



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.6.2012
COM(2012) 339 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2011

{SWD(2012) 181 final}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Contexte général.....	4
2.1.	Faits importants en 2011	4
2.2.	Règlement-cadre relatif à l'AMF	5
3.	Assistance macrofinancière en 2011	6
3.1.	Présentation générale.....	6
3.2.	Opérations individuelles dans les pays bénéficiaires en 2011	6
3.2.1.	Balkans occidentaux.....	6
3.2.1.1.	Bosnie-Herzégovine	6
3.2.1.2.	Serbie.....	7
3.2.2.	Pays voisins de l'Est.....	7
3.2.2.1.	Arménie.....	7
3.2.2.2.	Géorgie	8
3.2.2.3.	République de Moldavie	9
3.2.2.4.	Ukraine	9
3.2.3.	Asie centrale.....	10
3.2.3.1.	République kirghize	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 Situation budgétaire	12

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2011

1. INTRODUCTION

Le rapport présente une vue d'ensemble de la mise en œuvre de l'instrument d'assistance macrofinancière (AMF) de l'Union européenne en faveur des pays tiers en 2011. 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, présente un bref aperçu des opérations possibles à l'avenir ainsi que de leur impact budgétaire, et contient des statistiques générales sur les différentes opérations d'AMF effectuées au cours des dix dernières années.

Dans le cadre de l'assistance extérieure de l'Union européenne, l'AMF est un instrument destiné aux pays proches de l'UE, et doit permettre de répondre à des besoins exceptionnels de financement extérieur sous la forme d'un soutien à la balance des paiements. Cet instrument 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. Il est subordonné à l'existence d'un programme d'ajustement et de réforme conclu avec le FMI, qu'il doit compléter. L'AMF 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, et/ou, dans certains cas spécifiques, de dons financées par le budget de l'UE.

La mise en œuvre des opérations d'AMF engagées s'est poursuivie en 2011, mais aucune nouvelle opération d'AMF n'a été approuvée par le Conseil et le Parlement. En juillet 2011, la Commission a proposé un nouveau règlement-cadre sur l'AMF, actuellement examiné par le Conseil et le Parlement. Les résultats de ces discussions seront importants pour l'avenir de l'AMF en tant qu'instrument d'urgence stratégique contribuant à stabiliser les économies des pays proches de l'UE. Une décision des co-législateurs sur cette proposition de règlement-cadre est attendue pour le second semestre 2012 ou pour 2013.

Un chapitre du rapport est consacré aux évaluations opérationnelles, aux études sur les dépenses publiques et la responsabilité financière (PECA) et aux évaluations ex-post effectuées dans les pays bénéficiaires de l'AMF. En 2011, la Commission a mené, avec l'aide de consultants, deux évaluations opérationnelles et deux études des dépenses publiques et de la responsabilité financière dans les pays bénéficiaires. Elle a également engagé trois évaluations ex-post sur des opérations AMF terminées.

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

Le présent rapport est élaboré conformément aux décisions du Conseil et aux décisions conjointes du Conseil et du Parlement concernant l'AMF. Il fait suite aux rapports présentés les années précédentes. Il s'accompagne d'un document de travail des services de la Commission (SWD(2012) 181 final) fournissant des informations plus détaillées et une analyse du contexte macroéconomique et de la mise en œuvre de chaque opération d'AMF.

2. CONTEXTE GENERAL

2.1. Faits importants en 2011

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 la part 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 par les législateurs de l'Union européenne, cette fois conjointement par le Conseil et le Parlement, compte tenu de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Les opérations concernant la Géorgie et le Kosovo se sont terminées en 2010. En 2011 et début 2012, la Commission a terminé la mise en œuvre des programmes concernant la Serbie, l'Arménie et la Moldavie, et elle a continué les préparatifs pour les programmes relatifs à la Bosnie-Herzégovine et à l'Ukraine.

Globalement, la situation économique s'est améliorée considérablement en 2010 et, dans une certaine mesure, durant le premier semestre 2011, ce qui a permis d'alléger les pressions sur la balance des paiements des pays admissibles à une AMF. Dans ce contexte, la Commission n'a adopté que deux nouvelles propositions en 2011, pour la Géorgie en janvier et pour la République kirghize en décembre. Depuis lors, ces propositions sont examinées par le Parlement et le Conseil. Toutefois, la décision a été retardée en raison d'une divergence de vues entre les co-législateurs concernant la procédure légale appropriée pour consulter le comité des États membres sur le protocole d'accord du programme d'AMF.

Durant le second semestre de 2011, la crise de la dette souveraine a durci les conditions sur les marchés financiers internationaux. De plus, le printemps arabe et les perturbations politiques et économiques qui s'en sont suivies dans les pays partenaires arabes du pourtour méditerranéen² ont accentué les pressions sur les budgets et les positions extérieures de ces économies. Ces développements devraient conduire à une demande accrue d'AMF en 2012. Ainsi, le gouvernement égyptien a présenté une nouvelle

¹ Cette désignation ne porte pas préjudice aux positions concernant le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

² Pour plus d'informations sur les développements économiques récents dans les pays voisins du sud, voir également "The EU's neighbouring economies: coping with new challenges", Occasional Papers n° 86/novembre 2011, DG ECFIN, Commission européenne (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/index_en.htm)

demande en février 2012 pour lancer une opération d'AMF de 500 millions d'EUR. 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.

