



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 22 avril 2020
(OR. en)

7476/20

**Dossier interinstitutionnel:
2020/0065(COD)**

**ECOFIN 249
RELEX 278
NIS 4
COEST 67
MED 4
ELARG 27
CODEC 298**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	22 avril 2020
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2020) 163 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'octroi d'une assistance macrofinancière à des partenaires de l'élargissement et du voisinage dans le contexte de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2020) 163 final.

p.j.: COM(2020) 163 final

Bruxelles, le 22.4.2020
COM(2020) 163 final

2020/0065 (COD)

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**relative à l'octroi d'une assistance macrofinancière à des partenaires de l'élargissement
et du voisinage dans le contexte de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19**

{SWD(2020) 63 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La pandémie de COVID-19 touche désormais le monde entier. Plus de 2 millions de personnes ont été contaminées par le coronavirus, et près de 140 000 dont l'infection a été confirmée sont décédées (d'après les données de l'OMS à la date du 17 avril). La première réponse apportée à la pandémie vise avant tout à sauver des vies dans le monde entier, par différentes mesures destinées à contenir la propagation du virus, et à renforcer les systèmes de santé. Nombre de ces mesures ont mis les sociétés et les économies à l'arrêt, mais il ne saurait être question de choisir entre sauver des vies ou des emplois. Au contraire, parvenir à maîtriser le virus est un préalable indispensable au développement durable, économique aussi bien que social.

Des mesures sont aussi rapidement mises en place pour limiter les répercussions économiques de la crise. En dépit de ces mesures, avec en plus l'impact d'une récession mondiale et les graves tensions sur les marchés financiers, la plupart des partenaires de l'élargissement et du voisinage, sinon tous, devraient entrer en récession cette année. Bien que la crise ait chez tous le même déclencheur, sa durée et sa gravité pourraient varier selon leur structure économique et leur capacité à prendre des contre-mesures efficaces. Parallèlement à l'effondrement des échanges et à une plus grande tendance à l'aversion au risque à l'égard des marchés émergents en général, la récession place leur balance des paiements sous une extrême tension. Une menace imminente, liée à l'ampleur de la propagation du virus et de ses conséquences, pèse aussi clairement sur leur stabilité sociale et leur sécurité, avec de possibles effets de contagion dans la région et au-delà.

Dans ces circonstances, la Commission européenne propose de recourir à une assistance macrofinancière (AMF) pour soutenir dix pays du voisinage dans le contexte de la crise liée à la COVID-19.

L'AMF fait partie des instruments dont dispose l'UE pour répondre aux crises extérieures. Elle est utilisée pour remédier à des situations de crise de la balance des paiements, en combinaison avec un accord de versement d'une aide de la part du FMI, subordonné à un programme concerté de réformes économiques. Dans la présente situation exceptionnelle, la Commission propose **des programmes d'AMF aussi pour les partenaires bénéficiant d'un financement d'urgence du FMI**, qui peut être accordé sans conditions ni mesures préalables, par exemple au titre de l'instrument de financement rapide (IFR). Cette «AMF de crise» sera donc d'une **durée plus courte** (douze mois au lieu de deux ans et demi) et elle sera fournie en **deux tranches** seulement. La première tranche sera versée dès que possible après l'adoption de la proposition de décision octroyant l'AMF et la conclusion du protocole d'accord correspondant avec chaque bénéficiaire. **La seconde tranche sera versée une fois remplies les conditions** qui seront spécifiées dans le protocole d'accord. Comme pour toute opération d'AMF, ces conditions seront spécifiques à chaque partenaire, afin de garantir que l'assistance macrofinancière, dans les limites de cet instrument tel qu'il est conçu, est parfaitement propre à favoriser la stabilité macroéconomique, par une amélioration de la gestion macroéconomique globale, un renforcement de la gouvernance économique et de la transparence, et la mise en place de conditions permettant de renouer avec une croissance durable. En outre, ces conditions devront être formulées d'une manière qui rende leur mise en œuvre possible compte tenu de l'horizon plus court et du contexte de la pandémie en cours.

La Commission européenne propose au Parlement européen et au Conseil **d'accorder une AMF à dix partenaires pour un montant total de 3 milliards d'EUR**. Cette assistance prendrait la forme de prêts à moyen terme.

L'AMF proposée au nom de l'UE doit aider les partenaires concernés à couvrir une partie de leurs besoins urgents de financement extérieur dans le cadre des programmes du FMI en cours de mise en œuvre, pour atténuer les fragilités économiques liées à leur balance des paiements engendrées par la crise de la COVID-19. Tout en encourageant à la mise en œuvre de réformes destinées à améliorer la gestion macroéconomique, la gouvernance économique et la transparence, ainsi qu'à créer les conditions d'une croissance durable renouvelée, l'assistance proposée soutiendrait la stabilisation extérieure et, ce faisant, donnerait aux autorités une marge de manœuvre qui leur permettrait de prendre des mesures pour contrer les répercussions économiques de la crise de la COVID-19.

L'AMF proposée est conforme aux objectifs des stratégies d'élargissement et de voisinage de l'UE. Elle enverrait aux partenaires de la région le signal que l'UE est prête à les aider en cette période de crise sans précédent. Dans ce contexte, la Commission considère que les conditions politiques et économiques indispensables à l'octroi d'une AMF du montant et de la nature proposés sont réunies.

L'AMF proposée couvre la République d'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Royaume hachémite de Jordanie, le Kosovo*, la République de Moldavie, le Monténégro, la République de Macédoine du Nord, la République tunisienne et l'Ukraine. Cependant, la situation évolue encore, et la crise de la COVID-19 est en train de s'aggraver dans d'autres pays. L'AMF reste disponible pour d'autres pays éligibles qui connaîtraient ultérieurement des difficultés liées à leur balance des paiements. La Commission va également engager une discussion sur la portée de l'instrument d'AMF et ses modalités d'interaction avec d'autres politiques extérieures de l'UE.

Le montant de l'assistance macrofinancière est déterminé sur la base d'une estimation préliminaire des besoins de financement extérieur résiduels des partenaires, après prise en compte, d'une part, de leur capacité de se financer par leurs propres moyens, en particulier grâce aux réserves internationales qu'ils détiennent, et, d'autre part, des ressources mises à leur disposition par le FMI et la Banque mondiale. La détermination du montant de l'assistance tient également compte de la nécessité d'assurer un partage équitable de la charge entre l'UE et les autres donateurs, ainsi que du déploiement préexistant d'autres instruments de financement extérieur de l'UE et de la valeur ajoutée de son intervention globale.

Partenaires de l'élargissement

L'Albanie est particulièrement exposée aux répercussions économiques de la pandémie, en raison de ses relations économiques étroites avec certains États membres de l'UE fortement touchés, de l'importance du tourisme dans son économie et de ses besoins de refinancement élevés. La situation se trouve aggravée par les capacités limitées de son système de santé et les dégâts causés par le séisme de novembre 2019, qui ont déjà absorbé le peu de marge budgétaire disponible. Malgré tout, le gouvernement a rapidement adopté des

* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

mesures, à hauteur de 2 % du PIB environ, pour soutenir les entreprises, les ménages et le secteur de la santé. Selon le budget rectificatif présenté, le déficit budgétaire devrait atteindre 4 % du PIB et la dette publique pourrait dépasser 69 % du PIB en 2020, ce scénario semblant toutefois optimiste. Les institutions internationales attendent, pour leur part, un recul du PIB réel d'environ 5 % cette année. Outre le déficit budgétaire, le gouvernement doit refinancer 545 millions d'EUR (3,8 % du PIB) de dette extérieure arrivant à échéance. Il était initialement prévu de couvrir ce montant en partie par un emprunt euro-obligataire de 500 à 600 millions d'EUR, mais il semble hautement incertain de pouvoir faire appel au marché pour un tel montant dans les circonstances actuelles. Les besoins de financement, une fois tenu compte de l'aide apportée par le FMI au titre de l'IFR, des prêts de la Banque mondiale et des subventions accordées par l'UE au titre de son instrument d'aide de préadhésion (IAP), pourraient atteindre 2,5 % du PIB, soit quelque 350 millions d'EUR. Dans ce contexte, une AMF d'un montant de 180 millions d'EUR est justifiée.

