



Bruxelles, le 16.6.2017
COM(2017) 321 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2016

{SWD(2017) 233 final}

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	3
2. CONTEXTE	4
2.1. Bilan des dernières années	4
2.2. Amélioration du fonctionnement de l'instrument d'AMF	4
3. OPERATIONS D'ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2016.....	6
3.1. Vue d'ensemble.....	6
3.2. Opérations individuelles dans les pays bénéficiaires en 2016.....	7
3.2.1. Géorgie.....	7
3.2.2. Jordanie.....	8
3.2.3. République kirghize.....	9
3.2.4. Moldavie.....	10
3.2.5. Tunisie.....	11
3.2.6. Ukraine.....	12
4. GARANTIR LE BON USAGE DES FONDS DE L'AMF: EVALUATIONS OPERATIONNELLES ET EVALUATIONS EX POST	13
4.1. Évaluations opérationnelles.....	13
4.2. Évaluations ex post.....	13
5. DEMANDES D'ASSISTANCE ET FUTURES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION – SITUATION BUDGETAIRE.....	14

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2016

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. 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 les ajustements macroéconomiques et les réformes structurelles.

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, dans 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 2016 a été marquée par les progrès réalisés dans la mise en œuvre des programmes d'AMF existants en faveur de la Géorgie, de la République kirghize, de la Tunisie et de l'Ukraine, bien qu'un certain nombre de décaissements aient dû être reportés pour des raisons échappant au contrôle de l'UE. En outre, la persistance d'une situation politique et économique délicate dans certains des pays du voisinage a donné lieu à l'approbation de deux opérations de suivi en Tunisie et en Jordanie, et à une nouvelle opération en Moldavie, proposée par la Commission le 13 janvier 2017. La nouvelle opération en Moldavie est examinée dans le présent rapport en raison de l'important travail préparatoire effectué en 2016.

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.

¹ La base juridique de l'assistance macrofinancière aux pays tiers autres que les pays en développement est l'article 212 du TFUE.

2. CONTEXTE

2.1. Bilan des dernières années

Au cours des dernières années, l'AMF est devenue un instrument de plus en plus important de la boîte à outils dont l'Union dispose pour son action extérieure. En effet, 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 à la crise, permettant à l'Union d'intervenir de manière visible et souple, avec un levier considérable. En témoigne la demande croissante d'AMF au cours des huit dernières années et l'augmentation consécutive des volumes d'AMF, qui sont passés de 1,5 milliard d'EUR en engagements pour la période 2000-2008 à 5,1 milliards d'EUR, depuis 2009.

À la suite d'une première augmentation du nombre et du volume des opérations après la crise économique et financière mondiale² de 2008-2009, le recours à l'AMF s'est encore accru à partir de 2013. 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, des demandes de soutien ayant été présentées par l'Égypte, la Jordanie et la 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. En effet, 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.

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

Comme l'instabilité géopolitique et économique des pays du voisinage de l'UE persiste, il est probable que les besoins d'aide macrofinancière de l'UE restent importants dans les années à venir. Vu ce contexte, dans le cadre de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020, la Commission a proposé un instrument plus puissant d'aide macrofinancière³. Cette proposition, présentée par la Commission le 14 septembre 2016, vise à renforcer la capacité de prêt annuel de l'AMF, qui passerait de 500 millions d'EUR à 2 000 millions d'EUR, en augmentant le provisionnement du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures⁴.

² Six nouvelles opérations d'AMF en ont résulté, en faveur de l'Arménie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Géorgie, de la Moldavie, de la Serbie et de l'Ukraine, pour un total de 1,3 milliard d'EUR.

³ SDW(2016) 299 final.

⁴ Le Fonds de garantie pour les actions extérieures couvre l'exposition globale de l'Union au risque de non-remboursement par les pays bénéficiant d'une AMF ainsi que des opérations de financement extérieur de la BEI et des prêts Euratom. Il 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 de deux ans. Pour parvenir à une capacité de prêt de 2 000 millions d'EUR par an, un provisionnement supplémentaire de 135 millions d'EUR par an sera nécessaire.