2.2. Règlement-cadre relatif à l'AMF

Le Parlement européen relevait dès 2003 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 dans son ensemble d'une base juridique transparente. 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 Conseil et le Parlement conformément à la procédure législative ordinaire (la codécision), ce qui peut encore allonger le processus de prise de décision. Des appels ont donc été lancés en faveur d'une rationalisation de la procédure d'adoption des décisions en matière d'AMF. 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.

Dans ces conditions, la Commission a adopté une proposition de règlement-cadre le 4 juillet 2011³. Les principaux objectifs de cette proposition sont 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, notamment en matière de relations extérieures; iii) formaliser les règles régissant l'instrument et donner au Parlement européen la responsabilité conjointe de leur mise en œuvre; et iv) actualiser et simplifier certaines règles.

Les principaux éléments de la proposition sont les suivants: i) les décisions d'octroi d'une aide macrofinancière seraient prises par la Commission au moyen d'un acte d'exécution, sous le contrôle d'un comité des États membres; ii) les critères de Genval, qui figurent dans diverses conclusions du Conseil et ont été avalisés par le Parlement européen dans une résolution de 2002, seraient ancrés dans un règlement et deviendraient donc juridiquement contraignants; iii) certains critères seraient actualisés ou clarifiés, notamment ceux qui portent sur le seuil applicable aux opérations d'AMF concernant le besoin de financement résiduel, les critères géographiques d'admissibilité (pour reconnaître formellement l'existence de la politique de voisinage de l'UE dans le contexte de l'AMF) et le choix entre dons et prêts dans les opérations d'AMF.

Des discussions ont eu lieu au Conseil et au Parlement. Le Conseil a rendu ses premières conclusions en décembre 2011 (dans une «approche générale»). Le Parlement a commandé une étude sur l'efficacité de l'AMF et a examiné au début de 2012 en commission du commerce international un rapport sur la proposition de la Commission. Une décision sur la proposition devrait être prise durant le second semestre 2012 ou en 2013.

³

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers - COM(2011)396 final du 4.7.2011.

3. ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2011

3.1. Présentation générale

L'opération d'AMF adoptée en 2009 pour la Serbie s'est terminée en 2011. La première tranche de l'assistance, un prêt de 100 millions d'EUR, a été versée aux autorités serbes en juillet 2011, clôturant cette opération d'AMF dès lors que la deuxième tranche d'un même montant a été annulée en raison de la diminution des besoins de financement extérieur de la Serbie et de la décision des autorités serbes de ne pas utiliser pleinement les possibilités de versements programmés par le FMI. En ce qui concerne l'AMF en faveur de l'Arménie, le protocole d'accord a été signé en février 2011, et la première tranche, composée d'un don de 14 millions d'EUR et d'un prêt de 26 millions d'EUR, a été versée en juillet 2011. Le versement de la deuxième tranche, un don de 21 millions d'EUR et un prêt de 39 millions d'EUR, a été approuvé en décembre. Le don a été effectivement décaissé le 27 décembre 2011, tandis que le prêt a été accordé le 9 février 2012.

En ce qui concerne la Moldavie, la Commission a libéré la deuxième tranche (un don de 20 millions d'EUR) en septembre 2011. Le versement de la troisième tranche n'a pas pu avoir lieu avant la fin de l'année 2011 comme prévu initialement, dès lors que plusieurs conditions n'étaient pas remplies. Cette tranche a finalement été versée au début du mois d'avril 2012. La mise en œuvre de l'AMF en faveur de l'Ukraine, approuvée en 2010 et qui, en y ajoutant les fonds mis à disposition au titre d'une opération précédente approuvée en 2002, représente 610 millions d'EUR de prêts, a de nouveau été reportée faute d'entente avec les autorités ukrainiennes sur certaines conditions du protocole d'accord. La première tranche de l'opération d'AMF pour la Bosnie-Herzégovine, approuvée en 2009 (pour un montant total de 100 millions d'EUR sous forme de prêts) n'a pas été versée en 2011 du fait que l'une des conditions du versement de la première tranche n'était pas remplie.

En 2011, la Commission a présenté aux co-législateurs deux propositions formelles de nouvelles opérations d'AMF: la proposition d'accorder une AMF supplémentaire à la Géorgie (au maximum, 23 millions d'EUR sous forme de dons et 23 millions d'EUR sous forme de prêts), adoptée le 13 janvier 2011, et la proposition 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), adoptée le 20 décembre 2011. Depuis lors, ces propositions sont examinées par le Parlement européen et le Conseil. Toutefois, la décision des co-législateurs concernant la Géorgie a été reportée en raison du différend mentionné ci-dessus.

