



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.7.2011  
COM(2011) 408 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2010**

{SEC(2011) 873 final}

{SEC(2011) 874 final}

## TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction .....	3
2.	Contexte général.....	4
2.1.	Faire face aux conséquences persistantes de la récession mondiale .....	4
2.2.	Créer de nouvelles règles d'assistance macrofinancière (AMF).....	4
2.2.1.	Règlement cadre relatif à l'AMF .....	4
2.2.2.	Critères relatifs à l'emploi des prêts et des dons dans les opérations d'AMF .....	5
3.	Assistance macrofinancière en 2010 .....	5
3.1.	Présentation générale.....	5
3.2.	Opérations individuelles dans les pays bénéficiaires en 2010 .....	6
3.2.1.	Balkans occidentaux.....	6
3.2.1.1.	Bosnie-Herzégovine .....	6
3.2.1.2.	Kosovo .....	7
3.2.1.3.	Serbie.....	7
3.2.2.	Pays voisins de l'Est.....	8
3.2.2.1.	Arménie.....	8
3.2.2.2.	Géorgie .....	8
3.2.2.3.	Moldavie.....	9
3.2.2.4.	Ukraine .....	10
3.2.3.	Pays voisins méditerranéens.....	10
3.2.3.1.	Liban.....	10
4.	Assurer le bon usage des fonds de l'AMF: évaluations opérationnelles, finances publiques et responsabilité financière et évaluations ex-post .....	11
4.1.	Évaluations opérationnelles.....	11
4.2.	Évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) .....	11
4.3.	Évaluations ex-post .....	12
5.	Demandes d'assistance et futures propositions de la Commission .....	12

## 1. INTRODUCTION

Le rapport présente une vue d'ensemble de la mise en œuvre, en 2010, de l'instrument d'assistance macrofinancière (AMF) de l'Union européenne. Il décrit le contexte général dans lequel les opérations d'AMF ont été approuvées et mises en œuvre, informe des dernières opérations réalisées dans les pays voisins de l'Union européenne et présente des statistiques générales sur les différentes opérations d'AMF effectuées au cours des dix dernières années.

L'année 2010 a été une des années où l'instrument d'AMF a été le plus sollicité depuis le début de la décennie, ce qui reflète les effets de la crise économique mondiale et de la lente sortie de crise des pays voisins de l'Union européenne. C'est également la première année de fonctionnement de l'AMF dans le nouvel environnement juridique créé par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Le rapport analyse brièvement les principaux objectifs de la proposition, actuellement en cours de préparation, d'un règlement cadre pour l'AMF, proposition qui devrait être soumise au Parlement et au Conseil cette année. Il explique également la méthodologie utilisée par la Commission pour décider d'octroyer, soit un prêt, soit un don, pour chacune des opérations qu'elle propose.

Le rapport contient une section sur les évaluations opérationnelles, les études effectuées sur les dépenses publiques et la responsabilité financière (PECA) et sur les évaluations *ex-post* effectuées dans les pays bénéficiaires de l'AMF. La Commission a, depuis 2004, effectué des évaluations opérationnelles des circuits financiers et des procédures relatives à l'AMF dans chacun des pays bénéficiaires, en réponse à la recommandation de la Cour des comptes. Le règlement financier oblige également la Commission à effectuer des évaluations *ex-post* de ses programmes. En 2010, la Commission a mené, avec le soutien de consultants, trois évaluations opérationnelles de suivi et une étude des dépenses publiques et responsabilité financière dans les pays bénéficiaires. Aucune opération d'AMF n'étant arrivée à terme en 2009, aucune évaluation *ex-post* n'a été engagée en 2010.

Enfin, le rapport fait état des nouvelles demandes d'AMF et d'éventuelles nouvelles propositions de la Commission qui sont en préparation.

Le présent rapport est élaboré conformément aux décisions du Conseil et aux décisions communes du Conseil et du Parlement concernant l'AMF. Il fait suite aux rapports présentés les années précédentes. Il est accompagné de deux documents de travail des services de la Commission, l'un (SEC(2011) 873 final) donnant des informations plus détaillées et faisant une analyse du contexte macroéconomique et de la mise en œuvre de chaque opération d'AMF et l'autre, (SEC(2011) 874 final), expliquant en détail la méthodologie utilisée par la Commission pour décider d'octroyer, soit des prêts, soit des dons, dans le cadre des opérations d'AMF.

## **2. CONTEXTE GENERAL**

### **2.1. Faire face aux conséquences persistantes de la récession mondiale**

La crise mondiale financière et économique de 2008-2009, qui a profondément touché les économies émergentes des pays voisins de l'Union européenne, a entraîné une brusque augmentation du soutien des bailleurs de fonds internationaux à la région, en particulier du FMI. Elle a également suscité une explosion des demandes de soutien financier auprès de l'Union européenne, notamment sous la forme d'AMF. Un certain nombre de ces demandes se sont concrétisées sous la forme de programmes conçus pour aider les pays à faire face aux conséquences néfastes de la crise mondiale. Quatre de ces programmes, en faveur de la Bosnie-Herzégovine, de la Serbie, de l'Arménie et de la Géorgie, ont été décidés par le Conseil des ministres de l'Union européenne à la fin de 2009. En 2010, deux autres programmes, en faveur de l'Ukraine et de la Moldavie, ont été décidés par les législateurs de l'Union européenne, cette fois conjointement par le Conseil et par le Parlement, en réponse aux demandes soumises en 2009.

