



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.7.2011
COM(2011) 396 final

2011/0176 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macrofinancière aux pays
tiers**

{SEC(2011) 865 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Depuis sa création en 1990, l'assistance macrofinancière (AMF) a pour but d'accorder une aide financière de nature macroéconomique à des pays tiers dont la balance des paiements connaît des difficultés à court terme. Au total, 55 décisions d'AMF au profit de 23 pays ont été approuvées jusqu'à présent, le total des engagements s'élevant à 7,4 milliards d'euros sous forme de dons et de prêts.

L'AMF complète la participation financière du Fonds monétaire international (FMI) dans le contexte d'un programme d'ajustement et de réforme. L'Union reconnaît par là que, même si dans l'architecture économique mondiale l'apport d'un soutien à la balance des paiements est principalement du ressort du FMI, il est des cas où il lui paraît judicieux de compléter, à titre exceptionnel, l'aide du FMI à des pays qui lui sont politiquement, économiquement et géographiquement proches.

Outre l'existence d'un arrangement financier avec le FMI, les conditions préalables essentielles à l'octroi d'une AMF par l'Union européenne sont l'existence d'un déficit de financement extérieur résiduel, tel qu'estimé par la Commission en liaison avec le FMI, et le respect de mécanismes et d'institutions démocratiques efficaces dans le pays bénéficiaire. Après approbation d'une opération d'AMF, les versements de l'assistance sont subordonnés au bon déroulement du programme du FMI et au respect par le pays bénéficiaire de certaines mesures de politique économique et financière, convenues entre l'Union européenne et le pays bénéficiaire sur la base d'une compréhension commune des principaux enjeux de politique structurelle et économique du pays. L'AMF est de caractère exceptionnel et doit cesser une fois que le pays peut satisfaire ses besoins de financement extérieur auprès d'autres sources comme les institutions financières internationales (IFI) et par les entrées de capitaux privés.

L'AMF a utilement contribué à la stabilité macroéconomique des pays candidats à l'adhésion déclarés ou potentiels et des pays relevant de la politique de voisinage de l'Union européenne et elle a eu des retombées positives sur l'économie de l'Union européenne. Toutefois, certaines de ses caractéristiques tendent à amoindrir son efficacité et sa transparence. En particulier, l'AMF est actuellement soumise à des décisions législatives au cas par cas, une décision législative séparée étant prise pour le lancement de chaque opération avec un pays en crise.

1.1. Justification et objectifs de la proposition

Avec le règlement cadre proposé, la Commission a l'intention de créer un instrument juridique formel d'AMF à des pays tiers. L'objectif premier est de rendre plus efficace l'AMF en rationalisant sa procédure de décision. Comme l'a révélé la crise financière mondiale, le traitement effectif des situations d'urgence financière et macroéconomique exige un instrument de réponse qui puisse être déployé rapidement et efficacement. Ces situations demandent un processus de décision qui évite les lenteurs et retards. Le règlement proposé accélère les prises de décision pour les opérations au cas par cas d'AMF afin de rendre l'instrument plus apte à aider les pays bénéficiaires à résister aux pressions financières extérieures à court terme tout en les soutenant dans l'adoption de mesures d'ajustement conçues pour restaurer une position viable de leur balance des paiements. La capacité à

déployer plus rapidement une assistance macrofinancière devrait également renforcer la complémentarité de cet instrument avec les facilités accordées par les IFI.

Par ailleurs, le règlement proposé harmoniserait la procédure de décision relative à l'AMF avec celle d'autres instruments européens d'aide financière extérieure. La Commission, notamment, aurait compétence pour adopter des décisions accordant une AMF sous le contrôle d'un comité de représentants des États membres conformément à la procédure d'examen instaurée par les nouvelles règles de comitologie, entrées en vigueur le 1^{er} mars 2011.¹

Le règlement cadre proposé vise également à formaliser et à clarifier les règles fondamentales qui régissent l'AMF en vue de renforcer la transparence et la prévisibilité de l'instrument, mais sans le modifier sur le fond. Jusqu'à présent, l'AMF s'est appuyée sur des principes énoncés dans des conclusions du Conseil. Les «critères de Genva»² définissent le périmètre géographique, les conditions préalables et les modalités principales de mise en œuvre d'une AMF. Ils ont servi de principes directeurs utiles pour les opérations précédentes d'AMF. C'est pourquoi, ils devraient être maintenus et réaffirmés. Le règlement proposé actualise et clarifie certains de ces critères.

La nécessité d'adopter un règlement cadre afin de rendre plus efficace le processus décisionnel, de doter cet instrument d'une base juridique plus transparente et d'affiner certains critères de Genva a été reconnue par le Parlement européen dès 2003 dans sa résolution sur la mise en œuvre de l'AMF aux pays tiers.³

En outre, à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les décisions d'AMF ne sont plus prises par le seul Conseil, mais conformément à la procédure législative ordinaire (par codécision). Ceci souligne la nécessité d'impliquer le Parlement dans l'élaboration des règles et critères qui régissent l'AMF en les inscrivant dans un instrument juridique de base approuvé par les deux colégislateurs. Le règlement cadre proposé donnerait aux critères de Genva ce statut formel juridiquement contraignant.

1.2. Contexte général

La crise financière mondiale de 2008-2009 a révélé à l'Union européenne l'importance de se doter de systèmes solides et réactifs de prévention et de gestion des crises, y compris de mécanismes financiers appropriés. Le processus d'adoption de décisions législatives séparées pour chaque opération d'AMF a eu tendance à créer des lenteurs importantes entre la demande de soutien émise par un pays et le premier versement. Ce dysfonctionnement dessert un instrument censé être utilisé dans le contexte d'une situation critique de la balance des paiements qui exige une réponse urgente. La lenteur du processus a abouti à un décalage dans le temps entre l'approbation des programmes du FMI et les opérations d'AMF de l'UE qui leur sont associés. Confortant ces considérations, une méta-évaluation de 2009 des opérations

¹ Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13), qui remplace la décision du Conseil 1999/468/CE.

² Les critères de Genva ont été définis pour la dernière fois dans les conclusions du Conseil Écofin du 8 octobre 2002.

³ JO C 68 E du 18.3.2004, p. 86.

passées d'AMF⁴ a considéré les retards dans l'adoption des décisions d'AMF comme un défaut important de l'instrument, défaut que le règlement cadre a pour but de corriger. Par ailleurs, en vertu du traité de Lisbonne, l'AMF est soumise à la procédure de codécision qui, combinée à la nécessité de laisser au moins huit semaines aux parlements nationaux pour exercer leur droit d'examen des nouveaux actes législatifs, peut retarder encore davantage le processus de prise de décision. Le moment est d'autant mieux choisi pour proposer un règlement cadre.

1.3. Comparaison avec les dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition

Procédure de décision

En vertu du règlement cadre proposé, la Commission présenterait des projets de décision d'AMF spécifiques par pays à un comité de représentants d'États membres (ci-après «le comité»). Ce dernier émettrait un avis conformément à la procédure d'examen établie par le règlement de comitologie qui est entré en vigueur le 1^{er} mars 2011.⁵ Ce processus de prise de décision remplacerait le lent processus de décision législative au cas par cas actuellement appliqué.

Conformément au règlement de comitologie, le comité serait composé de représentants des États membres et présidé par la Commission, le président n'ayant pas le droit de vote. La procédure serait la suivante: la Commission soumettrait au comité les projets de décision de la Commission accordant une AMF à un pays tiers (projet d'acte d'exécution). La Commission les adopterait sur avis favorable du comité (adopté à la majorité qualifiée des représentants des États membres) concernant les décisions proposées. En cas d'avis négatif du comité (également adopté à la majorité qualifiée des représentants des États membres), la Commission ne les adopterait pas, bien qu'elle puisse les transmettre au comité d'appel ou présenter des projets amendés. Enfin, lorsqu'aucun avis n'est émis par le comité, la Commission pourrait toujours adopter les projets de décision, sauf opposition à la majorité simple des membres du comité.

