



Bruxelles, le 29.6.2018
COM(2018) 511 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2017

{SWD(2018) 361 final}

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	2
2	OPERATIONS D’ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2017	3
2.1	Présentation générale.....	3
2.2	Opérations d’AMF dans les différents pays bénéficiaires en 2017	5
2.2.1	<i>Géorgie</i>	5
2.2.2	<i>Jordanie</i>	5
2.2.3	<i>Moldavie</i>	6
2.2.4	<i>Tunisie</i>	7
2.2.5	<i>Ukraine</i>	8
2.3	Vue d’ensemble des réformes soutenues par les opérations d’AMF.....	9
3	GARANTIR LE BON USAGE DES FONDS DE L’AMF: EVALUATIONS OPERATIONNELLES, EVALUATIONS EX POST ET AUDITS	10
3.1	Évaluations opérationnelles.....	10
3.2	Évaluations ex post.....	10
3.3	Audits	11
4	DEVELOPPEMENTS GENERAUX LIÉS À L’INSTRUMENT D’AMF.....	12
4.1	Fonctionnement de l’instrument d’AMF.....	12
4.2	Évolutions futures: l’AMF dans le prochain cadre financier pluriannuel	13
5	NOUVELLES DEMANDES D’ASSISTANCE ET FUTURES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION – SITUATION BUDGETAIRE	13

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2017

1 INTRODUCTION

L'assistance macrofinancière (AMF) est un instrument financier¹ 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. Son principal objectif est de restaurer la stabilité macroéconomique et financière dans les pays candidats et candidats potentiels et dans les pays du voisinage européen, tout en encourageant les ajustements macroéconomiques et les réformes structurelles. 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'Union européenne.

L'AMF est subordonnée à l'existence d'un programme d'ajustement et de réforme convenu avec le Fonds monétaire international (FMI), qu'elle doit compléter, ainsi qu'au respect des droits de l'homme et à l'existence de mécanismes démocratiques effectifs dans le pays bénéficiaire. Elle est versée par tranches dépendant strictement de la bonne mise en œuvre de mesures de réforme solides visant à remettre l'économie du pays bénéficiaire sur une trajectoire durable 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. Dans un contexte d'instabilité macroéconomique et politique persistante dans le voisinage de l'UE, l'AMF est généralement reconnue comme un instrument efficace de riposte aux crises, permettant à l'Union d'intervenir de manière visible et souple, avec un levier considérable.

Au cours des neuf dernières années, les volumes d'AMF ont augmenté, passant de 1,5 milliard d'EUR en engagements pour la période 2000-2008 à 5,2 milliards d'EUR depuis 2009. Les bouleversements politiques et économiques intervenus dans les pays partenaires arabes du pourtour méditerranéen ont entraîné une hausse de la demande d'AMF depuis 2012 et des opérations d'AMF sont actuellement en cours de mise en œuvre en Jordanie et en Tunisie. Dans l'intervalle, 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, ce sont au total 3,4 milliards d'EUR qui ont été mis à la disposition de l'Ukraine au titre de trois opérations d'AMF, ce qui représente l'assistance financière la plus importante jamais accordée à un pays tiers en un laps de temps aussi court.

En réponse à l'instabilité géopolitique et économique persistante dans la région, le volume maximal pour les prêts au titre de l'AMF a été porté de 0,5 milliard d'EUR à 2 milliards d'EUR par an pour la période restante du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

¹ La base juridique de l'assistance macrofinancière aux pays tiers autres que les pays en développement est l'article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

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 une analyse plus détaillée du contexte macroéconomique et de la mise en œuvre de chaque opération d'AMF.

2 OPERATIONS D'ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2017

2.1 Présentation générale

L'année 2017 a été marquée par l'achèvement des opérations d'AMF en faveur de la Géorgie et de la Tunisie, qui avaient été retardées pour des raisons échappant au contrôle de l'UE, ainsi que par les progrès réalisés dans la mise en œuvre des nouveaux programmes d'assistance macrofinancière en Jordanie et en Tunisie, approuvés en 2016. En septembre 2017, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une décision visant à fournir une assistance macrofinancière à la Moldavie, et la Commission a proposé une nouvelle opération en faveur de la Géorgie. Enfin, le troisième programme d'AMF en Ukraine a expiré en janvier 2018 sans que la dernière tranche ait été décaissée, étant donné que les progrès dans la mise en œuvre des réformes structurelles convenues étaient insuffisants.

En 2017, la mise en œuvre des programmes d'AMF s'est présentée comme suit:

- **AMF II à la Géorgie:** en août 2013, l'Union a approuvé une opération d'AMF d'un montant maximal de 46 millions d'EUR en faveur de la Géorgie², qui devait être décaissée en deux tranches égales de 23 millions d'EUR (10 millions d'EUR sous forme de dons et 13 millions d'EUR sous forme de prêts). La première tranche a été décaissée en 2015; en raison de l'absence de progrès dans le cadre du programme convenu avec le FMI, la deuxième n'a été versée qu'en mai 2017.
- **AMF II à la Jordanie:** le 14 décembre 2016, les colégislateurs ont adopté une décision³ visant à accorder à la Jordanie une AMF supplémentaire (AMF II) d'un montant maximal de 200 millions d'EUR, exclusivement sous forme de prêts, faisant suite à l'opération de 180 millions d'EUR achevée en 2015. Le protocole d'accord entre l'UE et la Jordanie a été signé le 19 septembre 2017. L'aide sera décaissée en deux tranches: la première tranche de 100 millions d'EUR a été versée en octobre 2017 et la deuxième tranche devrait l'être au cours du deuxième trimestre de 2018.
- **AMF à la Moldavie:** le 13 septembre 2017, les colégislateurs ont adopté une décision visant à accorder à la Moldavie une AMF d'un montant maximal de 100 millions d'EUR, dont 40 millions d'EUR au maximum seront fournis sous forme de dons et 60 millions d'EUR au maximum sous forme de prêts. Le protocole d'accord entre l'UE et la Moldavie a été signé le 24 novembre 2017. L'aide sera décaissée en trois tranches.

