



Bruxelles, le 17.6.2013  
COM(2013) 426 final

## **RAPPORT DE LA COMMISSION**

**sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2012**

{SWD(2013) 211 final}

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1. INTRODUCTION</b> .....	3
<b>2. CONTEXTE</b> .....	3
<b>2.1. Bilan de ces dernières années</b> .....	3
<b>2.2. Règlement-cadre relatif à l'AMF</b> .....	5
<b>2.3 Sortir de l'impasse pour que de nouvelles opérations d'AMF puissent être     approuvées</b> .....	5
<b>3. OPERATIONS D'ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2012</b> .....	6
<b>3.1. Présentation générale</b> .....	6
<b>3.2. Opérations dans les pays bénéficiaires en 2012</b> .....	7
3.2.1. <i>Bosnie-Herzégovine</i> .....	7
3.2.2. <i>Arménie</i> .....	7
3.2.3. <i>Géorgie</i> .....	8
3.2.4. <i>République de Moldavie</i> .....	9
3.2.5. <i>Ukraine</i> .....	9
3.2.6. <i>République kirghize</i> .....	10
<b>4. ASSURER LE BON USAGE DES FONDS DE L'AMF: EVALUATIONS OPERATIONNELLES ET EVALUATIONS EX POST</b> .....	11
<b>4.1. Évaluations opérationnelles</b> .....	11
<b>4.2. Évaluations ex-post</b> .....	11
<b>5. DEMANDES D'ASSISTANCE ET FUTURES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION; SITUATION BUDGETAIRE</b> .....	12

# **RAPPORT DE LA COMMISSION**

## **sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2012**

### **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 2012.

Dans le cadre de l'assistance extérieure de l'Union européenne, l'AMF est un instrument destiné aux pays géographiquement, économiquement et politiquement proches de l'Union européenne, destiné à répondre à des besoins exceptionnels de financement extérieur sous forme d'un soutien de 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 convenu 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, ou, dans certains cas spécifiques, de dons financés par le budget de l'UE.

En 2012, les opérations d'AMF existantes se sont poursuivies, mais aucune nouvelle opération de ce type n'a été approuvée par les deux colégislateurs, le Conseil et le Parlement européen, qui ont continué leurs discussions sur le nouveau règlement-cadre relatif à l'AMF proposé par la Commission en juillet 2011, sans toutefois parvenir à un accord. En mai 2013, la Commission a finalement décidé de retirer sa proposition, au motif que l'accord qui se dessinait entre les deux colégislateurs ne permettait pas d'atteindre les objectifs fixés dans sa proposition.

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. Le Conseil des ministres de l'UE a adopté des décisions concernant quatre programmes d'AMF (en faveur de la Bosnie-Herzégovine, de la Serbie, de l'Arménie et de la Géorgie)

à la fin de l'année 2009, tandis que le programme du Kosovo<sup>1</sup> approuvé précédemment a été prolongé d'un an cette même année. 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 et au début de l'année 2012, la Commission a achevé la mise en œuvre des programmes d'AMF de la Serbie, de l'Arménie et de la Moldavie, et poursuivi les préparatifs des programmes de la Bosnie-Herzégovine et de l'Ukraine.

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. Par conséquent, la Commission n'a adopté que deux nouvelles propositions en 2011: l'une pour la Géorgie en janvier, l'autre pour la République kirghize en décembre. Cependant, un désaccord entre le Parlement et le Conseil sur les procédures à suivre pour leur mise en œuvre a retardé l'adoption des décisions s'y rapportant. Concrètement, l'avis des deux colégislateurs diverge sur la procédure à suivre pour l'adoption du protocole d'accord qui, pour chaque opération d'AMF, fixe les mesures de politique économique que le pays bénéficiaire doit mener (voir la partie 2.3).