3.2. Opérations individuelles dans les pays bénéficiaires en 2011

3.2.1. Balkans occidentaux

3.2.1.1. Bosnie-Herzégovine

En 2009, le Conseil de l'UE a approuvé une AMF en faveur de la Bosnie-Herzégovine à hauteur de 100 millions d'EUR sous forme de prêts (décision 2009/891/CE du Conseil du 30 novembre 2009). Le protocole d'accord et la convention de prêt ont été signés en novembre 2010, mais, en partie en raison de la lenteur de la formation d'un gouvernement après les élections d'octobre 2010, le contrat de prêt n'a été ratifié par la

présidence bosniaque qu'en août 2011. Les fonds n'ont pas été déboursés en 2011 car toutes les conditions attachées à la première tranche et définies dans le protocole d'accord n'étaient pas remplies. En outre, l'accord de confirmation conclu avec le FMI est en suspens depuis octobre 2010. Néanmoins, des progrès ont été accomplis concernant les conditions politiques qui accompagnent l'octroi de l'AMF en matière de gestion des finances publiques. Dès que le programme du FMI redeviendra opérationnel et que toutes les conditions établies dans le protocole d'accord seront remplies, l'AMF pourra être déboursée.

Après une croissance marginale (0,7 %) en 2010, l'expansion économique s'est accélérée légèrement en 2011 pour atteindre 1,6 % selon les estimations, grâce à la progression des exportations et à une légère croissance de la demande intérieure. L'assainissement budgétaire s'est poursuivi en 2011, malgré les faiblesses persistantes de la qualité des finances publiques. Les déséquilibres extérieurs se creusent de nouveau, et le déficit courant a atteint 8,7 % du PIB.

3.2.1.2. Serbie

Compte tenu des retombées de la crise mondiale, une facilité de prêt d'un montant maximal de 200 millions d'EUR a été mise à la disposition de la Serbie au titre de la décision 2009/892/CE du Conseil. Cette aide devait compléter les ressources mises à disposition par les institutions financières internationales pour aider le gouvernement à combler le besoin de financement extérieur. Face à la relance économique progressive de la Serbie, à la diminution des besoins de financement extérieur et à la réduction de moitié de l'aide du FMI, la Commission européenne a décidé de ne débourser que la moitié du montant disponible pour l'AMF, soit 100 millions d'EUR. Le transfert des fonds a eu lieu le 12 juillet 2011, et a mis fin à cette opération d'AMF. Les conditions dont était assortie l'AMF ont favorisé une restructuration de la gestion des finances publiques, notamment la mise en place de règles budgétaires quantitatives et de nouvelles dispositions concernant le contrôle interne des finances publiques.

La relance économique s'est poursuivie en 2011, avec une croissance de 1,6 % alimentée par l'augmentation des investissements. Toutefois, de nouvelles pressions ont pesé sur la croissance en fin d'année en raison d'un contexte économique mondial difficile. Face au ralentissement de la croissance des exportations, le déficit courant s'est creusé pour s'établir à quelque 9,5 % du PIB. En outre, le déficit budgétaire a avoisiné les 5 % du PIB, un pourcentage supérieur à ce qui était prévu initialement, principalement en raison de recettes moins élevées que prévu.

3.2.2. *Pays voisins de l'Est*

3.2.2.1. Arménie

Fin 2010, la Commission et les autorités arméniennes ont approuvé les conditions liées au programme d'AMF de 100 millions d'EUR (35 millions sous forme de dons et 65 millions sous forme de prêts) arrêté en novembre 2009. Le protocole d'accord ainsi que les conventions de prêt et de don ont été signés en février 2011 et ratifiés par les autorités arméniennes en mai 2011. La première tranche (40 millions d'EUR) a été déboursée en juin 2011, et la seconde (60 millions d'EUR), en décembre 2011 pour le don et en février 2012 pour le prêt.

L'économie arménienne a continué à se redresser en 2011, et le PIB réel a progressé de 4,6 % grâce à l'augmentation des transferts et des exportations. En revanche, les entrées d'investissements ont faibli. Malgré une contraction du déficit courant de 14,7 % du PIB en 2010 à 10,9 % en 2011, une part importante des besoins de financement extérieur a dû être couverte par des partenaires extérieurs. En 2011, l'Arménie a commencé à mettre en œuvre son nouveau programme triennal (2011-2013) de stabilisation économique, soutenu notamment par le FMI au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC) et de la Facilité élargie de crédit (FEC), pour un montant total de 278 millions d'EUR. En décembre 2011, le conseil d'administration du FMI a terminé son troisième réexamen des performances économiques de l'Arménie au titre du programme, ce qui a permis aux autorités d'obtenir 36,2 millions de DTS de plus (environ 42 millions d'EUR). Les conditions attachées à l'AMF ont contribué à faire progresser les réformes dans les domaines de la dette publique, des retraites, de l'administration fiscale et douanière, de la gestion des finances publiques et de la politique en matière de taxation.