Par ailleurs, l'expérience récente, en particulier la nécessité de lancer rapidement de nouvelles opérations d'AMF en Ukraine en 2014 et 2015, a de nouveau mis en exergue la nécessité de veiller à ce que l'AMF, en tant qu'instrument d'urgence, puisse être mobilisée rapidement pour faire face aux situations de crise. Accélérer le processus de décision était l'un des principaux objectifs de la proposition de règlement-cadre établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers, présentée par la Commission en 2011⁵. Cette proposition n'ayant cependant pas été approuvée par le Parlement européen et le Conseil (les colégislateurs), la Commission l'a retirée par la suite. En conséquence, les décisions concernant l'AMF continuent d'être adoptées selon la procédure législative ordinaire. Les colégislateurs se sont efforcés d'accélérer le processus décisionnel mené selon cette procédure. Ce fut particulièrement le cas de la dernière opération d'AMF en Ukraine, approuvée en un peu plus de trois mois en 2015. Néanmoins, la marge pour accélérer l'adoption des décisions relatives à l'AMF selon la procédure législative ordinaire reste limitée.

Dans sa proposition de décision du Parlement européen et du Conseil accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à la Tunisie du 12 février 2016, la Commission a inséré sept modifications techniques, non spécifiques au pays, par rapport au texte de ses propositions antérieures. Les colégislateurs en ont accepté cinq, qui concernent les cinq aspects spécifiques suivants de la mise en œuvre des décisions en matière d'AMF par la Commission:

- la durée moyenne maximale des prêts AMF;
- le respect des conditions dont l'AMF est assortie;
- le décaissement des tranches de l'AMF;
- la protection des intérêts financiers de l'UE;
- les évaluations opérationnelles.

N'altérant pas les caractéristiques principales de l'instrument d'AMF, ces modifications s'appuient sur l'expérience acquise par la Commission et visent globalement à aligner le libellé technique des décisions sur la pratique établie et convenue en matière de gestion des opérations d'AMF. Elles visent également à formuler certaines dispositions plus clairement ou conformément à des recommandations particulières de la Cour des comptes. Les discussions avec le Conseil et le Parlement ont abouti à un accord approuvant l'insertion des cinq modifications dans la décision relative à l'AMF en faveur de la Jordanie du 14 décembre 2016⁶, qui servira désormais de base aux futures décisions en matière d'AMF.

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

⁵ COM(2011) 396 final du 4.7.2011.

⁶ 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).

3. OPERATIONS D'ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2016

3.1. Vue d'ensemble

Fin 2016, l'état de la mise en œuvre des programmes d'AMF était le suivant:

- **Géorgie:** en août 2013, l'Union a approuvé une opération d'AMF en faveur de la Géorgie, d'un montant maximal de 46 millions d'EUR⁷, qui devait être décaissé en deux tranches égales de 23 millions d'EUR. Le décaissement de la première tranche a eu lieu en 2015: 13 millions d'EUR sous forme de dons en janvier et 10 millions d'EUR sous forme de prêts en avril. Le décaissement de la seconde tranche (10 millions d'EUR sous forme de dons et 13 millions d'EUR sous forme de prêts) a été retardé en raison de l'absence de progrès dans le cadre du programme convenu avec le FMI en juillet 2014. Le conseil d'administration du FMI ayant approuvé, le 12 avril 2017, un nouveau programme au titre du mécanisme élargi de crédit, d'un montant de 285 millions d'USD, la Commission a procédé au décaissement de la seconde tranche d'AMF en mai 2017.
- **Jordanie II:** le 14 décembre 2016, les colégislateurs ont adopté une décision⁸ visant à accorder à la Jordanie une AMF (AMF II) de 200 millions d'EUR maximum, exclusivement sous forme de prêts, faisant suite à l'opération de 180 millions d'EUR achevée en 2015. Il est prévu que cette assistance soit versée en deux tranches égales au cours de l'année 2017.
- **République kirghize:** cette opération d'AMF, approuvée en octobre 2013⁹, comprenait un volet «prêts» de 15 millions d'EUR et un volet «dons» de 15 millions d'EUR. Elle s'est achevée en 2016, après le décaissement de la seconde tranche en deux parties: un don de 5 millions d'EUR en février 2016 et un prêt de 10 millions d'EUR en avril 2016.
- **Tunisie I et II:** en décembre 2013, la Commission a présenté une proposition visant à accorder à la Tunisie une AMF (AMF I) d'un montant maximal de 250 millions d'EUR sous forme de prêts. Les colégislateurs ont toutefois modifié la proposition, portant le montant de l'assistance à 300 millions d'EUR, et ont adopté la décision en mai 2014¹⁰. Après le décaissement des deux premières tranches de 100 millions d'EUR chacune en 2015, les retards pris par les autorités tunisiennes dans la mise en œuvre des mesures convenues ont empêché l'UE de verser la troisième et dernière tranche du programme en 2016 comme prévu initialement. Le 6 juillet 2016, l'UE a approuvé une AMF supplémentaire en

⁷ 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).

