



Bruxelles, le 10.6.2016
COM(2016) 376 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2015

{SWD(2016) 192 final}

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	3
2. CONTEXTE	3
2.1. Bilan de ces dernières années.....	3
2.2. Amélioration du fonctionnement de l'instrument d'AMF	4
3. OPERATIONS D'ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2015	5
3.1. Vue d'ensemble.....	5
3.2. Opérations dans chaque pays bénéficiaire en 2015.....	7
3.2.1. Géorgie.....	7
3.2.2. Jordanie.....	8
3.2.3. République kirghize.....	9
3.2.4. Tunisie.....	9
3.2.5. Ukraine.....	10
4. GARANTIR LE BON USAGE DES FONDS DE L'AMF: EVALUATIONS OPERATIONNELLES ET EVALUATIONS EX POST	11
4.1. Évaluations opérationnelles.....	12
4.2. Évaluations ex post.....	12
5. DEMANDES D'ASSISTANCE ET FUTURES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION – SITUATION BUDGETAIRE.....	12

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2015

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 restaurer 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 et d'ajustements macroéconomiques.

L'AMF est un instrument de soutien de la balance des paiements, qui est subordonné à l'existence d'un programme d'ajustement et de réforme convenu avec le Fonds monétaire international (FMI), qu'il doit compléter. 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'AMF est subordonnée au respect, par le pays bénéficiaire, des droits de l'homme et de mécanismes démocratiques effectifs. Elle est décaissée en tranches strictement liées à la bonne mise en œuvre de mesures de réforme solides visant à ramener l'économie du pays bénéficiaire sur la voie de la viabilité à long terme. Ainsi, l'AMF complète l'aide de coopération régulière de l'UE et contribue à l'objectif plus général de la préservation de la stabilité et de la promotion de la prospérité au-delà de l'Union européenne.

L'année 2015 a été marquée par les progrès réalisés dans la mise en œuvre des opérations d'AMF existantes en faveur de la Géorgie, de la Jordanie, de la République kirghize et de la Tunisie et par la persistance de la situation politique et économique difficile en Ukraine, qui a donné lieu à l'approbation d'une troisième opération d'AMF de grande ampleur en faveur de ce pays.

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 Parlement européen et du Conseil 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

Depuis 1990, l'Union européenne a mis en œuvre 26 opérations d'AMF dans les pays candidats et candidats potentiels et dans les pays du voisinage, pour un montant total de

plus de 10 milliards d'EUR. Les opérations d'AMF allaient d'opérations relativement petites – la plus petite étant une opération d'un montant de 15 millions d'EUR mise en œuvre en Moldavie en 1996 – à des opérations de grande ampleur, telles que la plus récente opération en faveur de l'Ukraine, d'un montant de 1,8 milliard d'EUR.

Le nombre des opérations d'AMF et leur volume ont été affectés par l'évolution de la situation économique et financière mondiale. À partir de 2011, les conditions de financement sur les marchés des capitaux internationaux pour les économies émergentes se sont considérablement durcies, du fait en partie des replis stratégiques opérés à la suite 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.

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. Entre 2014 et 2015, 3,4 milliards d'EUR ont été mis à la disposition de l'Ukraine, sous forme de prêts, au titre de trois opérations d'AMF; sur cette somme, 2,21 milliards d'EUR avaient été décaissés en décembre 2015. Il s'agit de l'assistance financière la plus importante jamais accordée à un pays tiers sur une période si courte.

Si la situation macroéconomique de l'Ukraine semble se stabiliser depuis mi-2015, elle reste néanmoins fragile. La situation reste également fragile dans les autres pays du voisinage oriental, en particulier en Biélorussie et en Moldavie, du fait de circonstances nationales et des effets de l'évolution de la situation économique en Russie.