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 méditerranéen<sup>2</sup> ont accentué les pressions sur les budgets et les positions extérieures de ces économies. Ces événements devraient se traduire par une augmentation des demandes d'AMF en 2012. Une première demande d'AMF, d'un montant de 500 millions d'EUR, a été formulée par le gouvernement égyptien, une première fois en juin 2011 puis une nouvelle fois en février et en novembre 2012. Une deuxième demande d'AMF d'un montant de 200 millions d'EUR sous forme de prêts a été présentée par les autorités jordaniennes en décembre 2012. Après avoir estimé, en liaison avec le FMI, les besoins résiduels de financement extérieur de la Jordanie, la Commission a adopté en avril 2013 une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil octroyant à la Jordanie une assistance macrofinancière d'un montant maximal de 180 millions d'EUR sous forme de prêts, qui devrait être décaissée en 2013 et 2014. Par ailleurs, les autorités arméniennes ont elles aussi transmis, en février 2013, une nouvelle demande d'AMF, pour laquelle la Commission envisage la possibilité d'adopter une proposition de décision avant la fin de 2013.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Pour en savoir plus sur la situation économique des 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. La publication d'un nouvel Occasional Papers, intitulé «The EU's Neighbouring Economies: Managing economic policies amid increased global uncertainty» est prévue pour la mi-2013 ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/index_en.htm)).

## **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 claire. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> 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. Les appels à la rationalisation de la procédure d'adoption des décisions d'AMF se sont dès lors faits plus pressants. Comme l'ont révélé la crise financière et la crise de la dette souveraine mondiales, les situations d'urgence financière et macroéconomique requièrent la mise en place d'un instrument de réponse aux crises qui puisse être déployé rapidement et efficacement.

Face à cette situation, la Commission a adopté le 4 juillet 2011 une proposition de règlement-cadre établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers<sup>3</sup>, qui vise principalement i) à accroître l'efficacité de l'assistance macrofinancière grâce à un processus décisionnel plus rapide et plus performant, ii) à aligner le processus décisionnel sur celui d'autres instruments de financement, notamment en matière de relations extérieures, iii) à formaliser les règles régissant l'instrument et à donner au Parlement européen la responsabilité conjointe de leur mise en œuvre et iv) à actualiser et à simplifier certaines règles.

Présentée par la Commission en juillet 2011, la proposition de règlement-cadre a été amplement débattue au Conseil et au Parlement. L'adoption du règlement-cadre par les deux colégislateurs a toutefois été retardée par des désaccords sur des questions de procédure. Le Parlement et le Conseil ont insisté sur le maintien de la procédure législative ordinaire pour toutes les décisions en matière d'AMF. Pour la Commission, cela signifiait qu'aucun des principaux objectifs de sa proposition n'aurait été atteint. Plus particulièrement, le processus décisionnel aurait été plus lent, plus contraignant et imprévisible, alors que la Commission souhaitait en améliorer la rapidité, l'efficacité et la transparence. Aucun ensemble de règles générales ne se serait non plus appliqué, dans la mesure où les colégislateurs auraient pu contourner à tout moment le règlement-cadre pour l'adoption de décisions d'AMF ultérieures. Enfin, la Commission avait d'importantes préoccupations d'ordre constitutionnel. Elle a donc décidé, le 8 mai 2013, de retirer sa proposition.

## **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»<sup>4</sup> le 1<sup>er</sup> mars 2011, le Parlement européen et le Conseil sont en désaccord sur les propositions de la Commission visant à octroyer une assistance macrofinancière à la Géorgie et à la République kirghize. Si ces deux institutions sont globalement d'accord sur le contenu des propositions, leur avis diverge en revanche sur la procédure de comitologie à suivre

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011.

pour adopter le protocole d'accord, qui définit les mesures de politique économique devant être convenues entre la Commission et le pays bénéficiaire pour la mise en œuvre de l'AMF. Le Parlement tient à ce que la procédure consultative (avis non contraignant des États membres) soit utilisée, alors que le Conseil, lui, privilégie la procédure d'examen (avis contraignant des États membres). La Commission a proposé plusieurs solutions de compromis et les deux parties ont progressé dans la recherche d'une solution fondée sur l'«option des seuils». Des discussions ont eu lieu à la fois dans le contexte du règlement-cadre relatif à l'AMF et de la procédure de conciliation concernant l'AMF en faveur de la Géorgie. Le Parlement et le Conseil devraient parvenir à un accord sur cette question au cours du deuxième trimestre de 2013, ce qui ouvrirait la voie aux décisions d'AMF en faveur de la Géorgie et de la République kirghize, ainsi qu'à d'autres opérations d'AMF à venir.

