



Bruxelles, le 11.6.2015  
COM(2015) 290 final

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

**sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2014**

{SWD(2015) 115 final}

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>2. CONTEXTE .....</b>	<b>3</b>
2.1. Bilan de ces dernières années.....	3
2.2. Règlement-cadre relatif à l'AMF .....	5
<b>3. OPERATIONS D'ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2014.....</b>	<b>7</b>
3.1. Vue d'ensemble .....	7
3.2. Opérations dans chaque pays bénéficiaire en 2014.....	8
3.2.1. <i>Géorgie</i> .....	8
3.2.3. <i>République kirghize</i> .....	9
3.2.4. <i>Tunisie</i> .....	10
3.2.5. <i>Ukraine</i> .....	11
<b>4. GARANTIR LE BON USAGE DES FONDS DE L'AMF: EVALUATIONS OPERATIONNELLES ET EVALUATIONS EX POST .....</b>	<b>12</b>
4.1. Évaluations opérationnelles.....	12
4.2. Évaluations ex post.....	13
<b>5. DEMANDES D'ASSISTANCE ET FUTURES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION – SITUATION BUDGETAIRE.....</b>	<b>13</b>

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

## **sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2014**

### **1. INTRODUCTION**

L'assistance macrofinancière (AMF) est un instrument financier de l'Union européenne conçu pour répondre à des besoins exceptionnels de financement extérieur des pays qui sont politiquement, économiquement et géographiquement proches de l'UE. 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 Fonds monétaire international (FMI), qu'il doit compléter. L'AMF 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, de dons financés par le budget de l'UE.

L'année 2014 a été marquée par les progrès réalisés dans la mise en œuvre de plusieurs opérations d'AMF précédemment reportées (en faveur de la Géorgie, de la République kirghize, de la Jordanie et de la Tunisie) et par la dégradation rapide de la situation politique et économique en Ukraine, qui a donné lieu à plusieurs opérations d'AMF de grande ampleur.

Le présent rapport annuel est élaboré conformément aux obligations d'information de la Commission prévues par les différentes décisions du Conseil et décisions conjointes du Conseil et du Parlement européen relatives aux opérations d'AMF. 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. À la fin de 2009, le Conseil des ministres a adopté quatre programmes d'AMF en faveur de l'Arménie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Géorgie et de la Serbie. Cette même année,

l'opération d'AMF en faveur du Kosovo<sup>1</sup> approuvée précédemment a été prolongée d'un an. En 2010, deux autres programmes (en faveur de l'Ukraine et de la 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'AMF en faveur de l'Arménie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Moldavie et de la Serbie.

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. Cela s'est traduit par une diminution du nombre des nouvelles opérations d'AMF proposées ou approuvées: la Commission n'a proposé que deux opérations (en faveur de la Géorgie et de la République kirghize, toutes deux en 2011). La forte baisse du nombre des nouvelles opérations d'AMF approuvées traduit également les retards accumulés dans le processus législatif, notamment en raison d'un désaccord entre les colégislateurs sur les modalités d'application du nouveau règlement de comitologie aux décisions d'AMF. Une solution n'a été trouvée qu'en 2013<sup>2</sup>.

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 ont accentué les pressions sur les budgets et les positions en matière de financement extérieur de ces pays. Ces évolutions ont entraîné un accroissement des demandes d'AMF en 2012 et 2013, avec des requêtes émanant notamment de l'Égypte, de la Jordanie et de la Tunisie. Les décisions de fournir une assistance macrofinancière à la Jordanie et à la Tunisie ont été adoptées par les colégislateurs en décembre 2013 et en mai 2014, tandis que la proposition de la Commission de fournir une assistance macrofinancière à l'Égypte a été suspendue, dans l'attente de la conclusion entre l'Égypte et le Fonds monétaire international (FMI) d'un programme de décaissement et en réponse à l'évolution de la situation politique dans ce pays.

