appliquer les obligations réglementaires relatives aux instruments financiers et aux garanties budgétaires, comme prévu par le règlement financier de l'Union⁸ et d'autres actes législatifs de cette dernière. En particulier, la conclusion de contrats avec des institutions financières de développement non européennes s'est avérée nécessiter davantage d'efforts et de temps, car les exigences de l'Union dépassent parfois les normes internationalement reconnues, en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et de juridictions non coopératives par exemple. Pour garantir l'efficacité de la mise en œuvre, il est donc important que la Commission ait dûment tenu compte, lors de la sélection des institutions financières et du recours à celles-ci, de leur capacité

⁴ C(2017) 7899 final.

⁵ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/181213-28-garantees-table_en.pdf

⁶ Le mécanisme de garantie NASIRA de la FMO, l'accord de garantie de la CDP et de la BAD (Banque africaine de développement) pour les archipels, l'accord de garantie du programme de capital-risque de la FMO, le cadre de la BERD pour l'accroissement des investissements dans les énergies renouvelables, le dispositif de garantie RECIDE (Resilient City Development) de l'AECID et du groupe de la Banque mondiale, le mécanisme de garantie de l'énergie en Afrique (AEGF) de la banque allemande KfW et l'accord de garantie de la BEI pour l'accès des PME au financement.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_604; Coronavirus: la réaction mondiale de l'UE face à la pandémie».

⁸ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046.

financière et opérationnelle, de manière à mettre en place une architecture financière qui contribue aux objectifs des politiques de l'Union et à garantir de manière adéquate la bonne gestion financière des fonds de l'Union. À cette fin, un dialogue et des négociations poussés sur les clauses contractuelles comparables sont nécessaires entre la Commission et ses partenaires.

Il est essentiel que les accords soient solides, complets et conformes aux dispositions du règlement financier de l'Union et du règlement du FEDD, afin que les partenaires de l'Union sachent clairement quels résultats on attend qu'ils obtiennent grâce à ces garanties, financées par l'argent des contribuables européens.

3.2. Mixage

Le mixage consiste à combiner l'aide financière de l'Union avec des prêts ou des fonds propres d'autres bailleurs de fonds publics et privés, afin de mobiliser des investissements publics et privés en faveur d'un développement économique durable. Dans le cadre du FEDD, le mixage est réalisé par l'intermédiaire de deux plateformes régionales de mixage: la plateforme d'investissement pour l'Afrique (anciennement Facilité d'investissement pour l'Afrique) et la plateforme d'investissement pour le voisinage (anciennement Facilité d'investissement pour le voisinage).

Entre 2017 et 2019, un total de 3 750 000 EUR a été promis et versé au fonds fiduciaire de la plateforme d'investissement pour le voisinage, dont 2 750 000 EUR par l'Allemagne et 1 000 000 EUR par l'Estonie.

3.2.1. Plateforme d'investissement pour l'Afrique

L'objectif principal de la plateforme d'investissement pour l'Afrique est de favoriser le développement économique et social des pays partenaires, y compris par la mobilisation des ressources du secteur privé, en mettant l'accent sur la durabilité et la création d'emplois décents, les secteurs socio-économiques et l'agriculture durable.

Au cours de la période 2017-2019, l'Union a contribué, par l'intermédiaire de la plateforme d'investissement pour l'Afrique, au financement de 78 opérations à hauteur de 1 800 000 000 EUR, débloquant ainsi un investissement total de 13 500 000 000 EUR en Afrique subsaharienne.

Jusqu'à présent, les projets ont principalement concerné les secteurs des transports et de l'énergie, qui représentent respectivement 44 % et 34 % des opérations. L'amélioration des infrastructures et l'accès à l'énergie sont deux préalables indispensables à une réelle croissance future. Les autres projets ont ciblé le développement du secteur privé, l'environnement, les TIC et l'agriculture⁹.

⁹ Pour avoir des informations détaillées, veuillez consulter le prochain rapport opérationnel du FEDD pour 2019 (à publier).

