

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.9.2010
COM(2010) 513 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2009

SEC(2010) 1117 final

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Contexte	3
2.1.	La crise financière internationale et ses effets durables.....	3
2.2.	Le nouvel environnement législatif.....	4
3.	Vue d'ensemble	5
3.1.	Assistance macrofinancière en 2009	5
3.2.	Synthèse des opérations les plus récentes dans les pays bénéficiaires.....	5
3.2.1.	Balkans occidentaux.....	5
3.2.1.1.	Bosnie-et-Herzégovine.....	5
3.2.1.2.	Kosovo	5
3.2.1.3.	Monténégro	6
3.2.1.4.	Serbie.....	6
3.2.2.	Pays voisins de l'Est	6
3.2.2.1.	Arménie.....	6
3.2.2.2.	Géorgie.....	6
3.2.3.	Pays méditerranéens.....	7
3.2.3.1.	Liban	7
4.	Évaluations.....	7
4.1.1.1.	Géorgie.....	7
4.1.1.2.	Moldavie	8
4.1.1.3.	Méta-évaluation.....	8
5.	Amélioration de la gestion financière dans les pays bénéficiaires: évaluations pratiques	9
6.	Demandes d'assistance et futures propositions de la Commission	11

1. INTRODUCTION

Le présent rapport fournit un aperçu général de l'assistance macrofinancière (AMF) accordée par l'Union européenne aux pays tiers en 2009. Il contient des informations sur les opérations les plus récentes menées dans les Balkans occidentaux, les nouveaux États indépendants et les pays méditerranéens, ainsi que des statistiques (sous forme de tableaux) sur les opérations d'AMF menées depuis l'an 2000.

De plus, pour satisfaire à la recommandation émise par la Cour des comptes dans son rapport spécial de mars 2002 sur l'amélioration de la gestion financière dans les pays bénéficiaires, la Commission procède, depuis 2004, à des évaluations pratiques des procédures et circuits financiers relatifs à l'assistance macrofinancière dans chaque pays bénéficiaire. Les conclusions de ces évaluations, qui ont été réalisées avec l'aide d'un cabinet d'audit professionnel, sont dûment prises en compte dans l'élaboration des conditions de politique économique liées à l'octroi de cette assistance.

Le présent rapport tient compte également des résultats des évaluations ex post que la Commission a réalisées en 2009, conformément au règlement financier, afin d'évaluer l'incidence de l'assistance macrofinancière sur le processus de stabilisation économique et sur les réformes structurelles mises en œuvre dans les pays bénéficiaires. Les progrès réalisés en la matière reflètent également la mesure dans laquelle les conditions de politique économique attachées à l'assistance macrofinancière de l'Union européenne sont respectées.

Enfin, le rapport fournit des informations sur les nouvelles demandes d'AMF et les possibles propositions de la Commission à cet égard ainsi qu'une analyse des modifications que l'adoption du traité de Lisbonne entraîne pour la gestion des futures opérations d'AMF.

Le présent rapport est soumis conformément aux décisions du Conseil concernant l'octroi, par la Communauté, d'une assistance macrofinancière ou d'une aide financière exceptionnelle à des pays tiers et fait suite aux rapports des années précédentes. Un rapport plus circonstancié (document de travail des services de la Commission **SEC(2010) 1117**) fournissant des informations économiques et financières sur les pays bénéficiaires est publié concomitamment. Il comprend des données statistiques détaillées sur les opérations menées depuis 1990.

2. CONTEXTE

2.1. La crise financière internationale et ses effets durables

La crise financière internationale, qui a débuté en 2007 et s'est considérablement aggravée pendant le second semestre 2008 et le premier semestre 2009, a provoqué la récession mondiale la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale. Si ses premiers effets ont été ressentis principalement par le secteur financier des économies avancées, les économies émergentes et en développement ont, elles aussi, été gravement affectées. Ces dernières ont pâti de l'effondrement du commerce international, de la diminution des envois de fonds, de l'accroissement de l'incertitude et de l'inversion des flux de capitaux. De nombreux pays émergents et en développement ont ainsi vu leur balance des paiements et leur position budgétaire se détériorer. Les primes de risque et les coûts d'emprunt ont augmenté, tandis que leurs taux de change et leurs réserves de change subissaient des pressions à la baisse. La crise a donc eu de profondes répercussions sur ces pays, et les décideurs politiques

doivent relever des défis importants pour garantir la stabilité économique et continuer d'encourager le développement.