### **3. OPERATIONS D'ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2012**

#### **3.1. Présentation générale**

L'opération d'AMF adoptée en 2009 pour l'Arménie s'est terminée en 2012. La composante «prêt» de la deuxième et dernière tranche, d'un montant de 39 millions d'EUR, a été versée aux autorités arméniennes en février 2012. La première tranche et la composante «don» de la deuxième tranche avaient été décaissées en 2011. Le montant total de cette AMF s'élevait à 100 millions d'EUR, soit un volet «prêts» de 65 millions d'EUR et un volet «dons» de 35 millions d'EUR.

En ce qui concerne l'AMF en faveur de la Moldavie (un don de 90 millions d'EUR), la Commission a débloqué la troisième et dernière tranche (30 millions d'EUR) en avril 2012.

La mise en œuvre de l'AMF à l'Ukraine approuvée en 2010, qui, en y ajoutant les fonds non encore décaissés d'une opération approuvée en 2002, s'élève à 610 millions d'EUR (sous forme de prêts), a encore pris du retard en 2012 en raison de la nécessité de négocier certaines conditions du protocole d'accord avec les autorités ukrainiennes et du fait que le programme du FMI avait dévié de ses objectifs puis expiré en décembre 2012. Un accord sur le protocole d'accord a été conclu à la mi-2012 et le protocole d'accord signé dans le cadre d'un sommet Ukraine-UE en février 2013. Toutefois, le premier décaissement de cette opération d'AMF reste subordonné à la conclusion d'un accord entre les autorités ukrainiennes et le FMI sur un nouveau programme d'aide financière.

En ce qui concerne l'AMF en faveur de la Bosnie-Herzégovine, approuvée en 2009 (pour un montant total de 100 millions d'EUR sous forme de prêts), la validité du protocole d'accord et de la convention de prêt a été prorogée d'un an, jusqu'au mois de novembre 2013. La première tranche de cette opération, qui s'élève à 50 millions d'EUR, a été décaissée en février 2013.

En 2012, le Parlement européen et le Conseil ont examiné deux propositions législatives de nouvelles opérations d'AMF adoptées par la Commission en 2011: la proposition d'accorder une AMF à la Géorgie de 23 millions d'EUR sous forme de dons et de 23 millions d'EUR sous forme de prêts, et la proposition d'accorder une AMF

exceptionnelle<sup>5</sup> à la République kirghize (15 millions d'EUR sous forme de dons et 15 millions d'EUR sous forme de prêts). L'adoption des décisions concernant ces propositions a été retardée en raison d'un désaccord sur une question de procédure (voir la partie 2.3).

## **3.2. Opérations dans les pays bénéficiaires en 2012**

### *3.2.1. Bosnie-Herzégovine*

L'assistance macrofinancière à la Bosnie-Herzégovine d'un montant maximal de 100 millions d'EUR sous forme de prêts a été approuvée par le Conseil en 2009<sup>6</sup>. Le protocole d'accord et la convention de prêt ont été signés en novembre 2010, mais la convention de prêt n'a été ratifiée par la présidence bosniaque qu'en août 2011, en raison notamment de la lenteur de la formation du gouvernement après les élections générales d'octobre 2010. Aucune somme au titre de l'AMF n'a été décaissée en 2012 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'assainir les finances publiques, la Commission a prorogé la période de mise à disposition de l'AMF à la Bosnie-Herzégovine d'un an, jusqu'au 7 novembre 2013. La première tranche, d'un montant de 50 millions d'EUR, a été décaissée en février 2013. La deuxième le sera au cours du second semestre de 2013 si le programme du FMI se poursuit normalement et si toutes les conditions de politique fixées dans le protocole d'accord sont remplies.

Après une reprise modérée, consécutivement aux premiers effets de la crise économique mondiale (le PIB a crû de 1 % en 2010 et en 2011), l'activité économique a de nouveau enregistré une croissance négative en 2012 (le PIB réel s'est contracté de 0,7 %), sous l'effet d'une détérioration de la situation internationale. Les déséquilibres extérieurs s'aggravent de nouveau, le déficit courant atteignant 9,4% du PIB. Sur fond d'aggravation des déséquilibres macroéconomiques et de préoccupations croissantes concernant la stabilité macroéconomique, les autorités ont conclu en septembre 2010 un nouvel accord de confirmation avec le FMI d'environ 400 millions d'EUR.