3.2.2. Plateforme d'investissement pour le voisinage

Au cours de la période 2017-2019, l'Union a contribué, par l'intermédiaire de la plateforme d'investissement pour le voisinage, au financement de 76 opérations à hauteur de 1 300 000 000 EUR. On estime que ce financement contribuera à débloquer un investissement total de quelque 16 200 000 000 EUR dans le voisinage de l'Union.

La répartition régionale entre le voisinage oriental et le voisinage méridional est de 44 % - 56 %. Jusqu'à présent, les projets ont principalement visé le développement du secteur privé (33 %), le secteur de l'énergie (18 %) et celui de l'eau et de l'assainissement (18 %). Les autres projets ont ciblé le secteur des transports, l'environnement, l'éducation, l'aménagement urbain et l'agriculture¹⁰.

4. METHODE D'EVALUATION

Le rapport de mise en œuvre comprend l'évaluation, par les services de la Commission, du fonctionnement initial du FEDD, de sa gestion et de sa contribution à l'objet et aux objectifs du règlement du FEDD. Ce rapport de la Commission s'appuie sur les travaux de consultants externes, qui ont procédé à une évaluation indépendante.

Cette évaluation a été commandée pour avoir un avis indépendant sur la phase initiale de la mise en œuvre du FEDD et s'est appuyée, autant que possible à ce stade, sur les cinq critères d'évaluation suivants: la pertinence, l'efficacité, l'efficacités, la cohérence et la valeur ajoutée.

5. CONCLUSIONS ET REPONSES AUX QUESTIONS D'EVALUATION

5.1. Pertinence

La première question d'évaluation porte sur la pertinence du FEDD et se lit comme suit: *Les instruments de garantie et de mixage du FEDD répondent-ils à la demande d'un nouveau modèle de financement du développement à l'ère des ODD, aux besoins d'investissement des deux régions et aux priorités et engagements de l'Union?*

En réponse à cette question, l'évaluation externe indique que le FEDD est très pertinent quant à la nécessité d'un nouveau modèle mondial de financement du développement, et qu'il est tout aussi pertinent au regard des besoins d'investissement des deux régions (Afrique subsaharienne et voisinage de l'Union) et de l'ensemble des priorités et engagements de l'Union.

Le FEDD a été jugé très pertinent par rapport aux conditions du «nouveau modèle de financement du développement mondial axé sur les ODD», notamment pour son rôle de catalyseur et ses capacités de partage des risques et de création de partenariats. Il est considéré à ce jour comme étant probablement l'un des meilleurs exemples de ce nouveau modèle.

¹⁰ voir note 10.

Les faits montrent que le FEDD a une orientation stratégique. Cette orientation est compatible avec les ODD et la demande (besoins) des pays partenaires. Elle a une incidence sur les prêts des institutions financières partenaires, ces prêts pouvant être attribués sur la base de ces orientations stratégiques.

Les faits montrent que le PIE – et le FEDD en son sein – s’appuie sur divers autres engagements et priorités de l’Union, avec lesquels il est cohérent. En outre, le FEDD a permis à l’Union d’intervenir à plus grande échelle.

Étant donné que le FEDD ne soutient que les prêts et les fonds propres liés à des projets d’investissement, il ne peut pas se substituer à l’aide budgétaire, qui ne concerne pas les projets, ni aux subventions directes versées aux entités qui n’ont pas la capacité d’emprunter, telles que les organisations non gouvernementales.

5.2. Efficacité et valeur ajoutée

La deuxième question d’évaluation porte sur les critères d’efficacité et de valeur ajoutée, et se lit comme suit: *Le FEDD permet-il d’atteindre les objectifs et de concrétiser les priorités spécifiques de l’Union et assure-t-il l’additionnalité dans son aide aux pays concernés?*

En réponse à cette question, l’évaluation externe indique que le FEDD tient ses promesses en matière d’additionnalité financière, qu’il est en bonne voie pour ce qui est de l’additionnalité non financière et qu’il a permis à l’Union d’intervenir à plus grande échelle. Si la visibilité du FEDD est conforme au règlement, il est possible de l’améliorer encore en créant une «marque».