Dans un premier temps, la plupart des mesures visaient essentiellement la stabilisation de l'économie, la stabilité du secteur financier et l'atténuation des premiers effets de la crise. D'importants défis s'annoncent néanmoins, car la crise devrait avoir des conséquences à plus long terme: les pays dont il est question seront en effet confrontés à de plus grandes contraintes sur le plan international, notamment en ce qui concerne la demande, l'appétit pour le risque et les flux de capitaux privés des économies avancées. De plus, la crise a une nouvelle fois montré qu'il était nécessaire de mettre en œuvre des réformes structurelles visant à accroître la croissance durable et à préserver la stabilité du secteur financier.

Dans ce contexte, l'assistance macrofinancière, en tant qu'instrument de lutte contre les crises à court terme, permet tout particulièrement d'aider les pays à remédier aux déficits de leur balance des paiements et de leurs finances publiques causés ou aggravés par la crise mondiale. De ce fait, plusieurs pays confrontés à d'importants problèmes, non seulement pour répondre à la crise mais aussi pour ramener leur économie sur une trajectoire de croissance durable, ont demandé à bénéficier de l'assistance macrofinancière de l'Union européenne.

Les opérations d'AMF prennent la forme de prêts ou de dons à moyen ou long terme (ou une combinaison des deux, adaptée au cas). Elles sont régies par les principes que le Conseil a rappelés dans ses conclusions du 8 octobre 2002, à savoir le caractère exceptionnel de l'aide, sa complémentarité avec les fonds fournis par les Institutions financières internationales (IFI) et le respect de conditions de politique économique. L'AMF complète les fonds octroyés par le FMI et, en général, la Banque mondiale pour financer l'ajustement nécessaire ou les programmes de réforme. Depuis 2000, l'AMF n'a été accordée qu'aux Balkans occidentaux et aux pays voisins de l'Est. Il n'y a eu qu'une seule exception, en 2007, année où le Conseil a adopté une décision relative à un programme d'assistance en faveur du Liban.

2.2. Le nouvel environnement législatif

Le traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, a modifié la base juridique pour l'octroi d'une AMF. Deux de ses articles y font référence.

L'article 212 dispose que chaque opération d'AMF doit être adoptée conformément à la procédure législative ordinaire (codécision décrite à l'article 294), le Parlement et le Conseil statuant tous deux sur une proposition de la Commission.

L'article 213 dispose que, dans le cas d'une assistance financière à caractère urgent, dûment motivée par la situation économique ou politique du pays bénéficiaire, le Conseil adopte seul, sur proposition de la Commission, la décision nécessaire. Cette base juridique ne doit être utilisée que dans des circonstances exceptionnelles.

En vue de simplifier le processus décisionnel relatif à l'AMF et, ainsi, d'accroître la souplesse et l'efficacité de cet instrument d'aide et de clarifier les principes et les critères qui s'y appliquent, la Commission prépare actuellement un règlement cadre fondé sur les dispositions du traité de Lisbonne. Il devrait en résulter une base juridique plus transparente ainsi que des pouvoirs d'exécution étendus pour la Commission. Le règlement en préparation devrait raccourcir les délais d'octroi et, par conséquent, accroître l'efficacité de l'AMF par rapport aux procédures actuelles, fondées sur l'approbation de décisions législatives au cas par cas. La Commission

prévoit de soumettre sa proposition au Parlement et au Conseil vers fin 2010 ou début 2011.

3. VUE D'ENSEMBLE

3.1. Assistance macrofinancière en 2009

Quatre nouvelles opérations ont été engagées en 2009. Le 30 novembre, le Conseil a décidé de fournir une assistance macrofinancière à:

- la Géorgie (décision 2009/889/CE du Conseil) – d'un montant maximal de 46 millions d'EUR sous forme de don;
- l'Arménie (décision 2009/890/CE du Conseil) – d'un montant maximal de 35 millions d'EUR sous forme de don et de 65 millions d'EUR sous forme de prêt;
- la Bosnie-et-Herzégovine (décision 2009/891/CE du Conseil) – d'un montant maximal de 100 millions d'EUR sous forme de prêt;
- la Serbie (décision 2009/892/CE du Conseil) – d'un montant maximal de 200 millions d'EUR sous forme de prêt.

S'agissant d'opérations d'AMF dont la mise en œuvre est en cours, le Liban a reçu en juin 2009 un deuxième versement, d'un montant de 25 millions d'EUR sous forme de prêt, dans le cadre de l'AMF que le Conseil a approuvée en sa faveur en décembre 2007. Concernant la Géorgie, une partie de la première tranche (d'un montant de 23 millions d'EUR sous forme de don) de l'AMF approuvée par le Conseil en novembre 2009 a été décaissée en décembre 2009 (15,3 millions d'EUR) et en janvier 2010 (7,7 millions d'EUR).