Une fois qu'une décision d'apporter assistance à un pays tiers a été adoptée conformément à la procédure décrite ci-dessus, la Commission mettrait en œuvre l'opération d'AMF. Le protocole d'accord exposant les mesures de politique associées serait adopté par la Commission, sous réserve de l'avis du comité. À cette fin, le comité agirait conformément à la procédure consultative puisque ces protocoles n'ont pas d'implications budgétaires, ni d'implications pour les pays tiers en dehors de celles découlant de la décision d'octroyer l'assistance. Après adoption du protocole d'accord, la Commission déciderait du décaissement de l'assistance sous réserve de la mise en œuvre satisfaisante du programme économique soutenu par le FMI et des mesures politiques convenues entre l'Union européenne et le pays bénéficiaire.

Comme prévu à l'article 10 et à l'article 11 du règlement (UE) n° 182/2011, le Parlement européen et le Conseil auraient accès aux documents relatifs aux travaux du comité et le droit de contester les projets d'acte d'exécution soumis par la Commission, si le Parlement ou le

⁴ « Meta-evaluation of Macro-Financial Assistance Operations, 2004-2008. Final Report », GHK Consulting, octobre 2009, disponible à l'adresse: http://ec.europa.eu/economy_finance/evaluation/pdf/final_report_meta_annex_en.pdf.

⁵ Règlement (UE) n° 182/2011, *op. cit.*

Conseil devait considérer que ces actes outrepassent les compétences d'exécution prévues dans le règlement cadre.

Principes directeurs appliqués aux opérations d'AMF

Outre les modifications apportées à la procédure de décision, le règlement cadre formaliserait également et, le cas échéant, actualiserait les critères de Genval qui orientent les opérations d'AMF. Ces critères ont été définis dans les conclusions du Conseil Écofin du 8 octobre 2002 et ont été confirmés par le comité économique et financier en mars 2006.

- *Exceptionnalité*: l'AMF est de caractère exceptionnel, mobilisée au cas par cas pour aider le pays bénéficiaire à résoudre ses difficultés à court terme de balance des paiements ou de budget. Elle doit cesser une fois que le pays peut satisfaire ses besoins de financement extérieur par d'autres sources.
- *Délimitation géographique*: selon les critères de Genval, l'AMF est réservée à des pays tiers qui entretiennent des relations économiques et politiques étroites avec l'Union européenne. En 2012, le Conseil a précisé qu'il entendait destiner l'AMF aux pays candidats déclarés et potentiels, aux trois pays européens de la CEI (Biélorussie, Moldavie et Ukraine) et aux pays concernés par le processus de Barcelone (c'est-à-dire les pays ayant signé ou qui devraient signer les accords euro-méditerranéens d'association). D'autres pays tiers peuvent également devenir admissibles dans des circonstances exceptionnelles.

Le règlement cadre prévoit que les pays et territoires admissibles à l'AMF sont les pays candidats déclarés et potentiels, tous les pays et territoires concernés par la politique européenne de voisinage (y compris dans le Caucase du sud: Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie), ainsi que d'autres pays tiers, dans des circonstances exceptionnelles dûment justifiées. Ces autres pays doivent être politiquement, économiquement et géographiquement proches de l'UE.

- *Conditions préalables d'ordre politique*: dans l'esprit des valeurs fondamentales de l'Union européenne, un pays potentiellement bénéficiaire doit disposer d'institutions et de mécanismes démocratiques effectifs, notamment de systèmes parlementaires multipartites, et respecter les droits de l'homme et l'État de droit.
- *Complémentarité et partage de la charge*: les opérations d'AMF dépendent de l'existence et de la mise en œuvre satisfaisante d'un programme soutenu par le FMI dans le pays bénéficiaire impliquant l'emploi de fonds du FMI. Afin de partager de façon appropriée la charge financière entre l'Union européenne et les autres bailleurs de fonds, les critères de Genval ont fixé le plafond de la participation de l'Union européenne à 60% des besoins de financement extérieur résiduel (c'est-à-dire après le soutien attendu des IFI) pour les pays candidats ou potentiellement candidats et d'un tiers des besoins de financement extérieur résiduel pour les autres pays.

Tout en réaffirmant les principes de complémentarité avec le soutien apporté par les IFI et de partage de la charge avec les autres bailleurs de fonds, la Commission ne propose pas de fixer des plafonds explicites concernant la part que peut représenter l'AMF de l'UE pour couvrir les besoins de financement résiduel des pays bénéficiaires. Ceci est le reflet de l'expérience passée qui a montré que les besoins de financement étaient dans certains cas difficiles à estimer avec précision. Par ailleurs, les bailleurs de fonds bilatéraux hors Union

européenne ne participent généralement qu'à une petite échelle, quand ils y participent, aux besoins de financement extérieur des pays voisins de l'Union européenne.

- *Conditionnalité*: le lancement d'une opération d'AMF dépend de l'existence dans le pays d'un programme soutenu par le FMI qui implique l'utilisation de fonds du FMI. En outre, la Commission, au nom de l'Union européenne, convient avec le pays bénéficiaire d'un ensemble séparé de conditions liées aux politiques à mener. Ces conditions sont définies dans un protocole d'accord.
- *Discipline financière*: lorsque l'AMF est apportée sous forme de dons, les fonds proviennent du budget de l'Union européenne. Les montants accordés au titre de l'AMF doivent être compatibles avec les plafonds établis pour les crédits budgétaires correspondants dans les perspectives financières pluriannuelles de l'Union européenne. Lorsque l'AMF est octroyée sous forme de prêts, la Commission, au nom de l'Union européenne, émet un emprunt obligataire sur les marchés financiers correspondant aux conditions financières convenues avec le pays bénéficiaire et en prête immédiatement le produit. Pour se préserver contre le risque de défaut des pays bénéficiaires, l'emprunt obligataire de l'Union européenne est garanti par le Fonds de garantie, qui est provisionné à hauteur de 9% de l'encours du prêt.

Afin de renforcer la discipline financière et d'améliorer la prévisibilité de l'instrument, le règlement cadre propose une approche plus transparente pour déterminer dans quelles circonstances l'AMF doit être accordée sous forme de prêts ou de dons ou d'une combinaison des deux. En conformité avec la pratique du FMI et de la Banque mondiale, les principaux critères qui déterminent la forme de l'assistance sont le niveau de développement économique et social (niveau du revenu moyen, taux de pauvreté) et la viabilité de la dette, également sous l'angle de la capacité du pays à rembourser.

1.4. Cohérence avec les autres politiques et objectifs de l'Union

Des règlements cadres ont été adoptés pour tous les principaux instruments financiers d'aide extérieure de l'Union européenne (l'instrument d'aide de préadhésion, l'instrument européen de voisinage et de partenariat, l'instrument de financement de la coopération au développement, l'instrument de stabilité, l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire et l'aide humanitaire). Ils concernent les perspectives financières 2007-2013 et confèrent à la Commission des compétences d'exécution. La procédure décisionnelle envisagée pour l'AMF dans le règlement cadre proposé est similaire à la procédure utilisée pour d'autres instruments de financement de l'aide extérieure.