⁸ 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).

⁹ Décision n° 1025/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 accordant une assistance macrofinancière à la République kirghize (JO L 283 du 14.8.2013, p. 1).

¹⁰ 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).

faveur de la Tunisie, de 500 millions d'EUR maximum, sous forme de prêts¹¹. À la suite de l'aval donné par les États membres, le protocole d'accord et la convention de prêt ont été signés le 27 avril 2017.

- **Ukraine III:** il s'agit de la troisième opération mise en œuvre en Ukraine depuis 2014, pour un montant maximal de 1,8 milliard d'EUR en prêts. Les colégislateurs l'ont approuvée en avril 2015. Cumulée aux deux opérations mises en œuvre entre mai 2014 et avril 2015¹², la troisième opération d'AMF a porté à 3,4 milliards d'EUR le total de l'AMF offerte par l'UE à 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 longtemps été suspendue en raison de l'insuffisance des progrès accomplis concernant un certain nombre de mesures de réforme convenues. Elle a cependant été versée en avril 2017 par suite des mesures prises par les autorités fin 2016 et début 2017 pour résoudre certaines difficultés subsistantes et en raison de la mise en œuvre globalement satisfaisante du programme d'AMF par l'Ukraine. La troisième tranche de 600 millions d'EUR devrait être mise à disposition dans le courant de l'année 2017.

En outre, à la suite d'une demande présentée par la **République de Moldavie**, la Commission a adopté, le 13 janvier 2017, une proposition de programme d'AMF d'un montant maximal de 100 millions d'EUR afin de soutenir le pays, qui est confronté à des conditions économiques et financières de plus en plus difficiles. La proposition d'AMF de l'UE, qui devrait être approuvée par le Parlement européen et le Conseil à la mi-2017, comprend des dons pour 40 millions d'EUR et des prêts pour 60 millions d'EUR, qui devront être décaissés en trois tranches en 2017-2018. Le décaissement sera strictement subordonné à la réalisation de progrès satisfaisants par la Moldavie en ce qui concerne le programme convenu avec le FMI et au respect de conditions spécifiques à fixer avec l'UE dans un protocole d'accord.

3.2. Opérations individuelles dans les pays bénéficiaires en 2016

3.2.1. Géorgie

En août 2013, l'Union européenne a adopté un programme d'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. À la suite de la conclusion d'un accord de confirmation de 154 millions d'USD entre la Géorgie et le FMI en juillet 2014, le protocole d'accord, la convention de prêt et la convention de don ont été signés en décembre 2014 et, s'il y avait lieu, ratifiés par le parlement géorgien.

La Géorgie satisfaisant aux conditions du programme convenu avec le FMI, la première tranche de l'AMF a été décaissée en janvier 2015 (13 millions d'EUR sous forme de

¹¹ 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).

¹² 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 15.4.2015, p. 1).

dons) et en avril 2015 (10 millions d'EUR sous forme de prêts). Les autorités géorgiennes ont mis en œuvre toutes les mesures pertinentes décrites dans le protocole d'accord pour la seconde tranche de 10 millions d'EUR sous forme de dons et de 13 millions d'EUR sous forme de prêts, mais le décaissement a été retardé par des problèmes relatifs à la mise en œuvre du programme convenu avec le FMI. Cependant, le 12 avril 2017, le conseil d'administration du FMI a approuvé un nouveau programme au titre du mécanisme élargi de crédit, d'un montant de 285 millions d'USD, en faveur de la Géorgie. La Commission a donc décidé de procéder au décaissement de la seconde tranche de l'AMF en mai 2017. Les autorités ont également manifesté leur intérêt pour une éventuelle opération d'AMF de suivi qui viendrait compléter le programme convenu avec le FMI.