3.2. Synthèse des opérations les plus récentes dans les pays bénéficiaires

3.2.1. Balkans occidentaux

3.2.1.1. Bosnie-et-Herzégovine

Le 30 novembre 2009, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision mettant à la disposition de la Bosnie-et-Herzégovine une assistance macrofinancière d'un montant maximal de 100 millions d'EUR sous forme de prêt (décision 2009/891/CE). Cette assistance a pour objectif d'aider les autorités à répondre aux besoins budgétaires ou de financement externe résiduel suscités par le fort ralentissement économique qui frappe le pays. Elle complète les programmes du FMI et de la Banque mondiale. Le décaissement devrait se faire en deux tranches, à titre indicatif aux troisième et quatrième trimestres 2010, sous réserve du respect des conditions attachées à l'aide.

3.2.1.2. Kosovo

L'assistance financière exceptionnelle en faveur du Kosovo (d'un montant de 50 millions d'EUR sous forme de don) approuvée par le Conseil en novembre 2006 devait expirer en décembre 2009, mais, sur la base d'une disposition de la décision 2006/880/CE du Conseil, la Commission a décidé de prolonger d'un an (jusqu'au 11 décembre 2010) sa période de disponibilité. Les conditions établies dans le protocole d'accord signé avec les autorités en décembre 2007 ne sont pas encore pleinement remplies; le pays doit notamment remplir la condition essentielle qu'est l'élaboration d'un programme économique avec le FMI. L'aide n'a donc pas pu, comme les années précédentes, être débloquée à la date prévue.

3.2.1.3. Monténégro

L'accord de prêt séparé signé avec le Monténégro en 2009 est entré en vigueur le 4 février 2010. Cet accord met en œuvre la décision 2008/784/CE du Conseil, en vertu de laquelle une partie des passifs liés aux prêts à long terme¹ accordés par l'Union européenne à l'Union étatique de Serbie-et-Monténégro (ex-République fédérale de Yougoslavie) est attribuée au Monténégro. Cette même décision a réduit proportionnellement la responsabilité de la Serbie concernant ces prêts de l'Union européenne². Si les créances du Monténégro à l'égard de l'Union européenne ont été dissociées de celles de la Serbie, c'est parce que ce pays est devenu indépendant en juin 2006 et a conclu en juillet 2006, avec la Serbie, un accord répartissant les passifs extérieurs entre les deux États. Cette distinction n'a pas créé de nouvelles obligations pour l'Union européenne et n'a aucune incidence budgétaire.

3.2.1.4. Serbie

Le 30 novembre 2009, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision mettant à la disposition de la Serbie une assistance macrofinancière d'un montant maximal de 200 millions d'EUR sous forme de prêt (décision 2009/892/CE). Cette assistance a pour objectif d'aider les autorités à faire face aux besoins budgétaires et de financement externe résiduel du pays suscités par la crise mondiale. Elle complète les programmes du FMI et de la Banque mondiale. Cette aide devrait être versée en 2010, si le pays respecte de manière satisfaisante les conditions qui y sont liées. Le décaissement devrait se faire en deux tranches, à titre indicatif aux troisième et quatrième trimestres de 2010. En outre, comme indiqué ci-dessus, une partie des passifs liés aux AMF accordées précédemment à l'ex-République fédérale de Yougoslavie a été attribuée au Monténégro par la décision 2008/784/CE du Conseil, ce qui réduit d'autant la part de la Serbie.

3.2.2. *Pays voisins de l'Est*

3.2.2.1. Arménie

La récession économique mondiale – et plus particulièrement la détérioration rapide de l'économie russe – a eu de fortes répercussions sur l'économie arménienne, qui a reculé de 15 % en 2009. Face à cette situation, une assistance macrofinancière (un don de 35 millions d'EUR et un prêt de 65 millions d'EUR) a été accordée à l'Arménie par la décision du Conseil du 30 novembre 2009. Cette AMF, qui complétera le soutien accordé par d'autres donateurs, vise à couvrir les besoins de financement du pays pour la période 2010-2011. Les conditions liées au versement de cette aide s'ajouteront à celles qui figurent dans le programme du FMI: la bonne mise en œuvre de ce programme, qui prévoit notamment des réformes dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la gestion de la dette, de la politique des marchés publics et de la politique douanière, sera l'une d'elles.