Le FEDD mobilise des montants considérables en provenance d’autres sources de financement (y compris des cofinancements privés). Comme l’indique l’étude, si l’on combine le mixage et les garanties, les données du FEDD de septembre 2019 montrent que les approbations du FEDD à hauteur de 4 030 000 000 EUR mobilisent au total 40 500 000 000 EUR d’investissements, ce qui donne un levier financier moyen de 10,04¹¹. Ces chiffres montrent l’efficacité du modèle du FEDD pour attirer plus de fonds.

Ce chiffre phare masque un degré élevé de complexité et de diversité eu égard à l’instrument, au secteur, au pays ou aux régions. L’effet de levier futur dépendra donc de la combinaison instrument/projet/pays du FEDD. En outre, le mixage et les garanties mobilisent différents types de «fonds supplémentaires», en fonction des différents types de projets qu’ils soutiennent.

Selon l’évaluation externe, le dialogue à un stade précoce dans le pays garantit l’adéquation de la réserve de projets du FEDD avec les priorités des ODD et les premiers éléments confirment cette large adéquation avec de nombreuses priorités et cibles des ODD. L’additionnalité au niveau des projets semble forte et prouvée sur le plan

¹¹ Corroboré par la mise à jour réalisée fin 2019: l’approbation de 4 600 000 000 EUR débloque 47 000 000 000 EUR d’investissements https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4_jan20_factsheet_eip_en_0.pdf

qualitatif, même si elle est rarement quantifiée. Au niveau des politiques, le FEDD a dans certains cas favorisé ou renforcé un changement de politique.

Le premier accord de garantie signé, NASIRA, mis en œuvre par la FMO, offre un bon exemple de la façon dont les causes profondes de la migration sont prises en compte: il cherche à remédier aux risques élevés, aussi bien perçus que réels, liés à l'octroi de prêts à des entrepreneurs défavorisés dans les pays du voisinage de l'UE et en Afrique subsaharienne, nombre d'entre eux ayant été contraints de fuir leur domicile. Il leur donne accès à des prêts à l'investissement en offrant aux établissements financiers locaux, tels que les banques et les institutions de microfinance, des garanties de portefeuille contenant des prêts aux entrepreneurs.

Le FEDD permet à l'Union de mener deux actions difficilement réalisables avec d'autres instruments européens: (au moins à la même échelle et avec les budgets existants) s'employer beaucoup plus largement à soutenir le développement du secteur privé et les investissements subsouverains, et appuyer l'innovation.

La visibilité est conforme au règlement du FEDD et aux orientations de l'Union, mais certaines difficultés et nouvelles possibilités se profilent à l'horizon. Celles-ci portent notamment sur de possibles améliorations de la stratégie de communication au niveau des projets, la création d'une image de marque pour l'aide au développement apportée par l'Union, et un suivi adéquat des activités de communication existantes, en particulier avec le secteur privé.

5.3. Efficience

La troisième question d'évaluation porte sur l'efficience du FEDD et se lit comme suit: *Dans quelle mesure la mise en place, la conception, le fonctionnement, la gestion et la structure du FEDD contribuent-ils à la réalisation de ses objectifs?*

En réponse à cette question, l'évaluation externe indique que, dans le cadre du dispositif existant, la gouvernance du FEDD est conforme au règlement, tout comme sa gestion financière.

Selon cette même évaluation, la structure de gouvernance du FEDD facilite une gestion et des partenariats transparents, et elle est conforme au règlement du FEDD.