De même, et malgré les améliorations enregistrées dans certains pays, les conflits régionaux et les problèmes de sécurité ont continué à peser sur les performances macroéconomiques des pays du voisinage méridional en 2015. Cette situation a conduit à l'adoption d'une nouvelle proposition d'AMF en faveur de la Tunisie, ainsi qu'à l'ouverture de discussions sur une opération de suivi en faveur de la Jordanie, encore une fois en raison des effets de la guerre en Syrie sur ce pays, et notamment de la crise des réfugiés.

2.2. Amélioration du fonctionnement de l'instrument d'AMF

Afin de remédier à la lenteur du processus décisionnel, qui a été recensée par le Parlement européen comme l'un des principaux défauts de l'instrument d'AMF, la Commission a présenté le 4 juillet 2011 une proposition de règlement-cadre établissant les dispositions générales relatives à l'AMF aux pays tiers¹. Les principaux objectifs de cette proposition étaient les suivants:

- i. mettre en place un processus décisionnel plus rapide et plus efficace;

¹ COM(2011) 396 final du 4.7.2011.

- ii. créer un cadre global pour les opérations d'AMF;
- iii. aligner le processus décisionnel sur celui d'autres instruments financiers d'aide extérieure.

À la suite de discussions approfondies avec le Parlement européen et le Conseil, la Commission a estimé que sa proposition avait été dénaturée au cours de la longue procédure législative, de sorte que sa proposition était privée de sa raison d'être. Aussi a-t-elle décidé, le 8 mai 2013, de retirer sa proposition².

Après le retrait de cette proposition, le 18 juillet 2013, le Conseil a saisi la Cour de justice d'un recours en annulation contre la Commission en vertu de l'article 263 TFUE. Dans son arrêt du 14 avril 2015, la Cour de justice a rejeté ce recours et confirmé que la décision de la Commission était justifiée³. En conséquence, les décisions législatives concernant les opérations d'AMF continuent d'être adoptées, au cas par cas, par le Parlement européen et le Conseil selon la procédure législative ordinaire.

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. Dans ce contexte, les colégislateurs se sont efforcés d'accélérer le processus décisionnel dans le cadre de la procédure législative ordinaire, en particulier pour l'opération d'AMF la plus récente en faveur de l'Ukraine, qui a été adoptée en un peu plus de trois mois en 2015. Néanmoins, la marge de manœuvre permettant d'accélérer la procédure d'adoption selon la procédure législative ordinaire reste limitée, comme le démontre le recours à la procédure d'urgence en vertu de l'article 213 du TFUE pour l'adoption, en 2014, de la deuxième opération d'AMF en faveur de l'Ukraine.

La Commission poursuivra donc ses contacts avec les colégislateurs et sa réflexion sur les moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficience du processus décisionnel actuel.

3. OPERATIONS D'ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2015

3.1. Vue d'ensemble

En 2015, les progrès réalisés en ce qui concerne les décisions d'AMF sont les suivants:

- **Géorgie:** la seconde des deux opérations d'AMF promises par l'UE en 2008 et approuvées par les colégislateurs en août 2013 a été lancée. Elle se chiffre à 46 millions d'EUR, qui seront fournis pour moitié sous forme de prêts et pour moitié sous forme de dons. 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. Étant donné que la Géorgie a mis en œuvre les mesures convenues dans le protocole d'accord signé avec l'UE, le décaissement de la deuxième tranche

² 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 final].

³ Pour de plus amples informations, voir: Arrêt de la Cour (grande chambre) du 14 avril 2015 dans l'affaire C-409/13, Conseil/Commission, ECLI:EU:C:2015:217.