3.2.2.2. Géorgie

La décision du 30 novembre 2009 du Conseil prévoyait une assistance macrofinancière d'un montant de 46 millions d'EUR sous forme de don en faveur de la Géorgie. Cette assistance s'inscrivait dans le cadre d'une aide internationale d'un montant de 4,5 milliards d'USD, dont 500 millions d'EUR promis par l'Union

¹ Le Conseil a approuvé ces prêts par les décisions 2001/549/CE et 2002/882/CE.

² JO L 269 du 10.10.2008, p. 8.

européenne (sous forme notamment d'AMF) pour soutenir la reprise économique en Géorgie à la suite du conflit armé qui l'a opposée à la Russie en août 2008. Cette AMF s'ajoutait à l'accord de confirmation conclu entre le gouvernement géorgien et le FMI pour aider le pays à sortir de la crise mondiale. L'AMF a permis de couvrir les besoins de financement externe de la Géorgie sur la période 2009-2010. La Commission a effectué le premier décaissement, d'un montant de 23 millions d'EUR, en décembre 2009 et janvier 2010. Les conditions attachées à l'AMF, qui s'inscrivent dans le droit fil des conditions fixées dans le programme du FMI, s'articulent autour de deux éléments principaux: le respect du programme de l'accord de confirmation du FMI et la bonne avancée des réformes dans le domaine de la gestion des finances publiques.

3.2.3. *Pays méditerranéens*

3.2.3.1. Liban

Au début de juin 2009, la Commission a décaissé la première tranche du programme d'assistance macrofinancière de 2007, un prêt de 25 millions d'EUR. En décembre 2009, elle a prolongé jusqu'au 21 décembre 2010 la période de disponibilité de la deuxième tranche du programme d'assistance. La deuxième tranche ne sera décaissée que si les conditions fixées dans le protocole d'accord signé avec les autorités nationales sont remplies.

La mise en œuvre des réformes exposées dans le programme de Paris III a été interrompue par des divisions politiques internes et par la paralysie de l'activité législative avant les élections législatives de juin 2009 puis pendant les longues négociations sur la formation d'un nouveau gouvernement. C'est pourquoi, sur la période de référence, le pays a peu progressé sur le respect des conditions de décaissement de l'AMF.

4. ÉVALUATIONS

Conformément au règlement financier, la Commission a mis en œuvre une série de programmes d'évaluation pour évaluer l'incidence de l'AMF dans chaque pays bénéficiaire. Ces évaluations sont réalisées par des consultants externes sélectionnés dans le cadre d'un appel d'offres ouvert, sous la supervision d'un comité de direction composé de fonctionnaires de différents services de la Commission (DG AIDCO et RELEX notamment). Dix évaluations ont été réalisées depuis 2004. Les deux dernières (en Géorgie et en Moldavie) ont été achevées en 2009.

Ces évaluations s'appuient sur une méthodologie qui décrit les objectifs de l'AMF, analyse ses effets macroéconomiques et structurels globaux et compare les résultats obtenus avec un scénario fictif où aucune AMF n'est attribuée. En sont ensuite tirées les principales conclusions et recommandations. Les évaluateurs ont fondé leurs travaux sur plusieurs méthodes, notamment une analyse documentaire, la collecte de données statistiques pertinentes, des entretiens avec de hauts responsables et une analyse macroéconomique.

4.1.1.1. Géorgie

L'évaluation a porté sur l'AMF d'un montant maximal de 33,5 millions d'EUR (sous forme de don) accordée par la Commission européenne à la Géorgie sur la période 2006-2008. L'objectif de cette aide était «*de soutenir les réformes économiques et d'aider la Géorgie à améliorer la viabilité de sa dette*». L'assistance devait être

décaissée en trois tranches, chacune étant liée à des conditions concernant les réformes à mener dans le domaine de la gestion des finances publiques. Les deux premières tranches (de 11 millions d'EUR chacune) ont été décaissées en août et décembre 2006. Parallèlement, la Géorgie a réduit l'encours de sa dette à l'égard de l'Union européenne, de 13 et 15 millions d'EUR. La troisième tranche n'a pas été décaissée car la condition concernant la loi relative à la chambre de contrôle n'a pas été remplie.