En 2014, le conflit dans l'est de l'Ukraine et la forte détérioration de la situation économique et financière de ce pays ont déclenché l'octroi d'une assistance macrofinancière sans précédent, intégralement sous forme de prêts. Les décaissements au titre de deux décisions adoptées en 2002 et 2010 ont débuté, le parlement ukrainien ayant ratifié les documents d'AMF correspondants. Par ailleurs, le Conseil a approuvé, en avril 2014, dans le cadre de la procédure d'urgence (article 213 du TFUE), une nouvelle

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Pour plus de détails, voir les rapports de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2012 (COM(2013) 426) et en 2013 (COM(2014) 372).

opération d'AMF en faveur de l'Ukraine, qui a été intégralement décaissée cette même année.

## **2.2. Règlement-cadre relatif à l'AMF**

Le Parlement européen relevait dès 2003 que l'un des principaux défauts de l'instrument d'AMF était la longueur de son processus de décision. Dans le système alors en vigueur, les décisions relatives à chaque opération d'AMF étaient prises au cas par cas par le Conseil, après consultation du Parlement. 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. Toutefois, comme l'ont révélé la crise financière et la crise de la dette souveraine, les situations d'urgence financière et macroéconomique requièrent la mise en place d'un instrument de réponse aux crises qui puisse être utilisé rapidement et efficacement.

Pour accélérer le processus de décision et rationaliser l'instrument d'AMF, la Commission a présenté, le 4 juillet 2011, une proposition de règlement-cadre établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers<sup>3</sup>. Les principaux objectifs de cette proposition étaient les suivants: (i) accroître l'efficacité de l'assistance macrofinancière grâce à un processus décisionnel plus rapide et plus performant; (ii) aligner ce processus sur celui d'autres instruments de financement, notamment ceux en matière de relations extérieures; et (iii) formaliser, clarifier et simplifier les règles régissant l'AMF.

Cette proposition a été longuement débattue avec le Parlement européen et le Conseil. La Commission considérait que sa proposition avait été dénaturée au cours de la longue procédure législative et que, si elle était adoptée, le règlement-cadre AMF constituerait une atteinte grave à l'équilibre interinstitutionnel, et en particulier à son droit d'initiative législative<sup>4</sup>. Aussi a-t-elle décidé, le 8 mai 2013, de retirer sa proposition.

Le 18 juillet 2013, après que la Commission eût retiré sa proposition, le Conseil a formé un recours tendant à annuler ce retrait devant la Cour de justice, au titre de l'article 263 du TFUE<sup>5</sup>. Dans son arrêt du 14 avril 2015, la Cour de justice a rejeté ce recours en estimant que la décision de la Commission était justifiée. La Cour a également confirmé que la Commission avait bien agi en retirant sa proposition, étant donné que les modifications proposées par les colégislateurs auraient profondément dénaturé sa proposition, dans un sens qui fait obstacle à la réalisation de ses principaux objectifs. En conséquence, les décisions législatives concernant les opérations d'AMF continuent d'être adoptées, au cas par cas, par le Parlement et le Conseil selon la procédure législative ordinaire<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> COM(2011) 396 final du 4.7.2011.

<sup>4</sup> Pour plus de détails, voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2013 [COM(2014) 372].

<sup>5</sup> Affaire C-409/13.

<sup>6</sup> 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

L'expérience récente, en particulier la nécessité de lancer rapidement les nouvelles opérations d'AMF en Ukraine en 2014 et 2015, 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 pour faire face aux situations de crise. La Commission poursuivra donc sa réflexion sur les moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficience du processus de décision.

---

déclaration commune qui reflète les compromis trouvés 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 sans effet juridique contraignant.

### **3. OPERATIONS D'ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2014.**

#### **3.1. Vue d'ensemble**

En 2014, les progrès réalisés en ce qui concerne les décisions d'AMF sont les suivants:

- En août 2013, les colégislateurs ont adopté la proposition, présentée par la Commission en 2011, d'accorder une AMF à la Géorgie, sous forme de prêts (23 millions d'EUR) et de dons (23 millions d'EUR). Les documents de l'AMF ont été signés en 2014. Le volet «dons» de la première tranche (13 millions d'EUR) a été décaissé en janvier 2015 et le volet «prêts» (10 millions d'euros), en avril. Le décaissement de la deuxième tranche (23 millions d'EUR) est prévu pour l'été 2015, à la condition que la Géorgie continue de satisfaire aux conditions du programme du FMI et mette en œuvre les mesures convenues dans le protocole d'accord.
- En avril 2013, la Commission a présenté une nouvelle proposition de décision visant à accorder 180 millions d'EUR de prêts à la Jordanie. La décision 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 en mars 2014. La première tranche (100 millions d'EUR) a été décaissée en février 2015. La deuxième devrait l'être dans le courant de l'année.
- La proposition, présentée par la Commission en 2011, d'accorder une AMF exceptionnelle à la République kirghize (un don de 15 millions d'EUR et un prêt de 15 millions d'EUR) a été adoptée en octobre 2013. Les documents de l'AMF ont été signés en 2014 et ratifiés par le parlement kirghize en février 2015. La première et la deuxième tranches devraient être décaissées dans le courant de l'année.
- En décembre 2013, la Commission a présenté une nouvelle proposition visant à accorder à la Tunisie une AMF d'un montant maximal de 250 millions d'EUR sous forme de prêts. La décision a été adoptée par les colégislateurs en mai 2014, et le protocole d'accord et la convention de prêt signés ont été ratifiés par le parlement tunisien en mars 2015. Au cours de la procédure législative, le montant de l'assistance a été porté à 300 millions d'EUR. L'assistance doit être mise en œuvre en 2015 et 2016, la première tranche (100 millions d'EUR) devant être décaissée en mai.

En ce qui concerne l'Ukraine, un montant total de 1,36 milliard d'EUR a été décaissé en 2014 au titre de deux programmes d'AMF. Le premier (AMF I), fondé sur les décisions adoptées en 2002 et 2010, concernait une AMF d'un montant total de 610 millions d'EUR. La première tranche (100 millions d'EUR) a été décaissée en mai 2014, peu après que le FMI eût approuvé un nouvel accord de confirmation de deux ans en faveur de l'Ukraine. La deuxième tranche (260 millions d'EUR) a été décaissée en novembre 2014 et la troisième (250 millions d'EUR), en avril 2015. En avril 2014, le Conseil a approuvé un deuxième programme d'AMF en faveur de l'Ukraine d'un montant de 1 milliard d'EUR sous forme de prêts (AMF II), selon la procédure d'urgence prévue à l'article 213 du TFUE. Cette aide a été décaissée en deux tranches de 500 millions d'EUR chacune, en juin et décembre 2014. Le 8 janvier 2015, la Commission a proposé un troisième

programme d'AMF d'un montant maximal de 1,8 milliard d'EUR sous forme de prêts, adopté par le Parlement et le Conseil le 15 avril 2015. Au total, ces trois opérations d'AMF en faveur de l'Ukraine représentent 3,41 milliards d'EUR, ce qui constitue l'assistance financière la plus importante jamais accordée par l'Union à un pays tiers sur une période si courte.

### **3.2. Opérations dans chaque pays bénéficiaire en 2014**

#### *3.2.1. Géorgie*

En 2013, une décision a été adoptée concernant un programme d'AMF en faveur de la Géorgie d'un montant total de 46 millions d'EUR. Cette aide, dont une moitié sera fournie sous forme de prêts et l'autre sous forme de dons, sera décaissée en deux tranches. Les négociations relatives à l'AMF ont repris après que la Géorgie a conclu un nouvel accord de décaissement avec le FMI en juillet 2014 (celles-ci étaient suspendues depuis 2011, la Géorgie n'ayant pas fait usage du programme en cours avec le FMI). Les documents de l'AMF ont été signés et, le cas échéant, ratifiés par le parlement géorgien en décembre 2014. Le volet «dons» de la première tranche (13 millions d'EUR) a été décaissé en janvier 2015 et le volet «prêts» (10 millions d'EUR), en avril. Le décaissement de la deuxième tranche (23 millions d'EUR) est prévu pour le second semestre de 2015, à la condition que la Géorgie continue de satisfaire aux conditions du programme du FMI et mette en œuvre les mesures convenues dans le protocole d'accord.