(23 millions d'EUR) est prévu pour 2016, à la condition que la Géorgie continue de satisfaire aux conditions du programme du FMI;

- **Jordanie:** en décembre 2013, les colégislateurs ont adopté la proposition de la Commission visant à accorder 180 millions d'EUR de prêts à la Jordanie. L'opération a été intégralement décaissée en 2015, en deux tranches de respectivement 100 millions d'EUR et 80 millions d'EUR. La première tranche a été décaissée en février 2015 et la deuxième en octobre 2015;
- **République kirghize:** cette opération d'AMF, constituée de 15 millions d'EUR de prêts et de 15 millions d'EUR de dons, est exceptionnelle en ce que la République kirghize n'entre pas dans le champ géographique normal de l'instrument d'AMF. À la suite de l'approbation par les colégislateurs en octobre 2013, la première tranche de l'aide a été décaissée en 2015: le don de 10 millions d'EUR a été décaissé en juin 2015 et le prêt de 5 millions d'EUR en octobre 2015. Le volet «dons» de la deuxième tranche a été décaissé en février 2016 et le volet «prêts» en avril 2016;
- **Tunisie:** en décembre 2013, la Commission a présenté une 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 montant de l'assistance a été porté à 300 millions d'EUR. Les deux premières tranches (de 100 millions d'EUR chacune) ont été décaissées respectivement en mai et en décembre 2015. Le décaissement de la troisième et dernière tranche est prévu pour 2016.

En ce qui concerne l'**Ukraine**, un montant total de 850 millions d'EUR sous forme de prêts a été décaissé en 2015 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. Sur ce total, un montant de 360 millions d'EUR a été décaissé en deux tranches, respectivement en mai et en novembre 2014. Le décaissement de la troisième et dernière tranche (250 millions d'EUR) a été effectué en avril 2015.

En outre, en raison d'une nouvelle détérioration de la situation macroéconomique de l'Ukraine, la Commission a proposé, en janvier 2015, une nouvelle opération d'AMF (AMF III), d'un montant maximal de 1,8 milliard d'EUR, afin d'alléger les besoins de financement extérieur de ce pays et de faciliter la mise en œuvre d'un ensemble complet de réformes. Cette opération supplémentaire, la troisième à être mise en œuvre en Ukraine depuis 2014, a porté à 3,4 milliards d'EUR le total de l'AMF de l'UE en faveur de l'Ukraine. À la suite de l'approbation par les colégislateurs en avril 2015, la première tranche (600 millions d'EUR) a été décaissée en juillet 2015. Le décaissement de la deuxième tranche (de 600 millions d'EUR également) était initialement prévu pour 2015, mais il a été reporté après que les progrès réalisés dans la mise en œuvre de plusieurs mesures de réforme ont été jugés insuffisants. Cette tranche et la troisième devraient être décaissées en 2016, pour autant que l'Ukraine respecte les conditions de politique économique et les conditions financières convenues et continue de mettre en œuvre de manière satisfaisante le programme du FMI.

3.2. Opérations dans chaque pays bénéficiaire en 2015

3.2.1. Géorgie

En août 2013, l'Union européenne a adopté une AMF en faveur de la Géorgie d'un montant maximal de 46 millions d'EUR, dont une moitié sous forme de dons et l'autre sous forme de prêts, qui sera fournie en deux tranches égales. Il s'agit là de la seconde des deux opérations d'AMF de même montant promises par l'UE lors de la conférence internationale des donateurs tenue à Bruxelles en octobre 2008, alors que la Géorgie subissait les conséquences économiques de la crise financière internationale et du bref conflit qui l'avait opposée à la Russie cette année-là.

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. Le protocole d'accord, la convention de prêt et la convention de don ont été signés par les deux parties et, le cas échéant, ratifiés par le parlement géorgien en décembre 2014.

La Géorgie satisfaisant aux conditions du programme du FMI, la première tranche de l'AMF a été décaissée en janvier (13 millions d'EUR sous forme de dons) et en avril 2015 (10 millions d'EUR sous forme de prêts). Le décaissement de la deuxième tranche (23 millions d'EUR) a été retardé en raison du report de la deuxième évaluation du programme du FMI. Le FMI s'est rendu à Tbilissi en novembre 2015 pour reprendre les négociations sur les deuxième et troisième évaluations du programme, mais les discussions ont échoué. Parallèlement, la Commission a évalué en novembre 2015 le respect des conditions de réforme spécifiques liées au décaissement de la deuxième tranche de l'AMF de l'UE et a conclu que toutes les conditions avaient été remplies. La Commission devrait donc pouvoir décaisser cette deuxième et dernière tranche dès que le conseil d'administration du FMI aura achevé l'évaluation en cours du programme.