En 2016, la Géorgie a continué à faire face à une conjoncture extérieure défavorable, ce qui, du fait de la réduction des exportations et des envois de fonds, a contribué à l'atonie relative de la croissance de son PIB, estimée à 2,7 %. Dans ce contexte, le déficit budgétaire de la Géorgie s'est creusé, en raison de recettes moins élevées que prévu et d'augmentations des dépenses dans la perspective des élections parlementaires d'octobre 2016. Le lari s'est fortement déprécié au cours des deux dernières années, perdant 50 % de sa valeur par rapport au dollar des États-Unis entre novembre 2014 et décembre 2016. Les vulnérabilités extérieures se sont accentuées, le déficit courant ayant atteint, selon les estimations, 13,3 % du PIB à la fin de 2016, et la dette extérieure, 108 % du PIB. Avec 80 % de la dette publique libellés en devises, la dépréciation du lari a aussi entraîné une hausse du ratio de la dette publique au PIB, bien qu'en dollars des États-Unis, cette dernière soit restée globalement inchangée. Le niveau des réserves de change est demeuré relativement stable, à 2,8 milliards d'USD fin décembre 2016 (contre 2,7 milliards d'USD en décembre 2014), ce qui représente environ 4 mois d'importations prévues pour 2017. Le système financier géorgien reste globalement solide et bien capitalisé, en particulier grâce à une surveillance et une réglementation prudentes assurées par la banque centrale.

3.2.2. Jordanie

Étant donné l'instabilité régionale grandissante et ses répercussions négatives sur l'économie, les autorités jordaniennes ont demandé, le 3 mars 2016, un deuxième programme d'AMF. Compte tenu des 2,4 milliards d'EUR qu'elle a promis à la conférence «Soutenir la Syrie et la région» qui s'est déroulée à Londres le 4 février 2016, la Commission a adopté, le 29 juin 2016, une proposition de décision relative à une deuxième opération d'AMF en faveur de la Jordanie pour un montant de 200 millions d'EUR sous forme de prêts. Il est envisagé que cette assistance soit versée en deux tranches égales au cours de l'année 2017. Ce nouveau programme d'AMF, qui a été approuvé le 14 décembre 2016, fait suite à la mise en œuvre fructueuse de la première opération d'AMF de 180 millions d'EUR sous forme de prêts, intégralement décaissés en 2015. Des retards ont été observés dans la mise en œuvre du programme convenu avec le FMI de 723 millions d'USD sur trois ans dans le cadre du mécanisme élargi de crédit (MEDC), qui a été approuvé en août 2016, principalement dans le domaine de la réforme fiscale.

En 2016, en raison de la persistance des conflits en Iraq et en Syrie, la croissance du PIB de la Jordanie a ralenti, passant à 2,1 % contre 2,4 % en 2015, selon les estimations. Le

taux de chômage a atteint 15,3 % en 2016 contre 13,1 % en 2015. Grâce à la forte chute des prix du carburant et du transport, l'inflation a diminué de 0,8 % en 2016, poursuivant la tendance baissière de 2015.

Malgré le ralentissement de l'économie, selon les estimations, le déficit budgétaire global s'est contracté à quelque 3,6 % du PIB, contre 5,4 % en 2015. La dette publique brute de la Jordanie a augmenté en novembre 2016, atteignant 95,6 % du PIB, contre 93,4 % du PIB à la fin de 2015. La dynamique d'endettement public est toutefois jugée soutenable par le FMI, pour autant que le pays continue de tenir ses engagements concernant la poursuite de l'ajustement budgétaire à moyen terme et qu'il soit soutenu par la communauté internationale. Selon les estimations, le déficit courant (hors dons) a augmenté pour s'établir à 12,6 % du PIB en 2016 contre 12 % du PIB en 2015. En décembre 2016, les réserves de change internationales nettes atteignaient le niveau de 12,8 milliards d'USD, soit 7,2 mois d'importations prévues.

Une déclaration commune adoptée par le Parlement européen, le Conseil et la Commission dans le cadre de la décision d'approbation de la deuxième opération d'AMF engageait la Commission à soumettre, au besoin, une proposition de troisième opération d'AMF d'un montant plus élevé, après la conclusion fructueuse de la deuxième AMF et pour autant que soient réunies les conditions préalables habituelles pour ce type d'assistance, dont une évaluation actualisée, effectuée par la Commission, des besoins de financement extérieur de la Jordanie.

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.