Si la croissance du PIB en Géorgie est passée de 3,2 % en 2013 à 4,7 % en 2014, traduisant le dynamisme de la consommation et le rebond de l'investissement privé, la situation macroéconomique reste fragile. Parallèlement à l'accélération de la croissance de l'activité économique, l'inflation a augmenté pour atteindre 3,1 % en 2014, malgré la baisse des prix du pétrole. Comme suite à l'évolution défavorable des taux de change depuis novembre 2014 en Russie et dans d'autres pays de la Communauté des États indépendants (CEI), le lari s'est fortement déprécié face au dollar, ce qui laisse craindre une inflation élevée. En réponse, la Banque centrale a relevé son taux directeur à 4,5 % en février 2015. Alors que le gouvernement a fait le choix en 2013 d'un modèle économique et social plus inclusif, en adoptant notamment un système de santé universel, les pressions sur le budget se sont accrues et le déficit des finances publiques a atteint 2,9 % du PIB en 2014, contre 2,6 % en 2013. Les pressions extérieures se sont intensifiées de nouveau en 2014. Le déficit courant a atteint 9,6 % du PIB, contre 5,9 % en 2013, du fait de l'augmentation des importations favorisée par la croissance économique et du ralentissement des exportations et des envois de fonds imputable à l'environnement international défavorable. Le rythme des réformes structurelles a été satisfaisant en 2014, compte tenu de la poursuite de l'extension de la couverture médicale universelle et des améliorations notables dans les domaines de la concurrence, de la transparence budgétaire et de la surveillance bancaire. En décembre 2014, le conseil d'administration du FMI a achevé la première évaluation du programme mis en place au titre d'un accord de confirmation triennal d'un montant de 154 millions d'USD convenu en juillet 2014.

#### *3.2.2. Jordanie*



La Jordanie lui ayant demandé officiellement une AMF en décembre 2012, la Commission a adopté, 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 prêt à moyen terme. La décision a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 11 décembre 2013. Début 2014, des négociations ont été conclues sur le protocole d'accord détaillant les mesures de politique économique que devront prendre les autorités jordaniennes, et sur la convention de prêt. Les deux documents ont été signés en mars 2014. L'AMF à la Jordanie est destinée à compléter l'aide accordée par le FMI dans le cadre de l'accord de confirmation en cours. La première tranche (100 millions d'EUR) a été décaissée en février 2015 et la seconde devrait l'être à l'automne.

Bien que la Jordanie soit exposée à une instabilité régionale accrue (en raison notamment de la poursuite du conflit syrien et des attaques terroristes dans la péninsule du Sinaï, qui ont continué à perturber l'approvisionnement en gaz depuis l'Égypte), son économie a progressé en 2014. La croissance du PIB réel a atteint 3,1 %, contre 2,8 % en 2013, sous l'effet de la reprise dans les secteurs de l'exploitation minière, de la construction, des services et du tourisme, ainsi qu'en raison d'un afflux massif d'aides financières extérieures. L'inflation s'étant maintenue à un bas niveau, une politique monétaire plus accommodante a pu être menée en 2014. Le déficit budgétaire (tenant compte des aides étrangères et des transferts en faveur de la compagnie nationale d'électricité, NEPCO) a légèrement diminué, tombant de 11,5 % du PIB en 2013 à 10 % en 2014, grâce à la hausse des recettes fiscales et aux afflux massifs d'aides financières extérieures. La balance des paiements s'est améliorée sous l'effet d'importantes entrées d'aides financières officielles et de capitaux, notamment des pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG). Selon les estimations, l'aide financière extérieure aurait représenté, au total, 7 % du PIB en 2014, contre 2,7 % en 2013. Le bilan des réformes structurelles est inégal, du fait en particulier de l'énorme retard pris dans l'adoption d'une nouvelle loi relative à l'impôt sur le revenu. La cinquième évaluation du programme du FMI, menée à terme en novembre 2014, était positive. Le décaissement de 129 millions d'USD a dès lors été autorisé, ce qui porte le montant total des décaissements depuis le début du programme à environ 1,4 milliard d'USD (sur un total de 2 milliards).