L'AMF et les autres instruments d'aide extérieure se renforcent mutuellement. Les mesures politiques à convenir entre la Commission et le pays bénéficiaire sont cohérentes avec les accords de partenariat, de coopération ou d'association en vigueur conclus entre l'Union européenne et le pays bénéficiaire. En outre, l'AMF peut améliorer l'efficacité des programmes soutenus par d'autres instruments financiers d'aide extérieure de l'Union européenne, en particulier les projets financés en application de l'instrument d'aide de préadhésion et de l'instrument européen de voisinage et de partenariat, notamment en contribuant à assurer un cadre général approprié de stabilité macroéconomique et de réforme structurelle par sa conditionnalité. Inversement, les mesures de politique contenues dans le protocole d'accord des opérations d'AMF sont souvent soutenues par l'assistance technique fournie par l'Union européenne par le biais de ses instruments réguliers de coopération ainsi que par les actions sectorielles définies dans le cadre d'opérations de soutien budgétaire

direct. Enfin, elles viennent compléter la gestion des finances publiques et d'autres objectifs des opérations de soutien budgétaire sectoriel à plus long terme de l'UE.

2. CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES ET ANALYSE DE L'IMPACT

Une méta-évaluation complète des opérations d'AMF entreprises entre 2004 et 2008 a été menée par la Commission en 2009 avec l'aide de spécialistes extérieurs. Dans le contexte de cette méta-évaluation, la Commission a organisé en mai 2009 un atelier à haut niveau réunissant des agents des services concernés de la Commission, du FMI et de la Banque mondiale. Le règlement cadre proposé est cohérent avec les résultats de cette méta-évaluation et le processus de consultation qui ont souligné la nécessité d'une procédure de décision plus rapide et d'une base juridique plus transparente. Il est également cohérent avec la résolution sur la mise en œuvre de l'AMF adoptée par le Parlement en 2003⁶ qui prescrivait l'adoption d'un règlement cadre afin d'accélérer les procédures de décision et de créer une base juridique plus claire. Comme le principal objectif du règlement cadre proposé est de modifier la procédure de décision pour les opérations d'AMF plutôt que de modifier l'instrument sur le fond, la Commission n'a pas effectué d'analyse d'impact formelle. L'impact du règlement proposé est évalué plus en détail dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne la proposition.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

3.1. Base juridique

Contrairement à ce qui était le cas sous le régime du traité CE, l'article du TFUE régissant la coopération économique et financière avec les pays tiers (article 212 du TFUE) inclut l'AMF. Cet article constitue la base juridique des décisions d'AMF adoptées depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Toutefois, si le pays bénéficiaire est un pays en développement, la décision devrait être adoptée sur la base de l'article 209 du TFUE qui régit la coopération au développement de l'Union européenne. Comme le règlement proposé prévoit le cadre des futures opérations d'AMF dans les pays tiers frappés par une crise, il a la même base juridique que les décisions d'AMF spécifiques par pays prises au cas par cas après le traité de Lisbonne, c'est-à-dire les articles 209 et 212 du TFUE.

Par ailleurs, il est proposé que la Commission puisse adopter les décisions d'AMF spécifiques par pays sous le contrôle d'un comité de représentants des États membres, ceci en reconnaissance du fait que l'AMF appartient à la catégorie des actes juridiquement contraignants qui doivent être appliqués de manière uniforme et donc centralisée, tel que prévu par l'article 291 du TFUE relatif à l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, en particulier dans son paragraphe 2. Comme les décisions d'AMF sont des projets d'acte d'exécution ayant des implications budgétaires importantes, le comité susmentionné des représentants des États membres agirait conformément à la procédure d'examen établie par le règlement de comitologie.⁷

⁶ JO C 68 E du 18.3.2004, p. 86.

⁷ Règlement (UE) n° 182/2011, *op. cit.*

3.2. Principe de subsidiarité

Le règlement cadre proposé concerne l'assistance financière accordée aux pays tiers qui est un domaine de compétence partagée de l'Union européenne. L'instrument d'AMF respecte le principe de subsidiarité dans la mesure où l'objectif de rétablissement de la stabilité macroéconomique à court terme dans les pays tiers peut être réalisé de manière plus efficace et efficiente par l'Union européenne que par les États membres pris individuellement. L'Union européenne dans sa globalité peut réunir des ressources financières et négocier avec les pays bénéficiaires les modalités de l'assistance et les conditions liées aux politiques à mener en étant leur interlocuteur unique.

3.3. Principe de proportionnalité

Le règlement proposé est conforme au principe de proportionnalité, ce qui est garanti par le maintien de l'application des principes essentiels de l'AMF, tels que la complémentarité avec le soutien des IFI et le partage de la charge avec les autres bailleurs de fonds. Ainsi, l'Union européenne est assurée de ne pas couvrir une partie disproportionnée du besoin de financement d'un pays bénéficiaire. Par ailleurs, la proportionnalité est assurée par le fait que l'AMF n'ira pas au-delà des crédits budgétaires autorisés et qu'elle est compatible avec les perspectives financières pluriannuelles.

3.4. Choix des instruments

Le règlement proposé n'implique pas de modifications fondamentales de l'AMF en tant qu'instrument; il a pour objectif de rationaliser la procédure de décision. Pour un instrument financier comme l'AMF, gérée centralement par la Commission pour l'ensemble de l'Union européenne, un règlement (au contraire d'une directive) est l'instrument juridique approprié. Un règlement cadre harmonisera les procédures de décision de l'AMF avec celles d'autres instruments d'aide extérieure en offrant également la possibilité d'atteindre d'autres objectifs liés à l'AMF comme la formalisation et l'actualisation des critères de Genval, y compris leur évaluation formelle par le Conseil et par le Parlement.

Une voie alternative concevable pour atteindre l'objectif premier de rationalisation de la procédure de décision de l'AMF aurait été d'avoir recours sur une base régulière à l'article 213 du TFUE pour l'AMF. Cet article prévoit que «le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les décisions nécessaires» lorsque «la situation dans un pays tiers exige une assistance financière à caractère urgent de la part de l'Union». Toutefois, comme le soulignent les services juridiques du Conseil et de la Commission, le recours à une procédure d'urgence comme base juridique régulière pour la totalité ou la plupart des opérations en vertu d'un instrument spécifique comme l'AMF ne serait pas approprié.

4. IMPLICATIONS BUDGETAIRES

Le règlement cadre proposé n'implique pas en soi de changement par rapport à la pratique actuelle concernant le nombre d'opérations d'AMF ou les montants affectés à chacune d'elles. Le nombre et la taille des opérations sont déterminés par la fréquence et la gravité des crises financières et économiques, comme c'est le cas pour tout instrument de réponse à une crise. Dans tous les cas, l'AMF restera compatible avec les perspectives financières actuelles pour la période 2007-2013 et les crédits budgétaires qu'elles prévoient.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 209 et 212,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) L'Union européenne est un important fournisseur d'assistance économique, financière et technique aux pays tiers. L'assistance macrofinancière de l'Union (ci-après «l'assistance macrofinancière») s'est révélée un instrument efficace de stabilisation économique et un moteur pour les réformes structurelles dans les pays bénéficiaires. Dans le cadre de sa politique générale à l'égard des pays candidats déclarés et potentiels et des pays concernés par sa politique de voisinage, l'Union devrait être en mesure de fournir une assistance macrofinancière à ces pays, l'objectif étant de créer une zone de stabilité, de sécurité et de prospérité commune.
- (2) Actuellement, l'assistance macrofinancière aux pays tiers se fonde sur des décisions prises au cas par cas pour chaque pays par le Parlement européen et le Conseil. Cette procédure nuit à l'efficacité et à l'efficacé de l'assistance en engendrant des lenteurs injustifiées entre les demandes d'assistance macrofinancière et les mesures de mise en œuvre.
- (3) L'assistance macrofinancière aux pays tiers avec lesquels l'Union entretient d'importantes relations politiques, économiques et commerciales serait plus efficace si elle était dotée d'un cadre. Il devrait notamment être possible de fournir une assistance macrofinancière à des pays tiers pour les encourager à adopter des mesures de politique économique susceptibles de leur permettre de faire face à une crise de leur balance des paiements.
- (4) Dans sa résolution du 3 juin 2003 sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers¹, le Parlement européen a émis le souhait que l'assistance

¹ JO C 68 E du 18.3.2004, p. 86.

macrofinancière fasse l'objet d'un règlement cadre afin d'accélérer le processus de décision et d'asseoir cet instrument financier sur une base formelle et transparente.