Certaines difficultés et des problèmes opérationnels ont été recensés et soulignés lors des entretiens, concernant la gestion de la diversité des produits au sein du FEDD (c'est-à-dire le mixage et les garanties), des procédés opérationnels et l'incidence des délais, les capacités du personnel et la répartition des responsabilités, ainsi que la gestion des connaissances. Ces problèmes peuvent être attribués à la «courbe d'apprentissage», étant donné que les programmes de garantie n'en sont qu'à leurs débuts. Sur la base de cette analyse, l'étude conclut que le plan opérationnel du FEDD doit faire l'objet d'un examen plus approfondi, portant essentiellement sur: i) la finalité et la conception des procédés opérationnels; ii) la structure organisationnelle; iii) les compétences et la formation du personnel; et iv) la gestion des connaissances.

Alors que les subventions mixtes sont fixées en fonction de calculs et du «budget disponible», la quantification de ces calculs devrait être utilisée plus régulièrement. Dans le cas de la garantie FEDD, les allocations aux programmes d'investissement proposés ont été modifiées et adaptées en réponse à un exercice de programmation conçu pour répartir les programmes entre les cinq fenêtres d'investissement.

La conception du cadre de suivi du FEDD est en adéquation avec le cadre de résultats pour la coopération au développement établi par l'Union, mais sa capacité à produire des données pouvant être consolidées et agrégées devrait être améliorée, compte tenu des éléments suivants: i) la méthodologie doit encore être acceptée pour certains des indicateurs proposés, ii) la valeur ajoutée est limitée et les indicateurs sectoriels de base ne sont pas comparables, et iii) les besoins des services de la Commission en matière de rapports entrent en conflit avec les systèmes et la conception du suivi des institutions financières. En effet, celles-ci doivent faire rapport sur deux cadres (celui de l'Union et le cadre interne), ce qui augmente les coûts et incite à se concentrer davantage sur les points communs (indicateurs similaires ou comparables).

5.4. Cohérence et coordination

La quatrième question d'évaluation porte sur la cohérence et la coordination du FEDD et se lit comme suit: *Dans quelle mesure le FEDD est-il en mesure de garantir la cohérence en interne, par rapport aux stratégies et politiques de l'Union dans les régions et aux activités des institutions financières?*

Pour répondre à cette question, les auteurs de l'évaluation externe ont examiné la cohérence du FEDD à trois niveaux différents: a) entre les composantes du FEDD, b) avec d'autres formes de soutien de l'Union et c) avec les activités des institutions financières.

En ce qui concerne la cohérence entre les composantes du FEDD, le lancement des programmes de garantie du FEDD pourrait influencer sur la gamme de subventions mixtes à venir, et réduire la raison d'être de garanties dans le cadre du mixage, ainsi que l'applicabilité du capital-risque versé pour les tranches de premières pertes dans les fonds structurés. Une certaine rationalisation formelle pourrait donc être nécessaire pour améliorer la cohérence de la «gamme de produits» du FEDD. Les aspects opérationnels et le cycle des projets pourraient devoir être revus afin de renforcer les synergies.

En ce qui concerne la cohérence avec d'autres formes de soutien, les auteurs de l'étude estiment que le FEDD représente un ensemble d'instruments différenciés et qu'il complète les autres formes de soutien. L'étude confirme que le fait que le FEDD constitue l'un des trois piliers du PIE devrait encourager une plus grande complémentarité et coordination entre le FEDD et les autres formes de soutien de l'Union.

Les opérations de mixage sont relativement bien coordonnées avec les autres formes de soutien, principalement en raison d'une implication directe des délégations de l'Union. Toutefois, l'attention est portée sur leur rôle et leur participation quant à la formulation détaillée des projets de mixage et à la mise en place effective des garanties du FEDD.

Le FEDD encourage une plus grande coordination et un meilleur alignement entre l'Union et les institutions financières. Avec la garantie FEDD, des initiatives ont été prises pour coopérer avec davantage d'institutions financières, dont la création d'un modèle d'accès ouvert et une approche de portefeuille qui accroît la flexibilité.