² Décision n° 778/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à la Géorgie (JO L 218 du 14.8.2013, p. 15).

³ Décision (UE) 2016/2371 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 portant attribution d'une nouvelle assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie (JO L 352 du 23.12.2016, p. 18).

- **AMF I et II à la Tunisie:** le premier programme d'assistance macrofinancière, d'un montant de 300 millions d'EUR, a été adopté en mai 2014⁴ et décaissé en trois tranches sur la période 2015-2017. Le 6 juillet 2016, l'UE a approuvé une AMF supplémentaire en faveur de la Tunisie, d'un montant maximal de 500 millions d'EUR sous forme de prêts⁵ devant être décaissés en trois tranches. La première tranche de 200 millions d'EUR du programme AMF II a été versée le 25 octobre 2017 et les deux autres tranches devraient être mises à disposition dans le courant de l'année 2018.
- **AMF III à l'Ukraine:** une troisième opération d'un montant maximal de 1,8 milliard d'EUR sous forme de prêts a été approuvée par les colégislateurs en avril 2015. En y ajoutant les deux opérations mises en œuvre entre mai 2014 et avril 2015⁶, ce sont au total 3,4 milliards d'EUR d'AMF qui ont été mis à la disposition de l'Ukraine depuis le début de la crise. Après le décaissement de la première tranche de l'opération (600 millions d'EUR) en juillet 2015, la deuxième tranche de 600 millions d'EUR a été versée en avril 2017 suite aux mesures prises par les autorités fin 2016 et début 2017. Un certain nombre d'engagements politiques attachés à la troisième et dernière tranche de 600 millions d'EUR, y compris en ce qui concerne la lutte contre la corruption, n'avaient pas été mis en œuvre au moment où la période de mise à disposition de l'aide a expiré en janvier 2018. De ce fait, la Commission n'a pas été en mesure de débloquer la dernière tranche au titre de l'AMF III, et le versement a été annulé officiellement le 17 janvier 2018.

En 2017, 1,01 milliard d'EUR ont été versés au total. Les annexes 1A et 1B fournissent des informations plus précises sur les montants effectivement décaissés par pays et par région à la fin du mois de décembre 2017.

Deux nouveaux programmes d'assistance macrofinancière étaient par ailleurs en cours de préparation:

- **AMF III à la Géorgie:** à la suite d'une demande présentée par le gouvernement de la Géorgie, la Commission a adopté, le 29 septembre 2017, une proposition de nouveau programme d'AMF d'un montant maximal de 45 millions d'EUR. L'AMF proposée, qui a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil en avril 2018, est constituée d'une enveloppe de 35 millions d'EUR sous forme de prêts et de 10 millions d'EUR sous forme de dons, à verser en deux tranches en 2018.
- **AMF IV à l'Ukraine:** le 29 novembre 2017, la Commission a reçu une demande officielle pour une nouvelle opération d'AMF en Ukraine. Le 9 mars 2018, la Commission a présenté une proposition visant à octroyer une AMF supplémentaire de 1 milliard d'EUR à l'Ukraine sous la forme de prêts, qui serait versée en deux tranches sur la période 2018-2019.

⁴ Décision n° 534/2014/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 accordant une assistance macrofinancière à la République tunisienne (JO L 151 du 21.5.2014, p. 9).

⁵ Décision (UE) 2016/1112 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à la Tunisie (JO L 186 du 9.7.2016, p. 1).

⁶ Décision (UE) 2015/601 du Parlement européen et du Conseil du 15 avril 2015 portant attribution d'une assistance macrofinancière à l'Ukraine (JO L 100 du 17.4.2015, p. 1).

2.2 Opérations d'AMF dans les différents pays bénéficiaires en 2017

2.2.1 Géorgie

Les perspectives macroéconomiques de la Géorgie restent fragiles. Malgré une augmentation de la croissance du PIB en 2017, l'économie géorgienne est exposée à des risques découlant de déséquilibres extérieurs (notamment un fort déficit de la balance courante et une dette extérieure importante) et du niveau insuffisant des réserves de change.

La croissance du PIB de la Géorgie a atteint 4,8 % sur la période allant de janvier à novembre 2017 et devrait dépasser 4 % pour l'ensemble de l'année 2017, sous l'effet d'une reprise de la demande extérieure et intérieure et d'un accroissement de l'investissement. La croissance économique plus rapide que prévu enregistrée l'an dernier succède à une période de ralentissement de 2 ans provoquée par des chocs extérieurs, en particulier le ralentissement de l'activité économique dans la région. Grâce aux recettes supplémentaires qui en découlent, le déficit public devrait tomber à 3,5 % du PIB en 2017, par rapport à 4,1 % en 2016. La dette publique de la Géorgie devrait avoir baissé en 2017 pour s'établir à environ 42 % du PIB (45 % en 2016). La situation de la balance des paiements de la Géorgie reste pourtant fragile, en raison d'un important déficit de la balance courante (d'environ 10 % prévus en 2017) et d'une dette extérieure élevée (107 % prévus en 2017). Les réserves de change de la Géorgie ont été globalement stables en termes absolus depuis 2011, atteignant un montant total de 3,0 milliards d'USD à la fin de 2017 (environ 3 mois de couverture des importations), mais ces réserves doivent être augmentées et sont actuellement inférieures au niveau jugé adéquat par le FMI.