### *3.2.2. Arménie*

Au début de l'année 2012, la Commission a achevé la mise en œuvre du programme d'AMF en faveur de l'Arménie, qui avait été décidée à la fin de l'année 2009<sup>7</sup>. Dans le cadre de ce programme, l'Union européenne a fourni à l'Arménie une aide d'un montant total de 100 millions d'EUR (35 millions d'EUR en dons et 65 millions d'EUR en prêts), qui a été versée en deux tranches. Cette assistance a été fournie dans le cadre d'un programme de réformes économiques soutenu par un accord de financement de trois ans avec le FMI, au titre du mécanisme élargi de crédit (MEC) et de la Facilité élargie de crédit (FEC), approuvé par le Conseil d'administration du FMI en juin 2010. La première tranche de l'AMF (40 millions d'EUR) a été déboursée en juin 2011, la seconde

---

<sup>5</sup> Par «exceptionnelle», on entend une assistance octroyée à un pays qui n'entre pas dans le champ géographique normal de l'AMF, c'est-à-dire les pays candidats ou candidats potentiels et les pays voisins.

<sup>6</sup> Décision 2009/891/CE du Conseil du 30 novembre 2009.

<sup>7</sup> Décision 2009/890/CE du Conseil du 30 novembre 2009.

(60 millions d'EUR) en décembre 2011 (pour le volet «dons») et en février 2012 (pour le volet «prêts»)<sup>8</sup>.

L'économie arménienne a continué à se redresser en 2012. Le taux de croissance du PIB a atteint 7,2 % en 2012, contre 4,7 % en 2011. Le renforcement de la croissance en 2012 s'explique principalement par une augmentation de la consommation privée (+10,2 % en 2012, contre 2,4 % en 2011) et des exportations nettes. De plus, les conditions climatiques favorables se sont traduites par une augmentation de la production agricole. En revanche, le fléchissement des investissements, tant nationaux qu'étrangers, s'est poursuivi, ce qui laisse présager un ralentissement de la croissance économique en Arménie. Compte tenu de la dégradation des perspectives économiques, les autorités arméniennes ont présenté en février 2013 une nouvelle demande d'assistance macrofinancière à la Commission. Cette assistance s'ajouterait aux fonds qui seraient fournis à l'Arménie au titre d'un nouvel accord de financement avec le FMI, en cours de préparation. La Commission examine actuellement la demande des autorités arméniennes.

### 3.2.3. 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. En ce qui concerne le second programme, la Commission a adopté une proposition en janvier 2011, mais l'adoption de la décision législative sur ce programme a été retardée par un désaccord entre le Parlement européen et le Conseil sur la procédure à suivre pour l'adoption du protocole d'accord (voir la partie 2.3).

Les principaux objectifs de la proposition d'AMF de 46 millions d'EUR (qui serait versée à parts égales sous forme de prêts et de dons) consistent à couvrir les besoins de financement extérieur de la Géorgie et à atténuer ses besoins financiers budgétaires, tout en soutenant l'assainissement budgétaire et les efforts de stabilisation extérieure du pays et en encourageant les réformes structurelles. Même si la Géorgie a connu une nouvelle année de forte croissance économique en 2012 (6,1 % selon des estimations provisoires)<sup>9</sup>, elle reste très vulnérable sur le plan extérieur, comme l'attestent le taux du déficit courant à deux chiffres, le niveau élevé de sa dette extérieure brute et la chute de l'investissement direct étranger. Ces faiblesses, ainsi que le contexte international instable, ont poussé les autorités à demander un nouveau programme du FMI. Un accord de deux ans – combinant un accord de confirmation et une ligne de crédit stand-by – a donc été approuvé avec le Fonds en avril 2012. Cet accord revêtant un caractère préventif, le programme d'AMF ne peut être activé que si la Géorgie a effectivement recours au programme du FMI.