La dégradation de la situation extérieure depuis la fin 2014 a fortement réduit les exportations et les envois de fonds de la Géorgie, ce qui a entraîné un ralentissement de la croissance du PIB, qui est passée de 4,6 % en 2014 à 2,8 % en 2015. Le lari géorgien a perdu un quart de sa valeur entre novembre 2014 et décembre 2015 et les vulnérabilités extérieures ont augmenté. Malgré le ralentissement de la demande intérieure, la forte dépréciation du lari et la baisse des prix du pétrole, le déficit courant a atteint près de 12 % du PIB en 2015, tandis que la dette extérieure a dépassé 100 % du PIB en raison d'effets de valorisation. Les réserves de change couvrent environ trois mois d'importations de l'année prochaine.

En dépit de la situation économique difficile, le gouvernement a mené dans l'ensemble une politique budgétaire responsable et une politique monétaire serrée, et il a permis au taux de change de se déprécier pour contribuer à absorber les chocs extérieurs. Le système bancaire, malgré sa forte dollarisation, reste solide et bien capitalisé, ce qui

reflète par ailleurs la surveillance et la réglementation attentives menées par la banque centrale.

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. Au début de l'année 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 en faveur de la Jordanie était destinée à compléter l'aide accordée par le FMI dans le cadre de l'accord de confirmation qui a débuté en août 2012 et a expiré trois ans plus tard. La première tranche de l'opération d'AMF (100 millions d'EUR) a été décaissée le 10 février 2015 et la deuxième (80 millions d'EUR) le 15 octobre 2015.

L'économie jordanienne a ralenti à 2,4 % en 2015, en raison de la poursuite des conflits en Iraq et en Syrie, qui ont affecté les exportations touristiques et la confiance des entreprises. Par conséquent, le taux de chômage a encore augmenté, passant de 11,9 % en 2014 à 13,8 % au cours du troisième trimestre de 2015. Du fait d'une forte baisse des prix du carburant et des transports, l'inflation s'est contractée à -0,9 % en 2015, selon les estimations.

En dépit de la baisse des prix du pétrole, l'assainissement budgétaire n'a pas progressé en 2015. Le ralentissement de l'économie, associé à des manques à gagner concernant les taxes sur la vente, a entraîné une augmentation du déficit primaire des administrations publiques (hors dons et transferts en faveur de NEPCO, la compagnie d'électricité, et à WAJ, l'autorité jordanienne de distribution d'eau), qui est passé à environ 5,2 % du PIB en 2015, contre 4,5 % du PIB en 2014. Cette situation met en lumière la fragilité de la situation budgétaire de la Jordanie, car ce pays continue à dépendre des dons étrangers, qui ont représenté quelque 1,8 % du PIB en 2015. Selon les estimations, le déficit courant (hors dons) aurait diminué pour s'établir à 11,7 % du PIB en 2015 contre 12,1 % en 2014, en raison de la baisse des prix du pétrole. En décembre 2015, les réserves de change atteignaient le niveau confortable de 14,7 milliards d'USD, soit 6,8 mois d'importations de l'année prochaine.

En août 2015, l'accord de confirmation triennal conclu avec le FMI pour un montant de 2 milliards d'USD (800 % de quotes-parts) a expiré. Depuis, les autorités jordaniennes ont engagé des discussions avec le FMI en vue de conclure un nouveau programme. Ce nouveau programme du FMI, qui devrait durer plus longtemps, devrait être en place au second semestre de 2016.

Au cours de la conférence «Soutenir la Syrie et la région» tenue à Londres le 4 février 2016, la Commission a promis 2,4 milliards d'EUR pour aider les pays touchés par la crise des réfugiés. Compte tenu de la dégradation du contexte régional et à la suite d'une demande officielle des autorités jordaniennes présentée en mars 2016, une nouvelle proposition d'AMF en faveur de la Jordanie sera présentée en 2016.