Cette opération d'AMF était exceptionnelle en ce que la République kirghize n'entre pas dans le champ géographique normal de l'AMF. Elle se justifiait toutefois par la vigueur de la dynamique de réforme pro-démocratique dans les domaines économique et politique en République kirghize et par l'importance économique et politique que la région revêt pour l'UE. La première tranche a été décaissée en 2015: 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 depuis le ralentissement au niveau régional et notamment la récession en Russie, qui ont débuté en 2014. Après une croissance de 3,6 % en 2014 et de 3,5 % en 2015, le PIB kirghize a augmenté de 3,8 % en 2016 à la

faveur des bons résultats du pays dans les secteurs de l'agriculture et des services. En 2016, le déficit budgétaire a diminué pour s'établir à 4,5 % du PIB, contre 7,9 % du PIB en 2015, sous l'effet d'une baisse des dépenses et du report de l'achèvement de certains projets d'investissement. L'incidence de l'appréciation du som en 2016 (13 % en dollars) sur les prix à l'importation et son effet d'entraînement partiel sur les prix intérieurs ont été renforcés par une position monétaire stricte et l'impact de l'augmentation des envois de fonds sur la consommation des ménages. Ceci a eu un effet bienvenu sur l'inflation, qui a reculé à -0,4 % en 2016.

Cependant, la situation de la balance des paiements du pays reste fragile, du fait d'un déficit courant structurellement important qui, selon les estimations, n'a enregistré qu'une baisse marginale, s'établissant à 9,6 % du PIB en 2016 contre 10,9 % du PIB en 2015. Les réserves internationales s'élevaient à 1,97 milliard d'USD à la fin de 2016, ce qui représente 3,8 mois d'importations prévues.

3.2.4. *Moldavie*

Depuis quelques années, la République de Moldavie est confrontée à des difficultés à la fois économiques et politiques. En novembre 2014, un scandale de fraude de grande ampleur a éclaté dans le secteur bancaire, faisant apparaître au grand jour de graves problèmes de gouvernance et entraînant à sa suite une instabilité politique. Ces événements ont également provoqué un ralentissement de la croissance économique de la Moldavie et la suspension de l'appui budgétaire de ses partenaires internationaux.

La Moldavie est entrée en récession en 2015, où elle a vu son PIB reculer de 0,5 %. En 2016, son PIB a augmenté de quelque 2 %, principalement en raison d'une hausse des activités agricoles. L'inflation des prix à la consommation a connu une tendance à la baisse, atteignant 2,4 % à la fin de 2016 contre 13,5 % en 2015.

Le gouvernement est soumis à d'importantes tensions budgétaires, du fait de la diminution des recettes budgétaires et de la suspension de l'appui budgétaire des donateurs. Ces facteurs ont contribué à creuser le déficit budgétaire, qui est passé à 3,2 % du PIB. La dette publique a augmenté pour atteindre 45,7 % du PIB en 2016, à la suite des prêts d'urgence assortis d'une garantie d'État que la banque centrale a accordés aux trois banques en liquidation en 2015. En conséquence de la crise dans le secteur financier, les réserves internationales ont chuté de 35 % entre septembre 2014 et février 2015, à 1,7 milliard d'USD, ce qui représente environ 4,3 mois d'importations. Depuis lors, en décembre 2016, sous l'effet de la stabilisation et de la reprise du marché des changes, la banque centrale a accumulé 2,1 milliards d'USD de réserves de change, ce qui représente, d'après les estimations, 5,1 mois d'importations prévues.

Dans ce contexte, en juillet 2016, les autorités sont finalement parvenues à un accord avec le FMI sur un programme appuyé par une facilité élargie de crédit/un mécanisme élargi de crédit (FEC/MEDC) à trois ans, d'un montant de 179 millions d'USD. Cet accord a été approuvé par le conseil d'administration du FMI le 7 novembre 2016 et la première évaluation du programme s'est achevée le 28 avril 2017.

Par suite de la demande du gouvernement moldave et dans le contexte des événements politiques et économiques susmentionnés, le 13 janvier 2017, la Commission a présenté au Parlement européen et au Conseil une proposition de décision visant à accorder à la

République de Moldavie une AMF d'un montant maximal de 100 millions d'EUR, dont 60 millions sous forme de prêts et 40 millions sous forme de dons. Le montant proposé se justifie par une évaluation des besoins de financement externe du pays, la taille du programme convenu avec le FMI, des considérations de partage de la charge et la marge de manœuvre offerte par le budget de l'Union. Le volet «dons» est justifié par le faible niveau de développement économique de la Moldavie et son éligibilité aux financements concessionnels du FMI et de la Banque mondiale.