Il ressort de l'évaluation que l'incidence nette de l'AMF sur l'encours de la dette de la Géorgie (en pourcentage du PIB) a été marginale mais positive. S'agissant de la réforme de la gestion des finances publiques, l'incidence a été jugée significative mais néanmoins inférieure aux attentes. Ainsi, les mesures soutenues par l'assistance ont contribué au renforcement des fonctions d'audit et de contrôle internes et à l'adoption de la loi relative à la chambre de contrôle, malgré la lenteur des réformes dans ce domaine. De même, le processus de préparation du budget a été amélioré par l'instauration de la programmation budgétaire fondée sur des politiques publiques. Les efforts pour améliorer l'exécution du budget portent maintenant essentiellement sur l'adoption de normes comptables internationales. Les évaluateurs estiment que ces réformes n'auraient pas pu être menées ou que leur mise en œuvre aurait probablement été plus longue sans l'AMF.

4.1.1.2. Moldavie

L'évaluation a porté sur l'AMF accordée par l'Union européenne à la Moldavie sur la période allant de septembre 2007 à décembre 2008, c'est-à-dire un don de 45 millions d'EUR décaissé en trois tranches. L'objectif de cette assistance était de soutenir la balance des paiements de la Moldavie et d'encourager la mise en œuvre de son ajustement économique et de son programme de réforme. La première tranche (20 millions d'EUR) a été décaissée en septembre 2007, la deuxième (10 millions d'EUR) en août 2008 et la troisième et dernière tranche en décembre 2008.

Les évaluateurs ont conclu que l'opération d'AMF avait aidé la Moldavie à améliorer sa situation économique et à faire face aux conséquences de la sécheresse ayant mis à mal la production agricole (en termes cumulés, l'AMF aurait accru la croissance économique d'environ 0,5 %) et permis de résoudre une partie de ses difficultés de balance des paiements. Toutefois, la situation macroéconomique et financière s'est dégradée par la suite, en raison de la crise mondiale.

Même si l'AMF a contribué à atténuer les contraintes financières du pays et soutenu ses efforts d'ajustement sur le court terme, son incidence à moyen et long terme a été jugée plus limitée.

4.1.1.3. Méta-évaluation

La Commission a décidé en 2008 de procéder à une «méta-évaluation» afin d'évaluer l'incidence générale des opérations d'AMF dans les pays bénéficiaires. Un consultant a été choisi spécifiquement à cette fin. L'étude menée était, pour l'essentiel, une synthèse de la méthodologie et des résultats des sept évaluations ex post d'AFM réalisées entre 2004 et 2008.

La méta-évaluation a conclu que, sur le court à moyen terme, l'AMF semble avoir eu une incidence positive mais non homogène sur la mise en œuvre de réformes structurelles dans les pays bénéficiaires. L'AMF a contribué au succès de réformes structurelles en fournissant des recettes supplémentaires aux gouvernements, ce qui a permis de dégager des ressources pour les dépenses sociales en réduisant le coût du

service de la dette extérieure. Néanmoins, la mise en œuvre de réformes structurelles peut être très longue et l'AMF, qui est un outil de lutte contre les crises à court terme, ne peut que contribuer grandement à l'accélération du processus de réforme sur un horizon plus court.

L'incidence de l'AMF sur la viabilité extérieure à long terme des pays bénéficiaires a été jugée marginale et indirecte mais positive. Les réformes structurelles engagées grâce à l'AMF ont contribué, dans leur ensemble, à améliorer la capacité de croissance des pays concernés.

La crise financière mondiale a montré que les pays bénéficiaires avaient réellement besoin d'un instrument financier de lutte contre les crises à court terme, qui soit distinct des instruments budgétaires traditionnels à long terme proposés par les IFI. Il est donc très plausible que, sans le soutien des AMF, la crise financière actuelle aurait eu des répercussions plus graves sur ces pays.

Selon la méta-évaluation, les améliorations les plus importantes que l'AMF a contribué à réaliser ont été des réformes liées à la gestion des finances publiques.

L'étude permet également de conclure à l'opportunité d'un règlement cadre sur l'AMF, qui permettrait de créer une base juridique claire et stable pour cet instrument et de simplifier le processus décisionnel pour une plus grande efficacité.

5. AMELIORATION DE LA GESTION FINANCIERE DANS LES PAYS BENEFICIAIRES: EVALUATIONS PRATIQUES

Conformément au règlement financier relatif au budget de l'Union européenne, la Commission est tenue de procéder à des inspections avant tout décaissement de fonds en faveur d'un pays bénéficiaire. Afin de compléter les informations fiduciaires qui figurent souvent dans les rapports déjà publiés par les IFI, tels que les PEFA (évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière)³, les rapports sur l'observation des normes et des codes (ROSC)⁴ et les évaluations de la responsabilité financière du pays (CFAA)⁵, la Commission procède à des évaluations pratiques.