En 2010, la crise mondiale financière et économique s'est atténuée. La croissance a repris dans les économies avancées, et notamment celles de l'Union européenne, ce qui s'est traduit par une plus forte demande d'exportations en provenance de leurs partenaires commerciaux, y compris des pays voisins de l'Union européenne. Ainsi, les pays voisins des Balkans occidentaux et de l'Europe orientale ont renoué avec la croissance, quelquefois de façon impressionnante. Malgré ce début de reprise, cependant, les conséquences de la crise mondiale et des chocs qui en ont résulté sur les économies de la région, entre autres la faiblesse des comptes extérieurs, n'ont pas disparu. De nombreux pays d'Europe orientale et des Balkans occidentaux restent donc susceptibles de recevoir un soutien.

En 2009 et 2010, les pays méditerranéens voisins ont mieux résisté à la crise que les Balkans occidentaux et les partenaires orientaux de la politique de voisinage. Les bouleversements politiques actuels en Méditerranée du Sud pourraient faire évoluer cette situation en 2011.

### **2.2. Créer de nouvelles règles d'assistance macrofinancière (AMF)**

#### *2.2.1. Règlement cadre relatif à l'AMF*

Dès 2003, le Parlement relevait la lenteur de la procédure de décision comme étant le principal défaut de l'AMF: les décisions pour chaque opération étaient prises par le Conseil au cas par cas, après consultation du Parlement. Le Parlement insistait également sur le besoin de doter l'instrument dans son ensemble d'une base juridique transparente. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les décisions législatives concernant chaque opération d'AMF sont prises par le Conseil et par le Parlement conformément à la procédure législative ordinaire (de codécision), ce qui peut encore allonger le processus de prise de décision. C'est pourquoi le traité de Lisbonne tient compte tant du facteur d'urgence que du besoin de rationaliser la procédure d'adoption des décisions d'AMF. Par ailleurs, comme l'a révélé la crise financière mondiale, le traitement efficace de situations d'urgence financières et macroéconomiques requiert un instrument de réponse aux crises qui puisse être déployé rapidement et efficacement.

Pour répondre à cette évolution, l'élaboration d'une proposition législative de règlement cadre relatif à l'AMF a été incluse dans le programme de travail de la Commission. Cette proposition devrait être soumise au Parlement et au Conseil sous peu.

D'après le règlement cadre proposé, la procédure de décision relative à l'AMF serait similaire à celle d'autres instruments de financement extérieur qui donnent compétence à la Commission pour adopter les décisions d'octroi d'AMF à destination de pays tiers éligibles, sous le contrôle d'un comité de représentants des États membres. Cette approche rationaliserait la procédure de décision, ce qui permettrait à l'instrument de mieux aider les pays bénéficiaires à arrêter en temps opportun des programmes qui combinent de manière appropriée mesures d'ajustement et aide financière extérieure.

Le règlement en préparation consolide également dans un instrument juridique formel les règles qui régissent l'AMF, définies jusqu'à présent dans des conclusions du Conseil (les critères dits «de Genval»). La proposition de la Commission confirmera essentiellement ces critères tout en actualisant et en clarifiant certains d'entre eux.

### *2.2.2. Critères relatifs à l'emploi des prêts et des dons dans les opérations d'AMF*

En 2010, un autre aspect du travail méthodologique de la Commission concernant l'instrument d'AMF a été l'examen de critères généraux pour décider de la forme appropriée du soutien, à savoir prêts à moyen et long terme ou dons, ou une combinaison des deux, pour chaque opération d'AMF. En s'appuyant sur les pratiques mises au point avec le temps et l'expérience, la Commission a affiné et clarifié sa démarche méthodologique. En partant du principe selon lequel l'AMF doit, par défaut, être consentie sous forme de prêts, la démarche donne des orientations pour déterminer les pays susceptibles de recevoir une AMF sous forme de dons. Elle utilise des indicateurs objectifs concernant le niveau de développement et la viabilité de la dette des pays bénéficiaires, compatibles avec les pratiques appliquées par les institutions financières internationales.

## **3. ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2010**

### **3.1. Présentation générale**

En 2010, la Commission a achevé la mise en œuvre de trois programmes d'AMF: deux programmes décidés en 2006 et 2007, pour respectivement le Kosovo et le Liban, et l'un des quatre programmes approuvés par le Conseil le 30 novembre 2009, celui de la Géorgie. L'AMF pour le Kosovo et le Liban n'a été mise en œuvre que partiellement: le deuxième versement de l'assistance n'a pas été décaissé. Pour la Géorgie, l'AMF a été mise en œuvre en totalité et la Commission a préparé un programme de suivi. Dans le cadre des trois autres opérations décidées en novembre 2009, en faveur de la Bosnie-Herzégovine, de la Serbie et de l'Arménie, aucun versement n'a été fait en 2010, ni au début de 2011, en conséquence des retards dus aux négociations sur la conditionnalité économique des programmes et aux procédures administratives et juridiques nécessaires dans les pays bénéficiaires.

En 2010 également, les deux premières décisions législatives d'AMF dans le cadre du traité de Lisbonne ont été adoptées par les colégislateurs: il s'agit des programmes pour

l'Ukraine (500 millions d'euros, sous forme de prêts) et pour la Moldavie (90 millions d'euros, sous forme de dons). Le premier versement pour la Moldavie a été effectué en 2010. Le nouveau prêt à l'Ukraine, s'il est exécuté en totalité, sera la plus grande opération d'AMF jamais engagée<sup>1</sup>.