### 3.2.3. 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 économique de la République 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 une AMF d'un montant maximal de 30 millions d'EUR (15 millions sous forme de prêts, 15 millions sous forme de dons). Cette opération d'AMF était exceptionnelle, en ce que la République kirghize n'entre pas dans le champ géographique normal de l'instrument d'AMF, mais justifiée par la force des réformes politiques et économiques pro-démocratiques engagées dans le pays et par l'appartenance de celui-ci à une région qui revêt une importance économique et politique particulière pour l'Union européenne. La décision d'AMF a été adoptée en octobre 2013. Les documents de l'AMF ont été signés fin 2014 et ratifiés par le parlement kirghize en février 2015. La première et la deuxième tranches devraient être décaissées dans le courant de l'année.

Après une année 2013 marquée par une forte croissance de 10,5 % du PIB, à la faveur d'un rebond de la production d'or, l'économie kirghize a fortement ralenti en 2014, compte tenu d'une croissance du PIB estimée à 3,6 %. Ce coup de frein s'explique par un ralentissement du commerce extérieur, une réduction des envois de fonds (liée à la récession de l'économie russe et au ralentissement de l'activité économique chez les autres principaux partenaires commerciaux, en particulier les pays de la CEI) et un recul de la production d'or. La monnaie locale a perdu 16,3 % de sa valeur face au dollar en 2014 et l'inflation annuelle a atteint 10,9 % en février 2015. En raison de ses interventions sur le marché des changes afin de parer aux risques de dépréciation, la Banque centrale a vu ses réserves diminuer de 17,1 % entre juillet 2014 et janvier 2015. Le déficit budgétaire est estimé à 3,7 % du PIB en 2014, et la dette publique à 54,1 % du PIB. Le déficit courant est resté important en 2014 (13,7 % du PIB). La balance des paiements reste donc fragile. C'est dans ce contexte que les autorités kirghizes ont demandé un nouvel accord avec le FMI. Les négociations ont abouti au début de 2015, et un nouveau programme triennal au titre de la facilité élargie de crédit (FEC) a été approuvé par le conseil d'administration du FMI en avril 2015. Malgré la stratégie nationale de développement durable pour 2013-2017, dont la mise en œuvre se poursuit, la réforme du secteur financier a pris du retard. Le code bancaire, qui devrait permettre de renforcer la réglementation bancaire ainsi que les pouvoirs et l'indépendance de la Banque centrale, n'a pas encore été approuvé par le parlement.

#### 3.2.4. Tunisie

En juin 2013, le conseil d'administration du FMI a approuvé un nouvel accord de confirmation de 24 mois avec la Tunisie, d'un montant de 1,75 milliard d'USD. C'est dans ce contexte que le gouvernement tunisien a sollicité, en août 2013, une AMF de l'UE d'un montant de 500 millions d'EUR. En décembre 2013, pour répondre 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 à décaisser en trois tranches égales. Au cours des discussions au Parlement et au Conseil, le montant de l'assistance a été porté à 300 millions d'EUR. Les colégislateurs ont adopté la décision relative à cette opération d'AMF en mai 2014. Le protocole d'accord et la convention de financement ont été approuvés et signés entre juillet et septembre 2014, puis ratifiés par le parlement tunisien en mars 2015. Le décaissement de la première tranche est maintenant attendu pour mai 2015, alors que le décaissement des deuxième et troisième tranches reste subordonné au bon déroulement du programme du FMI et au respect, par les autorités tunisiennes, des conditions de l'AMF fixées dans le protocole d'accord.

La croissance du PIB réel est restée limitée en 2014, à 2,3 %, contre 2,4 % en 2013. L'incertitude politique et les risques en matière de sécurité ont continué à peser sur l'activité économique. L'inflation a atteint en moyenne 5,5 % en 2014 et tend maintenant à diminuer. Les déséquilibres budgétaires et extérieurs restent considérables, générant d'importants besoins de financement. Le déficit budgétaire pour 2014 sera inférieur à l'objectif fixé dans le programme du FMI (4,8 % du PIB, contre une prévision initiale de 6,7 % du PIB), mais cela s'explique principalement par la sous-utilisation des crédits du budget d'investissement et par le report à 2015 de certaines dépenses, et non à des coupes optimales dans les dépenses de fonctionnement. Sur le plan extérieur, le déficit courant est resté important en 2014, à 8,9 % du PIB, contre 8,3 % du PIB en 2013. Les réserves

atteignaient un niveau proche de 7,8 milliards d'USD à la fin de l'année 2014, soit à peine trois mois d'importations, contrairement à l'objectif initial de 9 milliards d'USD fixé dans le cadre du programme du FMI. En décembre 2014, le FMI a achevé la cinquième évaluation de l'accord de confirmation en cours. Il a constaté que tous les critères de performance avaient été remplis et qu'un grand nombre de réformes structurelles avaient progressé, en dépit d'un environnement défavorable sur le plan économique et social et sur le plan de la sécurité.

