



Bruxelles, le 24.6.2014
COM(2014) 372 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2013

{SWD(2014) 193 final}

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	3
2. CONTEXTE	4
2.1. Bilan de ces dernières années.....	4
2.2. Règlement-cadre relatif à l'AMF	5
2.3. Sortir de l'impasse pour que de nouvelles opérations d'AMF puissent être approuvées	6
3. OPERATIONS D'ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2013.....	7
3.1. Présentation générale.....	7
3.2. Opérations individuelles dans les pays bénéficiaires en 2013.....	8
3.2.1. Bosnie-Herzégovine.....	8
3.2.2. Géorgie.....	8
3.2.3. Jordanie.....	9
3.2.4. République kirghize	9
3.2.5. Tunisie	10
4. GARANTIR UNE UTILISATION ADEQUATE DES FONDS DE L'AMF: EVALUATIONS OPERATIONNELLES ET EVALUATIONS EX POST	11
4.1. Évaluations opérationnelles (OA)	11
4.2. Évaluations ex post.....	12
5. DEMANDES D'ASSISTANCE ET FUTURES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION – SITUATION BUDGETAIRE.....	12

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2013

1. INTRODUCTION

L'assistance macrofinancière (AMF) est un instrument conçu dans le cadre de l'assistance extérieure de l'Union européenne pour répondre à des besoins exceptionnels de financement extérieur des pays qui sont politiquement, économiquement et géographiquement proches de l'UE. Elle vise à renforcer la stabilité macroéconomique et financière dans les pays candidats et candidats potentiels et dans les pays du voisinage européen, tout en encourageant la mise en œuvre de réformes structurelles appropriées. Elle est subordonnée à l'existence d'un programme d'ajustement et de réforme convenu avec le Fonds monétaire international (FMI), qu'elle doit compléter. L'assistance macrofinancière est un instrument de soutien de la balance des paiements. Elle prend la forme de prêts, pour lesquels la Commission emprunte les fonds nécessaires sur les marchés des capitaux pour les prêter ensuite au pays bénéficiaire, ou, dans certains cas spécifiques, de dons financés par le budget de l'UE.

L'année 2013 a été marquée par le déblocage de dossiers législatifs en suspens après plus de deux ans de désaccord entre le Parlement européen et le Conseil sur la procédure à suivre pour l'adoption du protocole d'accord établissant les mesures de politique économique à mener par les pays bénéficiant de l'AMF. Cela a permis l'adoption par les colégislateurs de trois décisions législatives portant sur des opérations d'AMF: celles en faveur de la Géorgie et de la République kirghize avaient été proposées par la Commission en 2011, et celle en faveur de la Jordanie en 2013. La proposition présentée par la Commission en 2013 pour la Tunisie devrait être approuvée en 2014.

Compte tenu de l'évolution de la situation politique au début de l'année 2014 et de la grande vulnérabilité de l'économie de l'Ukraine et de la situation de sa balance des paiements, la Commission a préparé une nouvelle opération d'AMF en faveur de l'Ukraine, pour un montant maximal de 1 milliard d'EUR de prêts. Le Conseil a adopté la décision le 14 avril 2014, dans le cadre d'une procédure accélérée au titre de l'article 213 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le présent rapport est élaboré conformément aux diverses décisions du Conseil et décisions conjointes du Conseil et du Parlement européen concernant les opérations d'AMF. Il fait suite aux rapports présentés les années précédentes. Il s'accompagne d'un document de travail des services de la Commission fournissant des informations plus détaillées et une analyse du contexte macroéconomique et de la mise en œuvre de chaque opération d'AMF.

2. Contexte

2.1. Bilan de ces dernières années

La crise économique et financière mondiale de 2008-2009, qui a profondément touché les économies émergentes des pays voisins de l'Union européenne, a entraîné une brusque augmentation des demandes de soutien financier de l'UE, notamment sous forme d'AMF. Quatre programmes d'AMF, 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, tandis que celui approuvé plus tôt pour le Kosovo¹ a été prolongé d'un an en 2009. En 2010, deux autres programmes (en faveur de l'Ukraine et de la République de Moldavie) ont été décidés conjointement par le Conseil et le Parlement européen, conformément au traité de Lisbonne, qui venait d'entrer en vigueur. Les opérations relatives à la Géorgie et au Kosovo ont pris fin en 2010. En 2011, 2012 et 2013, la Commission a achevé la mise en œuvre des programmes d'assistance macrofinancière en faveur de la Serbie, de l'Arménie, de la Moldavie et de la Bosnie-Herzégovine.

La situation économique générale en 2010 et au début de 2011 s'est sensiblement améliorée, ce qui a quelque peu atténué la pression sur la balance des paiements des pays admissibles au bénéfice de l'assistance macrofinancière.