L'objectif des évaluations pratiques est d'obtenir des assurances raisonnables sur le fonctionnement des procédures administratives et sur les circuits financiers des pays bénéficiaires avant tout décaissement de fonds par l'Union européenne. Des consultants de cabinets d'audit internationaux aident les fonctionnaires de la Commission à réaliser ces évaluations, qui peuvent être considérées comme une

³ L'outil de diagnostic «PEFA», mis au point par la Banque mondiale en coopération avec la Commission et des donateurs bilatéraux, sert à établir des points de comparaison pour évaluer les progrès réalisés par un pays en ce qui concerne son système de gestion des finances publiques.

⁴ Les «ROSC» indiquent dans quelle mesure un pays respecte certaines normes et certains codes reconnus internationalement, tels que les dispositions réglementaires en matière d'audit, de lutte contre le blanchiment d'argent, la surveillance des établissements bancaires, la transparence budgétaire, la surveillance des entreprises d'assurance, les systèmes de paiement et les valeurs mobilières. Ils servent à affiner les discussions que les institutions mènent avec les autorités nationales et le secteur privé sur les mesures à adopter.

⁵ L'objectif des «CFAA» est d'évaluer la compatibilité du cadre comptable et d'audit d'un pays avec les normes internationales et ses besoins. Ces rapports contiennent également un plan d'action indiquant quelle assistance technique et quelles réformes sont nécessaires pour renforcer le cadre juridique, comptable et d'audit.

partie intégrante de son système d'audit. Les principales conclusions des évaluations pratiques sont communiquées aux directions générales.

Pour chaque pays, une évaluation pratique est réalisée avant le décaissement de la première tranche de l'AMF. Les fonctionnaires de la Commission et les consultants coopèrent étroitement pour établir un programme de travail, en tenant compte des spécificités de chaque pays. Dans le cadre des missions «in situ», les enquêtes portent essentiellement sur l'organisation de la banque centrale et plus particulièrement sur la gestion des comptes abondés par des fonds européens. Sont également décrites et évaluées les procédures des ministères des finances concernant les processus budgétaires, le fonctionnement du Trésor et les services de comptabilité, l'audit interne, les ressources humaines et les unités informatiques. Dans chaque cas, une attention particulière est accordée au fonctionnement des organismes d'audit externes, à leur indépendance, à leur programme de travail ainsi qu'à l'efficacité de leurs contrôles. Une analyse des procédures des centrales d'achat a également été menée dans le cadre des évaluations pratiques les plus récentes. Les conclusions des évaluations pratiques sont communiquées aux autorités nationales, qui ont la possibilité de formuler des observations sur l'analyse et les recommandations contenues dans les rapports.

Des inspections de suivi précèdent généralement le décaissement des deuxième et troisième tranches afin d'évaluer les améliorations mises en œuvre dans les administrations nationales à la suite de la première mission.

Entre 2004 et fin 2009, neuf évaluations pratiques ont été réalisées dans des pays bénéficiaires d'une assistance macrofinancière, et des missions de suivi ont été menées dans la plupart d'entre eux. Dans chaque cas, les consultants ont estimé que «le cadre pour une gestion financière saine [était] efficace».

Toutefois, ces évaluations ont révélé la nécessité de mettre en œuvre des améliorations à différents niveaux des administrations nationales:

les principaux points faibles des ministères des finances sont habituellement les capacités des services d'audit internes, qui auraient besoin, en général, d'être renforcées par le recrutement d'auditeurs qualifiés et par la reconnaissance formelle de leur indépendance. Dans certains cas, le processus budgétaire actuel doit, lui aussi, être amélioré en instaurant un véritable dialogue (sur les besoins financiers notamment) avec les ministères concernés. De plus, il arrive souvent que les services chargés des prévisions macroéconomiques ne soient pas en mesure de remplir parfaitement leur fonction.

Les organismes d'audit externes doivent se voir garantir une indépendance totale (politique et financière), et leurs rapports devraient être examinés par les Parlements nationaux avant le vote de la décharge annuelle.

Les procédures d'attribution des marchés publics appliquées dans les pays bénéficiaires d'une assistance macrofinancière doivent en général être améliorées pour être en conformité avec l'accord sur les marchés publics de l'OMC.

Afin de remédier aux faiblesses de la gestion des finances publiques constatées dans les pays bénéficiaires, des recommandations ont été adressées aux autorités nationales concernées. Certaines de ces recommandations sont considérées comme des actions à mettre en œuvre préalablement à tout versement. C'est le cas pour le renforcement des services de contrôle internes des ministères des finances.