3.2.5. Tunisie

En mai 2016, la Tunisie et le FMI sont convenus d'un mécanisme élargi de crédit, d'un montant de 2,9 milliards d'USD, qui expirera en mai 2020, visant à soutenir le programme économique du pays sur une période de cinq ans (2016-2020). Ce MEDC fait suite à un accord de confirmation de 24 mois passé avec le FMI pour un montant de 1,75 milliard d'USD, approuvé par le FMI en juin 2013 et achevé en décembre 2015. La Tunisie a obtenu une AMF complémentaire de l'UE, d'un montant de 300 millions d'EUR sous forme de prêts. Cette opération a été approuvée en mai 2014 et a fait l'objet d'un décaissement partiel (deux premières tranches, pour un montant total de 200 millions d'EUR) dans le courant de l'année 2015. Le décaissement de la dernière tranche (100 millions d'EUR) de cette opération a été retardé, en raison de la mise en œuvre insuffisante de certaines des mesures décidées et de difficultés concernant le programme convenu avec le FMI. Compte tenu de la persistance des difficultés économiques, aggravées par les attentats de 2015 et l'instabilité régionale générale, le 6 juillet 2016, les colégislateurs ont approuvé une AMF supplémentaire en faveur de la Tunisie, d'un montant maximal de 500 millions d'EUR sous forme de prêts. À la suite de la conclusion des négociations entre la Commission et les autorités tunisiennes en décembre 2016, le protocole d'accord et la convention de prêt ont été signés le 27 avril 2017.

Le taux de croissance du PIB tunisien pour 2016 est estimé à 1,1 %, ce qui représente une légère accélération par rapport au taux de 0,8 % enregistré en 2015. Le taux de chômage est de 15,5 %. L'inflation moyenne était de l'ordre de 3,7 % en 2016, contre 5 % en 2015, et elle devrait atteindre une moyenne de 3,9 % en 2017.

En ce qui concerne les finances publiques, le déficit budgétaire a, selon les estimations, atteint 6 % du PIB en 2016 (alors que le taux décidé dans le cadre du programme convenu avec le FMI est de 4,6 %). Une série de facteurs expliquent cette situation, notamment les recettes fiscales moins importantes que prévu, la hausse des coûts du service de la dette (due en partie à la dépréciation du dinar tunisien) et l'augmentation des salaires de la fonction publique. La dette de l'État a continué à augmenter pour atteindre 63 % du PIB en 2016, contre 55 % du PIB en 2015. En outre, il est prévu que la Tunisie rembourse un montant nettement plus élevé de sa dette publique au cours des deux prochaines années.

En dépit de la baisse des prix du pétrole, de l'affaiblissement de l'activité économique intérieure et de l'amélioration des résultats à l'exportation, les répercussions négatives des attentats sur le tourisme ont contribué à maintenir le compte courant à un niveau excessivement élevé de 9 % du PIB en 2016. Selon les estimations, les réserves

atteignent un niveau proche de 6,1 milliards d'USD, soit environ 4,3 mois d'importations.

3.2.6. *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, consistant dans des prêts d'un montant maximal de 1,8 milliard d'EUR, à décaisser en trois tranches égales de 600 millions d'EUR. La première tranche dans le cadre de la nouvelle opération («AMF III») a été versée en juillet 2015¹³. La Commission n'a décaissé aucune tranche au titre de son opération d'AMF en 2016, réagissant ainsi à la mise en œuvre insuffisante par les autorités ukrainiennes de certaines des réformes prévues dans le protocole d'accord. Elle a cependant décaissé la deuxième tranche de 600 millions d'EUR en avril 2017, par suite des mesures prises par les autorités fin 2016 et début 2017 pour résoudre certaines difficultés subsistantes et en raison de la mise en œuvre globalement satisfaisante du programme d'AMF par l'Ukraine. Ce pays peut en principe encore bénéficier de 600 millions d'EUR supplémentaires provenant de l'AMF III. Cette aide est subordonnée à la bonne mise en œuvre par l'Ukraine des mesures figurant dans le protocole d'accord et à la progression de son programme convenu avec le FMI, c'est-à-dire un MEDC sur quatre ans d'environ 17,5 milliards d'USD approuvé en mars 2015. Le décaissement le plus récent d'une tranche (1 milliard d'USD) au titre du programme convenu avec le FMI a eu lieu en avril 2017, ce qui porte le montant total des décaissements à 8,5 milliards d'USD depuis 2015.