### 3.2.5. *Ukraine*

Compte tenu de la détérioration rapide de la situation économique en Ukraine au début de l'année 2014 et du fort fléchissement de sa balance des paiements, le Conseil a adopté en avril 2014 une nouvelle opération d'AMF en faveur du pays selon la procédure d'urgence (article 213 du TFUE). Le programme se composait d'un prêt d'un montant maximal de 1 milliard d'EUR, à décaisser en deux tranches de 500 millions d'EUR chacune. Ce dispositif (AMF II) s'ajoutait à une autre assistance (AMF I), établie par deux décisions (adoptées en 2002 et 2010), d'un montant maximal de 610 millions d'EUR sous forme de prêts, à décaisser en trois tranches. Au total, c'est une AMF de 1,61 milliard d'EUR qui a été mise à la disposition de l'Ukraine<sup>7</sup>. Les décaissements effectués au titre de ces deux programmes sont devenus possibles après que le conseil d'administration du FMI eût approuvé, en avril 2014, un nouvel accord de confirmation de deux ans. En 2014, l'Ukraine a reçu 1,36 milliard d'EUR d'AMF, dont 1 milliard d'EUR correspondant à l'intégralité de l'AMF II. La dernière tranche de l'AMF I (250 millions d'EUR) a été décaissée en avril 2015.

Après deux années de stagnation, l'économie ukrainienne a plongé dans une profonde récession en 2014 en raison d'une crise de confiance provoquée par le conflit armé qui se déroule dans l'est du pays. Cette crise a conduit à une forte dépréciation de la monnaie ukrainienne, ainsi qu'à une baisse des investissements et de la consommation. La perte de capacités productives imputable au conflit qui se déroule dans l'est du pays, le centre industriel de l'Ukraine, a favorisé une nouvelle contraction du PIB de 6,8 % en termes réels en 2014. La combinaison d'un affaiblissement de la monnaie ukrainienne et d'une augmentation importante des prix administrés a entraîné une forte accélération de l'indice des prix à la consommation. Dans le même temps, malgré l'adoption de plusieurs mesures correctives (dans le volet des recettes et celui des dépenses), le déficit budgétaire global se creusait et la dette publique augmentait fortement pour atteindre respectivement, selon les estimations, 10,3 % du PIB en 2014 et 70,2 % du PIB fin 2014. Sur le plan extérieur, un ajustement du déficit courant (de 8,7 % en 2013 à 4,0 % en 2014), favorisé par une réduction des importations, s'est accompagné d'importantes sorties de capitaux du secteur privé et de paiements relatifs à des arriérés de gaz. En conséquence, les réserves de change brutes de l'Ukraine ont chuté de près de 60 %

---

<sup>7</sup> Les deux programmes d'AMF constituent une partie importante du programme de soutien de plus de 11 milliards d'EUR de la Commission en faveur de l'Ukraine, annoncé le 5 mars 2014 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-159\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_fr.htm)). Outre l'AMF, ce train de mesures incluait l'octroi d'une aide par l'intermédiaire d'autres instruments financiers, tels que l'aide au développement sous forme de subventions et des financements de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

(10 milliards d'EUR) en 2014 pour ne plus s'établir qu'à 6,2 milliards d'EUR à la fin de l'année. La récession et la dépréciation de la monnaie ukrainienne résultant de la crise de confiance ont agi comme un frein sur le secteur bancaire, qui a provoqué des retraits massifs de dépôts, d'importantes pertes opérationnelles et une augmentation de la proportion de prêts non performants. Dans le but de stabiliser le secteur, la Banque centrale a lancé une opération de nettoyage des banques non viables et entamé une vaste recapitalisation du secteur. Le secteur de l'énergie et la gestion des finances publiques ont également fait l'objet de réformes, qui se sont appuyées sur des programmes d'aide conclus avec des créanciers internationaux, dont l'UE.