5.5. Viabilité

La cinquième question d'évaluation porte sur la viabilité du FEDD et se lit comme suit: *La garantie et les opérations de mixage du FEDD sont-elles viables?*

En réponse à cette question, l'évaluation externe indique que le FEDD est en mesure de cibler des réformes de politiques durables, bien que seuls quelques projets et programmes en fassent un objectif explicite.

Le FEDD est conforme aux ODD et cette conformité est vérifiée au niveau du projet/programme. Les indicateurs de genre et autres indicateurs transversaux sont également pris en compte, mais on ne voit pas très bien comment le FEDD pourra contrôler les résultats en raison des limites du cadre de suivi, telles que la capacité des institutions financières à collecter des données désagrégées lorsqu'elles travaillent avec des institutions financières intermédiaires qui n'ont peut-être pas mis en place de systèmes de collecte de ce type de données.

La viabilité à long terme du concept même du FEDD est actuellement assurée par des niveaux de demande élevés, et renforcée par le fait que le FEDD (les garanties en particulier) est susceptible de tester et de mettre au point de nouveaux produits financiers.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Cette section présente des enseignements et des recommandations qui s'appuient sur les conclusions de l'évaluation externe indépendante. Elle présente également la réponse des services de la Commission et, le cas échéant, renvoie aux mesures figurant dans le rapport de la Commission au Conseil sur les recommandations du groupe de sages de haut niveau sur l'architecture financière européenne pour le développement¹².

Pertinence:

En ce qui concerne la pertinence, les auteurs de l'évaluation externe recommandent d'élaborer des paquets de réduction des risques adaptés à des groupes d'investisseurs spécifiques, et de tirer parti de la forte position sur le marché pour coopter davantage de donateurs en vue d'accroître l'effet de réduction des risques.

Réponse de la Commission:

Les recommandations sont acceptées et la Commission convient d'élargir l'analyse et le ciblage du secteur privé pour rendre l'instrument FEDD plus attrayant. La Commission s'emploie déjà à mettre au point cette stratégie, soit par l'intermédiaire de programmes particuliers, soit par des études sectorielles sur l'investissement dans le capital naturel et l'économie circulaire.

Des travaux supplémentaires seront notamment menés pour accroître les possibilités d'investissement dans l'économie verte et l'économie circulaire.

¹² Rapport de la Commission au Conseil sur les recommandations du groupe de sages de haut niveau sur l'architecture financière européenne pour le développement, COM(2020) 43 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1580526319085&uri=COM:2020:43:FIN>.

La question du recours à d'autres donateurs est en cours d'examen. Des contributions supplémentaires ont déjà été effectuées et, à l'avenir, les donateurs (États membres de l'Union ou autres) pourraient souhaiter contribuer au FEDD par un transfert de fonds soit dans le cadre de la structure de gouvernance existante, soit par l'intermédiaire d'une structure spécialisée, qui nécessiterait une gouvernance spécifique.

Efficacité et additionnalité:

En matière d'efficacité et d'additionnalité, les auteurs de l'évaluation externe recommandent que le portefeuille soit géré de manière à accorder une plus grande importance aux «nouveaux» secteurs et cibles des ODD (par exemple le passage au numérique, les villes durables et l'agriculture). Ils conseillent en outre d'apporter des améliorations à la section «additionnalité» du formulaire de candidature et à la visibilité vis-à-vis des partenaires du secteur privé.

Réponse de la Commission: Ces recommandations sont les bienvenues et acceptées.