- (5) L'adoption d'un règlement général régissant l'assistance macrofinancière sur la base des articles 209 et 212 est sans préjudice des dispositions de l'article 213 du traité, relatif à l'octroi d'une assistance financière à caractère urgent en faveur de pays tiers, et des prérogatives du Conseil en la matière.
- (6) En 2006, l'Union a réorganisé et rationalisé son cadre pour l'aide extérieure afin d'en accroître l'efficacité. Pour l'ensemble des grands instruments financiers d'aide extérieure, elle a adopté des règlements cadres conférant des compétences d'exécution à la Commission. Le seul instrument important qui ne dispose pas encore d'un règlement cadre est l'assistance macrofinancière.
- (7) Dans ses conclusions du 8 octobre 2002, le Conseil a établi des critères (appelés «critères de Genval») destinés à guider les opérations d'assistance macrofinancière de l'UE². Il convient de formaliser ces critères, en les actualisant et en les clarifiant, dans un acte juridique approuvé à la fois par le Parlement européen et par le Conseil.
- (8) Il convient de prévoir à l'avance des procédures et des instruments appropriés permettant à l'Union de mettre en œuvre rapidement une assistance macrofinancière, notamment lorsque les circonstances exigent une action immédiate. Pareil dispositif renforcerait par ailleurs la clarté et la transparence des critères applicables à la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière.
- (9) La Commission devrait garantir la cohérence de l'assistance macrofinancière avec les principes, les objectifs et les mesures de base relevant des différents domaines de l'action extérieure et avec les autres politiques concernées de l'Union.
- (10) L'assistance macrofinancière devrait aider les pays bénéficiaires à tenir leurs engagements à l'égard des valeurs qu'ils partagent avec l'Union, notamment la démocratie, l'État de droit, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme, le développement durable et la lutte contre la pauvreté, ainsi qu'à l'égard des principes présidant au commerce ouvert, fondé sur des règles et loyal.
- (11) Chaque opération d'assistance macrofinancière considérée individuellement devrait notamment avoir pour objectifs particuliers de renforcer l'efficacité, la transparence et la fiabilité de la gestion des finances publiques dans le pays qui en bénéficie. La réalisation de ces objectifs devrait faire l'objet d'un suivi régulier par la Commission.
- (12) Étant donné que les objectifs du présent règlement, à savoir contribuer à la stabilisation macroéconomique des pays tiers partenaires, ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent, en raison des dimensions de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau de l'Union, l'Union peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

² Conclusions du Conseil Ecofin – Examen de l'assistance macrofinancière de l'UE et de la capacité de prêt et de garantie CE pour les actions extérieures, 8 octobre 2002.

- (13) L'assistance macrofinancière devrait compléter les ressources octroyées par le Fonds monétaire international et d'autres institutions financières multilatérales et un partage équitable de la charge devrait être assuré avec les autres bailleurs de fonds. L'assistance macrofinancière devrait garantir la valeur ajoutée de l'intervention de l'Union.
- (14) Afin d'assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union dans le cadre de l'assistance macrofinancière, il est nécessaire de prévoir l'adoption, par les pays bénéficiaires, de mesures propres à prévenir et à combattre la fraude, la corruption et toutes autres irrégularités en relation avec cette aide, ainsi que des contrôles par la Commission et des audits par la Cour des comptes.
- (15) Afin de garantir des conditions uniformes de mise en œuvre du présent règlement en ce qui concerne l'approbation et la gestion des opérations d'assistance macrofinancière dans les pays bénéficiaires, des compétences d'exécution devraient être conférées à la Commission. Il convient que ces compétences soient exercées conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission³.
- (16) Il convient d'appliquer la procédure d'examen pour l'adoption des décisions d'exécution fixant le montant, la forme, la durée et les conditions générales des opérations individuelles d'assistance macrofinancière, étant donné que ces décisions ont d'importantes implications budgétaires.
- (17) Il convient d'appliquer la procédure consultative pour l'adoption du protocole d'accord établissant les mesures de politique économique associées à l'assistance macrofinancière de l'Union, étant donné que le protocole d'accord n'est pas un acte d'exécution de portée générale ni un acte ayant des implications budgétaires ou des implications pour les pays tiers autres que celles que comporte déjà la décision d'octroi de l'assistance,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Objet et portée de l'assistance

1. Le présent règlement établit les dispositions générales relatives à l'octroi d'une assistance macrofinancière aux pays tiers et aux territoires définis à l'article 2.
2. L'assistance macrofinancière est un instrument financier de nature exceptionnelle destiné à apporter une aide, non liée et sans affectation particulière, au redressement de la balance des paiements de pays tiers et de territoires admissibles. Elle a pour but de rétablir la viabilité des finances extérieures de pays confrontés à des difficultés de financement extérieur. Elle facilite la mise en œuvre de mesures d'ajustement et de réforme structurelle vigoureuses destinées à remédier aux problèmes de balance des paiements.

³ JO L 55 du 28.11.2011, p. 13.

3. L'octroi d'une assistance macrofinancière peut être subordonné à l'existence d'un besoin de financement extérieur résiduel significatif et défini en commun avec les institutions financières multilatérales, besoin qui ne soit pas couvert par les ressources fournies par le Fonds monétaire international (FMI) et les autres institutions multilatérales et qui subsiste en dépit de l'application de vigoureux programmes de réforme et de stabilisation.
4. L'assistance macrofinancière est de nature temporaire et cesse aussitôt que les finances extérieures du pays bénéficiaire sont redevenues viables.

Article 2

Pays admissibles

Les pays tiers et territoires admissibles à l'assistance macrofinancière sont:

- a) les pays candidats déclarés et potentiels énumérés au point 1 de l'annexe I du présent règlement,
- b) les pays et territoires couverts par la politique européenne de voisinage énumérés au point 2 de l'annexe I du présent règlement,
- c) d'autres pays tiers dans des cas exceptionnels dûment justifiés. Ces pays doivent être politiquement, économiquement et géographiquement proches de l'Union européenne.

Article 3

Formes d'assistance

1. L'assistance macrofinancière s'effectue sous la forme d'un prêt ou d'un don ou d'une combinaison des deux. Pour déterminer la forme appropriée, la Commission prend en considération le niveau de développement économique du pays bénéficiaire, mesuré en fonction du revenu par habitant et du taux de pauvreté, ainsi que ses capacités de remboursement sur la base d'une analyse de viabilité de la dette.
2. Lorsque l'assistance macrofinancière prend la forme d'un prêt, la Commission est habilitée au nom de l'Union à emprunter les fonds nécessaires sur les marchés des capitaux ou auprès d'établissements financiers et à les prêter au pays bénéficiaire.
3. Les opérations d'emprunt et de prêt sont effectuées en euros en appliquant la même date de valeur et n'impliquent pour l'Union ni transformation d'échéance, ni risque de change ou de taux d'intérêt.
4. Tous les frais encourus par l'Union qui sont liés aux opérations d'emprunt et de prêt sont à la charge du pays bénéficiaire.
5. À la demande du pays bénéficiaire, et si les circonstances permettent une réduction du taux d'intérêt du prêt, la Commission peut refinancer tout ou partie de ses emprunts initiaux ou réaménager les conditions financières correspondantes. Les opérations de refinancement et de réaménagement sont réalisées dans les conditions

prévues au paragraphe 4 et n'ont pas pour effet d'allonger la durée moyenne des emprunts concernés ni d'augmenter le montant du capital restant dû à la date de ces opérations.