Dans ce contexte, la Géorgie et le FMI ont approuvé un accord élargi de trois ans (2017-2020) au titre du mécanisme élargi de crédit à hauteur de 285 millions d'USD en avril 2017. Après la première évaluation de ce programme en octobre 2017, le FMI a confirmé que le programme était sur la bonne voie et que la Géorgie remplissait tous les objectifs correspondants. La deuxième évaluation du programme de la Géorgie soutenu par le FMI est prévue pour avril 2018.

Les première et deuxième opérations d'assistance macrofinancière en faveur de la Géorgie avaient été promises lors de la conférence internationale des donateurs à Bruxelles en octobre 2008, à la suite du conflit militaire qui a opposé le pays à la Russie en août 2008. La deuxième opération de 46 millions d'EUR, versée pour moitié sous forme de dons et pour moitié sous forme de prêts, a été mise en œuvre sur la période 2015-2017, la dernière tranche ayant été versée en mai 2017.

Après l'achèvement de cette deuxième opération, le gouvernement géorgien a demandé une nouvelle assistance macrofinancière à l'Union européenne en juin 2017. En septembre 2017, la Commission a présenté au Parlement européen et au Conseil une proposition d'AMF d'un montant maximal de 45 millions d'EUR, dont 35 millions d'EUR seraient versés sous forme de prêts et 10 millions d'EUR sous forme de dons. Suite à l'adoption de la décision par le Parlement européen et le Conseil et à la signature du protocole d'accord, l'AMF en faveur de la Géorgie devrait être décaissée en deux tranches en 2018.

2.2.2 Jordanie

L'économie de la Jordanie a continué de pâtir des répercussions de la crise en Syrie et en Irak: le blocage des routes commerciales et la baisse des investissements directs étrangers ainsi que des recettes extérieures ont freiné la croissance et pesé sur la situation

budgétaire et extérieure de la Jordanie. En outre, le conflit syrien a provoqué un afflux de quelque 1,3 million de réfugiés syriens en Jordanie, ce qui a accru la pression sur la situation budgétaire, les services publics et les infrastructures de ce pays.

En 2017, la croissance s'est maintenue à de faibles niveaux (environ 2,2 %), tandis que le taux de chômage a augmenté pour atteindre 18,5 % au troisième trimestre de l'année (2016: 15,3 %). Le déficit budgétaire global (dons inclus) a été ramené à 2,6 % du PIB, grâce aux mesures fiscales égales à 1,5 % du PIB que les autorités nationales ont prises au début de l'année 2017. En dépit des progrès, la situation budgétaire reste dépendante des subventions étrangères, dont le montant s'est élevé à 2,9 % du PIB en 2017. De même, malgré un ajustement au cours de ces dernières années, le déficit de la balance courante reste très important (environ 11,7 % du PIB en 2017), hors dons provenant de l'étranger.

Le 24 août 2016, le conseil d'administration du FMI a approuvé un programme de trois ans dans le cadre d'un mécanisme élargi de crédit (MEDC) à hauteur de 723 millions d'USD (150 % de la quote-part du pays), ce qui est nettement inférieur au montant de 2 milliards d'USD (soit 800 % de la quote-part) de l'accord de confirmation de trois ans qui s'est achevé en août 2015. La première évaluation du programme du FMI s'est terminée avec succès en juin 2017; la deuxième était initialement prévue pour septembre 2017, mais elle n'a pas encore été achevée en raison des discussions prolongées sur la réalisation de certaines conditions du FMI.

Par ailleurs, le 14 décembre 2016, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une décision établissant un deuxième programme d'assistance macrofinancière (AMF II) d'un montant de 200 millions d'EUR sous forme de prêts. Le programme AMF II, qui s'ajoute aux 180 millions d'EUR de l'AMF I décaissés en 2015, aidera la Jordanie à faire face à ses besoins accrus de financement extérieur et budgétaire, liés dans une large mesure à l'instabilité régionale, notamment la présence d'un grand nombre de réfugiés syriens en Jordanie.

Le protocole d'accord et la convention de prêt de l'AMF II ont été signés le 19 septembre 2017. Le protocole d'accord définit un programme de réformes ambitieux en relation avec chacune des deux tranches à décaisser au titre de l'assistance macrofinancière. Les domaines dans lesquels des conditions ont été imposées comprennent des réformes visant à: i) rendre le système fiscal plus transparent et à améliorer le recouvrement des impôts; ii) renforcer la gestion des finances publiques, le système de sécurité sociale et le marché du travail; iii) faciliter les investissements et les échanges commerciaux; et iv) améliorer les performances du secteur de l'eau.

La Commission a décaissé la première tranche de 100 millions d'EUR le 25 octobre 2017. Le versement de la seconde tranche n'a pas été possible, compte tenu de l'insuffisance des progrès accomplis jusqu'à présent dans quatre domaines (la loi relative à l'impôt sur le revenu, les exonérations fiscales, la passation de marchés publics et la loi sur les bureaux d'audit).