À partir du deuxième semestre de 2011, les conditions de financement sur les marchés des capitaux internationaux se sont considérablement durcies, du fait en partie de la crise de la dette souveraine des pays de la zone euro. De plus, le printemps arabe et les bouleversements politiques et économiques qui en ont découlé dans les pays partenaires arabes du pourtour méditerranéen² ont accentué les pressions sur les budgets et les positions de ces économies en matière de financement extérieur. Ces évolutions ont entraîné une demande accrue d'AMF en 2012 et 2013, avec des requêtes émanant notamment de l'Égypte, de la Jordanie et de la Tunisie. La décision de fournir une assistance macrofinancière à la Jordanie a été adoptée par les colégislateurs en décembre 2013. Le même mois, la Commission a présenté une proposition de décision visant à fournir une AMF à la Tunisie; cette proposition devrait être adoptée par les colégislateurs au cours du premier semestre de 2014. Une proposition a été élaborée par les services de la Commission pour une opération d'AMF en faveur de l'Égypte, mais elle a été mise en suspens dans l'attente de la conclusion entre l'Égypte et le FMI d'un programme de décaissement du FMI, et en raison de l'évolution de la situation au cours du second semestre de 2013.

¹ Cette dénomination est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis rendu par la Cour internationale de justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

² Pour de plus amples informations concernant l'évolution de la situation économique chez les pays voisins méridionaux, voir également, «The EU's neighbouring economies: managing policies in a challenging global environment», Occasional Papers n° 160, août 2013, DG ECFIN, Commission européenne. (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/index_en.htm).

L'érosion récente des résultats économiques de certains voisins de l'Est, couplée à une détérioration significative de la situation politique pour certains d'entre eux, devrait conduire à de nouvelles opérations d'AMF. Compte tenu de l'évolution de la situation au début de 2014 et de la détérioration constante de la balance des paiements de l'Ukraine, le Conseil a approuvé une nouvelle opération d'AMF en faveur de l'Ukraine en avril 2014, en vertu de la procédure d'urgence (article 213 du TFUE). Le nouveau programme se compose d'un prêt d'un montant maximal de 1 milliard d'EUR, qui devrait être déboursé en 2014.

2.2. Règlement-cadre relatif à l'AMF

En 2003 déjà, le Parlement européen relevait que la lenteur de la procédure de décision était l'un des principaux défauts de l'AMF: les décisions pour chaque opération étaient prises par le Conseil au cas par cas, après consultation du Parlement. Il insistait également sur la nécessité de doter l'instrument d'AMF dans son ensemble d'une base juridique claire. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, les décisions législatives concernant les opérations d'AMF sont prises par le Parlement et le Conseil conformément à la procédure législative ordinaire (codécision), ce qui rend le processus de décision encore plus long. Toutefois, comme l'ont révélé la crise financière mondiale et la crise de la dette souveraine, le traitement effectif des situations d'urgence financière et macroéconomique exige un instrument de réponse qui puisse être déployé rapidement et efficacement.

Compte tenu de la nécessité de simplifier l'instrument d'AMF, le 4 juillet 2011, la Commission a présenté une proposition en vue d'un règlement-cadre établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers³. Les principaux objectifs de la proposition étaient les suivants: (i) accroître l'efficacité de l'assistance macrofinancière grâce à un processus décisionnel plus rapide et plus performant; (ii) aligner le processus décisionnel sur celui d'autres instruments de financement, notamment en matière de relations extérieures; (iii) formaliser, clarifier et simplifier les règles régissant l'AMF.

La proposition de la Commission a été soumise à une longue procédure législative, au cours de laquelle les deux colégislateurs étaient en désaccord notamment sur la procédure à suivre pour l'adoption du protocole d'accord. Le Conseil insistait en particulier sur le maintien du système existant, dans lequel chaque opération d'AMF avec un pays en crise impliquait une décision législative séparée. Le Parlement européen ne partageait pas le point de vue du Conseil dans un premier temps, mais a déclaré par la suite qu'il était disposé à conclure un accord dans ce sens avec le Conseil. Le Parlement européen et le Conseil avaient donc l'intention d'adopter la proposition de la Commission, mais sans conférer à cette dernière de compétences d'exécution pour décider de l'octroi d'une AMF à un pays tiers. De l'avis de la Commission, cela signifiait que la nature de sa proposition était modifiée et que, s'il était adopté, le règlement-cadre AMF constituerait une violation grave de l'équilibre interinstitutionnel, en affectant en particulier le droit d'initiative législative de la Commission. Dès lors, la Commission a décidé de retirer sa proposition

³ COM(2011) 396 final du 4.7.2011.

le 8 mai 2013. En conséquence, les décisions législatives concernant des opérations d'AMF doivent toujours être adoptées par le Conseil et le Parlement conformément à la procédure législative ordinaire⁴.