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 de l'économie kirghize lors d'une conférence internationale des donateurs organisée à Bichkek en juillet 2010. Cet engagement a abouti en décembre 2011 à une proposition de la Commission visant à octroyer à la République kirghize une AMF d'un montant maximal de 30 millions d'EUR (15 millions d'EUR sous forme de prêts, 15 millions d'EUR sous forme de dons). La décision sur cette AMF a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 22 octobre 2013. Le protocole d'accord et la convention de prêt ont été signés à la fin de l'année 2014 et ratifiés par le parlement kirghize en février 2015.

Comme cela a été indiqué, 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. Toutefois, elle était 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 première tranche de 15 millions d'EUR a été décaissée en deux parties: un don de 10 millions d'EUR en juin 2015 et un prêt de 5 millions d'EUR en octobre 2015. À la suite de la conclusion satisfaisante de l'évaluation de la conformité pour la deuxième tranche, la Commission a décaissé le volet «dons» de cette tranche (5 millions d'EUR) en faveur de la République kirghize le 10 février 2016. Le volet «prêts» (10 millions d'EUR) a été décaissé le 13 avril 2016.

L'économie kirghize résiste relativement bien et fait preuve de résilience face à la conjoncture économique extérieure défavorable, en particulier dans la région de la CEI. En 2015, à la faveur des bons résultats du secteur agricole et du secteur des services, la croissance du PIB a atteint 3,5 %, tandis que l'inflation s'est contractée à 3,4 %. La situation de la balance des paiements du pays reste fragile, du fait d'un déficit courant structurellement important. L'intensification de la crise économique russe et les piètres résultats des autres pays de la CEI ont donné un coup de frein aux exportations et ont entraîné une baisse des importations, en raison d'une diminution des envois de fonds. Par conséquent, le déficit courant reste très important (16 % du PIB en 2015). Les réserves de change totales ont diminué et s'élevaient à 1,78 milliard d'USD à la fin de 2015, soit 3,7 mois d'importations prévues, contre 1,96 milliard d'USD ou 4,4 mois à la fin de 2014. En décembre 2015, le FMI a mené à bien la première évaluation du programme au titre de l'accord triennal de facilité élargie de crédit approuvé en avril 2015. L'approbation donnée par son conseil d'administration a permis le décaissement immédiat de 9,514 millions de droits de tirage spéciaux (13,2 millions d'USD) en faveur de la République kirghize.

3.2.4. Tunisie

En juin 2013, le conseil d'administration du FMI a approuvé un accord de confirmation de 24 mois avec la Tunisie, d'un montant de 1,75 milliard d'USD. Cet accord a ensuite été prolongé jusqu'en décembre 2015. C'est dans ce contexte que la Tunisie a obtenu de l'UE une AMF supplémentaire d'un montant de 300 millions d'EUR sous forme de prêts,

qui a été approuvée en mai 2014. Un montant de 200 millions d'EUR a été décaissé en deux tranches égales, respectivement en mai et en décembre 2015. Les 100 millions d'EUR restants devraient être décaissés dans le courant de l'année 2016.

En 2015, en raison essentiellement de l'incidence économique négative des attentats terroristes (notamment sur le tourisme, le secteur des transports et les investissements) et des perturbations de la production dues aux troubles sociaux, les prévisions de croissance ont été fortement revues à la baisse: la croissance ne devrait être que de 0,5 %, contre une prévision de croissance de 3 % au début de l'année, tandis que cette situation affecte une balance des paiements et une situation budgétaire déjà fragiles, ce qui crée d'importants besoins de financement.