Étant donné l'ampleur des deux opérations adoptées, l'année 2010 a marqué un pic en termes d'engagements d'AMF (voir le tableau 1 et les graphiques 1a et 1b). Le montant total des fonds engagés conformément aux programmes approuvés depuis le début de la dernière crise économique a dépassé le milliard d'euros, ce qui est supérieur au montant combiné de tous les programmes d'AMF approuvés entre 2001 et 2008. Ces deux dernières années également, le montant total des prêts d'AMF approuvés a été largement supérieur au montant d'AMF consentie sous forme de dons. Enfin, les deux nouvelles opérations ont également rééquilibré la répartition géographique des engagements d'AMF en faveur des pays voisins orientaux de l'Union européenne aux dépens des Balkans occidentaux.

L'autre évolution importante de 2010 est le relèvement des décaissements, qui ont atteint plus de 100 millions d'euros (voir le tableau 2 et les graphiques 2a et 2b). Le montant annuel des versements d'AMF en 2010 a été le plus élevé depuis 2003.

## **3.2. Opérations individuelles dans les pays bénéficiaires en 2010**

### *3.2.1. Balkans occidentaux*

#### 3.2.1.1. Bosnie-Herzégovine

En juillet 2009, le FMI a conclu un accord de confirmation de 1,1 milliard d'euros avec les autorités, en soutien à un programme économique visant à corriger les déséquilibres extérieurs et budgétaires causés par la crise mondiale. Le 30 novembre 2009, l'Union européenne a décidé de compléter l'accord de confirmation par une AMF maximale de 100 millions d'euros, sous forme de prêts (décision 2009/891/CE du Conseil).

En 2010, l'économie de la Bosnie-Herzégovine a connu une reprise modérée après la récession de 2009. La reprise a été soutenue par les exportations, résultat de la forte croissance économique de certains des principaux partenaires commerciaux du pays. La croissance des exportations a entraîné une réduction du déficit des comptes courants et la constitution d'un niveau plus confortable de réserves en devises, entraînant une diminution des besoins de financement extérieur en 2010 (selon les estimations du FMI). Dans ce contexte, après la conclusion réussie des deuxième et troisième examens du programme du FMI en octobre (le programme est resté en bonne voie en 2010), la banque centrale n'a pas tiré les fonds disponibles au titre de la troisième tranche, ce qui est signe de son niveau confortable de réserves en devises. Au début de 2010, la

---

<sup>1</sup> Les 500 millions d'euros mis à disposition en vertu de la décision de juillet 2010 concernant l'Ukraine seront combinés aux 110 millions d'euros qui restent encore à verser depuis la décision d'octroi d'une d'AMF de 2002 en faveur de ce pays, ce qui implique une opération d'un montant maximal de 610 millions d'euros. C'est le deuxième plus grand programme d'AMF jamais décidé. La plus grande opération d'AMF, un prêt de 870 millions d'euros pour la Hongrie dont l'octroi a été décidé en 1990, a été suspendue après la mise à disposition du premier versement de 260 millions d'euros.

Commission a négocié avec les autorités le protocole d'accord ainsi que l'accord de prêt précisant les conditions à respecter en matière de politique économique. Après le retard pris par l'État et les deux entités pour arriver à approuver le protocole d'accord, le protocole d'accord et l'accord de prêt ont été signés en novembre 2010, après les élections générales. La ratification de l'accord de prêt a encore été retardée jusqu'en 2011, dans l'attente de l'entrée fonction des parlements nouvellement élus. Les versements devraient avoir lieu dans le courant 2011.

### 3.2.1.2. Kosovo<sup>2</sup>

L'économie du Kosovo a continué à croître en 2010 après avoir déjà progressé de 2,9% en 2009, principalement soutenue par les dépenses publiques. Les perspectives de croissance sont toutefois de plus en plus compromises dans la mesure où l'expansion budgétaire qui l'a soutenue atteint ses limites.

L'assistance financière exceptionnelle en faveur du Kosovo, consentie sous la forme de dons de 50 millions d'euros de soutien budgétaire qui remontent à 2006 (décision 2006/880/CE du 30 novembre 2006), devait initialement arriver à expiration en décembre 2009. À cette date, la Commission a décidé de prolonger la période de validité du programme d'une année supplémentaire, jusqu'au 11 décembre 2010. En juillet 2010, le gouvernement du Kosovo est arrivé à un accord avec le FMI sur un programme économique soutenu par un accord de confirmation de 18 mois. C'était la dernière condition en attente pour le déblocage de la première tranche versée au titre du programme d'AMF de l'Union européenne. Ainsi, la Commission a versé en septembre 2010 la première tranche de 30 millions d'euros sous forme de dons. Après la dissolution du Parlement du Kosovo en novembre, le FMI n'a pas pu effectuer avant la fin de 2010 le premier examen du programme de l'accord de confirmation. La Commission n'était de ce fait pas en mesure d'évaluer si l'accord avec le FMI suivait son cours normal, ce qui était une condition essentielle au versement de la deuxième tranche de 20 millions. La mise à disposition de l'assistance a expiré en décembre 2010 et n'a pas pu être renouvelée.

### 3.2.1.3. Serbie

Après une chute de 3,5 % de la production en termes réels en 2009, l'économie serbe a retrouvé la croissance en 2010. La reprise économique de 2010 (+1,8 %) a été largement soutenue par la demande extérieure tandis que la consommation intérieure et l'investissement sont restés faibles. Comme la reprise économique progressait chez les principaux partenaires commerciaux de la Serbie et que le dinar continuait à se déprécier, les activités d'exportation ont connu une forte hausse. Le programme du FMI, d'une valeur de 3 milliards d'euros applicable entre mai 2009 et avril 2011, a suivi son cours normal et le Conseil du FMI a effectué avec succès les sept examens du programme. En vue d'améliorer la situation de la balance des paiements, la banque centrale serbe n'a tiré que la moitié des fonds disponibles au titre de l'accord de confirmation.