À la suite du retrait de sa proposition par la Commission, le Conseil, conformément à l'article 263 du TFUE, a introduit un recours en annulation contre la Commission devant la Cour de justice.⁵ L'affaire est toujours pendante devant la Cour.

L'expérience récente, et en particulier la nécessité de lancer rapidement une nouvelle opération d'AMF en Ukraine, a de nouveau mis en exergue la nécessité de veiller à ce que l'assistance macrofinancière, en tant qu'instrument d'urgence, puisse être mobilisée rapidement en réaction aux situations de crise. La Commission continuera, par conséquent, à réfléchir aux moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficacité du processus de prise de décision.

2.3. Sortir de l'impasse pour que de nouvelles opérations d'AMF puissent être approuvées

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement «comitologie»⁶ le 1^{er} mars 2011, le Parlement européen et le Conseil sont en désaccord sur des questions de procédures liées aux propositions de la Commission visant à octroyer une assistance macrofinancière à la Géorgie et à la République kirghize. Alors qu'il y avait un accord global sur le contenu des propositions, les deux institutions avaient des points de vue différents sur la procédure de comitologie à suivre pour l'adoption du protocole d'accord. Le Parlement tenait à ce que la procédure consultative (avis non contraignant des États membres) soit utilisée, alors que le Conseil, lui, privilégiait la procédure d'examen (avis contraignant des États membres). Une solution de compromis a finalement été trouvée dans le contexte des négociations sur le règlement-cadre AMF et la procédure de conciliation concernant la décision relative à l'AMF à la Géorgie. Les colégislateurs ont décidé d'appliquer un seuil de 90 millions d'EUR pour les opérations futures: la procédure d'examen s'appliquerait pour l'adoption du protocole d'accord dans le cas d'opérations d'AMF de plus de 90 millions d'EUR, et la procédure consultative pour les opérations d'AMF portant sur un montant égal ou inférieur à 90 millions d'EUR. Ce compromis (qui se reflète également dans la déclaration commune mentionnée dans la note de bas de page n° 4), a permis l'adoption des décisions d'AMF en faveur de la Géorgie et de la République kirghize, respectivement, en août et en octobre 2013.

⁴ Dans le contexte de l'adoption de la décision n 778/2013/UE portant attribution d'une aide macrofinancière supplémentaire à la Géorgie, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une déclaration commune qui reflète les compromis intervenus entre les deux colégislateurs au cours des négociations sur le règlement-cadre et la procédure de conciliation en vue de la décision en faveur de la Géorgie (JO L 218 du 14.8.2013, p. 18). La déclaration est un accord politique dépourvu d'effets juridiques contraignants.

⁵ Affaire C-409/13.

⁶ Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011.

3. OPERATIONS D'ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2013

3.1. Présentation générale

L'assistance macrofinancière (AMF) à la Bosnie-Herzégovine, approuvée en 2009 pour un montant total de 100 millions d'EUR de prêts, s'est achevée en 2013. Les deux premières tranches (de 50 millions d'EUR chacune) ont été décaissées en février et septembre 2013.

Comme indiqué, le déblocage de l'instrument d'AMF en 2013 a permis l'adoption de deux décisions d'AMF (Géorgie, République kirghize) qui étaient restées en suspens pendant deux ans, et l'adoption de deux nouvelles décisions d'assistance macrofinancière (Jordanie, Tunisie):

- En août 2013, les colégislateurs ont adopté la proposition de 2011 de la Commission d'accorder une AMF à la Géorgie, pour un montant total de 23 millions d'EUR de prêts et 23 millions d'EUR sous forme de dons. Le décaissement au titre de cette opération d'AMF sera possible une fois que la Géorgie acceptera un nouveau programme de décaissement avec le FMI.
- La proposition de 2011 de la Commission, d'accorder une AMF exceptionnelle à la République kirghize (15 millions d'EUR sous forme de dons et 15 millions d'EUR sous forme de prêts), a été adoptée en octobre 2013. La Commission et les autorités kirghizes examinent actuellement les documents liés à cette opération d'AMF. Les décaissements de la première et de la deuxième tranches sont prévus en 2014.
- En avril 2013, la Commission a proposé une nouvelle décision législative visant à octroyer 180 millions d'EUR de prêts à la Jordanie; elle a été adoptée en décembre 2013. Le protocole d'accord et la convention de prêt ont été signés par les autorités jordaniennes et l'UE le 18 mars 2014. Les décaissements de la première et de la deuxième tranches sont prévus pour 2014.
- En décembre 2013, la Commission a présenté une nouvelle proposition législative de fournir une AMF à la Tunisie pour un montant maximum de 250 millions d'EUR sous forme de prêts. La décision a été adoptée par les colégislateurs en mai 2014. L'aide, dont le montant a finalement été porté à 300 millions d'EUR au cours de la procédure législative, devrait être mise en œuvre en 2014-2015.