Ces évaluations pratiques ont fourni l'occasion d'engager un dialogue entre la Commission européenne et les autorités nationales. Elles ont par ailleurs permis au personnel de la Commission de fournir un appui avisé dans le domaine de la gestion des finances publiques, notamment en ce qui concerne le contrôle financier interne public et l'audit externe. Les recommandations et avis des représentants de l'Union européenne ont aidé les autorités et responsables nationaux à mettre en œuvre des réformes nécessaires aux différents niveaux de l'administration locale. Cinq ans après les premières évaluations pratiques et en dépit des retards accumulés dans la mise en œuvre de certaines des modifications demandées, la Commission a constaté de réelles améliorations, à tous les niveaux, dans la gestion des finances publiques des pays bénéficiaires. La mise en œuvre des réformes dans le domaine de la gestion des finances publiques recommandées dans les évaluations pratiques a, dans certains cas, été soutenue par la fourniture d'une assistance technique de l'Union européenne, financée par les instruments de coopération de la Communauté.

Les principales conclusions des différentes évaluations pratiques réalisées figurent dans le document de travail publié en même temps que le présent rapport.

6. DEMANDES D'ASSISTANCE ET FUTURES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

À la suite de la crise financière, plusieurs pays voisins ont demandé une assistance macrofinancière afin d'atténuer les pressions sur leurs réserves de change et de favoriser la stabilité et les réformes économiques. En novembre 2009, le Conseil a adopté des décisions d'AMF en faveur de l'Arménie (100 millions d'EUR), de la Géorgie (46 millions d'EUR), de la Serbie (200 millions d'EUR) et de la Bosnie-et-Herzégovine (100 millions d'EUR). De plus, la Commission a adopté en octobre 2009 une proposition d'AMF d'un montant de 500 millions d'EUR en faveur de l'Ukraine (qui doit être ajoutée aux 110 millions d'EUR qui restent à sa disposition au titre de la décision de 2002) puis, le 9 juin 2010, une proposition d'AMF d'un montant de 90 millions d'EUR en faveur de la Moldavie. La proposition concernant l'Ukraine a été adoptée par le Conseil le 29 juin 2010 et signée par le Parlement le 7 juillet 2010.

D'autres pays voisins (Géorgie et Belarus), ainsi que d'autres pays tiers (Islande, République kirghize et Tadjikistan) ont, eux aussi, demandé une AMF à l'Union européenne. La demande de la Géorgie concerne la deuxième partie de l'engagement conditionnel pris par l'Union européenne en sa faveur lors de la conférence des donateurs internationaux en octobre 2008. La Commission poursuit l'examen de ces demandes et pourrait présenter en 2010 des propositions à cet égard. Compte tenu de l'augmentation du nombre des demandes d'AMF, les réductions drastiques proposées par le Conseil dans les projets de budget 2010 et 2011 pourraient causer des difficultés dans la mise en œuvre de cet instrument.