– La Commission continuera à mettre l'accent sur la réalisation des priorités d'action. En créant des fenêtres d'investissement spécifiques pour l'agriculture, le passage au numérique et les villes durables au titre de la garantie FEDD, la Commission a pris une mesure importante pour encourager les investissements dans ces domaines. En soutenant ces investissements par l'intermédiaire du FEDD, la Commission continuera également à s'employer à s'attaquer à des causes socioéconomiques spécifiques à l'origine des migrations, y compris les migrations irrégulières, et à contribuer à la réinsertion durable des migrants qui retournent dans leur pays d'origine et au renforcement des communautés de transit et d'accueil. La Commission, dans sa proposition relative à l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale¹³, crée un FEDD+ d'envergure mondiale qui succédera au FEDD pour le prochain cadre financier pluriannuel. Conformément à cette proposition, le FEDD+ suivrait l'approche visant à faire primer les politiques selon laquelle l'utilisation de ces instruments d'exécution doit être conforme aux documents de programmation. Ces documents recenseraient les priorités de l'Union et des pays partenaires, qui porteraient sur les nouveaux secteurs des ODD, dont le passage au numérique, les villes durables et intelligentes et l'agriculture durable et complèteraient et renforceraient également les efforts déployés dans le cadre de la politique migratoire de l'Union avec les pays tiers. Les modifications respectives seront prises en compte dans les révisions à venir du formulaire de candidature. Les indicateurs de performance et leur suivi ultérieur ont été inclus dans le texte des accords de garantie signés.

– La Commission reconnaît la nécessité d'une image de marque et d'un discours cohérents pour renforcer la stratégie de développement mondiale de l'Union. Dans un rapport au Conseil¹⁴, la Commission a présenté plusieurs mesures possibles pour veiller à la cohérence entre les différents partenaires et acteurs de la mise en œuvre. La Commission se félicite également d'une plus grande appropriation par les États membres

¹³ 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 final.

¹⁴ COM(2020) 43 Final.

grâce à cette marque commune, ce qui élargira le public et le rayon d'action actuels du FEDD.

Efficiences:

En ce qui concerne l'efficacité, les auteurs de l'évaluation externe recommandent d'examiner les procédés opérationnels et la sélection de la base de données pour l'évaluation des risques, et de mettre au point des méthodologies pour les indicateurs de mesure des résultats.

Réponse de la Commission: Ces recommandations sont les bienvenues et acceptées.

L'examen des procédés opérationnels est lié à l'examen en cours de la nouvelle architecture financière. Le FEDD est un instrument nouveau et innovant pour lequel de nouveaux procédés ont été mis en place avec l'entrée en vigueur du règlement du FEDD. Il est proposé que le FEDD+ soit fondé sur l'approche visant à faire primer les politiques et sur une architecture ouverte et collaborative, avec une gouvernance spécifique¹⁵. En application de cette approche, la programmation permettrait de fixer des priorités à long terme concernant la coopération de l'Union avec les pays partenaires, qui incluraient le recours à des modalités telles que le mixage et les garanties. La programmation est une procédure inclusive et itérative qui nécessite la consultation des pays partenaires, des États membres, des organisations de la société civile, du secteur privé et public et des institutions financières, ainsi que la participation du Conseil et du Parlement européen.

La formation du personnel est en cours et sera perfectionnée en fonction des besoins actuels et à venir. En ce qui concerne les actions en cours, et comme indiqué dans le récent rapport de la Commission au Conseil¹⁶, la Commission renforce ses capacités et ses compétences en financement en développant la formation de son personnel dans le domaine du financement du développement et de la gestion financière des projets, et en renforçant les compétences de son équipe spécialisée dans les aspects juridiques, financiers et budgétaires des instruments financiers. La Commission continuera également à accueillir des experts détachés par les institutions financières. Cette capacité renforcée aidera la Commission à protéger le budget de l'Union et à gérer l'augmentation prévue des risques couverts par les garanties budgétaires au cours de la prochaine période de programmation.

En ce qui concerne la sélection de la base de données pour l'évaluation des risques, la Commission, en coopération avec des experts des institutions financières et d'autres partenaires, 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. L'accès à des conseils d'experts sur le profil de risque et la rémunération des garanties amélioreront la capacité de la Commission à déterminer les portefeuilles de projets d'investissement à garantir. Ces conseils serviront également à surveiller et à gérer le risque cumulé dans un portefeuille.

¹⁵ COM(2018) 460 final.