Compte tenu du contexte d'un nouveau ralentissement de l'activité économique et d'une dégradation de la balance des paiements, la communauté internationale a élaboré, sous la conduite du FMI, une nouvelle aide financière en faveur de l'Ukraine. Dans ce contexte, le pays a demandé un nouveau programme d'AMF en septembre 2014 et réitéré sa demande en décembre 2014. Compte tenu du niveau élevé des besoins supplémentaires de financement extérieur, et afin de soutenir l'ambitieux programme de réforme des autorités ukrainiennes, la Commission a présenté, le 8 janvier 2015, une proposition de nouveau programme d'AMF d'un montant maximal de 1,8 milliard d'EUR sous forme de prêts (AMF III). Les colégislateurs ont adopté la décision relative à ce nouveau programme d'AMF en avril 2015. Cette AMF devrait être décaissée en trois tranches égales au cours de la période 2015-2016. Le 11 mars 2015, le conseil d'administration du FMI a approuvé un nouvel accord de quatre ans au titre de la FEC en faveur de l'Ukraine (12,348 milliards de droits de tirage spéciaux, soit quelque 17,5 milliards d'USD). Cet accord a remplacé l'accord de confirmation de deux ans convenu en avril 2014.

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

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

Conformément aux exigences du règlement financier de l'Union, la Commission, avec l'aide de consultants extérieurs, effectue des évaluations opérationnelles afin d'obtenir une assurance raisonnable quant au 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 2014, la Commission a réalisé une évaluation opérationnelle en Ukraine, dans la perspective de la nouvelle opération d'AMF approuvée cette année.

## 4.2. *Évaluations ex post*

Conformément au règlement financier de l'Union, la Commission effectue des évaluations ex post<sup>8</sup> des programmes d'AMF afin d'en évaluer l'impact. Les principaux objectifs sont: i) analyser l'incidence 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. L'évaluation ex post d'une opération d'AMF pour la Bosnie-Herzégovine a commencé en 2014 et s'est achevée en mars 2015.

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

Le programme des opérations d'AMF pour l'année 2015 est le suivant:

- i) mise en œuvre des cinq décisions d'AMF déjà approuvées en faveur de la Géorgie, de la Jordanie, de la République kirghize, de la Tunisie et de l'Ukraine (dernière tranche de l'AMF I);
- ii) mise en œuvre de la nouvelle décision d'AMF III en faveur de l'Ukraine, adoptée en avril 2015; et
- iii) approbation d'éventuels nouveaux programmes, sur la base des demandes reçues à ce jour (Arménie et Égypte) et des nouvelles demandes qui pourraient être reçues (notamment de la Moldavie).

Comme cela a été indiqué ci-dessus, les opérations d'AMF en faveur de la Géorgie, de la Jordanie et de la République kirghize, ainsi que l'AMF I en faveur de l'Ukraine devraient être intégralement décaissées en 2015, tandis que le programme en faveur de la Tunisie et l'AMF III en faveur de l'Ukraine devraient l'être sur la période 2015-2016. Toutefois, la mise en œuvre de toutes ces opérations est subordonnée au respect des conditions de politique définies dans chaque protocole d'accord.

En février 2014, la Commission a reçu une nouvelle demande d'AMF de l'Arménie. Elle considère toutefois que la situation de la balance des paiements de l'Arménie ne justifie pas l'octroi d'une AMF, en dépit de l'approbation d'un nouvel accord de financement avec le FMI (au titre de la FEC, d'un montant de 125 millions d'USD) le 7 mars 2014. La Commission suit attentivement l'évolution de la situation économique et financière de l'Arménie, confrontée en particulier à un environnement économique externe plus difficile depuis la fin de l'année 2014.