Le chômage reste élevé et atteint 15 %, en particulier chez les jeunes et les diplômés (plus de 30 %). L'inflation a atteint en moyenne quelque 4,4 % en 2015 et tend maintenant à diminuer. Pour ce qui est des finances publiques, après un certain degré d'assainissement budgétaire en 2014, le déficit structurel (hors coûts de recapitalisation du secteur bancaire) a augmenté en 2015, passant de 4,2 % du PIB à 4,7 % du PIB, essentiellement du fait des mesures de dépenses prises à la suite des attentats terroristes, et en dépit des économies générées par des prix du pétrole plus faibles que prévu. L'endettement des administrations publiques s'est encore accentué, atteignant 53 % du PIB en 2015, et devrait culminer à 61 % du PIB d'ici à la fin de l'année 2018, avant que la tendance ne commence à s'inverser. En outre, on devrait assister à une augmentation considérable des amortissements de la dette publique au cours des deux prochaines années.

La note de crédit de la Tunisie a été revue à la baisse à plusieurs reprises depuis 2011, la dernière fois en 2014 (ramenée de «Ba2» à «Ba3» par Moody's et de «BB» à «BB-» par Standard & Poor's). Malgré la baisse des prix du pétrole, le ralentissement de l'activité économique intérieure et l'amélioration des résultats à l'exportation, les effets négatifs des attentats terroristes sur le tourisme ont contribué au maintien d'un niveau excessivement élevé (8,8 % du PIB) du compte-courant en 2015. Selon les estimations, les réserves atteignaient un niveau proche de 7,5 milliards d'USD à la fin 2015, soit à peine trois mois d'importations.

Dans ce contexte, et à la suite de l'achèvement de la sixième évaluation du programme du FMI en septembre dernier, la Tunisie a demandé la conclusion d'un nouvel accord avec le FMI. Cet accord est actuellement en négociation et il devrait être soumis à l'approbation du conseil d'administration du FMI d'ici à la mi-2016. Les autorités tunisiennes ayant demandé une AMF supplémentaire en août 2015, la Commission a adopté en février 2016 une proposition en vue d'une nouvelle opération d'AMF, d'un montant maximal de 500 millions d'EUR sous forme de prêts.

3.2.5. *Ukraine*

Compte tenu de la dégradation rapide de la situation économique en Ukraine et de la fragilité de sa balance des paiements, la Commission a proposé en janvier 2015 une nouvelle opération d'AMF, composée d'un prêt d'un montant maximal de 1,8 milliard d'EUR, à décaisser en trois tranches égales de 600 millions d'EUR chacune. Cette proposition faisait suite à deux programmes d'AMF («AMF I» et «AMF II») d'un

montant total de 1,61 milliard d'EUR lancés en 2014. La première tranche au titre de la nouvelle opération («AMF III») a été décaissée en juillet 2015. Ce décaissement faisait suite à celui de la dernière tranche (250 millions d'EUR) du programme AMF I, effectué en avril 2015. Au total, c'est une assistance macrofinancière de 850 millions d'EUR qui a été mise à la disposition de l'Ukraine en 2015.

Ces décaissements sont devenus possibles après que l'Ukraine eut conclu un nouveau programme de quatre ans avec le FMI en mars 2015. Le décaissement de la deuxième tranche de l'opération AMF III a cependant été retardé. Comme cela a été indiqué, ce report était dû à l'absence de mise en œuvre de certaines des mesures convenues. Pour autant que l'Ukraine mette en œuvre effectivement et en temps utile les mesures liées à l'opération AMF III et continue de progresser vers la conformité avec le programme du FMI, la Commission est prête à décaisser les deux dernières tranches, d'un montant total de 1,2 milliard d'EUR, de l'AMF III en 2016.

En 2015, la récession en Ukraine s'est intensifiée. La baisse du PIB réel a atteint 9,9 % en termes réels, contre 6,6 % l'année précédente. La baisse de la production a été alimentée par la faible confiance des consommateurs et par la perte de capacités productives résultant du conflit dans l'est. À la faveur de l'accalmie du conflit et de la mise à disposition d'une aide financière internationale considérable, l'économie ukrainienne a affiché des signes de stabilisation économique au deuxième semestre.