En ce qui concerne l'Ukraine, deux décisions d'AMF d'un montant total de 610 millions d'EUR ont été adoptées en 2002 et 2010. Toutefois, leur mise en œuvre n'a pas pu commencer en 2013 en raison de la durée de la procédure de négociation. Le protocole d'accord et la convention de prêt ont été signés en février et mars 2013 et ratifiés un an plus tard. Le décaissement de ces fonds d'assistance macrofinancière est subordonné à un accord entre les autorités ukrainiennes et le FMI sur un programme de décaissement du FMI et devrait avoir lieu en 2014-2015.

3.2. Opérations individuelles dans les pays bénéficiaires en 2013

3.2.1. Bosnie-Herzégovine

En 2009, le Conseil avait approuvé une opération d'AMF pour la Bosnie-Herzégovine pour un montant pouvant aller jusqu'à 100 millions d'EUR sous forme de prêts. Le protocole d'accord et la convention de prêt ont été signés en novembre 2010, mais la convention de prêt n'a été ratifiée qu'en août 2011, notamment en raison de la lenteur de la formation d'un gouvernement après les élections générales d'octobre 2010. Aucune somme n'a été décaissée en 2012 au titre de l'AMF en raison de l'incapacité des autorités à remplir les conditions définies dans le protocole d'accord. À la suite de l'approbation d'un nouvel accord de confirmation avec le FMI et des mesures prises par les autorités en vue d'améliorer la viabilité des finances publiques, la Commission a prorogé la période de mise à disposition de l'AMF d'un an, jusqu'au 7 novembre 2013. La première et la deuxième tranches (de 50 millions d'EUR chacune) ont été décaissées en 2013.

Après être passée sous zéro en 2012 (-0,9 %), la croissance économique s'est quelque peu accélérée au cours de l'année 2013 et devrait atteindre 1,5 %, en partie en réponse à la reprise des principaux partenaires commerciaux du pays. L'accord de confirmation de 24 mois conclu avec le FMI pour un montant d'environ 400 millions d'EUR reste sur la bonne voie en dépit de certaines tensions politiques à la fin de 2013, qui ont empêché le déboursement de la sixième tranche au moment prévu. En janvier 2014, l'accord de confirmation a été prolongé jusqu'en juin 2015, et augmenté d'un montant supplémentaire de 300 millions d'EUR pour faire face à l'augmentation des besoins de financement à la fin de l'année 2014.

3.2.2. Géorgie

À la suite du conflit militaire qui a opposé la Géorgie à la Russie en août 2008, l'UE s'est engagée, lors d'une conférence des donateurs, à fournir 500 millions d'EUR au maximum pour soutenir le redressement de l'économie géorgienne. Cette aide prévoyait notamment deux programmes potentiels d'AMF, d'un montant de 46 millions d'EUR chacun. Le premier a été mené à terme avec succès sur la période 2009-2010. L'adoption de la décision législative pour le second programme d'AMF (à fournir à parts égales sous forme de prêts et de dons) a été retardée de deux ans en raison de divergences de vues entre le Parlement européen et le Conseil en ce qui concerne la procédure à suivre pour l'adoption du protocole d'accord. La décision a finalement été adoptée en août 2013. Toutefois, le déboursement des fonds d'AMF est subordonné à un programme de décaissement du FMI, et aucun versement n'a été effectué au titre du programme du FMI qui s'est achevé en avril 2014, les autorités géorgiennes l'ayant traité comme une mesure de précaution. Toutefois, les autorités géorgiennes et le FMI sont en train de négocier un nouvel accord, impliquant éventuellement l'utilisation de ressources du FMI, qui pourrait ouvrir la voie à la mise en œuvre de cette opération d'AMF.

En 2013, la croissance du PIB est retombée à 3,2 %, contre 6,2 % l'année précédente. Par ailleurs, les vulnérabilités extérieures restaient préoccupantes, comme le montre le ratio du déficit du compte courant au PIB, en baisse mais toujours élevé, le niveau élevé de la dette extérieure brute et la diminution de l'investissement direct étranger. Au cours du dernier trimestre de 2013, la Géorgie a commencé à montrer des signes de reprise

économique, qui s'est confirmée en janvier et février 2014, avec un raffermissement de la croissance du PIB et de l'inflation sous l'effet de la demande intérieure et extérieure.