¹⁶ COM(2020) 43 final.

Enfin, la Commission a utilisé le cadre de résultats dans les accords de garantie signés à ce jour. La liste des indicateurs, la fréquence et le format des rapports font partie des accords de garantie signés avec les institutions financières. Le travail d'harmonisation des rapports sur les résultats est en cours.

Cohérence:

Les auteurs de l'évaluation externe recommandent de définir plus précisément la gamme de produits existante du FEDD par rapport à leur valeur ajoutée et à leur efficacité, et de communiquer des orientations claires aux institutions financières. Ils recommandent en outre de s'appuyer sur le modèle du libre accès, qui s'est avéré accroître la diversité des institutions financières concernées et améliorer la cohérence et l'efficacité des opérations.

Réponse de la Commission: Ces recommandations sont acceptées. La gamme de produits sera définie plus précisément lors de la mise en place du FEDD+. Dans la proposition relative à l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, les garanties budgétaires feront l'objet d'une programmation avec les autres formes d'aide¹⁷, de sorte qu'elles seront en adéquation avec les besoins et les priorités déterminés et coordonnées avec les autres modalités d'aide.

La Commission encourage le modèle d'architecture financière ouverte et celui-ci sera approfondi dans le nouveau cycle de programmation. Une gouvernance rationalisée du mixage et des garanties budgétaires est prévue dans le cadre du «paquet financier intégré» qui sera fourni par le FEDD+.

La Commission encourage aussi fortement la présentation de propositions par des consortiums d'institutions de financement du développement, composés d'au moins une petite institution financière. De plus, la Commission étudie actuellement des moyens de faciliter et de soutenir l'évaluation des piliers afin de renforcer encore l'inclusivité.

Viabilité:

En ce qui concerne la viabilité, les auteurs de l'évaluation externe recommandent que les projets du FEDD tiennent systématiquement compte des liens avec les objectifs de réforme des politiques afin d'optimiser les synergies et de favoriser une meilleure adéquation avec les activités du troisième pilier. Ils recommandent en outre de surveiller les niveaux de demande pour les différents produits du FEDD et de concevoir des systèmes de gestion des connaissances pour recueillir des informations ex-post sur l'innovation financière, afin de recenser et d'encourager les meilleures pratiques.

Réponse des services de la Commission: Ces recommandations sont acceptées.

¹⁷ L'article 12, paragraphe 1, de la proposition de règlement établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale [COM(2018) 460 final] prévoit que «pour les programmes géographiques, la mise en œuvre du présent règlement s'effectue au moyen de programmes indicatifs pluriannuels nationaux et plurinationaux».

La Commission continuera à s'efforcer d'établir un lien entre la mobilisation des investissements et le soutien à l'amélioration du climat d'investissement dans le cadre du troisième pilier, en vue de renforcer l'approche intégrée du PIE. Il s'agit notamment de favoriser l'application de l'approche visant à faire primer les politiques, de renforcer le dialogue avec les principales parties prenantes publiques et privées, y compris les institutions financières du développement, pour déceler les obstacles à l'investissement, de nouer un dialogue avec les gouvernements au sujet des réformes des politiques, d'apporter une assistance technique aux acteurs publics et privés et de renforcer leurs capacités.

En ce qui concerne le suivi de la demande des produits du FEDD, cette recommandation peut être liée à la première. Pour ce qui est des systèmes de gestion des connaissances, le FEDD sera intégré dans le nouveau système de gestion des connaissances pour l'action extérieure, OPSYS, avec des modules adaptés en fonction des besoins.

Les plateformes telles que la plateforme de financement mixte pour la coopération extérieure, le réseau de praticiens et les réunions d'évaluation technique des mécanismes de mixage sont autant de moyens de réunir les principales institutions financières du développement internationales et européennes pour discuter des bonnes pratiques, de l'évolution des approches et de l'amélioration de la coordination, dans l'intérêt de la coopération extérieure de l'Union.