Article 4

Dispositions financières

1. Les montants octroyés sous la forme de dons au titre de l'assistance financière relevant du présent règlement sont compatibles avec les crédits budgétaires inscrits dans le cadre financier pluriannuel.
2. Les montants octroyés sous la forme de prêts au titre de l'assistance macrofinancière relevant du présent règlement font l'objet d'un provisionnement conformément au règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil du 25 mai 2009 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures⁴.
3. Les crédits annuels sont autorisés par l'autorité budgétaire dans la limite du cadre financier. Les montants de référence correspondants pour la période 2011-2013 figurent à l'annexe II.

Article 5

Montant de l'assistance

1. Le montant de l'assistance est fonction du besoin de financement extérieur résiduel du pays bénéficiaire. La Commission détermine ce besoin en coopération avec les institutions financières internationales, sur la base d'une analyse quantitative complète et bien étayée. Elle se fonde notamment sur les projections les plus récentes produites par le FMI concernant la balance des paiements du pays en question et prend en considération les contributions financières attendues des bailleurs de fonds multilatéraux.
2. La détermination des montants de l'assistance macrofinancière tient compte également de la nécessité d'assurer un partage équitable de la charge avec les autres bailleurs de fonds.
3. Si les besoins de financement du pays bénéficiaire diminuent de manière décisive au cours de la période de versement de l'assistance macrofinancière, la Commission peut décider, selon les modalités visées à l'article 14, paragraphe 2, de réduire le montant des fonds mis à disposition au titre de l'assistance, voire suspendre ou annuler celle-ci.

⁴ JO L 145 du 10.6.2009, p. 10.

Article 6

Conditionnalité

1. L'octroi d'une assistance macrofinancière est subordonné au respect, par le pays bénéficiaire, de mécanismes démocratiques effectifs, reposant notamment sur le pluralisme parlementaire, l'État de droit et l'existence de garanties en matière de droits de l'homme.
2. L'assistance macrofinancière est subordonnée à l'existence d'un programme du FMI impliquant l'utilisation de ressources du FMI.
3. Le versement de l'assistance est subordonné à la constatation de progrès satisfaisants dans la mise en œuvre d'un programme du FMI. Il est également subordonné à la mise en œuvre, selon un calendrier donné, d'une série de mesures de politique économique clairement définies, axées sur des réformes structurelles, à convenir entre la Commission et le pays bénéficiaire et inscrites dans un protocole d'accord.
4. Afin de protéger les intérêts financiers de l'Union et de renforcer la gouvernance des pays bénéficiaires, le protocole d'accord comprend des mesures visant à renforcer l'efficacité et la transparence des systèmes de gestion des finances publiques ainsi que la responsabilité des participants à ces systèmes.
5. Il convient aussi de tenir compte des progrès réalisés en matière d'ouverture réciproque des marchés, du développement d'un commerce fondé sur des règles et loyal et d'autres priorités dans le contexte de la politique extérieure de l'Union.
6. Les mesures de politique sont compatibles avec les accords de partenariat, de coopération ou d'association existants conclus entre l'Union et le pays bénéficiaire et avec les programmes d'ajustement macroéconomique et de réformes structurelles mis en œuvre par le pays bénéficiaire avec le soutien du FMI.

Article 7

Procédure

1. Un pays qui souhaite bénéficier d'une assistance macrofinancière adresse une demande écrite à la Commission.
2. Si les conditions visées aux articles 1^{er}, 2, 4 et 6 sont réunies, la Commission accorde l'assistance macrofinancière selon les modalités prévues à l'article 14, paragraphe 2.
3. La décision d'octroyer un prêt précise le montant, l'échéance moyenne maximale et le nombre maximal de tranches de l'assistance macrofinancière. La décision d'octroyer un don précise le montant et le nombre maximal de tranches. Dans les deux cas, la durée de disponibilité de l'assistance macrofinancière est définie. En principe, elle n'excède pas trois ans.
4. Après approbation de la décision d'octroi d'une assistance macrofinancière, la Commission arrête avec le pays bénéficiaire les mesures de politique visées à l'article 6, paragraphes 3, 4, 5 et 6, selon les modalités visées à l'article 14, paragraphe 3.

5. Après approbation de la décision d'octroi d'une assistance macrofinancière, la Commission arrête les modalités financières de l'assistance avec le pays bénéficiaire. Ces modalités font l'objet d'une convention de don ou de prêt.
6. La Commission informe le Parlement européen et le Conseil de l'évolution de l'assistance par pays et leur communique les documents y afférents.

Article 8

Mise en œuvre et gestion financière

1. La Commission met en œuvre l'assistance prévue par le présent règlement conformément au règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002⁵ et à ses modalités d'exécution⁶.
2. La mise en œuvre de l'assistance macrofinancière fait l'objet d'une gestion centralisée directe.
3. Les engagements budgétaires sont effectués sur base des décisions prises par la Commission au titre du présent article. Les engagements budgétaires correspondant à une assistance dont la mise en œuvre s'étale sur plusieurs exercices financiers peuvent être répartis en tranches annuelles.

Article 9

Versement de l'assistance

1. L'assistance macrofinancière est versée à la banque centrale du pays bénéficiaire.
2. L'assistance est versée par tranches successives, dans le respect des conditions visées à l'article 6, paragraphes 2 et 3.
3. La Commission vérifie à intervalles réguliers que les conditions énoncées à l'article 6, paragraphes 2 et 3, restent réunies.
4. Dans l'hypothèse où les conditions visées à l'article 6, paragraphes 2 et 3, ne sont pas réunies, la Commission peut suspendre provisoirement, réduire ou annuler le versement de l'assistance.

Article 10

Mesures d'appui

⁵ Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1).

⁶ Règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 357 du 31.12.2002, p. 1).

1. Dans les limites indiquées à l'article 4, paragraphe 1, l'enveloppe budgétaire de l'Union peut couvrir les dépenses afférentes aux actions de préparation, de suivi, de contrôle, d'audit et d'évaluation des opérations d'assistance macrofinancière nécessaires à la mise en œuvre du présent règlement et à la réalisation de ses objectifs.
2. La mise en œuvre des actions mentionnées au paragraphe 1 s'effectue au moyen de contrats de consultance.
3. Si la valeur unitaire de ces contrats de consultance excède 250 000 euros, la Commission les signe selon les modalités visées à l'article 14, paragraphe 2.

Article 11

Protection des intérêts financiers de l'Union

1. Les pays bénéficiaires vérifient régulièrement que les fonds provenant du budget de l'Union sont utilisés correctement, prennent les mesures propres à prévenir les irrégularités et les fraudes et engagent des poursuites, le cas échéant, afin de récupérer les fonds octroyés au titre du présent règlement qui auraient été détournés.
2. Tout accord résultant du présent règlement doit contenir des dispositions assurant la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne la fraude, la corruption et toute autre irrégularité, conformément aux règlements (CE, Euratom) n° 2988/95⁷, (Euratom, CE) n° 2185/96⁸ et (CE, Euratom) n° 1073/1999⁹ du Conseil.
3. Le protocole d'accord visé à l'article 6, paragraphe 3, prévoit expressément le droit de la Commission et de la Cour des comptes d'effectuer des audits, y compris des audits sur pièces et sur place, tels que des évaluations opérationnelles. Le protocole d'accord autorise aussi expressément la Commission ou ses représentants à effectuer des contrôles et des vérifications sur place, conformément aux dispositions du règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil.
4. Pendant la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière, la Commission vérifie, par des analyses opérationnelles, la fiabilité du dispositif financier et des procédures administratives du pays bénéficiaire, ainsi que des mécanismes de contrôle interne et externe pertinents pour ladite assistance financière.
5. S'il est établi qu'un pays bénéficiaire a participé à un acte de fraude ou de corruption en relation avec la gestion de l'assistance octroyée au titre du présent règlement ou à toute autre activité illicite préjudiciable aux intérêts financiers de l'Union, la Commission est habilitée à procéder au recouvrement total du don ou au recouvrement anticipé du prêt.