3.2.2.2. Géorgie

L'ensemble de mesures de l'UE destinées à soutenir la relance économique en Géorgie, à hauteur de 500 millions d'EUR, promis lors de la conférence internationale des donateurs organisée à Bruxelles en octobre 2008 au lendemain du conflit d'août 2008 avec la Russie, comprenait deux opérations potentielles d'AMF, de 46 millions d'EUR chacune. La première a été mise en œuvre avec succès en 2009-2010. S'agissant de la seconde, la Commission a adopté une proposition visant à octroyer une AMF supplémentaire à la Géorgie le 13 janvier 2011.

En mars 2011, le Parlement européen réuni en session plénière a voté sur la proposition le 10 mai 2011 et a adopté une résolution législative avec quelques amendements qui visaient principalement à refléter l'entrée en vigueur du nouveau règlement "comitologie"⁴. Les discussions interinstitutionnelles entre le Parlement et le Conseil qui ont suivi l'adoption de la position du Parlement européen ont échoué. Alors que le Parlement préconise le recours à la procédure de consultation du comité des États membres concernant le protocole d'accord, comme proposé initialement par la Commission, le Conseil estime que la procédure d'examen devrait en principe s'appliquer.

Le PIB réel a progressé de 6,3 % en 2010 et de 7 % en 2011, mais la croissance devrait ralentir légèrement en 2012 en raison d'un environnement économique international difficile. L'accord de confirmation du FMI couvrait la période comprise entre septembre 2008 et juin 2011. Il contribuait à l'assainissement budgétaire, à l'avancement des réformes structurelles et au retour de la croissance. À partir de juillet 2010, les autorités ont estimé que l'arrangement devait être considéré comme une mesure de précaution, et n'ont pas demandé le versement des dernières tranches. Malgré l'amélioration observée depuis 2009, la balance des paiements de la Géorgie reste fragile, avec un déficit courant encore élevé (équivalant à 11,7 % du PIB en 2011) et des entrées d'IDE qui demeurent nettement inférieures au niveau enregistré avant les conflits de 2008, tandis que l'on prévoit des obligations substantielles pour le service de la dette extérieure en 2013 et 2014. En mars 2012, les autorités ont approuvé un nouveau programme de deux ans avec le FMI, à titre de précaution. Le déboursement d'une aide au titre du programme du FMI

⁴

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

est une condition de l'activation de l'opération d'AMF de l'UE, et il est probable que les fonds du FMI seront utilisés sur la durée du programme, compte tenu du contexte financier difficile au niveau mondial.

3.2.2.3. République de Moldavie

Le 20 octobre 2010, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une décision sur l'octroi d'une AMF de 90 millions d'EUR à la Moldavie, sous forme de dons, à verser en trois tranches en 2010 et 2011 (décision n° 938/2010/UE). Cette assistance a été fournie dans le cadre d'un programme économique soutenu par un dispositif de financement de trois ans au titre du MEDC-FEC, approuvé par le conseil d'administration du FMI en janvier 2010. L'adoption du 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. La deuxième tranche de 20 millions d'EUR a été versée en septembre 2011, la Commission ayant évalué le respect des conditions en juin. Le paiement de la troisième tranche d'AMF n'a pu avoir lieu avant la fin de 2011 comme prévu initialement, les progrès accomplis concernant les conditions liées au versement de la troisième tranche étant jugés insuffisants. Toutefois, les autorités moldaves ayant accompli de nouveaux progrès dans la mise en œuvre des réformes, une nouvelle évaluation effectuée par la Commission en février 2012 a montré que le respect des conditions atteignait un niveau satisfaisant, permettant à la Commission de verser la troisième et dernière tranche d'AMF de 30 millions d'EUR en avril 2012.

L'économie s'est redressée après la récession sévère de 2009 pour rebondir nettement en 2010 et 2011. Toutefois, la dégradation du climat économique extérieur a entraîné un ralentissement de l'activité au quatrième trimestre de 2011, et ce ralentissement devrait perdurer en 2012. Le programme du FMI s'est poursuivi, et le soutien des donateurs internationaux, y compris l'AMF de l'UE, a largement contribué à préserver la stabilité macroéconomique et à respecter le calendrier des réformes. La Moldavie a entrepris un assainissement budgétaire ambitieux en ramenant son déficit budgétaire de 6,3 % du PIB en 2009 à 2,4 % en 2011, et prévoit de le réduire encore en 2012 pour le ramener à 0,9 % du PIB, principalement grâce à une réduction des dépenses publiques. Les conditions liées à l'AMF ont contribué à faire progresser les réformes dans les domaines de l'élaboration et de l'exécution du budget, de l'optimisation des finances publiques et de la gestion de la dette publique, de la stabilité financière et de la réforme du secteur financier, des marchés publics et de la législation relative à la banque centrale.