En 2016, l'économie ukrainienne s'est stabilisée. Cette stabilisation a été possible grâce à une réaction ferme des pouvoirs publics visant à remédier aux déséquilibres à long terme et grâce à un soutien international constant, à la fois financier et technique, qui a contribué à juguler la crise de confiance. En conséquence, l'économie a progressé en termes réels pour la première fois en quatre ans. La croissance du PIB s'est élevée à 2,3 %, bénéficiant de la hausse de la demande des ménages et d'un rebond de l'activité d'investissement.

La stabilisation économique s'est aussi traduite par une forte atténuation de l'inflation (12,4 % à la fin de 2016, contre 43,4 % à la fin de 2015) et une réduction de la volatilité sur le marché des changes. Sous l'effet d'une politique budgétaire prudente, le déficit public consolidé s'est établi à 2,3 % du PIB en 2016, soit à un niveau nettement inférieur à l'objectif initial de 3,7 %. L'assainissement budgétaire, conjugué à la suppression du déficit d'exploitation de la société Naftogaz, a joué un rôle important pour enrayer la hausse du ratio de la dette au PIB, qui s'élevait à 81,0 % à la fin de 2016, en légère progression par rapport aux 79,1 % enregistrés l'année précédente. Cet objectif a été atteint, en dépit des coûts associés à la nationalisation de PrivatBank, la plus grande banque commerciale.

La reprise de l'activité d'investissement en 2016 a contribué à creuser le déficit du compte courant, qui a atteint à 4,1 % du PIB. Un autre facteur a été la fragilité des

¹³ Cette proposition faisait suite à deux programmes d'AMF (AMF I et AMF II) d'un montant total de 1,61 milliard d'EUR et dont la mise en œuvre s'est déroulée en 2014 et au début de l'année 2015.

résultats à l'exportation due aux faibles prix des matières premières et à d'autres obstacles aux échanges érigés par la Russie, sous la forme d'une interdiction des exportations en transit vers l'Asie centrale. Le déficit des opérations courantes est toutefois resté en deçà de son niveau record de 8,7 % du PIB en 2013 et a été entièrement couvert par des entrées de capitaux. Bien que l'assistance financière internationale soit restée inférieure aux attentes en 2016, elle a continué à soutenir les réserves internationales, qui sont passées à 15,5 milliards d'USD à la fin de 2016, ce qui représente 3,5 mois des importations prévues de l'année suivante.

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 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 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 2016, la Commission a réalisé des évaluations opérationnelles concernant la Moldavie et la Jordanie, dans la perspective des nouvelles opérations d'AMF en faveur de ces pays. Ces évaluations se sont achevées en février et septembre 2016 respectivement. Elles ont toutes deux conclu que les procédures suivies dans ces deux pays fournissaient des garanties suffisantes pour procéder aux opérations d'AMF envisagées.

4.2. Évaluations ex post

Conformément au règlement financier applicable à l'Union, la Commission effectue des évaluations ex post¹⁴ des programmes d'AMF lorsqu'ils sont achevés, afin d'en mesurer 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.

Les évaluations ex post relatives aux opérations d'AMF I et II en faveur de l'Ukraine et à l'opération d'AMF I en faveur de la Jordanie ont été entamées à la fin de l'année 2016 et devraient s'achever en 2017.

¹⁴ 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.

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

Le programme des opérations d'AMF pour l'année 2017 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 pour la Géorgie et la Tunisie (AMF I), des deux dernières tranches pour la troisième opération en faveur de l'Ukraine et de toutes les tranches pour les opérations de suivi en Tunisie et en Jordanie;
- ii. approbation et mise en œuvre de l'opération en faveur de la Moldavie, le décaissement des deux premières tranches de l'assistance étant prévu;
- iii. approbation d'éventuels nouveaux programmes, sur la base des demandes reçues à ce jour (Arménie, Géorgie et Égypte) et de l'éventuelle opération de suivi en Jordanie.

Le programme susmentionné des opérations d'AMF pour l'année 2017 portera à 1,9 milliard d'EUR les décaissements annuels effectués au titre de l'AMF. Cela témoigne du poids et de l'importance croissants de l'instrument d'AMF, mais s'explique aussi en partie par le report d'un certain nombre de décaissements initialement prévus pour 2016. Ce décalage des décaissements est dû à différents éléments, essentiellement les retards pris par les autorités nationales dans l'exécution des mesures convenues, les retards pris dans les négociations des protocoles d'accord, ou des difficultés rencontrées avec le programme correspondant du FMI.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des engagements et paiements de dons AMF pour les années 2015, 2016 et (à titre provisoire) 2017. Les prévisions pour 2017 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.