⁷ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312 du 23.12.1995, p. 1.)

⁸ Règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités (JO L 292 du 15.11.1996, p. 2).

⁹ Règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 136 du 31.5.1999, p. 1).

Article 12

Évaluation

1. La Commission évalue régulièrement les résultats et l'efficacité de l'assistance macrofinancière afin de vérifier si les objectifs ont été atteints et de formuler des recommandations en vue d'améliorer les opérations futures.
2. La Commission transmet au Parlement européen et au Conseil des rapports d'évaluation ex post qui analysent dans quelle mesure les opérations d'assistance macrofinancière récemment menées à bien ont contribué à la réalisation des objectifs de l'assistance.

Article 13

Rapport annuel

1. La Commission examine les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures arrêtées en vertu du présent règlement et soumet chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière.
2. Le rapport annuel analyse la situation et les perspectives économiques des pays bénéficiaires, ainsi que les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures de politique visées à l'article 6, paragraphe 3.

Article 14

Comité

1. La Commission est assistée par un comité.
2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique.
3. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 4 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique.

Article 15

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Il expire le 31 décembre 2013.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président

ANNEXE I

PAYS ET TERRITOIRES ADMISSIBLES EN VERTU DE L'ARTICLE 2, POINTS a) ET b)

1. Pays candidats déclarés et potentiels

Albanie

Bosnie-et-Herzégovine

Croatie

Islande

Kosovo (conformément à la résolution 1244 (99) du Conseil de sécurité des Nations unies)

ancienne République yougoslave de Macédoine

Monténégro

Serbie

Turquie

2. Pays et territoires concernés par la politique européenne de voisinage

Algérie

Arménie

Azerbaïdjan

Biélorussie

Égypte

Géorgie

Israël

Jordanie

Liban

Libye

Moldavie

Maroc

Territoire palestinien occupé

Syrie

Tunisie

Ukraine

ANNEXE II

MONTANTS DE RÉFÉRENCE VISÉS À L'ARTICLE 4, PARAGRAPHE 3

Ligne budgétaire	Montants de référence en milliers d'euros		
	2011 ¹	2012	2013
Engagements au titre de l'assistance macroéconomique sous forme de dons (ligne budgétaire 01 03 02)	104 869	104 900	137 436

¹ Crédits inscrits au budget 2011.

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE DE LA PROPOSITION

1. CADRE DE LA PROPOSITION/INITIATIVE

1.1. Intitulé de la proposition/initiative

Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers

1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) dans la structure GPA/EBA¹

Domaine politique: titre 01 – Affaires économiques et financières

Activité: 03 – Affaires économiques et financières internationales

1.3. Nature de la proposition/initiative

La proposition/initiative porte sur une **action nouvelle**

La proposition/initiative porte sur une **action nouvelle faisant suite à un projet pilote/une action préparatoire²**

La proposition/initiative porte sur **la prolongation d'une action existante**

La proposition/initiative porte sur **une action réorientée vers une nouvelle action**

1.4. Objectifs

1.4.1. Objectif stratégique pluriannuel de la Commission visé par la proposition:

«Promouvoir la prospérité au-delà de l'Union européenne»

Le principal domaine d'activité relevant de la DG ECFIN est de développer, de contrôler et de mettre en œuvre l'AMF destinée aux pays tiers, en coopération avec les institutions financières internationales compétentes.

1.4.2. Objectif(s) et activité(s) GPA/EBA concerné(e)s

Objectif spécifique n° 3: «Apporter une AMF à des pays tiers pour résoudre leurs crises de balance des paiements et rétablir la viabilité de leur dette extérieure».

Activité GPA/EBA concernée: Relations économiques et financières internationales. Gouvernance mondiale.

¹ GPA: gestion par activités – EBA: établissement du budget par activités.

² Tels que visés à l'article 49, paragraphe 6, point a) ou b), du règlement financier.

1.4.3. *Résultat(s) et impact attendus*

Le principal objectif du règlement cadre proposé est de faire de l'AMF un instrument plus efficace en rationalisant sa procédure de décision.

Comme la crise financière mondiale l'a révélé, le traitement efficace d'urgences financières et macroéconomiques exige un instrument de réponse à la crise qui puisse être déployé rapidement et efficacement, ce qui demande un système de prise de décision qui évite les lenteurs de procédure. Le règlement proposé accélérerait la procédure de décision pour chaque opération d'AMF afin que les pays bénéficiaires puissent mieux résister à des pressions financières extérieures à court terme, tout en les aidant à adopter des mesures visant à rétablir la viabilité de leur balance des paiements.

En vertu du règlement proposé, la Commission pourrait adopter les décisions d'AMF spécifiques par pays sous le contrôle d'un comité constitué de représentants des États membres et présidé par la Commission, conformément à la procédure d'examen. Cela permettrait de disposer d'une procédure de décision plus rapide par rapport à la procédure au cas par cas appliquée dans le passé.

Si le règlement cadre constitue un nouvel instrument juridique, il ne modifie pas l'AMF sur le fond.

1.4.4. *Indicateurs de résultats et d'impact*

La mise en œuvre des opérations d'AMF adoptées conformément au règlement proposé sera contrôlée par l'obligation de rendre régulièrement compte de l'évolution d'indicateurs convenus dans les opérations d'AMF, par les déclarations de conformité fournies par les autorités du pays bénéficiaire avant les versements et par les documents du FMI.

Comme actuellement, chaque opération d'AMF sera soumise à une évaluation *ex ante* et à une évaluation *ex post* qui seront effectuées par la Commission ou ses représentants dûment autorisés dans les deux ans qui suivent l'expiration de l'opération. Le règlement proposé prévoit la présentation d'un rapport annuel au Conseil et au Parlement européen contenant une évaluation de l'exécution des opérations d'AMF.

1.5. **Justifications de la proposition/initiative**

1.5.1. *Besoins à satisfaire à court ou à long terme*

Aucun besoin particulier n'a été défini pour l'adoption de la proposition.

Le pays bénéficiaire doit remplir un certain nombre de conditions préalables pour être admissible à l'AMF. Ces conditions sont spécifiées dans le règlement cadre.

1.5.2. *Valeur ajoutée de la participation de l'Union européenne*

L'assistance financière apportée par les opérations d'AMF et les mesures de politique qui s'y rattachent visent à soutenir le programme de l'Union européenne vis-à-vis des pays bénéficiaires, notamment en favorisant la stabilité politique et macroéconomique dans les pays voisins de l'Union européenne. Les mesures de

politique associées à l'AMF concernent certaines dispositions relatives, le cas échéant, aux accords liés à l'adhésion, aux accords de stabilisation et d'association, aux accords de partenariat et de coopération et aux plans d'action de la politique européenne de voisinage ou à des documents équivalents. Elles concernent également d'autres conditions visant à renforcer la situation budgétaire et à rétablir la viabilité de la balance des paiements, à stimuler la croissance potentielle, à promouvoir l'intégration et la convergence réglementaire avec l'Union européenne et à renforcer la gestion des finances publiques.

Les opérations d'AMF permettent à l'Union européenne dans sa globalité de réunir des ressources financières et de négocier avec les pays bénéficiaires les modalités de l'assistance et les conditions liées aux politiques à mener en tant qu'interlocuteur unique.

En complétant les ressources mises à disposition par les IFI et par les autres bailleurs de fonds, l'AMF de l'Union européenne contribue à l'efficacité générale du soutien financier convenu par la communauté internationale des bailleurs de fonds.