---

<sup>8</sup> Pour un compte rendu détaillé de la mise en œuvre de ce programme, voir le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de l'AMF en 2011 — COM (2012) 339 final du 28.6.2012.

<sup>9</sup> Les territoires de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud ne sont pas pris en compte dans l'analyse en raison du manque de données fiables.

### 3.2.4. République de Moldavie

En 2012, la Commission a achevé la mise en œuvre de l'AMF en faveur de la République de Moldavie décidée par le Parlement européen et le Conseil en octobre 2010<sup>10</sup>. Dans le cadre de ce programme, l'UE a fourni à la Moldavie une AMF d'un montant de 90 millions d'EUR, sous forme de dons, à verser en trois tranches. Cette assistance a été fournie dans le cadre d'un programme économique soutenu par un dispositif de financement de trois ans au titre du MEC-FEC, approuvé par le conseil d'administration du FMI en janvier 2010. Les deux premières tranches, d'un montant respectivement de 40 et 20 millions d'EUR, ont été décaissées en décembre 2010 et septembre 2011. Le versement de la troisième tranche (30 millions d'EUR) a été effectué en avril 2012<sup>11</sup>.

La croissance économique a fortement ralenti en 2012, en raison de chocs externes négatifs, dont l'affaiblissement de la demande d'exportations de l'UE et des conditions climatiques défavorables (un hiver rigoureux et une sécheresse estivale), qui ont frappé le vaste secteur agricole. Le PIB a reculé de 0,8 %<sup>12</sup> en 2012, ce qui constitue un ralentissement marqué par rapport à 2011, où il avait progressé de 6,8 %. Sur le plan extérieur, le déficit du compte courant a légèrement diminué, en conséquence notamment du ralentissement des importations dû à l'atonie de la demande intérieure, mais aussi de l'excédent croissant des revenus nets et transferts nets unilatéraux, signe que les envois de fonds restent vigoureux. Malgré ces évolutions positives, le déficit du compte courant reste important et restera la principale source de vulnérabilité en 2013. Une autre source de vulnérabilité est le taux élevé et croissant de la dette extérieure, qui a atteint 84,5 % du PIB en 2012, contre 77,6 % à la fin de 2011. Ces risques extérieurs ont quelque peu été atténués par les interventions sur le marché de la Banque centrale aux deuxième et troisième trimestres en vue de reconstituer les réserves officielles.

Le dernier réexamen du programme au titre de l'accord de financement MEC-FEC avec le FMI, initialement prévu pour le mois de janvier 2013 puis repoussé au mois d'avril 2013, n'a pu être effectué en raison de la crise politique déclenchée par la chute du gouvernement de coalition en février 2013, et a été repoussé au mois de juillet 2013. On ignore encore à ce stade si un nouvel accord sera conclu entre la Moldavie et le FMI.

### 3.2.5. Ukraine

Dans le contexte d'un déficit de financement extérieur persistant et afin de soutenir le processus de réforme économique dans le pays, l'UE a adopté en juillet 2010 une décision accordant une AMF d'un montant maximal de 500 millions d'EUR à l'Ukraine<sup>13</sup>. Si l'on y ajoute les 110 millions d'EUR non encore décaissés au titre de la décision d'AMF adoptée en 2002<sup>14</sup>, le montant potentiellement disponible s'élève à 610 millions d'EUR. Le protocole d'accord fixant les conditions de versement de l'aide et la convention de prêt ont été signés en mars 2013. Le protocole d'accord contient des mesures dans les domaines clés de la gestion des finances publiques, du commerce, de la fiscalité, du secteur énergétique et de l'harmonisation de la réglementation financière.

---

<sup>10</sup> Décision n° 938/2010/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010.

<sup>11</sup> Voir la note de bas de page n° 5.

<sup>12</sup> Ce chiffre ne tient pas compte du territoire séparatiste de Transnistrie pour lequel aucune donnée fiable n'est disponible.

<sup>13</sup> Décision n° 646/2010/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010.

<sup>14</sup> Décision 2002/639/CE du Conseil du 12 juillet 2012.