En Bosnie-Herzégovine, la pandémie de COVID-19 a fortement aggravé le ralentissement économique déjà en cours, touchant tout particulièrement les secteurs des transports et du tourisme, mais aussi les envois de fonds par les travailleurs émigrés, qui représentent environ 5 % du PIB et procurent une aide importante, en particulier aux ménages à faibles revenus. Les dernières projections pour 2020 annoncent une contraction de l'activité économique d'environ 10 %, avec une forte hausse du chômage. En dépit de résultats budgétaires nominaux plutôt sains, la capacité du pays à dégager à brève échéance la marge budgétaire nécessaire est très limitée. Les autorités bosniaques ont déjà demandé au FMI un financement d'urgence, qui pourrait aller jusqu'à 330 millions d'EUR (près de 2 % du PIB). Le ralentissement économique va entraîner une forte diminution des recettes et une forte augmentation des transferts, avec pour résultat une hausse très marquée des besoins de financement. Les estimations actuelles font état de besoins de financement résiduels d'environ 500 millions d'EUR (équivalent à 2,8 % du PIB) en 2020, après prise en compte des contributions du FMI (jusqu'à 330 millions d'EUR, représentant près de 2 % du PIB) et de la Banque mondiale (environ 20 millions d'EUR, équivalent à 0,1 % du PIB). En raison de sa faible notation de crédit, le pays n'a qu'un accès très limité aux marchés financiers internationaux, tandis que ses propres marchés financiers sont trop peu développés pour couvrir ces besoins de financement restants. Dans ce contexte, une AMF d'un montant de 250 millions d'EUR est justifiée.

La pandémie de COVID-19 et la mise à l'arrêt, notamment des flux commerciaux et financiers, qu'elle a entraînée a un impact très lourd sur l'économie du Kosovo. Les envois de fonds des émigrés, qui représentent plus de 10 % du PIB, financent une part importante de la consommation privée, tandis que les exportations de services vers la diaspora (principalement le tourisme) atténuent un très large déficit commercial (plus de 40 % du PIB). Une autre vulnérabilité de l'économie du Kosovo réside dans la fragilité de son secteur privé, dominé par des microentreprises disposant de coussins de liquidités limités. Dans ce contexte, le PIB réel devrait se contracter d'environ 5 % en 2020. En dépit de résultats budgétaires nominaux plutôt sains en 2019, la marge de manœuvre budgétaire est très réduite. Le Kosovo n'a pas accès aux marchés financiers internationaux (faute de disposer d'une notation de crédit), et sa dette totale est détenue à près de deux tiers par une étroite base d'investisseurs au sein du Kosovo Pension Security Trust et par la banque centrale, à hauteur de 38 % et 23 % respectivement. Avec la forte baisse des recettes publiques, combinée à l'importance des paiements de base et au coût des mesures prises pour répondre à la crise, le risque de liquidité est aigu. Le FMI estime que les recettes publiques d'avril à juin auront diminué de 50 % à 60 % en glissement annuel, alors que le gouvernement intérimaire a approuvé un train de mesures d'urgence de 180 millions d'EUR. Le solde bancaire des administrations publiques,

qui est déjà tombé sous le seuil légalement prescrit de 4,5 % du PIB, devrait continuer à diminuer pour s'établir à 2,5 % du PIB en 2020. Le Kosovo a demandé au FMI, et le Conseil des gouverneurs du FMI a accepté le 10 avril, de lui fournir des liquidités d'urgence via l'IFR, pour un montant de 51,6 millions d'EUR. Selon les projections actuelles, les besoins de financement résiduels sont estimés à 210 millions d'EUR. Dans ce contexte, une AMF d'un montant de 100 millions d'EUR est justifiée.

Très dépendant du secteur du tourisme et ayant d'importants besoins de financement extérieur, le Monténégro est particulièrement exposé aux conséquences économiques de la pandémie. Le Monténégro va connaître une profonde récession en 2020, les institutions internationales prévoyant une contraction de son économie qui pourrait atteindre 9 % en termes réels. Le secteur du tourisme, l'un des plus touchés, pèse pour plus de 20 % dans le PIB et représente une source essentielle de devises, d'emplois et de recettes budgétaires. Cependant, les mesures de confinement visant à endiguer la propagation du coronavirus ont mis le tourisme et les voyages à l'arrêt, au moment même où ces activités allaient entrer dans leur haute saison. En dépit d'une marge de manœuvre budgétaire limitée, le gouvernement a rapidement adopté des mesures de soutien, à hauteur de 2 % du PIB environ, pour aider l'économie à faire face aux conséquences de la pandémie. Ces mesures consistent notamment en un report des paiements d'impôts et de charges sociales, un moratoire sur les remboursements de prêts ainsi que sur les paiements de loyers pour les biens publics en location, et en l'octroi de subventions aux entreprises et aux travailleurs. Selon les premières estimations du ministère des finances, le déficit budgétaire devrait dépasser les 7 % du PIB et la dette publique croître de 2,6 points de pourcentage supplémentaires pour atteindre 82 % du PIB en 2020, le chiffre le plus élevé de la région. Les besoins de financement, après prise en compte des prêts du FMI et de la Banque mondiale et des subventions de l'UE, pourraient atteindre près de 120 millions d'EUR. Dans ce contexte, une AMF d'un montant de 60 millions d'EUR est justifiée.

En Macédoine du Nord, où les mesures de confinement social étendu ont un lourd impact sur la production et l'emploi et où les échanges commerciaux avec l'extérieur sont fortement touchés, l'économie est gravement perturbée. Selon les projections actuelles, le PIB réel pourrait se contracter de quelque 4 % en 2020. Le gouvernement a pris rapidement des mesures audacieuses pour soutenir la liquidité des PME et l'emploi durant les mois d'avril et de mai dans les secteurs les plus touchés. La marge de manœuvre budgétaire disponible pour absorber les retombées socioéconomiques de la crise est toutefois limitée. Selon le scénario le plus favorable, le gouvernement attend, en 2020, 20 % de recettes en moins que selon le budget initial et prévoit de réaffecter les dépenses sans en relever le plafond. Sur la base du PIB de 2019, cela induirait un déficit d'environ 8 %. Les transferts privés effectués depuis l'étranger, et notamment les envois de fonds par les travailleurs émigrés, ainsi que les flux d'investissements directs étrangers entrants, devraient nettement diminuer, réduisant la couverture par les réserves. En outre, en 2020 et 2021, les administrations et les entreprises publiques vont être confrontées à des besoins de refinancement intérieurs et extérieurs particulièrement élevés, se chiffrant à 1,65 milliard d'EUR au total (environ 7,3 % du PIB de 2019 pour chacune des deux années). Ces besoins correspondent notamment à l'amortissement de l'emprunt euro-obligataire de 500 millions d'EUR lancé en 2014, d'une partie de l'emprunt euro-obligataire lancé en 2015 et de la garantie à l'appui de réformes accordée par la Banque mondiale en 2013, ainsi qu'au remboursement d'importants prêts commerciaux étrangers à l'entreprise publique de voirie, chargée de la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures routières. Le gouvernement a demandé une aide du FMI au titre de l'IFR, aide qui s'élève à 177 millions d'EUR, ainsi qu'un prêt de la Banque mondiale. Selon les estimations actuelles, après prise en compte des

financements accordés par ses services, par la Banque mondiale et par l'UE sous la forme de subventions, la Macédoine du Nord aura encore des besoins de financement de l'ordre de 330 millions d'EUR. Dans ce contexte, une AMF d'un montant de 160 millions d'EUR est justifiée.