2.2.3 *Moldavie*

Un scandale de fraude bancaire de grande ampleur a éclaté en novembre 2014, faisant apparaître au grand jour de graves problèmes de gouvernance et entraînant à sa suite une instabilité politique. Ces événements ont provoqué un ralentissement de la croissance économique en Moldavie, la suspension de l'appui budgétaire de ses partenaires internationaux et une dégradation de la situation budgétaire et de la balance des paiements. Le PIB de la Moldavie a reculé de 0,5 % en 2015, et ce n'est qu'en 2016 que l'économie a renoué avec la croissance (4,1 %). En 2017-2019, cette croissance devrait

rester de l'ordre de 3,5 % à 4 %, soutenue par la consommation et des mesures de relance budgétaire. Les pressions inflationnistes ont été maîtrisées, l'inflation annuelle devrait rester stable à 6,5 % en 2017, avant de baisser à 4,4 % en 2018. L'amélioration de la demande extérieure et des prix a permis de stimuler la croissance des exportations. En revanche, un retour à des prix à l'importation plus élevés pour les matières premières et la reprise de la demande intérieure ont entraîné une aggravation du déficit courant, qui représentait 6 % du PIB en 2017. En 2017, les envois de fonds des travailleurs émigrés ont commencé à se redresser par rapport à 2016. La stabilité financière a été préservée; de vastes efforts visant à nettoyer le secteur sont en cours, notamment en vue d'améliorer la transparence de l'actionnariat et le diagnostic relatif aux banques.

Dans le sillage de la crise de 2014, la Moldavie a demandé l'intervention du FMI, et l'accord sur une FEC / un MEDC sur trois ans à hauteur de 183 millions d'USD a été approuvé par le FMI en novembre 2016. Après l'achèvement de la deuxième évaluation du programme en décembre 2017, le FMI a confirmé que le programme était globalement en voie de réalisation.

Le gouvernement moldave a également réitéré sa demande de nouvelle assistance macrofinancière de l'UE en mars 2016. Le 13 janvier 2017, la Commission a proposé une AMF en faveur de la Moldavie d'un montant maximal de 100 millions d'EUR, dont 60 millions d'EUR sous forme de prêts et 40 millions d'EUR sous forme de dons. Le 13 septembre 2017, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la décision relative à l'octroi de cette AMF, qui a pour objectif d'aider la Moldavie à couvrir une partie de ses besoins résiduels de financement extérieur et à réduire les fragilités de son économie en matière budgétaire et de balance des paiements au cours des deux prochaines années.

Le 24 novembre 2017, le protocole d'accord, la convention de prêt et la convention de subvention ont été signés avec les autorités moldaves. La Moldavie a fait savoir qu'elle avait mené à bien les procédures nationales pour l'entrée en vigueur des trois accords le 18 janvier 2018. Le protocole d'accord définit un programme de réformes ambitieux en relation avec chacune des trois tranches à décaisser au titre de l'assistance macrofinancière. Les conditions imposées concernent: i) des réformes en vue de renforcer la gouvernance du secteur financier, la gestion des finances publiques et la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent; ii) la réforme du secteur de l'énergie; et iii) des mesures d'accompagnement destinées à renforcer le système de sécurité sociale, à améliorer le climat d'investissement et à soutenir la mise en œuvre de l'accord de libre-échange approfondi et complet.

2.2.4 Tunisie

Depuis la révolution de 2011, la Tunisie fait face à un ralentissement de l'activité économique et à des problèmes de balance des paiements de plus en plus graves. Ce phénomène est dû au réajustement nécessaire de l'économie après le changement de régime et une série d'attentats terroristes en 2015, qui a fortement touché certains des secteurs clés du pays (comme le tourisme et les transports par exemple). En 2017, l'économie tunisienne a montré quelques signes de reprise, avec une prévision de croissance du PIB d'environ 2 % après 2 ans de croissance quasi nulle (0,8 % en 2015 et 1,1 % en 2016). L'inflation a augmenté tout au long de l'année, dépassant 6 % en fin d'année, contre 4,2 % à la fin de 2016. L'état des finances publiques s'est détérioré au fil des ans, principalement en raison des augmentations des dépenses (en particulier en matière de salaires), qui n'ont pas été suffisamment compensées par la croissance encourageante des recettes due aux réformes fiscales mises en œuvre depuis 2016. Le déficit public est estimé à plus de 6 % du PIB pour 2017, tandis que la dette devrait atteindre 70 % en fin d'année. En outre, la position extérieure s'est dégradée récemment,

avec un déficit de la balance courante proche de 10 % du PIB, ce qui a réduit le niveau des réserves à environ 90 jours d'importations à la fin de 2017, et une dette extérieure globale d'environ 70 % du PIB.

La Tunisie a conclu pour la première fois un accord de confirmation avec le FMI en juin 2013, pour un montant de 1,75 milliard d'USD. Cet accord a pris fin en décembre 2015. Un deuxième programme du FMI dans le cadre du mécanisme élargi de crédit a été lancé en mai 2016 pour un montant de 2,9 milliards d'USD sur 48 mois. En raison de certains retards dans la mise en œuvre des réformes, seules deux tranches du MEDC (d'environ 320 millions d'USD chacune) ont été décaissées jusqu'à présent, au moment du lancement du programme et à l'issue de la première évaluation en juin 2017. La deuxième évaluation s'est soldée par un accord au niveau technique intervenu en décembre 2017 et a été approuvée par le conseil d'administration le 23 mars 2018.