3.2.2.4. Ukraine

Les co-législateurs de l'Union européenne ont adopté en juillet 2010 une décision prévoyant d'octroyer 500 millions d'EUR d'AMF à l'Ukraine (décision n° 388/2010/UE du 7 juillet 2010). Si l'on y ajoute le solde de 110 millions d'EUR encore disponible au titre de la décision d'AMF de 2002 (décision du Conseil 2002/639/CE du 12 juillet 2002), l'opération d'AMF pourrait porter sur un montant total de 610 millions d'EUR. Toutefois, les négociations visant à définir les conditions politiques liées au déboursement de cette assistance, notamment des mesures dans le domaine de la gestion des finances publiques, de l'administration fiscale et douanière, de la réforme du secteur de l'énergie et de la réglementation dans le secteur financier, n'ont pas encore abouti. Des progrès ont été accomplis dans la préparation d'un protocole d'accord acceptable pour les deux parties, mais des divergences de vues persistent sur des points essentiels, notamment le rôle de la

cour des comptes ukrainienne (l'institution supérieure d'audit du pays). Aucun versement n'a pu être effectué en 2011 en l'absence de protocole d'accord et de convention de prêt.

La relance économique s'est confirmée en 2011, avec une croissance relativement vigoureuse et une inflation globalement maîtrisée. Toutefois, depuis la mi-2011, la balance des paiements se dégrade nettement, ce qui a obligé la banque nationale à consacrer 6,2 milliards de dollars de ses réserves au soutien du taux de change entre août et décembre. Le programme de 15 milliards de dollars du FMI a été suspendu en 2011 en raison de divergences de vues sur le budget et de l'absence de progrès dans les réformes structurelles importantes convenues au titre de l'accord de confirmation, notamment l'adaptation des prix du gaz et des combustibles de chauffage. Par ailleurs, les retards enregistrés dans l'ajustement des tarifs de l'énergie font peser des risques significatifs sur les perspectives budgétaires. Comme aucune aide financière extérieure officielle n'a été versée en 2011 alors que les banques réduisaient leur exposition au risque, l'accès aux marchés des capitaux internationaux est devenu plus difficile. Par ailleurs, les réformes structurelles progressent lentement. Alors que les lois sur les marchés publics et le gaz adoptées en 2010 et la législation sur la réforme des retraites adoptée en 2011 constituaient des pas dans la bonne direction, leur mise en œuvre laisse parfois à désirer, et, dans le cas des marchés publics, la loi a été édulcorée par des amendements ultérieurs. Les progrès accomplis dans la réforme sur la gestion des finances publiques sont particulièrement décevants, le climat dans lequel évoluent les entreprises reste difficile, et le pays a été rétrogradé dans le classement Doing Business de la Banque mondiale en 2011 et dans l'indice de corruption de Transparency International⁵.

3.2.3. Asie centrale

3.2.3.1. République kirghize

Le 20 décembre 2011, la Commission a soumis au Parlement européen et au Conseil une proposition d'AMF exceptionnelle en faveur de la République kirghize. En 2010, la République kirghize avait enregistré une chute brutale de sa croissance économique et une dégradation de sa position extérieure en raison de chocs extérieurs et de conflits politiques et ethniques internes, ce qui a conduit à un besoin de financement extérieur considérable. Lors d'une conférence internationale des donateurs en juillet 2010, l'UE s'est engagée à soutenir la relance une fois le conflit ethnique terminé. En juin 2011, le FMI a approuvé avec les autorités kirghizes un programme triennal qui devait s'appuyer sur un dispositif FEC. Toutefois, la position extérieure est restée précaire, et l'existence d'un besoin de financement extérieur résiduel considérable pour 2011-2013 a été confirmée par le FMI et la Commission. En outre, l'opération exceptionnelle d'AMF en dehors de la portée géographique normale de l'assistance macrofinancière se justifiait par la vigueur de la réforme économique et politique pro-démocratique du pays et par le fait que celui-ci se situe dans une région importante pour l'UE d'un point de vue économique et politique. La proposition est examinée par le Parlement et le Conseil dans le cadre de la procédure législative de codécision.

⁵

Les progrès insuffisants dans la gestion des finances publiques et les incertitudes qui entourent le cadre macroéconomique (notamment la suspension du programme du FMI) ont conduit la Commission européenne à différer le versement du soutien budgétaire à la fin de 2011.

En 2011, la relance a permis au pays d'afficher une croissance de 5,7 % après la récession brutale de 2009 et 2010 et le déficit de la balance des paiements est retombé à 3,1 % du PIB selon les estimations grâce à l'importance des transferts et aux prix élevés des exportations d'or. Toutefois, le contexte économique mondial difficile a eu des retombées négatives sur les transferts et les exportations à partir des derniers mois de 2011. L'inflation est retombée, passant de plus de 20 % (en glissement annuel) à la mi-2011 à 5,7 % à la fin de 2011. Le gouvernement a atteint ses objectifs budgétaires en 2011. Les autorités kirghizes ont également atteint tous les objectifs du programme FMI-FEC définis pour la fin de 2011.

4. ASSURER LE BON USAGE DES FONDS DE L'AMF: ÉVALUATIONS OPERATIONNELLES, FINANCES PUBLIQUES ET RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE 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 systèmes de gestion des finances publiques, notamment 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 2011, la Commission a mené à terme une évaluation opérationnelle en Géorgie. Les principales conclusions de cette évaluation font l'objet d'un rapport dans le document de travail des services de la Commission SWD (2012) 181 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 admissibles à l'AMF: l'Arménie (2008), la Biélorussie (2009), la Géorgie (2008), le Kosovo (2009), la République kirghize (2009), la République de 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 mené directement plusieurs autres études.