1.5.3. Leçons tirées d'expériences similaires

En sus des évaluations spécifiques par pays, une méta-évaluation des opérations d'AMF a été effectuée en 2009. Sept opérations individuelles d'AMF menées entre 2004 et 2008 ont été examinées. Une des conclusions de la méta-évaluation concerne les retards entraînés par la procédure de décision de l'AMF, qui sont considérés comme un important défaut de l'instrument, notamment comparé aux interventions des IFI.

La méta-évaluation a également révélé qu'en général, les opérations d'AMF avaient des effets positifs sur la mise en œuvre des réformes structurelles des pays bénéficiaires, particulièrement des réformes du secteur financier et des finances publiques.

1.5.4. Compatibilité et synergie éventuelle avec d'autres instruments pertinents

Comme indiqué, les opérations d'AMF complètent les interventions des IFI, en particulier du FMI, avec lesquelles elles sont étroitement coordonnées.

L'AMF et autres instruments d'assistance extérieure de l'Union européenne se renforcent mutuellement. L'AMF peut améliorer l'efficacité des programmes soutenus par d'autres instruments financiers de l'aide extérieure de l'Union européenne, en particulier l'instrument d'aide de préadhésion et l'instrument européen de voisinage et de partenariat, en contribuant à l'établissement d'un cadre général approprié de stabilité macroéconomique et de réforme structurelle. Inversement, certaines mesures de politique liées à des opérations d'AMF bénéficient souvent de l'assistance technique fournie par l'Union européenne par le biais de ses instruments réguliers de coopération ainsi que par des actions sectorielles dans le cadre d'opérations de soutien budgétaire direct. Enfin, elles viennent compléter la gestion des finances publiques et d'autres objectifs de soutien budgétaire direct à long terme.

1.6. Durée et impact financier

X Proposition/initiative de **durée limitée**

- Proposition/initiative en vigueur du [JJ/MM]AAAA au [JJ/MM]AAAA]
- X Impact financier de 2011 à 2013

Proposition/initiative de **durée illimitée**

- Mise en œuvre avec une période de montée en puissance de AAAA à AAAA
- puis un fonctionnement en rythme de croisière au-delà

1.7. Mode(s) de gestion envisagé(s)³

X **Gestion directe centralisée** par la Commission

Gestion indirecte centralisée avec délégation des tâches d'exécution à:

- des agences d'exécution
- des organismes créés par l'Union⁴
- des organismes publics nationaux/organismes avec mission de service public
- des personnes chargées de l'exécution d'actions spécifiques en vertu du titre V du traité sur l'Union européenne, identifiées dans l'acte de base concerné au sens de l'article 49 du règlement financier.

Gestion partagée avec les États membres

Gestion décentralisée avec des pays tiers

Gestion conjointe avec des organisations internationales (*à spécifier*)

Si plusieurs modes de gestion sont indiqués, veuillez donner des précisions dans la partie «Remarques».

Remarques:

Une coopération active est établie avec les délégations de l'Union européenne pour assurer le suivi de l'assistance.

2. MESURES DE GESTION

2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu

Voir la section 1.4.4 ci-dessus.

³ Les explications sur les modes de gestion et les références au règlement financier sont disponibles sur le site BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_fr.html

⁴ Tels que visés à l'article 185 du règlement financier.

2.2. Système de gestion et de contrôle

2.2.1. Risque(s) identifié(s)

Les opérations d'AMF comportent des risques fiduciaires et des risques liés aux politiques mises en œuvre.

L'AMF court le risque d'être utilisée de façon frauduleuse. Ce risque dépend de facteurs comme l'indépendance de la banque centrale, la qualité des systèmes de gestion et des procédures administratives, les fonctions de contrôle et de supervision des circuits financiers, la sécurité des systèmes informatiques et la présence de capacités suffisantes d'audit interne et externe dans le pays bénéficiaire.

En ce qui concerne les risques liés aux politiques mises en œuvre, l'hypothèse retenue pour les opérations d'AMF est que le gouvernement du pays bénéficiaire tiendra son engagement d'exécuter le programme d'ajustement et de réforme convenu avec le FMI. Il existe un risque que les gouvernements des pays bénéficiaires ne se conforment pas aux conditions du programme du FMI, car les objectifs du programme peuvent s'avérer plus difficiles à atteindre que prévu et la situation politique du pays peut changer.

Enfin, il existe un risque limité de non-remboursement de l'AMF lorsqu'elle est apportée sous la forme de prêts. Le programme d'ajustement macroéconomique et de réforme soutenu par l'opération d'AMF et l'arrangement financier du FMI auquel il est lié atténuent ce risque dans la mesure où ils contribuent à rétablir la balance des paiements et la viabilité du budget. Le provisionnement du Fonds de garantie des prêts d'aide extérieure de l'Union européenne, conformément aux règles qui régissent le mécanisme du Fonds de garantie, vise à répondre aux éventuelles conséquences négatives de non-remboursement du prêt.

2.2.2. Méthodes de contrôle envisagées

Voir la section 2.3 ci-dessus.

2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

Afin de se conformer aux exigences découlant du règlement financier applicable au budget de l'Union européenne, les services de la Commission ont mis en place un programme d'évaluation opérationnelle des circuits financiers et des procédures administratives dans tous les pays tiers bénéficiant de l'AMF de l'Union européenne. Il est également tenu compte des conclusions d'autres rapports pertinents du FMI et de la Banque mondiale.

Les services de la Commission, avec l'aide d'experts externes dûment mandatés, continueront à effectuer des évaluations opérationnelles au ministère des finances et à la banque centrale des pays bénéficiaires. Ils seront particulièrement attentifs aux structures de gestion et d'organisation, à la gestion et au contrôle des fonds, à la sécurité des systèmes informatiques, aux capacités d'audit interne et externe et à l'indépendance de la banque centrale.

Le règlement proposé contient des dispositions particulières sur la prévention des fraudes. Chaque opération d'AMF pourra faire l'objet de procédures de vérification,

de contrôle et d'audit sous la responsabilité de la Commission, y compris de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et de la Cour des comptes européenne. Les dispositions relatives à la prévention des fraudes seront également incluses dans le protocole d'accord de chaque opération d'AMF.

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/INITIATIVE

3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)

- Lignes budgétaires existantes:

Dans l'ordre des rubriques du cadre financier pluriannuel et des lignes budgétaires.

01 03 02 – Assistance macroéconomique

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
		CD/CND ⁽⁵⁾	de pays de l'AELE ⁶	de pays candidats ⁷	de pays tiers	au sens de l'article 18, paragraphe 1, point a bis), du règlement financier
4	01 03 02 01 Assistance macroéconomique	CD	NON	NON	NON	NON

01 04 01 14 – Provisionnement du Fonds de garantie

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
		CD/CND	de pays AELE	de pays candidats	de pays tiers	au sens de l'article 18, paragraphe 1, point a), du règlement financier
4	01 04 01 14 Provisionnement du Fonds de garantie	CD	NON	NON	NON	NON

Le Fonds de garantie pour les actions extérieures doit être provisionné conformément au règlement, tel que modifié, instituant ce fonds. Ce règlement implique que le provisionnement des prêts est basé sur l'encours en fin d'exercice. Le Fonds de garantie couvre trois types de prêts d'aide extérieure de l'Union européenne: BEI dans le contexte de son mandat extérieur, Euratom et AMF.

S'agissant des opérations d'AMF, le Fonds de garantie est rattaché à la ligne budgétaire 01 04 01 04 – Garantie de l'UE aux emprunts de l'Union destinés à l'AMF aux pays tiers. La ligne budgétaire («p.m.») correspond à la garantie du budget pour chaque prêt d'AMF. Elle ne sera utilisée qu'en cas de mobilisation effective de la garantie. Au regard de sa mise en œuvre passée, en principe, il ne devrait pas être nécessaire de mobiliser la garantie du budget.