La première opération d'assistance macrofinancière (AMF I), d'un montant de 300 millions d'EUR, a été approuvée par les colégislateurs en mai 2014; elle a été lancée en mars 2015 et le dernier décaissement a été effectué en juillet 2017. Entre temps, à la suite des attentats terroristes survenus en 2015 et de l'aggravation de la crise, les autorités tunisiennes ont demandé une deuxième opération d'AMF (AMF II) en août de la même année. Cette opération a été approuvée par les colégislateurs en juillet 2016. L'opération d'AMF II se compose d'un prêt de 500 millions d'EUR qui sera versé en trois tranches de 200 millions d'EUR, 150 millions d'EUR et 150 millions d'EUR. La première tranche, qui ne dépendait d'aucune condition de protocole d'accord, a été versée le 25 octobre 2017. Les mesures de politique exigées pour les deuxième et troisième versements portent sur des domaines de réforme clés, tels que la fonction publique et la gestion des finances publiques au sens large, le système fiscal, les politiques sociales et de l'emploi, le secteur bancaire et l'environnement des entreprises. Si toutes les mesures correspondantes sont respectées, les décaissements pourraient être effectués avant la fin de l'année 2018.

2.2.5 Ukraine

En 2014 et 2015, l'économie ukrainienne a été frappée par une profonde récession, engendrant une contraction du PIB réel de 6,6 % et de 9,8 %, respectivement. Bien que la crise soit le reflet des faiblesses macroéconomiques et structurelles de l'Ukraine, elle a été déclenchée par le conflit que les actions de déstabilisation menées par la Russie dans l'est du pays ont provoqué et qui s'est traduit par une perte de confiance et une dégradation de la capacité productive du pays. La combinaison d'une forte réaction des autorités et d'un vaste ensemble de mesures de soutien international a aidé l'économie ukrainienne à renouer avec la croissance en 2016 (2,3 %). La reprise s'est poursuivie en 2017, l'Ukraine ayant enregistré une croissance de 2,3 % sur les trois premiers trimestres de l'année (par rapport aux trois premiers trimestres de 2016). L'investissement et la consommation des ménages ont été les principaux moteurs de la croissance en 2017, soutenus par une hausse des salaires et la stabilisation du taux de change. La viabilité des finances publiques s'est également améliorée avec la stabilisation de la dette publique à un niveau estimé à 75,6 % du PIB à la fin de 2017, en partie grâce aux efforts d'assainissement budgétaire du gouvernement au cours des 3 dernières années. Malgré l'amélioration de la situation économique de l'Ukraine depuis 2015, un certain nombre de vulnérabilités extérieures persistent. Celles-ci sont notamment imputables à une reconstitution plus lente que prévu des réserves de change de l'Ukraine, à la dépendance du pays vis-à-vis des exportations de produits de base et au fait que son endettement extérieur demeure élevé.

En réponse à la demande de soutien financier de l'Ukraine, le FMI a approuvé, en mars 2015, un mécanisme élargi de crédit d'une durée de quatre ans et d'un montant de 17,5 milliards d'USD. Il arrivera à expiration en mars 2019. Un montant total de 8,5 milliards d'USD a déjà été versé dans le cadre de ce programme, avec parfois un retard important dû à la mise en œuvre insuffisante des réformes. L'achèvement de l'évaluation du programme en cours, qui se fait attendre depuis le milieu de l'année 2017 et pourrait ouvrir la voie à un décaissement de 1,9 milliard d'USD, dépend de la capacité de l'Ukraine à mener à leur terme un certain nombre d'actions déjà engagées.

Le soutien de l'UE à l'Ukraine fait partie intégrante du plan d'aide financière international établi par le FMI, avec 3,4 milliards d'EUR d'assistance macrofinancière de l'UE mis à la disposition de l'Ukraine. Sur ce montant, 2,8 milliards d'EUR ont été déboursés en 2014-2017, dont 1,6 milliard dans le cadre des deux premières opérations d'AMF et deux tranches de 600 millions d'EUR dans le cadre d'une troisième opération d'AMF. Une dernière tranche de 600 millions d'EUR a été mise à la disposition de l'Ukraine au titre du troisième programme d'assistance macrofinancière, sous réserve de la mise en œuvre des 21 mesures politiques convenues dans le protocole d'accord. L'Ukraine a respecté 17 des engagements auxquels était subordonné le décaissement de cette tranche (notamment ceux concernant les réformes de la gestion des finances publiques, de l'administration publique, du secteur de l'énergie et de l'appareil judiciaire). En revanche, quatre mesures n'avaient pas été mises en œuvre lorsque la période de validité de l'AMF a expiré. Deux d'entre elles concernaient la lutte contre la corruption, notamment la mise en place d'un mécanisme destiné à vérifier les déclarations de patrimoine des fonctionnaires. En conséquence, le décaissement de la troisième tranche de l'AMF a été annulé le 18 janvier 2018.

À la suite d'une demande de l'Ukraine, la Commission a présenté le 9 mars 2018 une proposition en vue de fournir à ce pays une AMF supplémentaire de 1 milliard d'EUR sous forme de prêts à décaisser en deux tranches sur la période 2018-2019.