En 2011, la Commission a contribué à une évaluation PEFA de l'Ukraine, en coopération avec la Banque mondiale (qui dirigeait l'exercice) et a mené (cette fois en dirigeant elle-même l'exercice) une évaluation PEFA en Moldavie, également en collaboration avec la Banque mondiale.

Les conclusions de ces deux études PEFA compléteront les évaluations opérationnelles les plus récentes concernant les procédures financières de ces deux pays. Elles contribueront à la mise en œuvre des opérations d'AMF en cours, notamment en vue de surveiller les conditions relatives à la gestion des finances publiques.

4.3. Évaluations ex-post

Pour évaluer l'impact de l'AMF et conformément au règlement financier, la Commission effectue des évaluations ex-post des programmes d'AMF. Les conclusions des évaluations sont prises en compte pour renforcer les pratiques de gestion de l'AMF. Les principaux objectifs des évaluations ex-post sont les suivants: analyser l'incidence économique de l'AMF sur l'économie du pays bénéficiaire et en particulier sur la viabilité de sa position extérieure; et évaluer la valeur ajoutée de l'intervention de l'UE.

En 2011, deux nouvelles évaluations ex-post ont été lancées afin d'évaluer les opérations d'AMF récemment menées à terme au Liban et en Géorgie. Une évaluation ex-post de l'AMF accordée au Kosovo a également été lancée au début de 2012.

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

La majorité des opérations d'AMF mises en œuvre en 2011 se sont terminées en 2011 ou début 2012 (Serbie, Arménie, République de Moldavie). Les deux programmes restants (les opérations concernant l'Ukraine et la Bosnie-Herzégovine) devraient être mis en œuvre en 2012 et 2013, pour autant que des progrès satisfaisants soient accomplis concernant les conditions politiques dont ils sont assortis. Le nouveau programme pour la Géorgie, toujours examiné par les co-législateurs, devrait être approuvé vers la mi-2012. De même, l'AMF proposée pour la République kirghize pourrait être approuvée durant le second semestre de 2012.

Les opérations d'AMF planifiées pour 2012-2013 incluent également un éventuel programme pour le Kosovo. Après l'expiration du programme précédent en 2010, une nouvelle opération d'AMF correspondrait à l'engagement conditionnel pris par l'Union européenne lors de la conférence des bailleurs de fonds sur le Kosovo en juin 2008 à hauteur de 100 millions d'EUR.

De plus, on peut s'attendre à une nouvelle opération en faveur de l'Arménie. Elle ferait suite au programme récemment mené à terme et devrait aider le pays à couvrir le besoin de financement extérieur résiduel prévu pour 2013, en complétant les ressources mises à disposition par le FMI au titre des modalités de financement MEDC/FEC existantes.

Compte tenu des besoins de financement à court terme de certains pays du voisinage du sud en pleine mutation politique, il n'est pas surprenant que l'UE ait reçu une demande d'AMF de la part de l'Egypte en février 2012. L'Egypte a demandé 500 millions d'EUR, dont une petite partie pourrait être déboursée sous forme de dons pour tenir compte de

son revenu par habitant relativement faible. L'AMF compléterait les fonds que le FMI et les autres donateurs mettraient à disposition pour soutenir la balance des paiements de l'Egypte, qui traverse une période de transition politique difficile. 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.

Les perspectives d'activation 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».

Le tableau 1 ci-dessous donne un aperçu des engagements et des versements de dons AMF pour 2011 et 2012 (à titre indicatif). Les prévisions pour 2012 sont très indicatives et dépendront de différents facteurs qui échappent au contrôle de la Commission. Les projets d'octroi de dons pour 2012 sont globalement cohérents avec les plafonds budgétaires fixés pour cette année, compte tenu du fait que certaines des opérations planifiées ne donneront lieu à des engagements financiers qu'en 2013. En ce qui concerne les prêts, l'encours total des opérations de prêts d'AMF était équivalent à 569,8 millions d'EUR fin 2011. Cette somme est couverte par le Fonds de garantie pour les actions extérieures⁶, maintenu à 9 % du montant de l'encours. Le Fonds couvre non seulement les prêts AMF, mais également les prêts Euratom et les prêts de la BEI aux pays tiers, et il est provisionné par le budget de l'UE. Pour les opérations de prêt dans le cadre de l'AMF, cela correspondrait à quelque 51 millions d'EUR fin 2011 dans le cadre du Fonds de garantie.

⁶ Pour plus d'informations, voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les garanties couvertes par le budget général (publié sur base semestrielle).