Après approbation par le Conseil d'un prêt d'AMF maximal de 200 millions d'euros à la fin de 2009 (décision 2009/892/CE du Conseil du 30 novembre 2009), la Commission et

---

<sup>2</sup> Résolution n° 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies.

les autorités serbes ont signé en juillet 2010 un protocole d'accord définissant les conditions de cette aide. L'accord de prêt a été signé en décembre. Les autorités serbes ayant moins recouru que prévu aux ressources du FMI, la Commission a informé le Comité économique et social en 2010 qu'elle prévoyait de diminuer l'aide européenne et de ne verser que la première tranche (100 millions d'euros). Le Comité a approuvé la démarche suivie par la Commission. Après ratification de l'accord de prêt d'AMF en mars 2011, la Commission prépare actuellement le déblocage de cette tranche qui devrait avoir lieu au cours de l'été 2011.

### 3.2.2. *Pays voisins de l'Est*

#### 3.2.2.1. Arménie

En 2010, l'économie arménienne a quelque peu récupéré de sa brutale récession de 14,2 % en 2009. Cependant, le rythme de la reprise est resté modeste, le PIB réel progressant de 2,6 %. Par ailleurs, le relèvement tant des comptes courants que des investissements étrangers est resté en demi-teinte. Ainsi, d'importants besoins de financement extérieur subsistent et le soutien de la communauté internationale reste nécessaire pour recréer les conditions d'une croissance soutenue. C'est dans ce contexte que le gouvernement arménien a continué à mettre en œuvre le programme de stabilisation économique et de réforme soutenu par la communauté internationale des bailleurs de fonds.

L'accord de l'Arménie avec le FMI date de mars 2009, lorsque le Conseil du FMI a approuvé un accord de confirmation de 28 mois pour 820 millions de dollars américains (USD). En juin 2010, cet accord a été remplacé par un programme triennal au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC) et de la facilité élargie de crédit à des taux privilégiés (FEC). En tenant compte des versements effectués conformément à l'accord de confirmation, l'accès total de l'Arménie aux ressources du FMI sur la période 2009-2013 est estimé à 950 millions de dollars. Le 30 novembre 2009, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision octroyant à l'Arménie une AMF de 100 millions d'euros, dont 35 millions sous forme de dons et 65 millions sous forme de prêts (décision 2009/890/CE du Conseil). En vue d'appliquer cette décision, la Commission et les autorités arméniennes ont convenu, en décembre 2010, du protocole d'accord et des documents juridiques associés (accords de prêts et de dons), qui ont été signés en février 2011. Les versements au titre du programme d'AMF devraient être effectués en 2011.

#### 3.2.2.2. Géorgie

En 2010, l'Union européenne a achevé la mise en œuvre du programme d'AMF pour la Géorgie approuvé par le Conseil en novembre 2009 (décision 2009/889/CE du Conseil du 30 novembre 2009). L'aide de 46 millions d'euros, apportée sous forme de dons, s'inscrivait dans le cadre d'un engagement en faveur de deux AMF de même montant pris par la Commission lors de la conférence des bailleurs de fonds internationaux d'octobre 2008. Le but de ces opérations était d'aider la Géorgie à surmonter l'impact du double choc causé par le conflit militaire de 2008 avec la Russie (et du blocus commercial) et de la crise financière mondiale. Depuis septembre 2008, la Géorgie a mis

en œuvre avec succès le programme économique convenu avec le FMI et qui a bénéficié du soutien financier de celui-ci.

Après le versement, en décembre 2009 et janvier 2010, de la première tranche du programme d'assistance de 2009, la deuxième tranche de 23 millions d'euros a été versée en août 2010. Le déblocage de la tranche a été rendu possible par la mise en œuvre réussie par les autorités géorgiennes des politiques de réforme structurelle, en particulier dans le domaine de la gestion des finances publiques, qui avaient été convenues en 2009 comme condition de la mise à disposition de l'assistance.

En même temps, la Commission commençait la préparation de la seconde opération d'AMF. Cette dernière, engagée en 2008, était conditionnée à la persistance de besoins de financement extérieurs en sus de ceux couverts par l'accord signé avec le FMI. En s'appuyant sur une évaluation complète des besoins de financement de la Géorgie et sur la réalisation réussie de la précédente opération d'AMF, la Commission a adopté en janvier 2011 une proposition visant à déclencher la deuxième partie de l'AMF annoncée en 2008. La proposition de la Commission prévoit une combinaison de dons (pour la moitié du montant total de l'assistance) et de prêts. Le nouveau programme soutiendra la poursuite des réformes dans certains des domaines essentiels de la réforme structurelle, parmi lesquels la gestion des finances publiques. La décision commune du Parlement et du Conseil est attendue au cours de l'été 2011.