En novembre 2012, l'Égypte a réitéré sa demande d'AMF d'un montant total de 500 millions d'EUR. Pour y répondre, la Commission a envisagé de présenter une proposition d'AMF sous la forme d'un prêt de 450 millions d'EUR et d'un don de 50 millions d'EUR et procédé, en juin 2013, à une évaluation opérationnelle des circuits financiers et des contrôles du système de gestion des finances publiques de l'Égypte. Cependant, cette proposition a été suspendue dans l'attente de la conclusion d'un

---

<sup>8</sup> 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](http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm).

programme de décaissement entre le FMI et l'Égypte, et en réponse à l'évolution de la situation politique dans le pays depuis juillet 2013.

La Commission s'attend à recevoir en 2015 une demande officielle d'AMF de la part de la Moldavie, compte tenu de la détérioration de la situation économique de celle-ci et des discussions en cours avec le FMI sur un nouveau programme.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des engagements et paiements de dons AMF pour les années 2013, 2014 et (à titre indicatif) 2015. Les prévisions pour 2015 ne constituent qu'une toute première estimation et ne tiennent compte que des opérations d'AMF ayant fait l'objet d'une proposition de décision de la Commission ou ayant déjà été approuvées par les colégislateurs.

Au total, l'encours des prêts AMF s'élevait à 1 842 millions d'EUR à la fin de l'année 2014. Cette somme est garantie par le budget de l'UE, par l'intermédiaire du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures,<sup>9</sup> qui couvre également les prêts Euratom et les prêts de la BEI à des pays tiers. Le Fonds de garantie est maintenu à 9 % du montant de l'AMF, des prêts Euratom et des prêts de la BEI à des pays tiers. Il est provisionné par le budget de l'UE. Le montant des décaissements de prêts AMF devrait atteindre environ 1,9 milliard d'EUR en 2015, ce qui correspondrait à un provisionnement du Fonds de garantie d'environ 168 millions d'EUR. Ces chiffres ne tiennent pas compte toutefois des éventuelles nouvelles opérations d'AMF pour lesquelles la Commission n'a pas encore présenté de propositions.

---

<sup>9</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 [(COM(2014) 540)].

<b>Engagements et paiements pour les dons AMF, décaissements des prêts AMF 2013-2015 (EUR)</b>			
	2013	2014	2015 (indicatif)*
<b>Crédits d'engagement budgétés pour les dons</b>	94 550 000	60 000 000	77 955 000
Évaluations opérationnelles, évaluations ex post, évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA)	173 856	181 874	250 000
AMF République kirghize (décision adoptée)		15 000 000	
AMF Géorgie (décision adoptée)		23 000 000	
Autres opérations d'AMF possibles (Moldavie, Égypte, Arménie...)			À préciser
<b>Total des engagements</b>	<b>173 856</b>	<b>38 181 874</b>	
Crédits budgétaires non engagés	94 376 144	21 818 126	
<b>Crédits de paiement budgétés pour les dons</b>	56 339 890	52 153 011	74 218 061
Évaluations opérationnelles, évaluations ex post, évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA)	529 345	179 806	
AMF République kirghize (décision adoptée)			15 000 000
AMF Géorgie (décision adoptée)			23 000 000
Autres opérations d'AMF possibles (Moldavie, Égypte, Arménie...)			À préciser
<b>Total des paiements</b>	<b>529 345</b>	<b>179 806</b>	
Crédits pour les paiements de dons non utilisés	55 810 545	51 973 205	
<b>Décaissements de prêts AMF</b>			
Bosnie-Herzégovine (décision adoptée)	100 000 000		
Ukraine I (décision adoptée)		360 000 000	250 000 000
Ukraine II (décision adoptée)		1000 000 000	
Géorgie (décision adoptée)			23 000 000
Jordanie (décision adoptée)			180 000 000
Tunisie (décision adoptée)**			200 000 000
République kirghize (décision adoptée)			15 000 000
Ukraine III (proposition adoptée)**			1200 000 000
Autres opérations d'AMF possibles (Moldavie, Égypte, Arménie...)			
<b>Total des décaissements de prêts AMF</b>	<b>100 000 000</b>	<b>1360 000 000</b>	<b>1868 000 000</b>

\* À l'exception des chiffres relatifs aux crédits budgétaires, qui correspondent au budget adopté pour 2015.

\*\* Sur les trois tranches, seules deux devraient être décaissées en 2015. Le décaissement de la dernière tranche est prévu pour 2016.