Tableau 1: Engagements et paiements au titre de l'AMF en 2011 - 2012, en EUR

	2011	2012 (indicatif)
Allocations budgétaires pour les engagements d'AMF	<u>104.868.567</u>	<u>95.550.000</u>
Total des engagements	<u>393.476</u>	<u>88.350.000</u>
Éval.opérationnelles, études PEFA, évaluations ex-post	393.476	350.000
AMF Géorgie (proposition)		23.000.000
AMF République kirghize (proposition)		15.000.000
AMF (éventuelle) Egypte		50.000.000
AMF (éventuelle, fin 2012 ou 2013) Kosovo		à définir
Allocations budgétaires non engagées	<u>104.475.091</u>	<u>s.o.</u>
 Allocations budgétaires pour les paiements d'AMF	 <u>88.552.647</u>	 <u>79.050.000</u>
Total des paiements	<u>55.236.767</u>	<u>74.350.000</u>
Éval. opérationnelles, études PEFA, évaluations ex-post	236.767	350.000
AMF Arménie	35.000.000	
AMF Moldavie	20.000.000	30.000.000
AMF Géorgie (proposition, premier versement)		11.500.000
AMF République kirghize (proposition, premier versement)		7.500.000
AMF (éventuelle, premier versement) Egypte		25.000.000
Allocations budgétaires non utilisées pour le versement de dons	<u>33.315.880</u>	<u>4.700.000</u>
 Total des déboursements de prêts AMF	 <u>126.000.000</u>	 <u>705.000.000</u>
Arménie	26.000.000	39.000.000
Serbie	100.000.000	
Autres, dont Ukraine, Bosnie-Herzégovine (effective) et Egypte (éventuel)		666.000.000

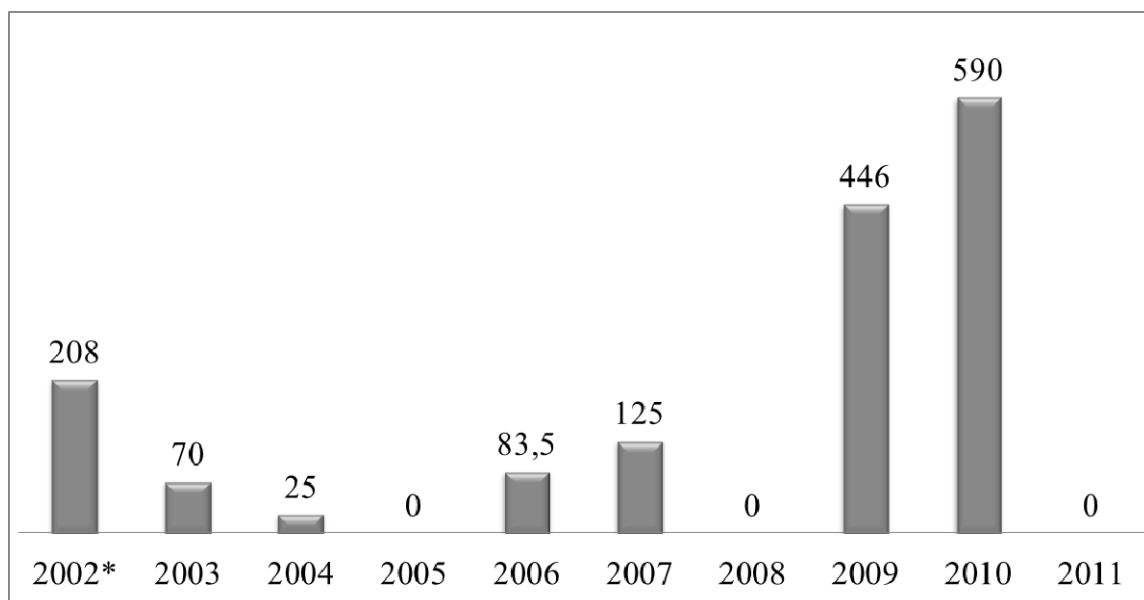
Tableau 2: montants annuels autorisés au titre de l'AMF pour la période 2002-2011 (en millions d'EUR)

	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
par région											
Balkans occidentaux	190	70	25		50			300			635
NEI	18				33,5	45		146	590		832,5
Pays méditerranéens					80						80
Montants totaux autorisés¹	208	70	25	0	83,5	125	0	446	590	0	1547,5
Prêts	78	25	9		0	50	0	365	500		1027
Dons	130	45	16		83,5	75	0	81	90		520,5

* Montant net pour l'Ukraine en tenant compte d'un nouveau prêt de 110 millions d'EUR et de plusieurs annulations simultanées de 92 millions d'EUR sur 150 millions d'EUR décidées en 1998 et don de 15 millions d'EUR pour la Moldavie et annulation simultanée d'un prêt de 15 millions d'EUR décidée en 2000

¹ Pour de plus amples informations, voir données statistiques du document de travail

Graphique 2a: montants annuels autorisés au titre de l'AMF pour la période 2002-2011 (en millions d'EUR)



Graphique 2b: montants autorisés au titre de l'AMF par région pour la période 2002-2011