Voisinage oriental

La Géorgie devrait entrer dans une profonde récession cette année, sur fond de besoins de financement croissants. L'économie géorgienne est durement touchée par la crise liée à la COVID-19. Selon des estimations récentes tenant compte de l'impact du virus, elle devrait se contracter d'environ 4 % en 2020. En raison du coût des mesures prises pour atténuer l'impact de la crise, de l'augmentation des dépenses de santé et de la diminution des recettes, le déficit budgétaire devrait croître pour atteindre 8 % du PIB environ en 2020. La Géorgie verra aussi sa balance des paiements se détériorer, sous l'effet de la diminution des revenus tirés de l'exportation de services (en particulier du tourisme), de la diminution des envois de fonds de l'étranger, de la probable diminution aussi des investissements directs étrangers et de sorties d'investissements de portefeuille. D'après les estimations provisoires du FMI, les besoins de financement extérieur atteindront 1,6 milliard d'USD environ en 2020 et 2021, et la Géorgie aura besoin de l'aide de ses partenaires internationaux pour les combler. Le 14 avril, les autorités ont conclu avec le FMI un accord de service prévoyant que l'enveloppe (déjà presque entièrement déboursée) du programme du mécanisme élargi de crédit (MEDC) dont le pays bénéficie actuellement serait augmentée de 375 millions d'USD environ, dont 308 millions d'USD seraient versés en 2020. Des négociations sont en cours avec la Banque mondiale, la BAD, l'Agence française de développement, la banque de développement KfW et la BEI sur l'augmentation possible de leurs prêts à l'appui de réformes. La Géorgie bénéficie actuellement d'un programme d'AMF, dont la dernière tranche de 25 millions d'EUR devrait être versée au deuxième trimestre de 2020, sous réserve que le pays ait respecté les conditions convenues. La plupart de ces conditions sont déjà remplies. Globalement, sur les besoins de financement estimés pour cette année, plus de 900 millions d'USD restent à couvrir d'après les informations actuelles. Étant donné les bonnes perspectives que d'autres créanciers apportent également une contribution, un nouveau programme d'AMF de 150 millions d'EUR est justifié.

L'économie de la République de Moldavie (ci-après la «Moldavie») devrait fortement pâtir en 2020 du coût des mesures prises pour enrayer la propagation du coronavirus et des retombées de la récession mondiale. Les principales voies de transmission de la crise sont les envois de fonds de l'étranger (qui représentent 15 % du PIB de la Moldavie) et les échanges commerciaux avec des pays également touchés par la crise, en particulier les États membres de l'UE. La Moldavie devrait entrer en récession en 2020, alors que de fortes pressions liées à la crise vont s'exercer sur sa balance des paiements et ses finances publiques. Les besoins de financement extérieur sont provisoirement estimés à 800 millions d'USD (environ 7 % du PIB) pour 2020, tandis que les besoins de financement budgétaire sont estimés à 10,5 milliards de MDL (environ 550 millions d'USD). La Moldavie dispose d'une certaine marge de manœuvre pour absorber les chocs, puisque tant sa dette publique que ses réserves de change, avec le soutien d'un programme triennal MEDC/FEC du FMI, ont évolué positivement au cours des dernières années, mais pas à long terme et dans une mesure clairement limitée. Le FMI est disposé à accorder une aide d'urgence d'environ 240 millions d'USD (220 millions d'EUR) à la Moldavie pour atténuer les effets économiques de la crise liée à la COVID-19. Par ailleurs, la Moldavie bénéficie actuellement d'un programme d'AMF, dont les deuxième et troisième tranches, de 70 millions d'EUR au total, pourront être versées si les conditions sont remplies avant l'expiration du programme en juillet 2020. En outre,

200 millions d'EUR de crédits en provenance de la Russie déjà annoncés pour 2020, initialement destinés à des investissements dans des infrastructures, pourraient être réaffectés à l'atténuation des effets de la crise. Cependant, étant donné son accès limité aux marchés internationaux des capitaux, la Moldavie aurait besoin d'une aide supplémentaire pour combler ses besoins de financement extérieur. Dans ce contexte, un nouveau programme d'AMF d'un montant de 100 millions d'EUR est justifié.

En Ukraine, la stabilité macrofinancière s'est de nouveau trouvée sous tensions cette année, tout particulièrement après le brusque remaniement gouvernemental opéré début mars, qui a coïncidé avec l'éclatement de la crise liée au coronavirus. La situation sur les marchés financiers s'est fortement dégradée à la mi-mars, lorsque les rendements des euro-obligations souveraines ont presque triplé avant de se stabiliser aux alentours de 8 % contre 4,4 % fin janvier. Un effet de confiance négatif, alimenté par l'attente d'une forte contraction (avec des prévisions s'échelonnant entre 4 % et 9 % pour 2020), s'est traduit par une augmentation de la demande de devises. La Banque nationale d'Ukraine a dû vendre l'équivalent de 2,2 milliards d'USD durant la deuxième quinzaine de mars, réduisant ainsi ses réserves internationales officielles de plus de 8 % par rapport aux 27 milliards d'USD déclarés à la fin de février 2020. Le budget rectificatif 2020, adopté par le parlement le 13 avril, prévoit un fonds «coronavirus» de 2,5 milliards d'EUR pour l'adoption immédiate de mesures visant à enrayer la propagation de la COVID-19. Au vu de la détérioration attendue des finances publiques liée à la récession et des dépenses supplémentaires engendrées par la crise, les autorités ukrainiennes ont revu le déficit budgétaire global de 2020 à 7,5 % du PIB (équivalent à 11 milliards d'USD). Si une partie du déficit budgétaire peut être financée en interne, des remboursements de dette extérieure d'un montant de 5 milliards d'USD arrivent aussi à échéance en 2020. Selon les estimations du FMI, les besoins globaux de financement extérieur avoisineraient les 12 milliards d'USD en 2020. Dans ce contexte, le FMI a accepté de revoir à la hausse l'enveloppe de son programme triennal récemment négocié, de 5,5 milliards d'USD à 10 milliards d'USD, dont 3,5 milliards d'USD seraient débloqués cette année. Si l'on tient compte également du prêt accordé par la Banque mondiale et de la dernière tranche de 500 millions d'EUR du programme d'AMF de l'UE en cours, dont les conditions sont remplies et qui devrait être versée au deuxième trimestre de 2020 (dès que les mesures préalables prévues par le nouveau programme du FMI auront été mises en œuvre), quelque 5 milliards d'USD de financements sont disponibles. Le reste des 12 milliards d'USD de besoins de financement devra être couvert par des financements officiels supplémentaires ou par un tirage sur les réserves internationales officielles. Dans ce contexte, un nouveau programme d'AMF, doté d'une enveloppe totale de 1,2 milliard d'EUR, est justifié.

Voisinage méridional

Une récession est inévitable en Jordanie, où les pressions sur la balance des paiements s'accroissent, le pays ne disposant que d'une marge de manœuvre limitée pour la conduite de politiques. La pandémie de COVID-19 devrait avoir de fortes répercussions sur l'économie jordanienne en raison des graves perturbations qu'elle engendre sur le plan des échanges commerciaux, des chaînes de valeur mondiales et du tourisme. Ne disposant que d'une courte marge de manœuvre budgétaire, la Jordanie a, jusqu'à présent, surtout eu recours à des mesures de politique monétaire pour contenir les dommages économiques. Or, dans un contexte de confinement général, l'efficacité de telles mesures est limitée. Il est désormais probable que l'économie jordanienne subisse en 2020 une récession qui aura de lourdes conséquences pour le chômage, déjà élevé (environ 19 % à la fin de 2019). Le déficit budgétaire devrait se creuser à plus de 5 % du PIB, notamment en raison de la baisse attendue des recettes fiscales. Il est donc probable que la dette publique brute franchisse la barre de

100 % du PIB en 2020. L'obtention de prêts concessionnels pour le financement du déficit budgétaire sera essentielle pour contenir la hausse de la charge d'intérêts et préserver la soutenabilité de la dette. Avant même la pandémie de COVID-19, la Jordanie affichait d'importants besoins de financement extérieur. C'est dans ce contexte que l'UE lui a accordé, en janvier 2020, une AMF d'un montant de 500 millions d'EUR. Avec la crise de la COVID-19, ces besoins ont encore augmenté. Le déficit de la balance courante devrait se creuser sous l'effet du déclin marqué du tourisme, tandis que la nette hausse des taux d'intérêt à laquelle sont confrontées les économies émergentes sur les marchés financiers risque de mettre en péril le refinancement d'un emprunt euro-obligataire de 1,25 milliard d'USD arrivant à échéance en octobre 2020. D'après les informations actuelles, 1,5 milliard d'USD manquent encore pour combler les besoins de financement estimés pour cette année, et une assistance macrofinancière supplémentaire de 200 millions d'EUR est justifiée. Celle-ci viendra compléter le programme d'AMF existant, dont le montant total sera ainsi porté à 700 millions d'EUR¹.