3.2.3. Jordanie

Au cours des trois dernières années, la Jordanie a été durement touchée par des chocs économiques extérieurs régionaux. Les conséquences économiques et sociales de l'afflux croissant de réfugiés fuyant le conflit syrien, les perturbations répétées du flux de gaz naturel en provenance de l'Égypte, le climat économique international atone et les prix élevés de l'énergie sur les marchés mondiaux ont tous lourdement pesé sur les recettes extérieures et sur la croissance du PIB, qui a ralenti à 3,3 % en 2013. C'est dans ce contexte que la Jordanie a conclu avec le FMI, en août 2012, un accord de confirmation de 36 mois pour un montant de 2 milliards d'USD (800 % de sa quote-part). Selon la dernière évaluation, l'exécution du programme reste globalement satisfaisante et, à la fin de l'année 2013, la moitié des fonds avait été décaissée.

La Jordanie lui ayant demandé officiellement une AMF en décembre 2012, la Commission a présenté, le 29 avril 2013, une proposition de décision visant à lui octroyer une AMF d'un montant maximal de 180 millions d'EUR sous forme de prêts. La décision a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 11 décembre 2013. Le protocole d'accord et la convention de prêt ont été signés le 18 mars 2014. L'AMF en faveur de la Jordanie complètera les fonds octroyés par le FMI au titre de l'accord de confirmation et devrait être décaissée en deux tranches au cours de l'année 2014. Elle vise à soutenir les réformes dans les domaines de la gestion des finances publiques et de la fiscalité, de la sécurité sociale et du marché du travail, des investissements et des échanges commerciaux, et dans le secteur de l'énergie.

3.2.4. République kirghize

Le 20 décembre 2011, la Commission a présenté une proposition visant à octroyer à la République kirghize une AMF d'un montant maximal de 30 millions d'EUR (15 millions d'EUR de prêts et 15 millions d'EUR de dons). Cette opération exceptionnelle n'entrait pas dans le champ géographique normal de l'assistance macrofinancière. Elle se justifiait par la vigueur de la dynamique de réforme pro-démocratique dans les domaines économique et politique en République kirghize et par le fait que celle-ci se situe dans une région importante pour l'UE sur les plans économique et politique. Parallèlement, un programme de trois ans (de juin 2011 à juin 2014), financé par une facilité élargie de crédit de 102,3 millions d'USD, a été convenu avec le FMI. La décision d'AMF a finalement été adoptée le 22 octobre 2013, deux ans plus tard que prévu en raison du désaccord entre les colégislateurs sur la procédure à suivre pour l'adoption du protocole d'accord (voir la partie 2.3). Si les discussions en cours sur les documents relatifs à l'AMF aboutissent, les deux tranches pourraient être décaissées en 2014.

Après une baisse du PIB de 0,9 % en 2012 causée par un recul de 40 % de la production d'or, l'économie s'est redressée en 2013. Selon les estimations, la croissance du PIB a atteint 7,8 % en 2013, sous l'effet non seulement d'une reprise de la production d'or (en dépit d'une chute de 25 % du prix de l'or en 2013), mais aussi des solides résultats dans les autres secteurs. L'inflation est restée maîtrisée en 2013, à un taux estimé à 7,0 %. Le gouvernement kirghize est parvenu à dépasser légèrement les objectifs budgétaires pour 2013: le déficit budgétaire a en effet atteint 5,2 % du PIB, grâce à une croissance plus

forte que prévu et à un volume d'importations élevé, qui ont abouti à des recettes plus importantes en ce qui concerne la TVA et l'impôt sur le revenu. Le déficit courant devrait aussi se réduire pour s'établir à 10,4 % en 2013. La dette publique extérieure a légèrement diminué et atteignait, selon les estimations, 44,6 % du PIB à la fin de l'année 2013. Le niveau des réserves brutes a diminué, pour représenter 3,3 mois d'importations, contre 3,7 mois un an plus tôt, en raison de l'accroissement des importations. L'exécution du programme du FMI, qui est en cours, est globalement satisfaisante.

3.2.5. Tunisie

À la mi-avril 2013, la Tunisie a conclu avec le FMI un accord de confirmation de 24 mois pour un montant de 1,75 milliard d'USD. Le conseil d'administration du FMI a donné son approbation en juin 2013. C'est dans ce contexte que le gouvernement tunisien a sollicité, en août 2013, une assistance macrofinancière de l'UE d'un montant de 500 millions d'EUR. Le 5 décembre, en réponse à cette demande, la Commission a présenté une proposition visant à octroyer à la Tunisie une AMF d'un montant maximal de 250 millions d'EUR, sous la forme d'un prêt qui serait décaissé en trois tranches en 2014 et au premier semestre de 2015. Au cours de leurs discussions, le Parlement et le Conseil ont porté le montant de l'aide à 300 millions d'EUR. Ils ont adopté la décision relative à cette opération d'AMF en mai 2014.