### 3.2.2.3. Moldavie

La Commission avait commencé à préparer, dès 2009, un programme d'AMF pour la Moldavie lorsqu'une nouvelle coalition réformatrice a constitué un gouvernement et élaboré un nouveau programme ambitieux de réformes. Ces travaux, menés en étroite coordination avec les institutions financières internationales, se sont poursuivis au début de 2010 après l'approbation par le Conseil d'administration du FMI, en janvier 2010, d'un accord de financement triennal de type MEDC-FEC, et ont abouti à une proposition, soumise au Parlement européen et au Conseil, d'une AMF de 90 millions d'euros, sous forme de dons, à verser en trois tranches en 2010 et 2011. La proposition de la Commission a reçu l'approbation finale des colégislateurs le 20 octobre 2010 (décision 938/2010/UE). Après l'adoption de la décision législative d'AMF, la Commission et les autorités ont finalisé les négociations sur les conditions de politique économique liées à l'assistance. L'accord sur le protocole d'accord a permis à la Commission de verser dès décembre 2010 la première tranche d'AMF, d'un montant de 40 millions d'euros.

En 2010, l'économie de la Moldavie a connu une amorce de reprise après la contraction de 2009. Les comptes extérieurs de la Moldavie restent cependant faibles, et l'appui des bailleurs de fonds internationaux reste donc un important facteur de maintien de la stabilité économique et de soutien au programme de réformes du gouvernement. L'AMF de l'Union européenne complètera les ressources financières, d'environ 1,4 milliard d'USD au total, provenant du FMI, de la Banque mondiale, d'autres créanciers multilatéraux et de bailleurs de fonds bilatéraux ainsi que de l'Union européenne qui intervient sous forme de prêts de la BEI et d'appuis budgétaires sectoriels.

#### 3.2.2.4. Ukraine

L'économie de l'Ukraine est entrée dans une phase de reprise en 2010 avec un retour de la croissance économique, une baisse de l'inflation intérieure, une stabilisation de la hryvnia, la reconstitution des réserves en devises et une réduction du déficit public. Toutefois, le rebond des investissements est resté timide tandis que les comptes courants sont redevenus déficitaires, suscitant quelques doutes sur la viabilité à moyen terme de la reprise et prolongeant la dépendance du pays vis-à-vis d'un soutien financier public extérieur. Dans ce contexte, les colégislateurs de l'Union européenne ont adopté en juillet 2010 une décision prévoyant 500 millions d'euros d'AMF à l'Ukraine (décision n° 388/2010/UE du 7 juillet 2010). Ce fut la première opération d'AMF approuvée selon les nouvelles règles (procédure de codécision) après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Cette AMF de l'UE complète les 10 milliards de DTS mis à disposition par le FMI dans le contexte de l'accord de confirmation du 29 juillet 2010 (en remplacement d'un accord de confirmation précédent approuvé en novembre 2008).

En 2010, la Commission européenne a engagé des négociations avec les autorités ukrainiennes sur les conditions de politique économique associées à un ensemble de prêts maximaux de 610 millions d'euros, combinant les montants disponibles au titre de la décision d'octroi d'une AMF de 2010 et ceux de 2002 (décision 2002/639/CE du Conseil du 12 juillet 2002). Toutefois, les négociations sur ces conditions (qui devraient inclure des mesures dans le domaine de la gestion des finances publiques, de l'administration des douanes et du fisc et de la réglementation des secteurs énergétique et financier) ont progressé lentement, retardant la mise en œuvre de cette opération.

#### 3.2.3. *Pays voisins méditerranéens*

##### 3.2.3.1. Liban

Le programme d'AMF pour le Liban, constitué d'un don de 30 millions d'euros et d'un prêt de 50 millions d'euros, a été approuvé en 2007 (décision 2007/860/CE du Conseil du 10 décembre 2007). La première tranche au titre de ce programme, correspondant à la moitié du montant réuni des deux composantes, a été versée en décembre 2008 (pour la partie don) et en juin 2009 (pour la partie prêt). Le versement de la deuxième tranche n'a pas pu être effectué avant la date initiale d'expiration du programme (21 décembre 2009), en raison de l'incapacité des autorités à satisfaire les conditions convenues avec la Commission dans le protocole d'accord. L'absence d'avancée dans la mise en œuvre des réformes structurelles reflétait l'absence de consensus politique au sein du fragile gouvernement de coalition et la quasi-paralysie de l'activité législative pour la plus grande partie des années 2008 et 2009, malgré les élections parlementaires de juin 2009.

À la fin de 2009, la Commission a proposé d'étendre la période de mise à disposition de la deuxième tranche jusqu'au 21 décembre 2010 en établissant un avenant au protocole d'accord. Cet avenant, toutefois, n'a jamais été ratifié par les autorités libanaises. En outre, en 2010, la mise en œuvre des réformes structurelles a très peu progressé, plusieurs d'entre elles constituant les conditions de déclenchement du deuxième versement au titre de l'AMF de l'Union européenne. Ainsi, l'AMF au Liban a expiré en décembre 2010. L'expiration du programme sans sa mise en œuvre complète est également due à

l'absence d'accord financier avec le FMI pour donner suite au programme II du Fonds qui prévoyait une Assistance d'urgence après un conflit et qui avait expiré en juin 2009, ainsi qu'à l'amélioration de la situation de la balance des paiements. L'économie libanaise, en effet, s'est montrée très résiliente à la crise financière mondiale malgré le climat politique incertain, montrant une activité économique soutenue et une amélioration de ses comptes extérieurs.

#### **4. ASSURER LE BON USAGE DES FONDS DE L'AMF: EVALUATIONS OPERATIONNELLES, FINANCES PUBLIQUES ET RESPONSABILITE FINANCIERE ET EVALUATIONS EX-POST**

##### **4.1. Évaluations opérationnelles**

Conformément aux exigences du règlement financier relatif au budget de l'Union européenne qui obligent à des inspections avant de verser les fonds aux pays bénéficiaires, la Commission, avec l'aide de consultants extérieurs, effectue des évaluations opérationnelles pour obtenir l'assurance raisonnable du bon fonctionnement des procédures administratives et des circuits financiers dans les pays bénéficiaires.