Les besoins de financement importants de la Tunisie rendent nécessaire un soutien international alors que la crise économique enfle. La Tunisie tombera probablement en récession en 2020, car l'activité économique sera fortement pénalisée par la baisse de la demande mondiale et par l'effet des mesures de confinement instaurées mi-mars pour stopper la propagation du coronavirus. Alors que des mesures monétaires et budgétaires ont été adoptées pour atténuer l'impact économique de la crise, des déséquilibres macroéconomiques subsistent, la marge de manœuvre pour conduire des politiques reste limitée, et les besoins de financement extérieur sont voués à augmenter au cours de l'année. Le ralentissement de l'activité pèsera fortement sur l'emploi et la stabilité sociale. En réduisant les recettes alors que les dépenses destinées à soutenir l'économie et le système de santé augmentent, il se traduira également par une forte détérioration du budget. En conséquence, il faut s'attendre à un net creusement du déficit budgétaire et à une augmentation de la dette publique en 2020. Le gouvernement table sur un déficit budgétaire plus important que prévu (à 4,3 % du PIB), pour le comblement duquel environ 1 milliard d'USD de financements extérieurs supplémentaires (soit 2,6 % du PIB) seront nécessaires. Les besoins pour la balance des paiements seront encore plus importants (environ 4,7 % du PIB), compte tenu des répercussions attendues de la pandémie sur le secteur privé et sur son accès aux financements extérieurs. Le déclin marqué des envois de fonds et du tourisme (plus de 7 % du PIB), malgré la baisse des prix du pétrole, entraînera également une perte de recettes en devises. Le gouvernement ne sera très probablement pas en mesure de couvrir ses besoins de financement sur les marchés nationaux et internationaux en 2020 et a demandé au FMI une aide d'urgence équivalant à 753 millions d'USD (100 % de la quote-part). Le gouvernement a besoin d'environ 3,5 milliards d'USD de financements extérieurs cette année, avec des pics de remboursement en avril et en juin exerçant des pressions sur la liquidité. En outre, les besoins de financement devraient continuer d'augmenter du fait des mesures prises en réponse à la COVID-19 et de leur impact budgétaire, tandis que l'accès aux marchés financiers restera très difficile tout au long de l'année et que l'émission obligataire de 1,1 milliard d'USD prévue sur les marchés ne peut plus être considérée comme allant de soi. D'après les informations

¹ Sous réserve de l'adoption rapide de la présente décision omnibus d'octroi d'AMF, la Commission projette, dans le cas de la Jordanie, de combiner la mise en œuvre de cette décision d'AMF avec celle du programme d'AMF de 500 millions d'EUR adopté en janvier 2020. Un seul protocole d'accord serait alors conclu avec la Jordanie, prévoyant le versement d'une première et d'une seconde tranche combinant des prêts au titre des deux décisions, et d'une troisième tranche au titre exclusif de la décision de janvier 2020. Les périodes de mise à disposition prévues par les deux décisions seraient respectées.

actuelles, environ 2,5 milliards d'EUR manquent encore pour combler les besoins de financement estimés pour cette année, et un programme d'AMF de 600 millions d'EUR est justifié.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

L'opération d'AMF proposée s'inscrit dans un contexte très particulier, marqué par une urgence extrême liée à la pandémie mondiale de COVID-19. L'AMF proposée est conforme à l'engagement pris par l'UE d'aider les partenaires de l'élargissement et du voisinage à surmonter leurs difficultés économiques immédiates. Elle est également conforme aux principes qui régissent l'utilisation de cet instrument, notamment son caractère exceptionnel, les conditions politiques préalables, la complémentarité, la conditionnalité et la discipline financière. La Commission continuera de surveiller et d'apprécier, tout au long du déroulement des opérations d'AMF, le respect de ces critères et notamment, en liaison étroite avec le Service européen pour l'action extérieure, des conditions politiques préalables.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette assistance, la Commission veillera à assurer la cohérence avec les opérations d'AMF récemment menées ou encore en cours, en particulier celles menées au titre des décisions d'AMF suivantes:

- la décision (UE) 2016/1112 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à la Tunisie;
- la décision (UE) 2017/1565 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2017 accordant une assistance macrofinancière à la République de Moldavie;
- la décision (UE) 2018/598 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 accordant une nouvelle assistance macrofinancière à la Géorgie;
- la décision (UE) 2018/947 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 accordant une nouvelle assistance macrofinancière à l'Ukraine;
- la décision (UE) 2020/33 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2020 portant attribution d'une nouvelle assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

L'UE mobilise tous les instruments disponibles et travaille en étroite coordination avec les États membres, ainsi qu'avec les institutions financières européennes, afin de mettre au point, sur le plan extérieur, une riposte efficace à la crise de la COVID-19, sous la bannière de «Team Europe». C'est dans le cadre de cette approche que s'inscrit l'assistance macrofinancière de l'UE pour les régions concernées par l'élargissement et la politique de voisinage: l'AMF complète un montant total de 3,87 milliards d'EUR de subventions accordées au titre de l'instrument d'aide de préadhésion et de l'instrument européen de voisinage, y compris les financements mixtes et les contributions aux instruments financiers par l'intermédiaire de la plateforme d'investissement pour le voisinage et du forum d'investissement des Balkans occidentaux. En outre, des prêts pour les investissements du secteur public et du secteur privé continueront d'être accordés au titre du mandat de prêt extérieur de la Banque européenne d'investissement. Les régions du voisinage bénéficieront également de programmes d'investissement soutenus par 0,5 milliard d'EUR de garanties du Fonds européen pour le développement durable, principalement destinés au financement des PME.

En soutenant l'adoption, par les autorités, d'un cadre approprié pour la conduite à court terme de la politique macroéconomique et de réformes structurelles, l'AMF de l'UE rehausserait la valeur ajoutée de l'engagement global de l'Union européenne et augmenterait l'efficacité de son intervention générale, y compris dans le cadre d'autres instruments financiers.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La base juridique de la présente proposition est l'article 212 du TFUE. Compte tenu de l'urgence de la situation actuelle, la présente proposition pourrait également être fondée sur l'article 213 du TFUE. La Commission a néanmoins décidé de la présenter sur la base de l'article 212 du TFUE afin que la procédure législative ordinaire soit suivie, avec la pleine participation du Parlement européen. La Commission compte sur la coopération du Parlement européen et du Conseil pour qu'elle soit rapidement adoptée.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

La présente proposition ne relève pas de la compétence exclusive de l'UE. Le principe de subsidiarité s'applique dans la mesure où l'objectif consistant à rétablir la stabilité macroéconomique des bénéficiaires à court terme ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les seuls États membres, et peut donc être mieux réalisé par l'Union européenne. Les principales raisons sont la nécessité, pour conférer à l'assistance une efficacité maximale, de parvenir à une plus grande échelle et de faciliter la coordination des bailleurs de fonds.

- **Proportionnalité**

La proposition est conforme au principe de proportionnalité dans la mesure où elle se limite au minimum requis pour atteindre l'objectif de stabilisation macroéconomique à court terme en réduisant le risque de défaillance et n'excède pas ce qui est nécessaire à cette fin.

Étant donné l'ampleur des besoins de financement extérieur des bénéficiaires en 2020 et 2021, le montant de l'assistance ne permettra d'en couvrir qu'une partie relativement limitée. Compte tenu de l'aide promise aux bénéficiaires par les autres bailleurs de fonds et créanciers bilatéraux et multilatéraux, ce partage des charges est jugé approprié pour l'Union.