Une crise monétaire aiguë au début de 2015, conjuguée à une forte augmentation des prix du gaz et de l'électricité, a tiré vers le haut l'indice des prix à la consommation, qui a atteint 48,7 % en moyenne en 2015. L'environnement de forte inflation a favorisé une croissance des recettes budgétaires en termes nominaux et, associé à des politiques de dépenses prudentes, il a contribué à une réduction considérable du déficit budgétaire consolidé, qui s'est établi à 1,6 % du PIB en 2015. Malgré l'assainissement budgétaire, la dette publique a augmenté de 10 points de pourcentage sur l'année, pour atteindre 79,4 % du PIB à la fin de l'année 2015, du fait de la dépréciation continue de la monnaie ukrainienne.

L'ajustement extérieur de l'Ukraine s'est poursuivi en 2015 et le déficit courant a diminué pour atteindre 0,2 % du PIB à la suite d'une forte contraction des importations, plus importante que la baisse parallèle des exportations (en volume et en prix). Les sorties de capitaux privés ont ralenti au cours de l'année, à mesure que la situation macroéconomique se stabilisait. Parallèlement, les flux d'aide publique ont permis à l'Ukraine de reconstituer ses réserves de change brutes, qui atteignaient 13,3 milliards d'USD à la fin de l'année 2015 contre 7,5 milliards d'USD l'année d'avant. Dans le cadre du programme du FMI, l'Ukraine a conclu avec des créanciers privés un accord sur la restructuration de quelque 19 milliards d'USD de dette. Outre un report des échéances, cet accord a permis d'alléger la dette d'environ 3 milliards d'USD.

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 2015, la Commission a lancé une évaluation opérationnelle en Moldavie, dans la perspective d'une éventuelle nouvelle opération d'AMF. Cette évaluation s'est achevée en février 2016.

4.2. Évaluations ex post

Conformément au règlement financier de l'Union, la Commission effectue des évaluations ex post⁴ 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;
- ii. évaluer la valeur ajoutée de l'action 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. Aucune évaluation ex post n'a été lancée en 2015.

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

Le programme des opérations d'AMF pour l'année 2016 est le suivant:

- i. mise en œuvre des opérations d'AMF en cours décrites ci-dessus. Cela inclut le décaissement des dernières tranches des opérations en Géorgie,

⁴ 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.

en République kirghize et en Tunisie, ainsi que celui des deux dernières tranches de la troisième opération en Ukraine;

- ii. approbation d'éventuels nouveaux programmes, sur la base des demandes reçues à ce jour (Tunisie, Jordanie, Moldavie, Arménie et Égypte).

Comme cela a été indiqué ci-dessus, les opérations d'AMF existantes en faveur de la Géorgie, de la République kirghize et de la Tunisie ainsi que l'AMF III en faveur de l'Ukraine devraient être intégralement décaissées en 2016. Toutefois, la mise en œuvre intégrale des opérations en faveur de la Géorgie et de la Tunisie est subordonnée au respect des conditions de politique définies dans chaque protocole d'accord et à la mise en œuvre satisfaisante du programme du FMI.

En août 2015, la Commission a reçu une demande d'AMF supplémentaire des autorités tunisiennes, qui ont réitéré leur demande en décembre 2015. Compte tenu des répercussions importantes de la situation en matière de sécurité sur l'économie et les besoins de financement extérieur de la Tunisie, qui touchent ce pays alors qu'il traverse une période de consolidation de sa transition politique, la Commission a adopté le 12 février 2016 une proposition relative à une deuxième opération d'AMF, d'un montant maximal de 500 millions d'EUR sous forme de prêts. L'approbation par les colégislateurs devrait avoir lieu d'ici à la mi-2016.

Du fait de la dégradation des conditions économiques et financières en Moldavie, une demande d'AMF des autorités moldaves a été reçue en août 2015. Une éventuelle opération d'AMF serait subordonnée à la conclusion d'un nouveau programme avec le FMI. Cependant, la persistance de l'instabilité politique a retardé les discussions en vue d'un nouveau programme du FMI et l'adoption d'une proposition de la Commission concernant une nouvelle opération d'AMF en faveur de la Moldavie.