Les évaluations opérationnelles portent sur les procédures et l'organisation des ministères des finances et des banques centrales et, plus particulièrement, sur la gestion des comptes qui reçoivent les fonds européens. En outre, une attention particulière est portée à la façon dont fonctionnent les organismes d'audit externes, à leur indépendance, à leur programme de travail et à l'efficacité de leurs contrôles. Dans les évaluations opérationnelles les plus récentes, une analyse des procédures en vigueur dans les centrales d'achat a également été entreprise.

En 2010, la Commission a effectué des évaluations opérationnelles en Arménie, en Moldavie et en Géorgie. Les principales conclusions de ces évaluations font l'objet d'un rapport dans le document de travail des services de la Commission SEC (2011) 873 final.

##### **4.2. Évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA)**

La Commission recherche des complémentarités avec les autres instruments de diagnostic dans le domaine de la gestion des finances publiques dans les pays qui bénéficient d'un soutien des bailleurs de fonds. Dans ce contexte, le programme relatif aux finances publiques et à la responsabilité financière (PEFA) établi en 2001 sous forme de partenariat multi-bailleurs impliquant, entre autres, la Commission européenne, la Banque mondiale et le FMI, constitue un cadre particulièrement adapté.

Ces dernières années, des études dans le domaine du PEFA ont été réalisées pour un certain nombre de pays recevant une AMF ou potentiellement éligibles à l'AMF: l'Arménie (2008), la Biélorussie (2009), la Géorgie (2008), le Kosovo (2009), le Kirghizstan (2009), la Moldavie (2008), le Maroc (2009) et la Serbie (2010). La Commission a participé avec la Banque mondiale aux études du PEFA de la Géorgie et du Maroc et a mené directement plusieurs autres études. En 2010, la Commission a mené une évaluation PEFA du Liban, mais l'étude correspondante n'est pas encore finalisée. Actuellement, la Commission prépare avec la Banque mondiale deux études de PEFA

afin d'actualiser les évaluations précédentes de l'Ukraine (effectuée en 2007) et de la Moldavie.

Les résultats de ces études viendront compléter les dernières évaluations opérationnelles des procédures financières dans ces deux pays, ce qui fournira un appui utile aux opérations d'AMF en cours, notamment en ce qui concerne l'élaboration et le suivi des conditions de gestion des finances publiques.

#### **4.3. Évaluations ex-post**

Pour évaluer l'impact de l'AMF et conformément au règlement financier, la Commission mène des évaluations *ex-post* des programmes d'AMF. Les conclusions des évaluations sont prises en compte pour améliorer les pratiques de gestion de l'AMF. Elles ont également été utilisées pour l'élaboration du règlement cadre de l'AMF en cours de préparation.

En 2010, aucune évaluation *ex-post* n'a été engagée puisqu'aucune opération d'AMF n'a été achevée en 2009. Deux évaluations lancées en 2009 ont été terminées en 2010: les évaluations des programmes d'AMF pour la Géorgie et la Moldavie, respectivement en 2006-2008 et 2007-2008. Les résultats de ces évaluations ont été présentés dans le rapport annuel 2009 sur la mise en œuvre de l'AMF dans les pays tiers.

Après l'achèvement, en août 2010, de la mise en œuvre du programme d'AMF pour la Géorgie et l'expiration, en décembre 2010, des programmes d'AMF pour le Kosovo et le Liban, la Commission prévoit d'engager des évaluations *ex-post* de ces opérations dans le courant de 2011.

### **5. DEMANDES D'ASSISTANCE ET FUTURES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION**

Les opérations d'AMF en cours en 2011 comprennent les programmes approuvés pour la période 2009-2010 en faveur de la Bosnie-Herzégovine, de la Serbie, de l'Arménie, de la Moldavie et de l'Ukraine. La mise en œuvre de ces programmes, à l'exception de celui de l'Ukraine, devrait être achevée en 2011. Le nouveau programme pour la Géorgie, actuellement en cours d'examen par les colégislateurs, devrait être approuvé sous peu. Cette opération devrait également être terminée en 2011.

Les dossiers en cours d'AMF planifiée ou prévue pour 2011-2012 incluent également un éventuel programme pour le Kosovo. Après expiration du programme précédent, une nouvelle AMF correspondrait à l'engagement conditionnel pris par l'Union européenne lors de la conférence des bailleurs de fond sur le Kosovo en juin 2008 pour un montant maximal de 100 millions d'euros, sous forme de dons.

En 2010, la Commission a reçu une demande d'assistance des nouvelles autorités du Kirghizstan. Une première demande, soumise au cours du premier semestre 2009 par la précédente administration, avait été déclarée irrecevable, le financement important engagé par la Russie ayant permis d'éliminer le besoin de financement résiduel. Cette nouvelle demande fait suite aux événements politiques de 2010 dans le pays. La Commission est en train de réévaluer la situation économique et les besoins de

financement du Kirghizstan, en lien étroit avec le FMI et dans le contexte d'une large mobilisation des bailleurs de fonds.