La persistance de la crise politique, combinée à une mauvaise récolte de céréales et à la faiblesse de la demande internationale, a nui à la croissance du PIB en 2013, qui devrait être limitée à 2,6 %. Selon les estimations les plus récentes, les finances publiques et le compte courant de la Tunisie affichent un déficit de, respectivement, 8,8 % et 8,2 % du PIB, ce qui est nettement supérieur aux projections initiales du FMI. À la fin de l'année 2013, le niveau des réserves équivaldrait à peine à trois mois d'importations. En dépit d'éléments politiques positifs au début de l'année 2014 (adoption d'une nouvelle constitution et nomination d'un gouvernement intérimaire), les perspectives macroéconomiques restent soumises à des risques importants. Dans un climat de stagnation de la croissance mondiale, la Tunisie est confrontée à d'importantes contraintes de financement extérieur et budgétaire. Elle est également vulnérable à l'aggravation des menaces pesant sur la sécurité intérieure et à des risques modérés d'instabilité régionale. Le gouvernement intérimaire doit, en s'appuyant sur le programme en cours du FMI, poursuivre les réformes structurelles nécessaires pour renforcer la croissance inclusive et corriger les déséquilibres externes et budgétaires.

3.2.6. Ukraine

En juillet 2010, dans le contexte d'un déficit de financement extérieur persistant et afin de soutenir le processus de réforme économique du pays, l'UE a adopté une décision accordant une AMF d'un montant maximal de 500 millions d'EUR à l'Ukraine. En combinaison avec les 110 millions d'EUR encore disponibles au titre de la décision d'AMF de 2002, l'aide à l'Ukraine s'élevait au total à 610 millions d'EUR sous forme de prêts devant être décaissés en trois tranches. Le protocole d'accord et la convention de prêt ont été signés en février 2013 et ratifiés par le parlement ukrainien en mars 2014.

L'Ukraine souffre de graves déséquilibres macroéconomiques et la crise politique actuelle crée de nombreuses incertitudes. Après avoir stagné en 2012 et 2013, le PIB aurait reculé, selon les estimations, de 10 % au premier trimestre 2014. L'inflation est

devenue négative en 2013 (-0,2 %). Le déficit budgétaire s'est creusé, pour atteindre 6,5-7,5 % en 2013. Si le niveau global de sa dette publique reste gérable selon les normes internationales (41 % du PIB en 2013), l'Ukraine a dû faire face à un pic de remboursements de sa dette en 2013. Le refinancement de sa dette à des taux d'intérêt soutenables a constitué un défi majeur, jusqu'au mois de décembre, date à laquelle les autorités ukrainiennes ont reçu une aide financière de la Russie de 3 milliards d'USD. En raison de la diminution des exportations, le compte courant a continué à se détériorer, pour afficher un déficit estimé à 10 % du PIB. Fin février 2014, les réserves officielles n'équivalaient plus qu'à deux mois d'importations de l'année suivante, du fait de l'ampleur du déficit courant, des pressions sur la hryvnia et des remboursements de dette importants au dernier trimestre de 2013. Au cours des premiers mois de 2014, la situation économique s'est encore détériorée en raison de la grave crise politique. Selon les estimations, la croissance du PIB a diminué de quelque 3-4 % en glissement annuel en janvier et février 2014.

Eu égard à l'évolution de la situation politique au début de 2014 et à la grande vulnérabilité de l'économie ukrainienne et de sa balance des paiements, la Commission a préparé une nouvelle opération d'AMF en faveur de l'Ukraine, d'un montant maximal de 1 milliard d'EUR sous forme de prêts. La décision relative à cette aide a été adoptée le 14 avril 2014, dans le cadre d'une procédure accélérée prévue par l'article 213 du TFUE. Son versement est subordonné à la conclusion d'un accord avec le FMI et à la mise en œuvre des conditions de politique définies dans le protocole d'accord qui a été négocié avec les autorités ukrainiennes en avril et qui devrait être signé et ratifié par le parlement ukrainien en mai. Le conseil d'administration du FMI a approuvé en avril 2014 un accord de confirmation de 24 mois en faveur de l'Ukraine, d'un montant maximal de 17 milliards d'USD, essentiellement pour permettre les premiers décaissements des opérations d'AMF de 2002/2010 et de 2014.