2.3 Vue d'ensemble des réformes soutenues par les opérations d'AMF

Les critères de réforme structurelle figurant dans les protocoles d'accord énoncent les mesures que le pays bénéficiaire doit prendre afin de renforcer la stabilité macroéconomique et financière ainsi que la soutenabilité de sa balance des paiements.

Pour les programmes d'assistance macrofinancière mis en œuvre en 2017, le nombre et le type des conditions convenues n'ont pas été identiques dans les pays du voisinage oriental et du voisinage méridional. Dans le voisinage oriental, les conditions les plus fréquentes avaient pour finalité l'amélioration de la gouvernance du secteur public, puis l'amélioration du climat des affaires, la réforme du secteur de l'énergie et la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent. Dans les pays du voisinage méridional, les conditions figurant dans les protocoles d'accord ont été moins nombreuses et ciblaient davantage la gouvernance du secteur public, les systèmes de protection sociale et de sécurité sociale et le marché du travail.

	Gouvernance du secteur public	Lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent	Secteur de l'énergie	Climat des affaires	Secteur financier	Sécurité sociale et marché du travail	Autres
Géorgie II	2	0	0	2	2	2	0

Jordanie II	6	0	0	0	0	4	1
Moldavie	5	6	5	7	5	0	0
Tunisie I	2	0	0	2	2	2	1
Tunisie II	5	0	0	2	1	6	1
Ukraine III	14	4	6	6	2	4	0
Voisinage oriental	21	10	11	15	9	6	0
Voisinage méridional	13	0	0	4	3	12	3

3 GARANTIR LE BON USAGE DES FONDS DE L'AMF: EVALUATIONS OPERATIONNELLES, EVALUATIONS EX POST ET AUDITS

3.1 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 des assurances raisonnables 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 sur la manière dont les ministères des finances et les banques centrales sont organisés et la nature des procédures qu'ils mettent en œuvre, ainsi que, plus spécifiquement, la manière dont sont gérés les 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 leurs programmes de travail et à l'efficacité de leurs contrôles. Les procédures de passation des marchés publics au niveau central sont également examinées.

En 2017, la Commission a réalisé une évaluation opérationnelle en Géorgie, dans la perspective de la nouvelle opération d'AMF. L'évaluation a été achevée en décembre 2017 et a conclu que les procédures en Géorgie fournissaient des garanties suffisantes pour lancer l'opération d'AMF envisagée.

3.2 Évaluations ex post

Conformément au règlement financier de l'Union, la Commission effectue des évaluations ex post⁷ après l'achèvement des programmes d'AMF afin d'évaluer leur incidence. Les principaux objectifs sont les suivants:

- 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.

Les rapports des contractants externes sur les évaluations ex post des opérations d'AMF I et II en faveur de l'Ukraine et de l'opération d'AMF I en faveur de la Jordanie ont été achevés fin 2017.

L'évaluation ex post des **opérations d'AMF I et II en faveur de l'Ukraine** a conclu que l'AMF avait eu un effet positif sur l'économie ukrainienne, en partie en raison de sa mise en œuvre rapide. Elle a notamment contribué à la stabilisation de la situation financière et

⁷ 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.

elle a joué un rôle important dans la mise en œuvre des réformes en matière de gestion des finances publiques et du système de protection sociale. Sans les programmes d'AMF, les réductions substantielles des dépenses publiques auraient eu de graves conséquences sociales, le PIB réel aurait connu une plus forte contraction en 2014 et en 2015, et le taux de croissance aurait été inférieur en 2016.

Pour l'**opération d'AMF I en faveur de la Jordanie**, l'évaluation a permis de conclure que l'AMF, associée à un programme simultané du FMI, a contribué à stabiliser rapidement la position financière et budgétaire extérieure de la Jordanie et à en assurer la viabilité à moyen terme. Les conditions de l'AMF ont été remplies de manière satisfaisante et ont contribué indirectement à la mise en œuvre de réformes structurelles dans plusieurs domaines prioritaires de l'UE. Toutefois, l'évaluation a également montré que le processus décisionnel concernant l'opération d'AMF pourrait être amélioré afin d'éviter des retards inutiles.

3.3 Audits

La Cour des comptes européenne (CCE) a publié deux rapports spéciaux pour évaluer l'aide apportée par l'UE à l'Ukraine et à la Tunisie. Concernant l'AMF, les rapports ont été globalement positifs et contenaient quelques recommandations spécifiques, acceptées par la Commission.

En décembre 2016, la CCE a publié un rapport spécial sur l'aide de l'UE à l'**Ukraine**, couvrant à la fois l'appui budgétaire et l'AMF⁸. Ce rapport aboutit à la conclusion que, pour ce qui a été de soutenir la transformation de l'Ukraine en un État bien gouverné, l'aide de l'UE a été partiellement efficace en traitant les questions de gestion des finances publiques, de lutte contre la corruption et de réforme du secteur du gaz sur la période 2007-2015. Au sujet de l'AMF, le rapport indique que *«l'instrument d'assistance macrofinancière géré par la Commission constituait le moyen le plus efficace de verser rapidement l'aide promise à l'Ukraine pour faire face à sa situation financière difficile»*. Le report des versements de l'AMF a également contribué à garantir que certaines conditions rattachées au programme ont été correctement mises en œuvre. Le rapport signale par ailleurs que, dans certains cas, les conditions de l'AMF ont été fixées, et leur réalisation évaluée, d'une manière qui laissait une large marge d'appréciation. Le rapport présente cinq recommandations visant à améliorer l'aide de l'UE: i) accorder une plus grande importance à la gestion des finances publiques; ii) mieux concevoir les conditions de l'aide financière et de son versement; iii) surveiller de plus près la façon dont l'aide de l'UE est mise en œuvre; iv) mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre effective et la pérennité des réformes; et v) prendre des mesures visant à rendre l'aide de l'UE à l'Ukraine plus efficace dans le secteur du gaz.