Outre les opérations d'AMF qui sont en cours ou en préparation, à ce jour, l'Arménie, la Géorgie et l'Égypte ont également présenté une demande d'aide macrofinancière de l'UE:

- En février 2014, la Commission a reçu une demande d'AMF de l'**Arménie**. Elle a toutefois estimé que la situation de la balance des paiements de ce pays ne justifiait pas qu'elle propose l'octroi d'une AMF, en dépit de l'approbation d'un nouvel accord de financement avec le FMI. La Commission continue cependant de suivre l'évolution de la situation économique et financière en Arménie. Étant donné l'expiration en 2017 du programme convenu avec le FMI au titre du MEDC, celui-ci ne pourra être reconsidéré que si un nouveau plan du FMI est lancé.
- En février 2017, les autorités géorgiennes ont manifesté leur intérêt pour une nouvelle opération d'AMF. Le nouveau programme convenu avec le FMI ayant été dûment approuvé par le conseil d'administration, la Commission est disposée à envisager une nouvelle opération d'AMF en faveur de la **Géorgie** fondée sur les besoins de financement externe du pays.

- 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. Cependant, cette proposition a été suspendue dans l'attente de la conclusion d'un programme entre le FMI et l'Égypte, et en réaction à l'évolution de la situation politique dans le pays depuis juillet 2013. En novembre 2016, le conseil d'administration du FMI a approuvé un programme triennal dans le cadre du MEDC, d'un montant de quelque 12 milliards d'USD. Pour la première année du programme, le déficit de financement a été comblé par des contributions du FMI et d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux. Toutefois, si des besoins de financement résiduels devaient apparaître, on ne peut exclure que l'Union soit invitée à envisager une opération d'AMF en faveur de l'Égypte.

Engagements et paiements pour les dons AMF, décaissements de prêts au titre de l'AMF pour la période 2015-2017 (en EUR)

	2015	2016	2017 (provisoire)
Crédits d'engagement pour les dons inscrits au budget	77 995 000	79 669 000	45 828 000
Évaluations opérationnelles, études PECA et évaluations ex post AMF à la République kirghize (décision adoptée) AMF à la Géorgie (décision adoptée) AMF à la Moldavie (proposition adoptée)* Autres opérations d'AMF possibles	62 900	331 822	400 000 40 000 000 À préciser
Engagements, total	62 900	331 822	40 400 000
Dotations budgétaires non engagées	77 932 100	79 337 178	5 428 000
Crédits de paiement pour les dons inscrits au budget	74 218 061	79 669 000	45 828 000
Évaluations opérationnelles, études PECA et évaluations ex post AMF à la République kirghize (décision adoptée) AMF à la Géorgie (décision adoptée) AMF à la Moldavie (proposition adoptée)* Autres opérations d'AMF possibles	29 806 10 000 000 13 000 000	131 195 5 000 000	260 736 10 000 000 20 000 000 À préciser
Paiements, total	23 029 806	5 131 195	30 260 736
Dotations non utilisées pour les paiements de dons	51 188 255	74 537 805	15 567 264
Décaissements de prêts au titre de l'AMF	-	-	-
AMF I à l'Ukraine (décision adoptée) AMF II à l'Ukraine (décision adoptée) AMF à la Géorgie (décision adoptée) AMF I à la Jordanie (décision adoptée) AMF I à la Tunisie (décision adoptée) AMF à la République kirghize (décision adoptée) AMF III à l'Ukraine (décision adoptée) AMF II à la Tunisie (décision adoptée) AMF II à la Jordanie (décision adoptée) AMF à la Moldavie (proposition adoptée)* Autres opérations d'AMF possibles	250 000 000 10 000 000 180 000 000 200 000 000 5 000 000 600 000 000	10 000 000	13 000 000 100 000 000 1200 000 000 350 000 000 200 000 000 40 000 000 À préciser
Décaissements de prêts au titre de l'AMF, total	1245 000 000	10 000 000	1903 000 000

* L'opération devrait être approuvée dans le courant de 2017. Seules deux des trois tranches devraient être décaissées en 2017. Le décaissement de la deuxième tranche est prévu pour 2018.