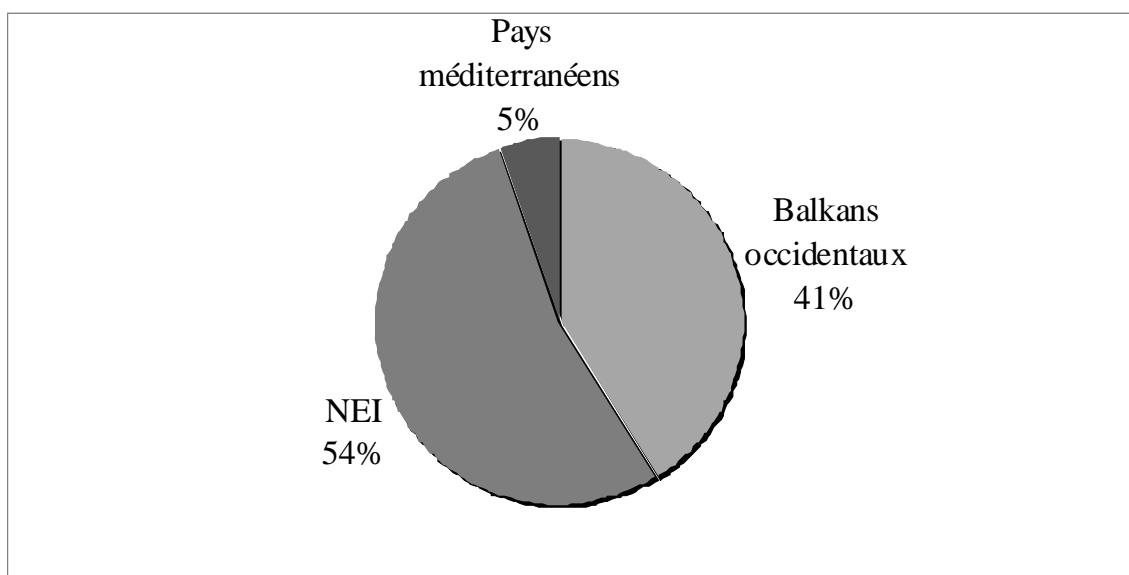
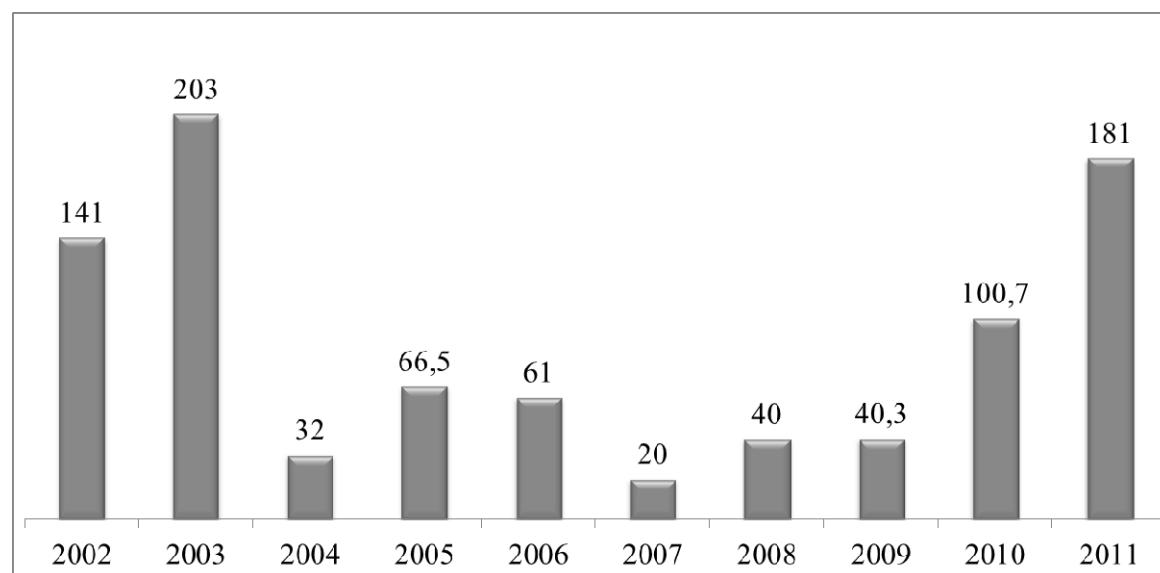


Tableau 3: montants annuels versés au titre de l'AMF au cours de la période 2002-2011 (en millions d'EUR)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Par région											
Pays candidats d'Europe centrale		50									50
Balkans occidentaux	130	146	20	58	32	20	25	15,3	30	100	516
NEI	11	7	12	8,5	29		15	25	70,7	81	279,5
Pays méditerranéens											40
Montants totaux déboursés¹	141	203	32	66,5	61	20	40	40,3	100,7	181	885,5
Prêts	0	118	10	15	19	0	0	25	0	126	313
Dons	141	85	22	51,5	42	20	40	15,3	100,7	55	572,5

¹ Pour de plus amples informations, voir données statistiques du document de travail

Graphique 3a: montants annuels versés au titre de l'AMF au cours de la période 2002-2011 (en millions d'EUR)



Graphique 3b: montants versés au titre de l'AMF par région au cours de la période 2002-2011