4. GARANTIR UNE UTILISATION ADEQUATE DES FONDS DE L'AMF: EVALUATIONS OPERATIONNELLES ET EVALUATIONS EX POST

4.1. Évaluations opérationnelles (OA)

Conformément aux exigences du règlement financier relatif au budget de l'Union, 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 systèmes de gestion des finances publiques, notamment les procédures et l'organisation du ministère des finances et de la banque centrale et, plus particulièrement, sur la gestion des comptes sur lesquels sont déposés 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. Les procédures de passation des marchés publics au niveau central sont également examinées. En 2013, la Commission a réalisé des évaluations opérationnelles en Jordanie, en Égypte et en Tunisie.

4.2. Évaluations *ex post*

Conformément au règlement financier applicable à l'Union, la Commission effectue des évaluations *ex-post* des programmes d'AMF afin d'évaluer l'impact d'une telle assistance. Les principaux objectifs de ces évaluations sont les suivants: i) analyser l'incidence économique de l'AMF sur l'économie du pays bénéficiaire et en particulier sur la viabilité de sa position extérieure; et ii) évaluer la valeur ajoutée de l'intervention de l'UE. Trois évaluations *ex post* d'opérations d'AMF en faveur de la Serbie, de la Moldavie et de l'Arménie ont été réalisées en 2013⁷.

- L'évaluation *ex post* du programme d'AMF en faveur de la Serbie a permis de conclure que l'assistance avait contribué, avec les mesures d'aide du FMI, à empêcher l'économie serbe de plonger dans une crise économique grave. Néanmoins, la situation budgétaire et financière extérieure du pays est restée fragile et soumise à de nombreux risques et défis.
- En ce qui concerne la Moldavie, il est ressorti de l'évaluation que l'opération d'AMF avait une incidence nette positive sur l'économie du pays. Elle a permis un assainissement budgétaire plus progressif que ce qui aurait pu être possible dans le contexte de l'après-crise, et a dès lors favorisé la croissance économique sur la période 2010-2012. L'établissement d'un lien de subordination entre le versement des tranches de l'aide et le respect des conditions spécifiques arrêtées avec les autorités moldaves et coordonnées avec d'autres bailleurs de fonds a favorisé l'adoption de quelques réformes structurelles.
- Pour ce qui concerne l'Arménie, l'évaluation a permis de conclure que l'AMF a eu un effet bénéfique sur les réformes dans les domaines des politiques fiscale et douanière, mais pas, par exemple, sur la réforme des retraites: l'adhésion de l'opinion publique à cette réforme étant déjà forte, celle-ci aurait vraisemblablement été engagée même si aucune AMF n'avait été octroyée.

5. DEMANDES D'ASSISTANCE ET FUTURES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION – SITUATION BUDGETAIRE

Le programme des opérations d'AMF pour l'année 2014 est le suivant:

- i) quatre décisions déjà approuvées pour les opérations d'AMF en faveur de la République kirghize, de la Jordanie, de la Géorgie et de l'Ukraine;
- ii) une décision d'AMF en faveur de la Tunisie, proposée par la Commission en 2013 et dont la mise en œuvre devrait débuter en 2014;
- iii) une nouvelle décision d'AMF en faveur de l'Ukraine, qui a été adoptée par le Conseil en avril 2014 et devrait être mise en œuvre en 2014; et

⁷ Les conclusions de toutes les évaluations *ex post* peuvent être consultées sur le site web de la DG ECFIN: http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm.

iv) jusqu'à deux nouveaux programmes, sur la base des demandes reçues jusqu'à présent de pays relevant de la politique européenne de voisinage (en l'occurrence l'Arménie et l'Égypte).

Comme indiqué ci-dessus, il est prévu que les deux tranches de l'AMF octroyée à la République kirghize (15 millions d'EUR sous forme de prêts et 15 millions d'EUR sous forme de dons) soient décaissées en 2014. C'est également le cas de l'AMF en faveur de la Jordanie (180 millions d'EUR sous forme de prêts).

Dans le cadre du programme d'AMF en faveur de l'Ukraine approuvé en 2002/2010 (610 millions d'EUR sous forme de prêts), il est désormais prévu que les fonds soient versés en 2014-2015, pour autant que l'Ukraine remplisse les conditions de politique économique définies dans le protocole d'accord. La nouvelle opération d'AMF d'un montant de 1 milliard d'EUR en faveur de l'Ukraine, approuvée en avril 2014, devrait être pleinement exécutée en 2014.

En vertu de la nouvelle décision législative relative à l'opération d'AMF de 300 millions d'EUR (aussi sous forme de prêts) en faveur de la Tunisie, approuvée en mai 2014, les décaissements devraient être effectués en trois tranches en 2014 et 2015.

La mise en œuvre intégrale de l'ensemble de ces opérations est subordonnée au respect des conditions de politique définies dans les protocoles d'accord correspondants.