Les décaissements de l'AMF en 2013 sont subordonnés à la reprise des tirages de fonds au titre d'un nouvel accord d'aide que les autorités ukrainiennes négocient actuellement avec le FMI après l'expiration en décembre 2012 de l'accord de confirmation précédent d'un montant de 15,4 milliards de USD. Le décaissement des deuxième et troisième tranches sera subordonné également à la réalisation de progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des conditions de politique structurelle fixées dans le protocole d'accord.

En 2012, la croissance du PIB réel de l'Ukraine a ralenti pour atteindre 0,2 % (contre 5,2 % en 2011), en raison principalement d'une dégradation de la conjoncture extérieure, d'une baisse de la demande d'exportations de métaux adressée à l'Ukraine ainsi que du faible niveau d'investissement. Malgré le ralentissement de la croissance et des tendances déflationnistes, la Banque nationale d'Ukraine a poursuivi une politique monétaire restrictive afin d'écartier les pressions à la dévaluation sur la monnaie locale. Le déficit budgétaire s'est creusé pour atteindre, selon les estimations, 6 % du PIB en 2012 (contre 4,2 % en 2011), en raison principalement d'un relâchement budgétaire avant les élections législatives et de la hausse du niveau des subventions énergétiques. Les vulnérabilités extérieures grandissent, alors que le déficit de la balance courante s'établit à 8,4 % du PIB et que les réserves officielles de change ont diminué de près d'un quart en 2012. Le bilan des réformes structurelles est mitigé: des progrès ont été réalisés dans le domaine de la politique de l'énergie, mais la réforme de la gestion des finances publiques est au point mort et le système des marchés publics manque toujours de transparence.

### 3.2.6. République kirghize

À la suite des violences ethniques et politiques qui ont entraîné une forte baisse de l'activité économique et un déficit de financement extérieur considérable, l'UE s'est engagée à soutenir la relance de l'économie kirghize lors d'une conférence internationale des donateurs à Bichkek en juillet 2010. Cet engagement a abouti à l'adoption par la Commission d'une proposition de décision visant à octroyer à la République kirghize une AMF d'un montant maximal de 30 millions d'EUR (15 millions d'euros sous forme de prêts, 15 millions d'euros sous forme de dons) le 20 décembre 2011. Cette opération exceptionnelle, c'est-à-dire en dehors de la portée géographique normale de l'AMF, se justifiait par la vigueur des réformes économiques et politiques pro-démocratiques 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. Parallèlement, en juin 2011, le FMI a approuvé avec les autorités kirghizes un programme triennal qui devait s'appuyer sur un dispositif FEC. Toutefois, l'adoption de la décision d'AMF en faveur de la République kirghize a été retardée par un désaccord entre les deux colégislateurs sur la procédure à suivre pour l'adoption du protocole d'accord (voir la partie 2.3).

En 2012, la croissance économique de la République kirghize n'a atteint que 0,9 % (ce qui est nettement inférieur aux prévisions antérieures), étant donné que la production dans le secteur aurifère a fortement reculé pour des raisons géologiques. Si l'on ne tient pas compte de ce secteur, la croissance a atteint environ 4,8 % en 2012, portée essentiellement par le secteur manufacturier, le secteur de la construction et le secteur des services, qui se remettent progressivement du ralentissement brutal provoqué en 2009 et 2010 par la récession mondiale et les conflits politiques et ethniques internes. Le déficit du compte courant s'est creusé et représente, selon les estimations, 9 % du PIB en 2012, en raison d'une diminution des exportations d'or et d'une hausse des prix du pétrole.

Malgré une politique monétaire restrictive, l'inflation atteignait 7,5 % à la fin de 2012, du fait de la hausse des prix mondiaux des carburants et des denrées alimentaires. Selon les estimations, le déficit public global est retombé à 5,3 % du PIB (hors projets d'infrastructure dans le secteur de l'énergie), en raison essentiellement de recettes plus élevées. Les progrès réalisés dans le cadre du programme FEC ont été constants jusqu'à présent, la République kirghize ayant atteint à la fin de juin 2012 tous les objectifs quantitatifs du programme et tous les critères structurels (à un près).