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 une proposition de la Commission pour l'octroi d'une AMF, en dépit de l'approbation d'un nouvel accord de financement avec le FMI le 7 mars 2014. La situation reste cependant fragile et la Commission continue de suivre 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. En outre, elle a 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 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.

Comme cela a été indiqué ci-dessus, au cours de la conférence «Soutenir la Syrie et la région» tenue à Londres le 4 février 2016, la Commission a promis 2,4 milliards d'EUR pour aider les pays touchés par la crise des réfugiés. Dans ce contexte, et compte tenu du contexte régional, de plus en plus difficile, les autorités jordaniennes ont manifesté leur

intérêt pour une opération d'AMF de suivi et une lettre officielle demandant une telle assistance a été reçue en mars 2016.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des engagements et paiements de dons AMF pour les années 2014, 2015 et (à titre provisoire) 2016. Les prévisions pour 2016 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 3 006 millions d'EUR à la fin de l'année 2015. Cette somme est garantie par le budget de l'Union, par l'intermédiaire du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures⁵, qui couvre également les opérations de financement extérieur de la BEI et les prêts Euratom. Le Fonds de garantie est provisionné par le budget de l'UE à un taux de 9 % de l'encours total des passifs à la fin de chaque année, avec un décalage toutefois de deux ans. Le montant des décaissements de prêts AMF devrait atteindre environ 1,7 milliard d'EUR en 2016, ce qui correspondrait à un provisionnement du Fonds de garantie d'environ 149 millions d'EUR en 2018. Ces chiffres ne tiennent pas compte toutefois des éventuelles nouvelles opérations d'AMF pour lesquelles la Commission n'a pas encore présenté de propositions.

⁵ Pour plus d'informations, voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les garanties couvertes par le budget général.

Engagements et paiements pour les dons AMF, décaissements des prêts AMF 2014-2016 (EUR)

	2014	2015	2016 (provisoire)
Crédits d'engagement budgétés pour les dons	60 000 000	77 955 000	79 669 000
Évaluations opérationnelles, évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA), évaluations ex post	181 874	62 900	400 000
AMF République kirghize (décision adoptée)	15 000 000		
AMF Géorgie (décision adoptée)	23 000 000		
Autres opérations d'AMF possibles			À préciser
Total des engagements	38 181 874	62 900	400 000
Crédits budgétaires non engagés	21 818 126	77 892 100	79 269 000
Crédits de paiement budgétés pour les dons	52 153 011	74 396 314	64 606 100
Évaluations opérationnelles, évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA), évaluations ex post	179 806	29 806	62 900
AMF République kirghize (décision adoptée)		10 000 000	5 000 000
AMF Géorgie (décision adoptée)		13 000 000	10 000 000
Autres opérations d'AMF possibles			À préciser
Total des paiements	179 806	23 029 806	15 062 900
Crédits pour les paiements de dons non utilisés	51 973 205	51 366 508	49 543 200
Décaissements de prêts AMF			
Ukraine I (décision adoptée)	360 000 000	250 000 000	
Ukraine II (décision adoptée)	1000 000 000		
Géorgie (décision adoptée)		10 000 000	13 000 000
Jordanie (décision adoptée)		180 000 000	
Tunisie (décision adoptée)		200 000 000	100 000 000
République kirghize (décision adoptée)		5 000 000	10 000 000
Ukraine III (décision adoptée)		600 000 000	1200 000 000
Tunisie II (proposition adoptée)*			350 000 000
Autres opérations d'AMF possibles			À préciser
Total des décaissements de prêts AMF	1360 000 000	1245 000 000	1673 000 000

* Sur les trois tranches, seules deux devraient être décaissées en 2016. Le décaissement de la dernière tranche est prévu pour 2017.