Si les discussions en cours entre le FMI et la Géorgie aboutissent à la conclusion d'un nouveau programme du FMI, et pour autant que les autorités géorgiennes et l'UE conviennent d'un protocole d'accord, la mise en œuvre de la décision d'AMF en faveur de la Géorgie (23 millions d'EUR de prêts et 23 millions d'EUR de dons) pourrait débuter en 2014.

La Commission a reçu une nouvelle demande d'AMF de l'Arménie en février 2014. Cette assistance ferait suite au programme d'AMF qui s'est achevé en 2012 et viserait à aider le pays à combler en partie l'écart de financement extérieur résiduel prévu pour 2014-2015; elle viendrait compléter les ressources mises à la disposition du pays par le FMI au titre d'un nouveau mécanisme de financement (facilité élargie de crédit de 125 millions d'USD), qui a été approuvé le 7 mars 2014.

En novembre 2012, l'Égypte a réitéré sa demande d'AMF d'un montant total de 500 millions d'EUR. La Commission avait alors envisagé de présenter une proposition, qui consisterait éventuellement en un prêt de 450 millions d'EUR et en un don de 50 millions d'EUR. Une évaluation opérationnelle, qui portait sur les circuits financiers et les contrôles du système de gestion des finances publiques de l'Égypte, a également été réalisée en juin 2013. Cette proposition a toutefois été mise en suspens, dans l'attente que l'Égypte et le FMI concluent un programme de décaissement du FMI, et compte tenu de l'évolution de la situation politique égyptienne au second semestre de 2013.

La Commission pourrait présenter une proposition visant à octroyer une nouvelle AMF à la Moldavie, étant donné la dégradation de la situation économique du pays et des contacts que celui-ci a pris récemment avec le FMI en vue d'un nouveau programme.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des engagements et paiements de dons AMF pour les années 2012, 2013 et 2014 (à titre indicatif). Les prévisions pour 2014 sont très

indicatives et ne tiennent compte que des opérations d'AMF pour lesquelles la Commission a proposé une décision ou qui ont déjà été approuvées par les colégislateurs.

En ce qui concerne les prêts AMF, le montant total de l'encours s'élevait à 582 millions d'EUR à la fin de l'année 2013. Cette somme est couverte par le Fonds de garantie pour les actions extérieures⁸, maintenu à 9 % du montant de l'encours. Le Fonds couvre non seulement les prêts AMF, mais aussi les prêts Euratom et les prêts de la BEI aux pays tiers; il est provisionné par le budget de l'UE. Selon les estimations, le montant des décaissements de prêts AMF atteindra environ 1,8 milliard d'EUR en 2014, ce qui correspondrait à un provisionnement du Fonds de garantie d'environ 160 millions d'EUR. Ces chiffres ne tiennent pas compte toutefois des éventuelles nouvelles opérations d'assistance macrofinancière pour lesquelles la Commission n'a pas encore présenté de propositions.

⁸ Pour plus d'informations, voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les garanties couvertes par le budget général.

Engagements et paiements AMF 2012-2014 en EUR			
	2012	2013	2014 (indicatif)
Crédits d'engagement budgétés pour les dons	95 550 000	94 550 000	60 000 000
Total des engagements	<u>498 316</u>	<u>173 856</u>	
OA, études PEFA, évaluations <i>ex post</i>	498 316	173 856	250 000
AMF République kirghize (décision adoptée)			15 000 000
AMF Géorgie (décision adoptée)			À préciser
Autres opérations AMF possibles (Moldavie, Égypte, Arménie...)			À préciser
Crédits budgétaires non engagés	<u>95 051 684</u>	<u>94 376 144</u>	
Crédits de paiement budgétés pour les dons	79 050 000	56 339 890	52 153 011
Total des paiements	<u>30 325 812</u>	<u>529 345</u>	
OA, études PEFA, évaluations <i>ex post</i>	325 812	529 345	
AMF Moldavie (décision adoptée)	30 000 000		
AMF République kirghize (décision adoptée)			15 000 000
AMF Géorgie (décision adoptée)			À préciser
Autres opérations AMF possibles (Moldavie, Égypte, Arménie...)			À préciser
Crédits pour les paiements de dons non utilisés	<u>48 724 188</u>	<u>55 810 545</u>	
Total des décaissements de prêts AMF	<u>39 000 000</u>	<u>100 000 000</u>	
Arménie (décision adoptée)	39 000 000		
Bosnie-Herzégovine (décision adoptée)		100 000 000	
République kirghize (décision adoptée)			15 000 000
Jordanie (décision adoptée)			180 000 000
Tunisie (décision adoptée)			200 000 000
Ukraine I (décision adoptée)			360 000 000
Ukraine II (décision adoptée)			1000 000 000
Géorgie (décision adoptée)			À préciser
Autres opérations AMF possibles (Moldavie, Égypte, Arménie...)			À préciser