- **Choix de l'instrument**

Le financement de projets ou l'assistance technique ne constitueraient pas des instruments adéquats ou suffisants pour atteindre ces objectifs macroéconomiques. L'AMF aurait pour principale valeur ajoutée, par rapport aux autres instruments de l'UE, de pouvoir être mise en œuvre rapidement afin d'alléger les contraintes financières extérieures pesant dans l'immédiat sur les bénéficiaires, mais aussi de contribuer à créer des conditions macroéconomiques stables, notamment en facilitant le rééquilibrage de la balance des paiements et de la situation budgétaire, ainsi que l'établissement de conditions propices aux réformes structurelles. En soutenant la mise en place d'un cadre global adéquat pour les politiques structurelles et macroéconomiques, l'AMF peut renforcer l'efficacité des mesures qui, chez les bénéficiaires, reçoivent des financements au titre d'autres instruments financiers de l'UE plus étroitement ciblés.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Toutes les opérations d'AMF font l'objet d'une évaluation ex post, qui est normalement effectuée dans un délai de deux ans à compter de la fin de la période de mise à disposition définie dans la décision législative d'octroi de l'assistance. L'objectif est double: i) analyser l'incidence de l'AMF sur l'économie du bénéficiaire et en particulier sur la soutenabilité de sa position extérieure; et ii) évaluer la valeur ajoutée de l'intervention de l'UE.

Les évaluations effectuées jusqu'à présent ont permis de conclure que les opérations d'AMF aidaient les bénéficiaires à rendre leur position extérieure plus soutenable, à gagner en stabilité macroéconomique et à mener à bien des réformes structurelles. Les opérations d'AMF ont eu un effet positif sur la balance des paiements des bénéficiaires et contribué à alléger leurs contraintes budgétaires. Elles ont également favorisé une croissance économique légèrement plus forte.

Toutes les évaluations soulignent que l'un des avantages importants de l'AMF de l'UE par rapport aux autres sources de financement réside dans ses conditions très favorables, à savoir le niveau relativement faible des taux d'intérêt et la longueur de l'échéance et du délai de grâce. Ces conditions créent une marge de manœuvre budgétaire et contribuent à rendre les dettes publiques soutenables.

Les évaluations ex post confirment également que les précédentes opérations d'AMF ont été mises en œuvre de manière efficace et ont été bien coordonnées avec les autres programmes de l'UE et avec les programmes d'autres bailleurs de fonds (notamment le FMI et la Banque mondiale). Elles constatent que les conditions attachées à l'AMF et celles imposées par le FMI sont différentes, mais se complètent et/ou se renforcent. L'expérience récente montre que la coexistence de deux programmes indépendants mais coordonnés renforce la capacité d'obtenir des résultats, grâce à la complémentarité des conditions imposées et au cumul des ressources financières.

Les évaluations relèvent également les lacunes de chaque opération d'AMF, les plus courantes étant leur manque de visibilité et la longueur caractérisant parfois le processus de négociation. L'examen par la Commission des insuffisances mises en évidence sera approfondi lors d'une prochaine évaluation des opérations d'AMF menées sur la période 2010-2020, qui devrait être lancée en 2020. Cette évaluation pourrait également constituer une base adéquate pour poursuivre la réflexion sur la portée et d'autres aspects de l'instrument d'AMF, ainsi que sur son interaction avec d'autres instruments de politique extérieure de l'UE.

Tous les rapports finaux sur les évaluations ex post des opérations d'AMF sont publiés à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

- **Consultation des parties intéressées**

L'AMF fait partie intégrante de la réponse de l'UE, et plus largement de la réponse internationale, à la crise de la COVID-19. Pour préparer la présente proposition d'AMF, les services de la Commission ont consulté le Fonds monétaire international, qui est en train de mettre en place d'importants programmes de financement, ainsi que d'autres créanciers et

bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux. La Commission a aussi eu des contacts réguliers avec les autorités nationales des bénéficiaires potentiels.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Étant donné la nécessité de recourir à une procédure d'autorisation urgente, une évaluation opérationnelle destinée à vérifier la qualité et la fiabilité des circuits financiers et des procédures administratives du secteur public des bénéficiaires sera effectuée par la Commission, si nécessaire avec l'aide d'experts externes.

- **Analyse d'impact**

L'assistance macrofinancière de l'UE est un instrument d'aide d'urgence destiné à atténuer le risque de défaillance et d'effondrement économique de partenaires en aidant ces derniers à faire face à leurs besoins de financement extérieur à court terme, tout en soutenant les mesures prises pour renforcer la balance des paiements et la situation budgétaire et pour favoriser un retour à une croissance durable. C'est pourquoi la présente proposition d'assistance macrofinancière est exemptée de l'obligation de procéder à une analyse d'impact, conformément aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation [SWD(2015) 111 final], parce qu'il est politiquement impératif de répondre rapidement à la situation d'urgence considérée.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

L'assistance envisagée prendrait la forme de prêts et devrait être financée par une opération d'emprunt que la Commission conduira au nom de l'UE. Son incidence budgétaire correspondra au provisionnement, au taux de 9 %, des montants versés dans le Fonds de garantie de l'UE relatif aux actions extérieures. Conformément aux règles régissant le mécanisme du Fonds de garantie², si l'année *n* est l'année du décaissement, le provisionnement aura lieu l'année *n*+2. Si l'on part du principe que les prêts seront versés en 2020, l'impact du versement des prêts s'exercera donc sur le budget 2022, à hauteur d'un montant maximal de 270 millions d'EUR. Si une partie des prêts devait être versée en 2021, le provisionnement correspondant sera inscrit dans le budget 2023.

La Commission estime que les montants provisionnés dans le Fonds de garantie constituent un coussin de sécurité adéquat pour protéger le budget de l'UE contre les passifs éventuels liés à ces prêts d'AMF. Il ne peut cependant être exclu que les circonstances macroéconomiques actuelles et la concentration éventuelle d'expositions au risque de crédit ne conduisent, pendant la durée de vie des prêts, à un besoin accru de constituer des réserves budgétaires supplémentaires.

La Commission estime que l'incidence budgétaire des opérations d'AMF proposées pourra être absorbée dans le cadre de sa proposition relative au prochain CFP.

² Règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil du 25 mai 2009 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (JO L 145 du 10.6.2009, p. 10).

5. AUTRES ÉLÉMENTS

• Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information

L'Union européenne mettra à la disposition des partenaires une AMF d'un montant total maximal de 3 milliards d'EUR, sous forme de prêts à moyen et long terme, qui contribuera à couvrir leurs besoins de financement extérieur en 2020 et 2021.

Sur la base d'une évaluation préliminaire des besoins de financement, les montants d'AMF qui seront mis à disposition seront répartis entre les bénéficiaires comme suit:

- 180 millions d'EUR pour la République d'Albanie;
- 250 millions d'EUR pour la Bosnie-Herzégovine;
- 150 millions d'EUR pour la Géorgie;
- 200 millions d'EUR pour le Royaume hachémite de Jordanie;
- 100 millions d'EUR pour le Kosovo;
- 100 millions d'EUR pour la République de Moldavie;
- 60 millions d'EUR pour le Monténégro;
- 160 millions d'EUR pour la République de Macédoine du Nord;
- 600 millions d'EUR pour la République tunisienne;
- 1,2 milliard d'EUR pour l'Ukraine.

Il est prévu que l'assistance soit versée en deux tranches. La première tranche devrait être décaissée vers la mi-2020. Pour autant que les mesures auxquelles son versement est subordonné aient été mises en œuvre en temps utile, la deuxième tranche pourrait être décaissée au quatrième trimestre de 2020 ou au premier semestre de 2021.

L'assistance sera gérée par la Commission. Des dispositions spécifiques sur la prévention de la fraude et d'autres irrégularités, conformes au règlement financier, sont applicables.