Comme suite à ces recommandations, la Commission a défini des objectifs stratégiques de manière plus précise et ciblée et continuera à s'efforcer de répondre aux besoins financiers du pays bénéficiaire, tout en soutenant les réformes essentielles pour remettre l'économie du pays sur une trajectoire durable.

En mars 2017, la CCE a publié un rapport spécial sur l'aide de l'UE à la **Tunisie**, couvrant à la fois l'appui budgétaire et l'AMF⁹. Le rapport conclut que l'aide financière

8 Rapport disponible à l'adresse suivante:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_EN.pdf.

9 Rapport disponible à l'adresse suivante:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_EN.pdf.

de l'UE a largement contribué à la transition démocratique et à la stabilité économique de la Tunisie et que le prêt d'AMF a fourni un accès très utile à des financements, malgré des retards dans le décaissement des fonds. Ce rapport formule des recommandations pour améliorer l'aide de l'UE. Dans le cas spécifique de l'AMF, la CCE a recommandé à la Commission d'examiner, avec ses colégislateurs, les options possibles pour accélérer les procédures d'approbation des futurs programmes d'AMF, en particulier dans les situations d'urgence.

La Commission considère que les retards de décaissement des prêts consentis à la Tunisie au titre de l'AMF sont imputables à une combinaison de facteurs extérieurs, dont certains échappent au contrôle de l'UE. La Commission reconnaît également que l'on peut faire davantage pour verser l'aide plus rapidement, et elle continuera de coopérer avec les colégislateurs pour parvenir à un processus de prise de décision plus efficace.

4 DEVELOPPEMENTS GENERAUX LIÉS À L'INSTRUMENT D'AMF

4.1 Fonctionnement de l'instrument d'AMF

La déclaration commune de 2013 du Parlement européen et du Conseil sur l'assistance macrofinancière¹⁰ établit le caractère macroéconomique et financier de l'assistance et indique clairement que son objectif est *«de rétablir la viabilité des finances extérieures de pays et de territoires admissibles confrontés à des difficultés de financement extérieur. Elle devrait appuyer la mise en œuvre d'un programme d'action comportant des mesures vigoureuses d'ajustement et de réforme structurelle destinées à améliorer la balance des paiements, en particulier durant la période de programmation, et à renforcer l'application des accords et des programmes conclus en la matière avec l'Union»*.

Conformément au principe 6, point a), de cette même déclaration commune, *«[l']octroi d'une assistance macrofinancière devrait être subordonné au respect, par le pays ou territoire admissible, de mécanismes démocratiques effectifs, reposant notamment sur le pluralisme parlementaire, l'état de droit et l'existence de garanties en matière de respect des droits de l'homme»*. Tout au long du cycle de vie de l'assistance macrofinancière, la Commission, en collaboration avec le Service européen pour l'action extérieure, veille au respect de ces conditions politiques préalables, et chaque décaissement est subordonné à ce respect.

En 2017, dans le cadre du processus législatif pour les nouvelles propositions en faveur de la Moldavie et de la Géorgie, les colégislateurs ont inclus des dispositions plus détaillées sur ces conditions politiques préalables, allant au-delà de la proposition de la Commission qui était fondée sur le modèle convenu de la déclaration commune de 2013.

Cet accent mis sur les conditions préalables d'ordre politique a conduit à un processus décisionnel beaucoup plus long, ce qui allonge le délai nécessaire pour approuver les décisions d'AMF. Cela a mis en péril l'objectif principal de l'AMF, qui est d'apporter un soutien à la balance des paiements en cas de crise au moment opportun, comme cela avait déjà été indiqué dans le rapport spécial de la CCE sur l'aide de l'UE à la Tunisie, mentionné ci-dessus.

¹⁰ Déclaration commune du Parlement européen et du Conseil adoptée en même temps que la décision accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à la Géorgie (décision n° 778/2013/UE du 12 août 2013).

La Commission a tenté de traiter ce problème et s'est concertée avec les colégislateurs afin d'étudier les moyens de rendre le processus décisionnel actuel plus efficace et plus efficient.

La Commission estime qu'il est important, pour l'ensemble des institutions, de continuer à s'appuyer sur les principes et les textes juridiques établis sur la base de la déclaration commune de 2013 du Parlement européen et du Conseil relative à l'AMF.

Pour que le principe d'égalité de traitement du Parlement européen et du Conseil prenne tout son effet en ce qui concerne le partage d'informations sur l'assistance macrofinancière, conformément à l'article 9 de l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, la Commission et la commission du commerce international (commission INTA) ont conclu un nouvel accord en 2017. Elles sont convenues d'établir des points de contact au niveau technique au sein de la Commission et de la commission INTA. Ces points de contact veilleront à ce que la Commission envoie tous les documents au Parlement européen et au Conseil simultanément, notamment les documents «hors comitologie» qui ne sont pas distribués par l'intermédiaire du registre des travaux des comités.