Les demandes soumises par l'Islande et la Biélorussie en 2009 pourraient déboucher sur d'autres nouveaux programmes d'AMF. À ce stade, une opération d'AMF pour l'Islande paraît peu probable en raison de la nette amélioration des perspectives de ses comptes extérieurs. En outre, le programme du FMI expire en août 2011 et les autorités n'ont pas l'intention de solliciter une suite au programme de décaissement. Si la situation de la balance des paiements de la Biélorussie s'est nettement détériorée depuis le début de 2011, la réponse de l'Union européenne à une éventuelle demande de la Biélorussie, sous réserve que le FMI négocie avec les autorités du pays un nouvel accord de financement (le précédent accord de confirmation ayant expiré au début de 2010), dépendra éminemment de la capacité de la Biélorussie de satisfaire les conditions politiques préalables de l'AMF, notamment d'apporter la garantie d'institutions démocratiques et de protéger les droits de l'homme. Ces conditions préalables ne sont actuellement pas respectées.

Par ailleurs, des opérations de suivi des programmes en cours (ainsi que dans le contexte des accords de financement à moyen terme en vigueur avec le FMI qui expirent en 2013) pourraient être anticipées pour l'Arménie et la Moldavie.

Au vu des besoins de financement probables à court terme dans certains pays voisins méridionaux qui vivent des bouleversements politiques (comme l'Égypte et la Tunisie), il y a une forte probabilité pour que l'Union européenne soit appelée à apporter son soutien financier, notamment sous forme d'AMF, aux pays les plus touchés. Les perspectives de déclenchement de l'AMF pour certains pays méditerranéens ont été explicitement confirmées dans la communication commune du 8 mars 2011 de la Commission et de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires européennes et la politique de sécurité: «Un partenariat pour la démocratie et la prospérité partagée avec les pays du Sud de la Méditerranée». Comme indiqué dans cette communication et comme c'est le cas pour toutes les opérations d'AMF, deux conditions préalables devront être satisfaites pour que l'Union européenne puisse envisager une telle assistance dans la région: l'existence d'un accord avec le FMI et la confirmation par la Commission, en liaison avec le FMI, de l'existence de besoins de financement résiduel de la balance des paiements. En ce qui concerne l'Égypte, les autorités négocient actuellement un programme avec le FMI et ont envoyé à la Commission, le 9 juin 2011, une demande officielle d'AMF complémentaire. La Commission évalue actuellement, en liaison avec le FMI, les besoins résiduels de financement extérieur de l'Égypte, en vue d'adopter éventuellement une proposition d'AMF pour ce pays.

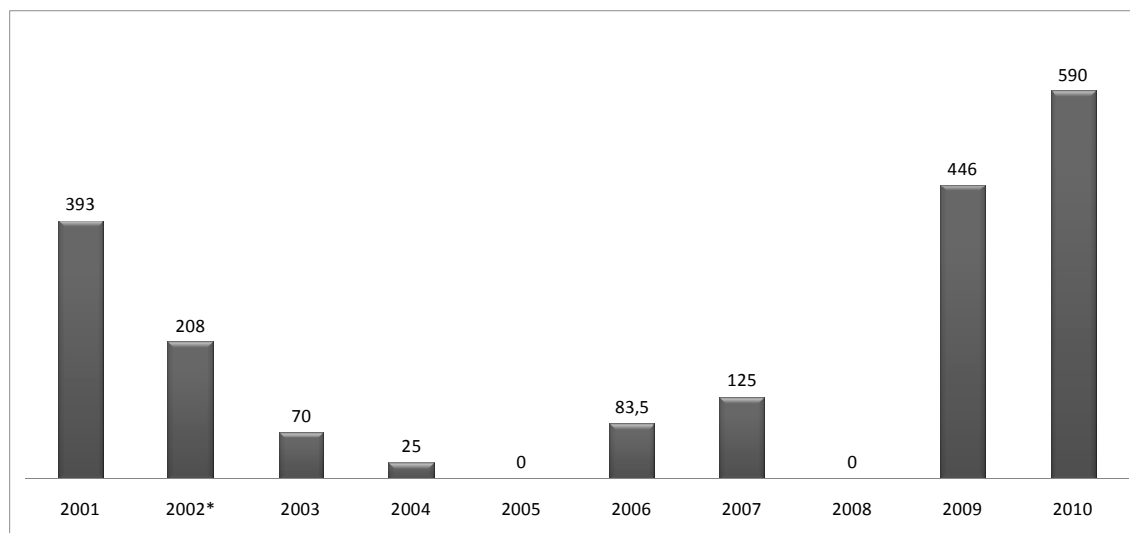
Tableau 1 : montants annuels d'AMF autorisés pour la période 2001-2010 (en millions EUR)

	2001	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
<b>Par région</b>											
Balkans occidentaux	393	190	70	25		50			300		1 028
ENI		18				33,5	45		146	590	832,5
Pays méditerranéens							80				80
<b>Total des montants autorisés<sup>1</sup></b>	<b>393</b>	<b>208</b>	<b>70</b>	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>83,5</b>	<b>125</b>	<b>0</b>	<b>446</b>	<b>590</b>	<b>1 940,5</b>
Prêts	225	78	25	9		0	50	0	365	500	1252
Dons	168	130	45	16		83,5	75	0	81	90	688,5

\* Montants nets pour l'Ukraine en tenant compte du nouveau prêt de 110 millions accompagné de l'annulation simultanée de 92 millions EUR sur les 150 décidés en 1998 et don à la Moldavie de 15 millions EUR et annulation simultanée des 15 millions de prêts décidés en 2000.