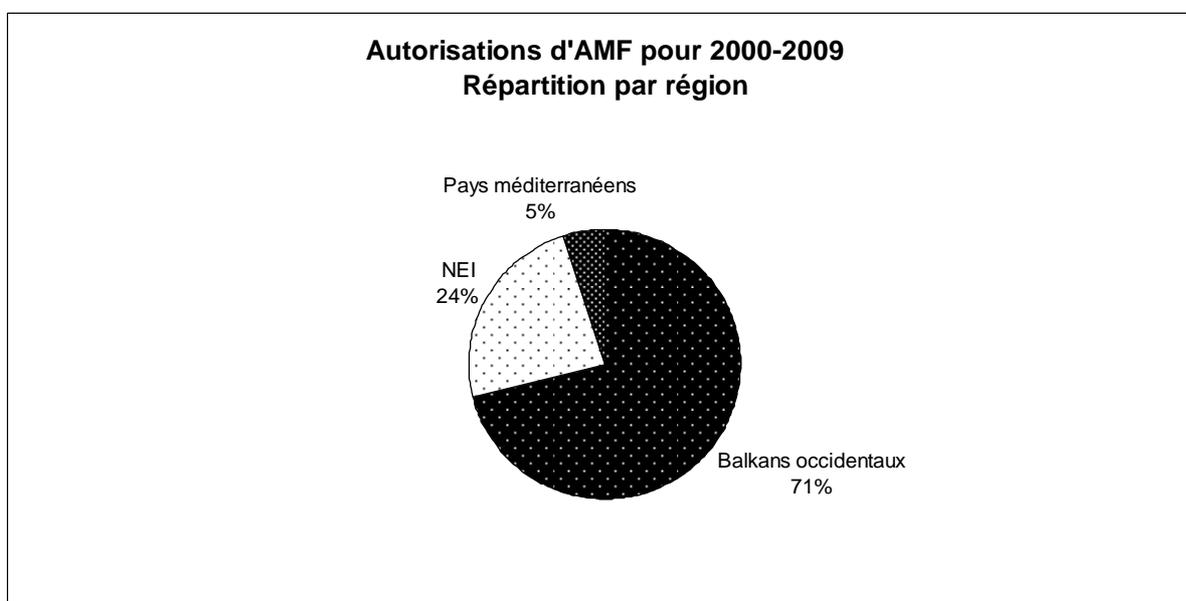
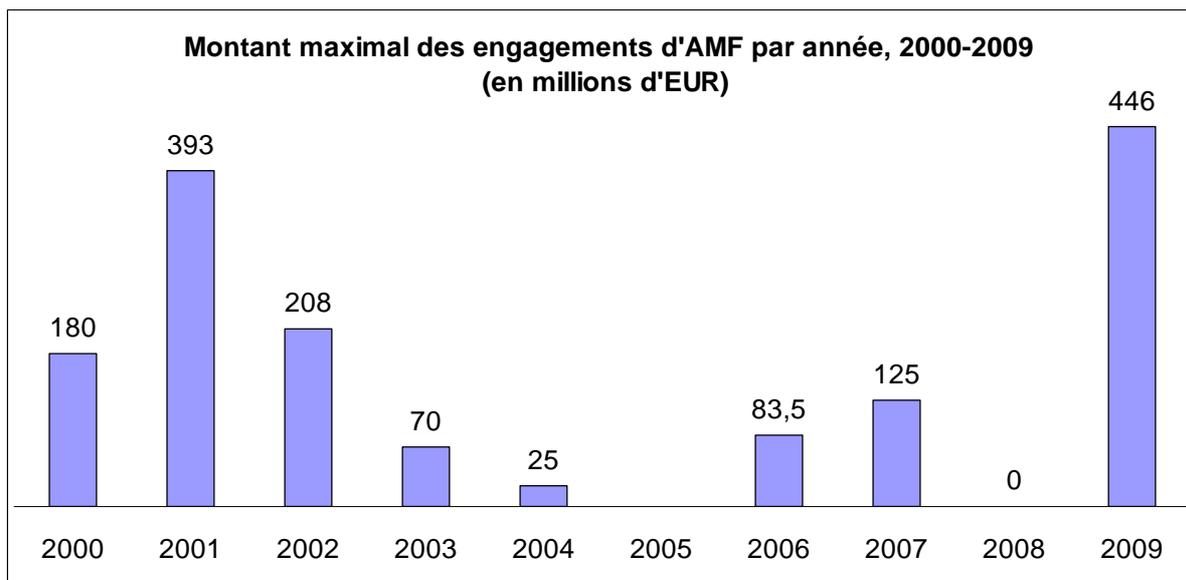
Assistance macrofinancière 2000-2009
Montants maximaux autorisés (en millions d'EUR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Par région											
Balkans occidentaux	55	393	190	70	25		50			300	1083
NEI	125		18 (a)				33,5	45		146	367,5
Pays méditerranéens								80			80
Montants totaux autorisés¹	180	393	208	70	25		83,5	125	0	446	1530,5
Prêts	90	225	78	25	9		0	50	0	365	842
Dons	90	168	130 (b)	45	16		83,5	75	0	81	688,5

(a) Montant net pour l'Ukraine tenant compte du nouveau prêt de 110 millions d'EUR et de l'annulation simultanée des 92 millions d'EUR sur les 150 millions d'EUR décidée en 1998.

(b) Don de 15 millions d'EUR en faveur de la Moldavie et annulation simultanée du prêt de 15 millions d'EUR décidé en 2000.

¹ Des informations plus détaillées sont disponibles dans les données statistiques du document de travail.



Assistance macrofinancière 2000-2009
Décaissements (en millions d'EUR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Par région											
Europe centrale	160			50							210
Balkans occidentaux		312	130	146	20	58	32				698
NEI		80	11	7	12	8,5	29	20	25	15,3	207,8
Pays méditerranéens									15	25	40
Montants totaux décaissés¹	160	392	141	203	32	66,5	61	20	40	40,3	1155,8
Prêts	75	287	0	118	10	15	19	0	9	25	549
Dons	85	105	141	85	22	51,5	42	20	40	15,3	606,8

¹ Des informations plus détaillées sont disponibles dans les données statistiques du document de travail.