⁵ CD = Crédits dissociés / CND = Crédits non dissociés

⁶ AELE: Association européenne de libre-échange

⁷ Pays candidats et le cas échéant, pays candidats potentiels des Balkans occidentaux.

Nouvelles lignes budgétaires: sans objet.

3.2. Impact estimé sur les dépenses

3.2.1. Synthèse de l'impact estimé sur les dépenses

En millions d'EUR (à la 3^e décimale)

Rubrique du cadre financier pluriannuel:	4	01 03 02 Assistance macroéconomique
		01 04 01 14 Provisionnement du Fonds de garantie

Millions d'EUR

DG: ECFIN			2011 ⁸	2012	2013
• Crédits d'exploitation (dons)					
Numéro de ligne budgétaire: 01 03 02	Engagements	(1)	104,869	104,900	137,436
	Paiements	(2)	88,700	88,500	116,000
• dont les crédits estimatifs de nature administrative, financés par l'enveloppe des programmes spécifiques ⁹ : évaluations opérationnelles et évaluations <i>ex post</i>					
Numéro de ligne budgétaire: 01 03 02	Engagements	(3)	0,700	0,600	0,600
	Paiements	(4)	0,600	0,600	0,700
• Crédits d'exploitation (prêts)					
Numéro de ligne budgétaire: 01 04 01 14	Engagements ¹⁰	(3)	138,880	260,170	200,000
	Paiements ¹¹	(4)			58,320

Le montant du provisionnement, calculé au début de l'exercice «n» correspond à la différence entre le montant cible et les avoirs nets du Fonds à la fin de l'exercice «n-1». Il est introduit durant l'exercice «n» dans l'avant-projet de budget «n+1» et est effectivement versé en une seule opération au début de l'exercice «n+1» à partir de la ligne budgétaire «Provisionnement du Fonds de garantie» (01 04 01 14). À ce titre, la part du montant effectivement décaissée prise en compte dans le montant cible à la fin de l'exercice «n-1» pour calculer le provisionnement du Fonds est de 9%.

TOTAL des crédits sous la RUBRIQUE 4 du cadre financier pluriannuel	Engagements	=4+6	243,749	365,070	337,436
	Paiements	=5+6	88,700	88,500	174,320

⁸ 2011 est l'année où l'exécution du règlement devrait commencer. À partir de 2014, les montants devraient correspondre au nouveau cadre financier pluriannuel commençant cette année-là.

⁹ Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre des opérations d'AMF.

¹⁰ Crédits pour tous types de prêts UE: BEI, Euratom et AMF.

¹¹ Estimation des crédits de paiement au titre de prêts d'AMF seulement sur la base d'un provisionnement de 9% de leur encours dans l'année qui suit le décaissement.

Rubrique du cadre financier pluriannuel:	5	«dépenses administratives»			
---	----------	----------------------------	--	--	--

EUR

		2011 ¹²	2012	2013	TOTAL
DG: ECFIN					
• Ressources humaines		762 000	762 000	762 000	2 286 000
• Autres dépenses administratives: 01 01 02 11 01 - Missions et frais de représentation		160 000	133 000	200 000	493 000
TOTAL DG ECFIN	Crédits	922 000	895 000	962 000	2 779 000

TOTAL des crédits pour la rubrique 5 du cadre financier pluriannuel	(Total engagements = Total paiements) des des	922 000	895 000	962 000	2 779 000
--	---	----------------	----------------	----------------	------------------

3.2.2. Impact estimé sur les crédits de nature administrative

3.2.2.1. Synthèse

- La proposition/initiative n'implique pas l'utilisation de crédits administratifs
- La proposition/initiative implique l'utilisation de crédits administratifs¹³.

Les besoins de dépenses administratives seront couverts par les crédits déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés, complétés, si nécessaire, par une dotation additionnelle qui peut être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et à la lumière des contraintes budgétaires existantes.

3.2.2.2. Besoins estimés en ressources humaines

- La proposition/initiative n'implique pas l'utilisation de ressources humaines
- La proposition/initiative implique l'utilisation de ressources humaines comme expliqué ci-après:

¹² 2011 est l'année où l'exécution du règlement devrait commencer. À partir de 2014, les montants devraient correspondre au nouveau cadre financier pluriannuel commençant cette année-là.

¹³ Personnel chargé des opérations d'AMF dans la DG Écofin.

Fournir une estimation en nombres entiers (ou avec une décimale au plus)

	2011 ¹⁴	2012	2013
Postes inscrits au tableau des effectifs (postes de fonctionnaires et d'agents temporaires)			
Affaires économiques et financières 01 01 01 (au siège et dans les bureaux de représentation de la Commission)	6,0	6,0	6,0
XX 01 01 02 (Délégations)	-	-	-
XX 01 05 01 (Recherche indirecte)	-	-	-
10 01 05 01 (Recherche directe)	-	-	-
Personnel externe (en équivalent temps plein: ETP)¹⁵			
XX 01 02 01 (AC, INT, END – «enveloppe globale»)	-	-	-
XX 01 02 02 (AC, INT, JED, LA et END dans les délégations)			
XX 01 04 yy	- au siège		
	- dans les délégations		
XX 01 05 02 (AC, INT, END – recherche indirecte)			
10 01 05 02 (AC, INT, END – recherche directe)			
Autres lignes budgétaires (préciser)			
TOTAL	6,0	6,0	6,0

Les besoins en ressources humaines seront couverts par les effectifs de la DG déjà affectés à la gestion de l'AMF et/ou redéployés dans la DG, complétés, le cas échéant, par une dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et à la lumière des contraintes budgétaires existantes. Les frais de personnel dans les bureaux des délégations de l'UE pour élaborer et assurer le suivi de l'AMF sont estimés à 50% des dépenses annuelles pour un fonctionnaire de grade AD5-AD12 par opération d'AMF. D'après l'expérience des cinq dernières années, 8 opérations d'AMF par an sont prévues en moyenne, qu'il s'agisse d'opérations en cours ou de nouvelles opérations. Les fonctions de support (coordination, gestion financière, participation à des évaluations opérationnelles et à des évaluations *ex post* et travaux de secrétariat) sont estimées représenter un coût additionnel de 50% de celui des bureaux des délégations.

Description des tâches à effectuer:

Fonctionnaires et agents temporaires	Exemples: préparation des protocoles d'accord et des accords de dons ou de prêts, contacts avec les autorités et les IFI, contacts avec les experts extérieurs pour les évaluations opérationnelles et les évaluations <i>ex post</i> , mission de contrôle et préparation des rapports des services de la Commission, procédures de la Commission liées à la gestion de l'assistance, y compris la comitologie.
--------------------------------------	--

¹⁴ 2011 est l'année où l'exécution du règlement devrait entrer en vigueur. À partir de 2014, les montants devraient correspondre au nouveau cadre financier pluriannuel commençant cette année-là.

¹⁵ AC= Agent contractuel; INT= personnel intérimaire; JED= Jeune expert en délégation; LA= Agent local; END = Expert national détaché.

Personnel externe	Sans objet
-------------------	------------

3.2.3. *Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel*

- La proposition/initiative est compatible avec la programmation financière existante.
- La proposition/initiative nécessitera une reprogrammation de la rubrique concernée du cadre financier pluriannuel.
- La proposition/initiative nécessite de recourir à l'instrument de flexibilité ou à la révision du cadre financier pluriannuel¹⁶.

3.2.4. *Participation de tiers au financement*

- La proposition/initiative ne prévoit pas de cofinancement par des tiers.

3.3. **Incidence estimée sur les recettes**

- La proposition/initiative est sans incidence financière sur les recettes.
- La proposition/initiative a l'incidence financière suivante:
 - sur les ressources propres
 - sur les recettes diverses

¹⁶ Voir les points 19 et 24 de l'accord interinstitutionnel.