4.2 Évolutions futures: l'AMF dans le prochain cadre financier pluriannuel

Étant donné que le voisinage de l'Union continue d'être en proie à l'instabilité géopolitique et économique, la nécessité d'une aide macrofinancière de l'UE devrait rester importante dans les années à venir. Dans ce contexte, et dans le cadre de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020, la Commission a proposé, et les colégislateurs ont approuvé, le renforcement de l'AMF en tant qu'instrument d'aide macrofinancière et, partant, l'augmentation de la capacité de prêt annuelle de l'AMF de 500 millions d'EUR à 2 000 millions d'EUR.

Le 2 mai 2018, la Commission a adopté une communication relative au cadre financier pluriannuel après 2020. Concernant l'action extérieure de l'UE, il est prévu de rationaliser les instruments existants de manière significative afin de mieux communiquer sur l'action de l'UE, d'éviter les doublons, de rendre les processus moins compliqués, d'accroître l'efficacité et la complémentarité et de mieux démontrer la valeur ajoutée de l'UE. Il est proposé que plusieurs instruments dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 soient intégrés dans le nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (instrument NDICI). Les opérations d'AMF spécifiques continueront cependant à être activées sur la base de décisions ad hoc séparées en fonction des besoins, puisqu'il est reconnu que le processus décisionnel des opérations d'AMF doit rester distinct. L'AMF continuera donc d'être régie par la procédure législative ordinaire, qui requiert l'approbation du Parlement européen et du Conseil pour chaque opération spécifique. Dans le même temps, la garantie de provisionnement pour les prêts d'AMF sera couverte par la nouvelle garantie pour l'action extérieure qui sera créée au sein du NDICI, et qui devrait incorporer l'actuel Fonds de garantie relatif aux actions extérieures. En outre, les dons d'AMF continueront d'être versés aux pays éligibles présentant une très grande vulnérabilité.

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

Le programme des opérations d'AMF pour l'année 2018 est le suivant:

- i. mise en œuvre des opérations d'AMF en cours décrites ci-dessus. Il s'agit notamment du décaissement des dernières tranches de l'AMF II à la Jordanie et de l'AMF II à la Tunisie, et du début du versement de l'AMF

en faveur de la Moldavie, pour autant que les conditions requises soient remplies;

- ii. approbation et mise en œuvre de l'opération d'AMF III en faveur de la Géorgie, avec le décaissement prévu des deux premières tranches de l'assistance;
- iii. approbation et lancement de la mise en œuvre d'un nouveau programme d'AMF IV à l'Ukraine.

Le total des décaissements effectués au titre de l'AMF devrait s'élever à 995 millions d'EUR en 2018, contre 1,01 milliard d'EUR en 2017.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des engagements et paiements de dons d'AMF pour les années 2016, 2017 et (à titre provisoire) 2018. Les prévisions pour 2018 ne constituent qu'une première estimation et ne tiennent compte que des opérations d'AMF ayant fait l'objet d'une décision approuvée par les colégislateurs ou d'une proposition de la Commission.

Enfin, conformément à des engagements antérieurs, en 2018, la Commission continuera d'examiner les besoins de financement des pays éligibles qui bénéficient actuellement d'un programme du FMI, plus particulièrement la Jordanie et la Tunisie, et, le cas échéant, proposera de nouvelles opérations d'AMF en faveur de ces pays.

Engagements et paiements de dons d'AMF, décaissements des prêts d'AMF 2016-2018 (EUR)

	2016	2017	2018 (provisoire)
	79 669 000	45 828 000	42 086 000
Crédits d'engagement pour les dons inscrits au budget			
Évaluations opérationnelles, études PECA, évaluations ex post	331 822	223 715	550 000
AMF II Géorgie (proposition adoptée)*			10 000 000
AMF Moldavie (décision adoptée)		40 000 000	
Autres opérations d'AMF possibles		À préciser	À préciser
Engagements, total	331 822	40 223 715	10 550 000
Dotations budgétaires non engagées	79 337 178	5 604 285	31 536 000
Crédits de paiement pour les dons inscrits au budget	79 669 000	45 828 000	45 828 000
Évaluations opérationnelles, études PECA, évaluations ex post	131 195	324 840, 36	350 000
AMF République kirghize (décision adoptée)	5 000 000		
AMF Géorgie (décision adoptée)		10 000 000	
AMF II Géorgie (proposition adoptée)*			10 000 000
AMF Moldavie (décision adoptée)			40 000 000
Autres opérations d'AMF possibles		À préciser	À préciser
Paiements, total	5 131 195	10 324 840	50 350 000
Dotations non utilisées pour les paiements de dons	74 537 805	35 503 160	-4 522 000
Décaissements de prêts au titre de l'AMF			
AMF Géorgie (décision adoptée)		13 000 000	
AMF II Géorgie (proposition adoptée)*			35 000 000
AMF I Tunisie (décision adoptée)		100 000 000	
AMF République kirghize (décision adoptée)	10 000 000		
AMF III Ukraine (décision adoptée)		600 000 000	
AMF II Tunisie (décision adoptée)		200 000 000	300 000 000
AMF Jordanie II (décision adoptée)		100 000 000	100 000 000
AMF Moldavie (décision adoptée)			60 000 000
AMF IV Ukraine (proposition adoptée)*			500 000 000
Autres opérations d'AMF possibles		À préciser	À préciser
Décaissements de prêts au titre de l'AMF, total	10 000 000	1 013 000 000	995 000 000

* L'opération devrait être approuvée dans le courant de 2018.