#### **4. ASSURER LE BON USAGE DES FONDS DE L'AMF: EVALUATIONS OPERATIONNELLES ET EVALUATIONS EX POST**

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

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. Dans les évaluations opérationnelles les plus récentes, une analyse des procédures en vigueur dans les centrales d'achat a également été entreprise. En 2012, la Commission a mené à terme une évaluation opérationnelle dans la République kirghize.

Compte tenu des éventuelles nouvelles opérations d'AMF en Égypte et en Jordanie, une évaluation opérationnelle a été menée dans ces deux pays, respectivement, en février et avril 2013.

##### **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 des évaluations ex-post 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. Les conclusions de ces évaluations servent à renforcer les pratiques de gestion de l'AMF.

Les deux évaluations ex post lancées en 2011 afin d'évaluer les opérations d'AMF au Liban et en Géorgie se sont achevées en 2012. Une nouvelle évaluation ex post de l'assistance macrofinancière au Kosovo a été engagée et achevée en 2012<sup>15</sup>.

Il ressort de l'évaluation ex post du programme d'AMF au Liban que, même si l'objectif de stabilisation macroéconomique du pays a été largement atteint, l'incidence de l'AMF

---

<sup>15</sup> Les conclusions de toutes les évaluations ex post peuvent être consultées sur le site web de la DG ECFIN: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/evaluation/completed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm).

sur les réformes structurelles a été limitée, en raison d'un contexte politique particulièrement complexe et instable.

En ce qui concerne l'incidence du programme d'AMF sur les réformes structurelles de la Géorgie, l'évaluation ex post a conclu que, si des progrès importants ont été accomplis dans les domaines de l'élaboration et de l'exécution du budget, il reste des efforts à faire en matière de contrôle interne, d'audit et, d'une manière générale, de transparence et de responsabilité.

D'après l'évaluation ex post du programme d'AMF du Kosovo, l'AMF a permis: i) de fournir aux autorités kosovares un outil supplémentaire pour faire avancer des réformes cruciales sur le plan intérieur et ii) d'asseoir la crédibilité du nouveau gouvernement kosovar sur la scène internationale.

Les évaluations ex post des trois opérations d'AMF en Serbie, en Moldavie et en Arménie qui ont été achevées récemment seront réalisées en 2013.

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

Les opérations d'AMF planifiées pour 2013 sont les suivantes: i) deux programmes en cours (Bosnie-Herzégovine et Ukraine), ii) deux programmes proposés par la Commission en 2011, dont la mise en œuvre devrait suivre l'adoption attendue des décisions par les colégislateurs (Géorgie et République kirghize) et iii) un maximum de trois nouveaux programmes, sur la base des demandes de pays PEV reçues à ce jour (Égypte, Jordanie, Arménie).

En ce qui concerne la mise en œuvre des opérations d'AMF engagées, le versement de la dernière tranche du programme concernant la Bosnie-Herzégovine, s'il était confirmé, aurait lieu au plus tard en novembre. Dans le cadre du programme de l'Ukraine, les versements, dont le décaissement de la première tranche, sont soumis à la conclusion d'un accord avec le FMI sur un nouvel accord de financement, ainsi qu'au respect des conditions fixées dans le protocole d'accord.

Par ailleurs, la Commission envisage d'effectuer en 2013 les premiers décaissements au titre des programmes d'AMF de la Géorgie et de la République kirghize, suite à l'adoption attendue des décisions législatives correspondantes par le Parlement européen et le Conseil. Le versement des premières tranches est actuellement prévu pour 2013, des deuxièmes pour 2014. S'agissant de la Géorgie, le décaissement de l'AMF ne sera possible, comme déjà indiqué, que si ce pays recourt aux fonds mis à sa disposition au titre de l'accord MEC-FEC, actuellement considéré comme accord de précaution.

Comme indiqué plus haut, l'Égypte a renouvelé sa demande d'une AMF de 500 millions d'EUR en novembre 2012. La Commission envisage l'adoption d'une proposition d'AMF, qui serait subordonnée à un accord entre le FMI et les autorités égyptiennes sur un programme du FMI. L'AMF prendra probablement la forme d'un prêt de 450 millions d'EUR couplé à un don de 50 millions d'EUR. Elle devrait aider à soutenir la balance des paiements de l'Égypte et à renforcer les efforts de réforme du pays en pleine transition

politique difficile. Selon le calendrier de la proposition et de la décision, une première tranche pourrait être versée en 2013 et le reste de l'AMF en 2014.