La Commission conclura séparément avec les autorités de chaque partenaire un protocole d'accord établissant les mesures de réforme liées à l'AMF proposée, y compris le séquençage des différentes mesures et les délais applicables. En outre, comme c'est normalement le cas pour l'AMF, les décaissements seront subordonnés, entre autres, à la condition que le programme du FMI progresse de manière satisfaisante et que le partenaire continue de recourir aux fonds mis à sa disposition par cette institution.

La proposition contient une clause de limitation dans le temps. L'AMF proposée serait mise à disposition pour une période de 12 mois à compter du jour suivant l'entrée en vigueur du protocole d'accord.

Chaque année, la Commission rendra compte au Parlement européen et au Conseil de la mise en œuvre de la présente décision au cours de l'année précédente. En outre, la Commission évaluera la réalisation des objectifs de l'AMF, notamment dans le cadre d'une évaluation ex post qu'elle soumettra au Parlement européen et au Conseil au plus tard deux ans après l'expiration de la période de mise à disposition.

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relative à l'octroi d'une assistance macrofinancière à des partenaires de l'élargissement et du voisinage dans le contexte de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 212, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) La crise actuelle engendrée par la pandémie de COVID-19 a des effets très néfastes sur la stabilité économique et financière des régions concernées par l'élargissement et la politique de voisinage. La situation des partenaires sur le plan de la balance des paiements et sur le plan budgétaire est très fragile et se détériore rapidement, leur économie se dirigeant vers une récession. De solides arguments plaident en faveur d'une intervention rapide et décisive de l'UE pour soutenir ces économies. La présente proposition d'octroi d'une assistance macrofinancière de l'Union concerne donc dix partenaires: la République d'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo*, le Monténégro et la République de Macédoine du Nord dans la région concernée par l'élargissement; la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine dans le voisinage oriental ainsi que le Royaume hachémite de Jordanie et la République tunisienne dans le voisinage méridional (ci-après le ou les «partenaires»).
- (2) L'urgence de l'octroi d'une assistance est liée au besoin immédiat des partenaires d'obtenir des fonds, en sus de ceux que leur apporteront d'autres instruments de l'UE, les institutions financières internationales, les États membres de l'UE et d'autres donateurs bilatéraux, afin que leurs autorités disposent à court terme de la marge de manœuvre nécessaire pour pouvoir mettre en œuvre des mesures destinées à contrer les répercussions économiques de la crise de la COVID-19.
- (3) Les autorités de chaque pays partenaire et le Fonds monétaire international (FMI) ont convenu, ou devraient convenir sous peu, d'un programme qui sera soutenu par un accord de financement avec le FMI.

* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

- (4) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait constituer un instrument financier de caractère exceptionnel destiné à apporter un soutien, non lié et sans affectation particulière, à la balance des paiements du bénéficiaire en réponse à ses besoins immédiats de financement extérieur, parallèlement à un accord de financement avec le Fonds monétaire international (FMI) subordonné à un programme concerté de réformes économiques. Dans le contexte de la crise de la COVID-19, l'assistance macrofinancière de l'Union devrait également pouvoir être obtenue par des partenaires qui bénéficient d'un financement d'urgence du FMI, pouvant être accordé sans conditions ni mesures préalables, par exemple au titre de l'instrument de financement rapide (IFR). Cette assistance devrait donc être de plus courte durée, limitée à deux tranches, et destinée à soutenir la mise en œuvre d'un programme d'action contenant un nombre limité de mesures de réforme.
- (5) Le soutien financier de l'Union aux partenaires est conforme aux politiques d'élargissement et de voisinage de l'Union.
- (6) Les partenaires, étant soit des partenaires en voie d'adhésion ou en phase de préadhésion, soit des partenaires relevant de la politique européenne de voisinage (PEV), ont droit à l'assistance macrofinancière de l'Union.
- (7) Étant donné que les besoins de financement extérieur en forte augmentation des partenaires devraient être nettement supérieurs aux ressources qu'accorderont à eux-ci le FMI et d'autres institutions multilatérales, l'octroi par l'Union d'une assistance macrofinancière à ces partenaires est, au vu des circonstances exceptionnelles du moment, considéré comme une réponse appropriée à la demande qu'ils ont formulée d'un soutien à la stabilisation de leur économie. L'assistance macrofinancière de l'Union faciliterait la stabilisation économique, en complément des ressources mises à disposition au titre de l'accord financier du FMI.
- (8) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait viser à appuyer le rétablissement de la soutenabilité des finances extérieures des partenaires, et favoriser ainsi leur redéveloppement économique et social.
- (9) Le montant de l'assistance macrofinancière de l'Union est déterminé sur la base d'une estimation préliminaire du besoin de financement extérieur résiduel de chaque partenaire et tient compte de sa capacité de se financer par ses propres moyens, en particulier grâce aux réserves internationales qu'il détient. L'assistance macrofinancière de l'Union devrait compléter les programmes du FMI et de la Banque mondiale ainsi que les ressources octroyées par ces deux institutions. La détermination du montant de l'assistance tient également compte de la nécessité d'assurer un partage équitable de la charge entre l'Union et les autres donateurs, ainsi que du déploiement antérieur des autres instruments de financement extérieur de l'Union et de la valeur ajoutée de l'intervention globale de l'Union.
- (10) La Commission devrait veiller à ce que l'assistance macrofinancière de l'Union soit compatible, juridiquement et sur le fond, avec les principes et les objectifs de base ainsi qu'avec les mesures relevant des différents domaines de l'action extérieure et avec d'autres politiques concernées de l'Union.
- (11) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait soutenir la politique extérieure de l'Union à l'égard des partenaires. Il convient que les services de la Commission et le Service européen pour l'action extérieure collaborent étroitement durant toute l'opération d'assistance macrofinancière afin de coordonner la politique extérieure de l'Union et d'assurer sa cohérence.

- (12) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait aider les partenaires à tenir leurs engagements à l'égard des valeurs qu'ils partagent avec l'Union, notamment la démocratie, l'état de droit, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme, le développement durable et la réduction de la pauvreté, ainsi que leur engagement à l'égard des principes présidant au commerce ouvert, fondé sur des règles et équitable.
- (13) L'octroi de l'assistance macrofinancière de l'Union devrait être subordonné à la condition préalable que les partenaires respectent des mécanismes démocratiques effectifs reposant, notamment, sur le pluralisme parlementaire et l'état de droit, et garantissent le respect des droits de l'homme. En outre, cette assistance devrait avoir pour objectifs spécifiques une efficacité, une transparence et une responsabilisation accrues dans le domaine de la gestion des finances publiques des partenaires, ainsi que la promotion des réformes structurelles destinées à soutenir une croissance durable et l'assainissement budgétaire. Tant le respect des conditions préalables précitées que la réalisation de ces objectifs devraient faire l'objet d'un suivi régulier par la Commission et le Service européen pour l'action extérieure.
- (14) Afin d'assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union dans le cadre de l'assistance macrofinancière de l'Union, les partenaires devraient prendre des mesures propres à prévenir et à combattre la fraude, la corruption et toute autre irrégularité en relation avec l'assistance. En outre, des dispositions devraient prévoir que la Commission effectue des vérifications, que la Cour des comptes réalise des audits et que le Parquet européen exerce ses compétences.
- (15) Le versement de l'assistance macrofinancière de l'Union est sans préjudice des prérogatives du Parlement européen et du Conseil (en qualité d'autorité budgétaire de l'Union).
- (16) Les montants de la provision requise pour l'assistance macrofinancière devraient être compatibles avec les crédits budgétaires inscrits dans le cadre financier pluriannuel.
- (17) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait être gérée par la Commission. Afin que le Parlement européen et le Conseil soient en mesure de suivre la mise en œuvre de la présente décision, la Commission devrait régulièrement les informer de l'évolution de la situation concernant l'assistance et leur fournir les documents y afférents.
- (18) Afin d'assurer l'uniformité des conditions d'exécution de la présente décision, il convient de conférer des compétences d'exécution à la Commission. Ces compétences devraient être exercées conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil³.
- (19) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait être soumise à des conditions de politique économique, qui doivent être arrêtées dans un protocole d'accord. Afin d'assurer des conditions de mise en œuvre uniformes et pour des raisons d'efficacité, la Commission devrait être habilitée à négocier ces conditions avec les autorités du partenaire sous la supervision du comité composé des représentants des États membres, conformément au règlement (UE) n° 182/2011. En vertu dudit règlement, il convient en règle générale d'appliquer la procédure consultative dans tous les cas autres que ceux prévus dans ledit règlement. Compte tenu de l'impact potentiellement

³ Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13).

important d'une assistance d'un montant supérieur à 90 millions d'EUR, il convient d'appliquer la procédure d'examen aux opérations dépassant ce seuil. Compte tenu du montant de l'assistance macrofinancière apportée par l'Union à chaque partenaire, il convient d'appliquer la procédure consultative à l'adoption du protocole d'accord avec le Monténégro et la procédure d'examen à l'adoption du protocole d'accord avec les autres partenaires concernés par la présente décision, les mêmes modalités s'appliquant à toute réduction, suspension ou annulation de l'assistance,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. L'Union met à la disposition de la République d'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Géorgie, du Royaume hachémite de Jordanie, du Kosovo, de la République de Moldavie, du Monténégro, de la République de Macédoine du Nord, de la République tunisienne et de l'Ukraine (les «partenaires») une assistance macrofinancière (l'«assistance macrofinancière de l'Union») d'un montant maximal de 3 milliards d'EUR en vue de faciliter la stabilisation de leur économie et l'exécution d'un important programme de réformes. Cette assistance contribue à couvrir les besoins urgents de la balance des paiements des partenaires inscrits dans le programme soutenu par le Fonds monétaire international (FMI) et est mise à disposition comme suit.
 - (a) 180 millions d'EUR pour la République d'Albanie;
 - (b) 250 millions d'EUR pour la Bosnie-Herzégovine;
 - (c) 150 millions d'EUR pour la Géorgie;
 - (d) 200 millions d'EUR pour le Royaume hachémite de Jordanie;
 - (e) 100 millions d'EUR pour le Kosovo;
 - (f) 100 millions d'EUR pour la République de Moldavie;
 - (g) 60 millions d'EUR pour le Monténégro;
 - (h) 160 millions d'EUR pour la République de Macédoine du Nord;
 - (i) 600 millions d'EUR pour la République tunisienne;
 - (j) 1,2 milliard d'EUR pour l'Ukraine.
2. Le montant total de l'assistance macrofinancière de l'Union est versé à chaque partenaire sous forme de prêts. La Commission est habilitée, au nom de l'Union, à emprunter les fonds nécessaires sur les marchés de capitaux ou auprès d'établissements financiers et à les prêter au partenaire. Ces prêts ont une durée moyenne maximale de 15 ans.
3. La Commission gère le décaissement de l'assistance macrofinancière de l'Union, dans le respect des accords ou autres conventions conclus entre le FMI et le partenaire. La Commission informe régulièrement le Parlement européen et le Conseil de l'évolution de la situation concernant l'assistance macrofinancière de l'Union, y compris les versements de cette assistance, et elle communique à ces institutions, en temps voulu, les documents y afférents.

4. L'assistance macrofinancière de l'Union est mise à disposition pour une durée de 12 mois, à compter du jour suivant l'entrée en vigueur du protocole d'accord visé à l'article 3, paragraphe 1.
5. Si les besoins de financement d'un partenaire diminuent significativement par rapport aux projections initiales au cours de la période de versement de l'assistance macrofinancière de l'Union, la Commission, statuant conformément à la procédure d'examen visée à l'article 7, paragraphe 2, réduit le montant de l'assistance, ou suspend ou annule cette dernière.

Article 2

1. L'octroi de l'assistance macrofinancière de l'Union est subordonné à la condition préalable que le partenaire respecte des 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.
2. La Commission et le Service européen pour l'action extérieure contrôlent le respect de cette condition préalable pendant toute la durée de l'assistance macrofinancière de l'Union.
3. Les paragraphes 1 et 2 du présent article s'appliquent conformément à la décision 2010/427/UE du Conseil⁴.

Article 3

1. La Commission, conformément à la procédure d'examen visée à l'article 7, paragraphe 2, convient avec les autorités de chaque partenaire de conditions de politique économique et de conditions financières clairement définies, axées sur des réformes structurelles et des finances publiques saines, auxquelles l'assistance macrofinancière de l'Union doit être subordonnée; ces conditions doivent être inscrites dans un protocole d'accord (le «protocole d'accord») comportant un calendrier pour la réalisation de ces conditions. Les conditions de politique économique et les conditions financières énoncées dans le protocole d'accord sont compatibles avec les accords ou conventions visés à l'article 1^{er}, paragraphe 3, y compris les programmes d'ajustement macroéconomique et de réformes structurelles mis en œuvre par le partenaire avec le soutien du FMI.
2. Les conditions visées au paragraphe 1 ont notamment pour but de renforcer l'efficacité, la transparence et la responsabilisation des systèmes de gestion des finances publiques des partenaires, y compris en ce qui concerne l'utilisation de l'assistance macrofinancière de l'Union. Lors de l'élaboration des mesures, les progrès réalisés en matière d'ouverture réciproque des marchés, le développement d'un commerce équitable et fondé sur des règles, ainsi que d'autres priorités dans le cadre de la politique extérieure de l'Union, sont également dûment pris en compte. Les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs font l'objet d'un suivi régulier par la Commission.

⁴ Décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure (JO L 201 du 3.8.2010, p. 30).

3. Les modalités financières de l'assistance macrofinancière de l'Union sont fixées dans un contrat de prêt conclu entre la Commission et les autorités de chaque partenaire séparément.
4. La Commission vérifie périodiquement que les conditions visées à l'article 4, paragraphe 3, continuent d'être respectées, en s'assurant notamment que les politiques économiques du partenaire sont conformes aux objectifs de l'assistance macrofinancière de l'Union. La Commission exerce cette tâche en étroite coordination avec le FMI et la Banque mondiale et, si nécessaire, avec le Parlement européen et le Conseil.

Article 4

1. Sous réserve des conditions énoncées au paragraphe 3, la Commission met l'assistance macrofinancière de l'Union à disposition sous la forme d'un prêt en deux tranches. Le montant de chaque tranche est fixé dans le protocole d'accord visé à l'article 3.
2. Les montants de l'assistance macrofinancière de l'Union sont provisionnés, si nécessaire, conformément au règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil⁵.
3. La Commission décide du versement des tranches, pour autant qu'il soit satisfait à l'ensemble des conditions suivantes:
 - (a) la condition préalable prévue à l'article 2;
 - (b) un bilan systématiquement satisfaisant de la mise en œuvre d'un accord de crédit du FMI qui ne soit pas un accord de précaution;
 - (c) la mise en œuvre satisfaisante des conditions de politique économique et des conditions financières fixées dans le protocole d'accord.

En principe, le versement de la deuxième tranche intervient au plus tôt trois mois après le versement de la première tranche.

4. Lorsqu'il n'est pas satisfait aux conditions visées au paragraphe 3, premier alinéa, la Commission suspend provisoirement ou annule le versement de l'assistance macrofinancière de l'Union. En pareil cas, elle informe le Parlement européen et le Conseil des motifs de la suspension ou de l'annulation.
5. L'assistance macrofinancière de l'Union est versée à la banque centrale du partenaire. Sous réserve des dispositions qui doivent être arrêtées dans le protocole d'accord, dont une confirmation des besoins de financement budgétaire résiduels, les fonds de l'Union peuvent être transférés au ministère des finances du partenaire en tant que bénéficiaire final.

Article 5

1. Les opérations d'emprunt et de prêt relatives à l'assistance macrofinancière de l'Union sont effectuées en euros en appliquant la même date de valeur, et n'impliquent pas pour l'Union de transformation d'échéances, ni ne l'exposent à un

⁵ Règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil du 25 mai 2009 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (JO L 145 du 10.6.2009, p. 10).

quelconque risque de change ou de taux d'intérêt, ou à un quelconque autre risque commercial.