1 Informations plus détaillées dans les données statistiques du document de travail.

Graphique 1a: montants annuels autorisés au titre de l'AMF pour la période 2001-2010 (en millions d'EUR)



Graphique 1b: montants autorisés au titre de l'AMF par région pour la période 2001-2010

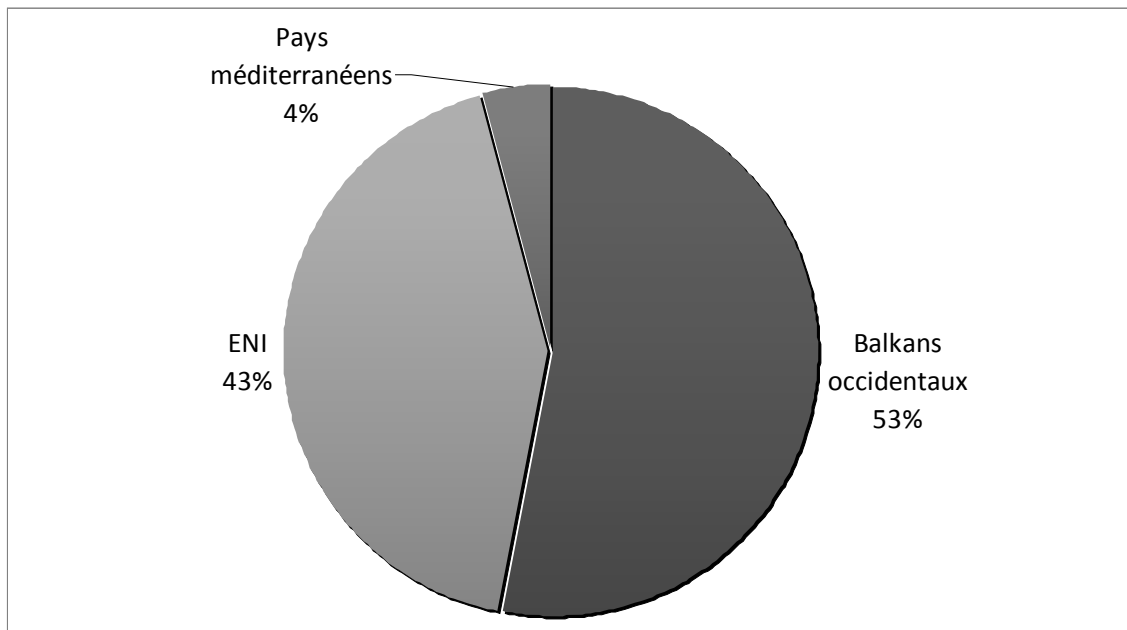
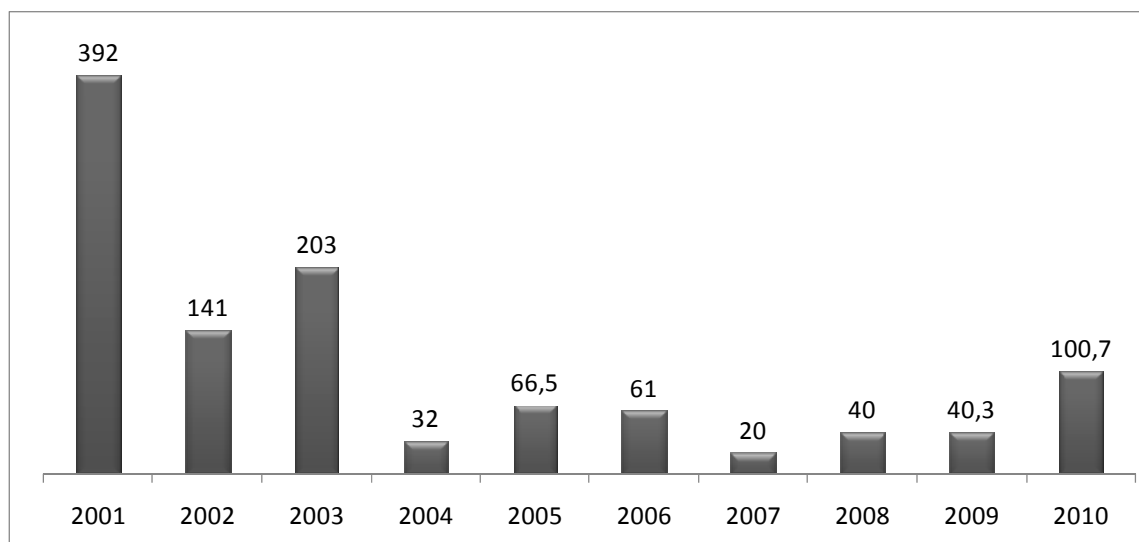


Tableau 2: montants annuels versés au titre de l'AMF au cours de la période 2001-2010 (en millions d'EUR)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
<b>Par région</b>											
Pays candidats d'Europe centrale			50								50
Balkans occidentaux	312	130	146	20	58	32				30	728
ENI	80	11	7	12	8,5	29	20	25	15,3	70,7	279
Pays méditerranéens								15	25		40
<b>Total des montants versés<sup>1</sup></b>	<b>392</b>	<b>141</b>	<b>203</b>	<b>32</b>	<b>66,5</b>	<b>61</b>	<b>20</b>	<b>40</b>	<b>40,3</b>	<b>100,7</b>	<b>1 097</b>
Prêts	287	0	118	10	15	19	0	0	25	0	474
Dons	105	141	85	22	51,5	42	20	40	15,3	100,7	623

Graphique 2a: montants annuels versés au titre de l'AMF au cours de la période 2001-2010 (en millions d'EUR)



Graphique 2b: montants versés au titre de l'AMF par région au cours de la période 2001-2010