En décembre 2012, les autorités jordaniennes ont demandé une assistance macrofinancière sous forme de prêts d'un montant maximal de 200 millions d'EUR. En liaison avec le FMI, la Commission estime les besoins résiduels de financement extérieur de la Jordanie et envisage de présenter une proposition d'AMF de 180 millions d'EUR sous forme de prêts en 2013. Dans ce cas aussi, une première tranche pourrait être versée en 2013.

En outre, une nouvelle opération peut être attendue pour l'Arménie, la Commission ayant reçu une demande d'AMF des autorités arméniennes en février 2013. Elle ferait suite au programme d'AMF arrivé à échéance en 2012 et devrait aider le pays à combler son déficit de financement extérieur résiduel prévu pour 2013-2014 en complétant les ressources mises à sa disposition par le FMI au titre d'un nouvel accord de financement, actuellement en préparation.

Enfin, pour 2014, les opérations d'AMF actuellement prévues comprennent un éventuel programme pour le Kosovo en cas de déficit de financement clairement établi. 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.

Le tableau 1 ci-dessous donne un aperçu des engagements et des versements de dons AMF pour les années 2011, 2012 et 2013 (à titre indicatif). Les prévisions pour 2013 sont très indicatives et dépendront de différents facteurs qui échappent au contrôle de la Commission. Les projets d'opérations sous forme de dons pour 2013 respectent globalement les plafonds budgétaires fixés pour l'année 2013. En ce qui concerne les prêts, l'encours total des opérations de prêts d'AMF était équivalent à 545 millions d'EUR fin 2012. Cette somme est couverte par le Fonds de garantie pour les actions extérieures<sup>16</sup>, 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. Pour les opérations de prêts d'AMF prévues en 2013, cela correspondrait à un provisionnement du Fonds de garantie d'environ 72,3 millions d'EUR.

---

<sup>16</sup> 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 chaque semestre).

Table 1: MFA commitments and payments in 2012-2013 in EUR			
	2011	2012	2013 (indicative)
<b>Commitment appropriations for grants in the budget</b>	<b>104.868.567</b>	<b>95.550.000</b>	<b>94.550.000</b>
Commitments, total	<u>393.476</u>	<u>498.316</u>	<u>88.550.000</u>
OAs, PEFA studies, ex-post evaluations	393.476	498.316	550.000
MFA Georgia (proposed)			23.000.000
MFA Kyrgyz Republic (proposed)			15.000.000
MFA Egypt (possible new MFA)			50.000.000
MFA Armenia (possible new MFA)			TBD
Uncommitted budget allocations	<u>104.475.091</u>	<u>95.051.684</u>	<u>n.a.</u>
<b>Payment appropriations for grants in the budget</b>	<b>88.552.647</b>	<b>79.050.000</b>	<b>56.339.890</b>
Payments, total	<u>55.236.767</u>	<u>30.325.812</u>	<u>44.497.057</u>
OAs, PEFA studies, ex-post evaluations	236.767	325.812	497.057
MFA Armenia	35.000.000		
MFA Moldova	20.000.000	30.000.000	
MFA Georgia (proposed, first payment)			11.500.000
MFA Kyrgyz Republic (proposed, first payment)			7.500.000
MFA Egypt (possible, first payment)			25.000.000
MFA Armenia (possible, first payment)			TBD
Unused allocations for grant payments	<u>33.315.880</u>	<u>48.724.188</u>	
<b>Disbursements of MFA loans, total</b>	<b><u>126.000.000</u></b>	<b><u>39.000.000</u></b>	<b><u>804.000.000</u></b>
Armenia	26.000.000	39.000.000	
Serbia	100.000.000		
BiH (active)			100.000.000
Ukraine (active)			360.000.000
MFA Georgia (proposed)			11.500.000
MFA Kyrgyz Republic (proposed)			7.500.000
Other, including Egypt (possible), Jordan (possible), Armenia (TBD)			325.000.000