2. Lorsque les circonstances le permettent, et si le partenaire le demande, la Commission peut prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte d'inclure une clause de remboursement anticipé dans les conditions d'octroi du prêt, assortie d'une clause correspondante dans les conditions des opérations d'emprunt.
3. Lorsque les circonstances autorisent une amélioration du taux d'intérêt du prêt, et si le partenaire le demande, la Commission peut décider de refinancer tout ou partie de ses emprunts initiaux ou peut en réaménager les conditions financières correspondantes. Les opérations de refinancement ou de réaménagement sont réalisées conformément aux paragraphes 1 et 4 et n'ont pas pour effet de reporter l'échéance des emprunts concernés ni d'augmenter le montant du capital restant dû à la date de ces opérations.
4. Tous les frais exposés par l'Union qui ont trait aux opérations d'emprunt et de prêt en vertu de la présente décision sont à la charge du partenaire.
5. La Commission informe le Parlement européen et le Conseil du déroulement des opérations visées aux paragraphes 2 et 3.

Article 6

1. L'assistance macrofinancière de l'Union est mise en œuvre conformément au règlement (UE, Euratom) n° 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil⁶.
2. La mise en œuvre de l'assistance macrofinancière de l'Union fait l'objet d'une gestion directe.
3. Le contrat de prêt visé à l'article 3, paragraphe 3, contient des dispositions:
 - (a) garantissant que le partenaire vérifie régulièrement que les fonds provenant du budget de l'Union sont utilisés correctement, prend des mesures propres à prévenir les irrégularités et les fraudes et, si nécessaire, engage des poursuites afin de récupérer les fonds octroyés au titre de la présente décision qui auraient été détournés;
 - (b) garantissant la protection des intérêts financiers de l'Union, et en particulier prévoyant des mesures spécifiques pour prévenir et combattre la fraude, la corruption et toute autre irrégularité en relation avec l'assistance macrofinancière de l'Union, conformément au règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil⁷, au règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil⁸,

⁶ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Conseil (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

⁷ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312 du 23.12.1995, p. 1).

⁸ Règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités (JO L 292 du 15.11.1996, p. 2).

au règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil⁹ et, pour les États membres participant à une coopération renforcée concernant le Parquet européen, au règlement (UE) 2017/1939 du Conseil¹⁰. Notamment, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) est expressément autorisé, à cette fin, à mener des enquêtes, et en particulier à effectuer des contrôles et vérifications sur place, y compris par voie d'expertises technico-légales numériques et d'entretiens;

- (c) autorisant expressément la Commission, ou ses représentants, à effectuer des contrôles, notamment des contrôles et des vérifications sur place;
 - (d) autorisant expressément la Commission et la Cour des comptes à effectuer des audits, pendant et après la période de mise à disposition de l'assistance macrofinancière de l'Union, y compris des audits sur pièces et sur place, tels que des évaluations opérationnelles;
 - (e) garantissant que l'Union est habilitée à procéder au recouvrement anticipé du prêt s'il est établi que le partenaire a participé, dans la gestion de l'assistance macrofinancière de l'Union, à un quelconque acte de fraude ou de corruption ou à toute autre activité illicite préjudiciable aux intérêts financiers de l'Union;
 - (f) garantissant que tous les frais exposés par l'Union en relation avec une assistance financière sont supportés par le partenaire.
4. Avant la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière de l'Union, la Commission apprécie, au moyen d'une évaluation opérationnelle, la fiabilité des dispositifs financiers du partenaire, ainsi que des procédures administratives et des mécanismes de contrôle interne et externe applicables à l'assistance.

Article 7

- 1. La Commission est assistée par un comité. Ledit comité est un comité au sens du règlement (UE) n° 182/2011.
- 2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 4 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique concernant l'assistance macrofinancière au Monténégro tandis que l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique concernant l'assistance macrofinancière aux autres partenaires visés par la présente décision.

Article 8

- 1. Le 30 juin de chaque année au plus tard, la Commission adresse au Parlement européen et au Conseil un rapport qui rend compte de la mise en œuvre de la présente décision au cours de l'année précédente et comporte une évaluation de cette mise en œuvre. Ce rapport:

⁹ Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1).

¹⁰ Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (JO L 283 du 31.10.2017, p. 1).

- (a) examine les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière de l'Union;
 - (b) évalue la situation et les perspectives économiques des partenaires, ainsi que les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures visées à l'article 3, paragraphe 1;
 - (c) indique le lien entre les conditions de politique économique définies dans le protocole d'accord, les résultats économiques et budgétaires en cours des partenaires et les décisions de la Commission de verser les tranches de l'assistance macrofinancière de l'Union.
2. Au plus tard deux ans après l'expiration de la période de mise à disposition prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 4, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation ex post, qui évalue les résultats et l'efficacité de l'assistance macrofinancière de l'Union déjà octroyée et la mesure dans laquelle elle a atteint ses objectifs.

Article 9

La présente décision entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

- 1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative
- 1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) dans la structure ABM/ABB
- 1.3. Nature de la proposition/de l'initiative
- 1.4. Objectif(s)
- 1.5. Justification(s) de la proposition/de l'initiative
- 1.6. Durée et incidence financière
- 1.7. Mode(s) de gestion prévu(s)

2. MESURES DE GESTION

- 2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu
- 2.2. Système de gestion et de contrôle
- 2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

- 3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)
- 3.2. Incidence estimée sur les dépenses
 - 3.2.1. *Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses*
 - 3.2.2. *Incidence estimée sur les crédits opérationnels*
 - 3.2.3. *Incidence estimée sur les crédits de nature administrative*
 - 3.2.4. *Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel*
 - 3.2.5. *Participation de tiers au financement*
- 3.3. Incidence estimée sur les recettes

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative

Assistance macrofinancière à des partenaires visés par l'élargissement et la politique de voisinage dans le contexte de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19

1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) dans la structure ABM/ABB¹¹

Domaine(s) politique(s): Affaires économiques et financières

Activité(s): Affaires économiques et financières internationales

1.3. Nature de la proposition/de l'initiative

☒ La proposition/l'initiative porte sur **une action nouvelle**

☐ La proposition/l'initiative porte sur **une action nouvelle suite à un projet pilote/une action préparatoire¹²**

☒ La proposition/l'initiative est relative à **la prolongation d'une action existante**

☐ La proposition/l'initiative porte sur **une action réorientée vers une nouvelle action**

1.4. Objectif(s)

1.4.1. Objectif(s) stratégique(s) pluriannuel(s) de la Commission visé(s) par la proposition/l'initiative

«Un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et l'investissement: promouvoir la prospérité au-delà de l'Union européenne»

1.4.2. Objectif(s) spécifique(s) et activité(s) ABM/ABB concernée(s)

Objectif spécifique n°

«Promouvoir la prospérité au-delà de l'Union européenne»

Activité(s) ABM/ABB concernée(s)

Les principaux domaines d'activité intéressant la DG ECFIN sont les suivants:

(a) soutenir la stabilité macrofinancière et encourager les réformes favorisant la croissance à l'extérieur de l'UE, y compris par un dialogue économique régulier avec les partenaires clés et par l'octroi d'une assistance macrofinancière; et

(b) soutenir le processus d'élargissement et la mise en œuvre des politiques européennes d'élargissement et de voisinage de l'UE, ainsi que les priorités de l'Union auprès des partenaires, par la réalisation d'analyses économiques et la fourniture d'évaluations et de conseils.

¹¹ ABM: activity-based management; ABB: activity-based budgeting.

¹² Tel(le) que visé(e) à l'article 54, paragraphe 2, point a) ou b), du règlement financier.

1.4.3. *Résultat(s) et incidence(s) attendus*

Préciser les effets que la proposition/l'initiative devrait avoir sur les bénéficiaires/la population visée.

- Contribuer à couvrir une partie des besoins de financement extérieur du partenaire dans le contexte d'une détérioration importante de sa balance des paiements causée par la crise en cours liée à la COVID-19.
- Réduire les besoins de financement à court terme du partenaire.
- Appuyer l'assainissement budgétaire et la stabilisation extérieure dans le contexte du programme du FMI prévu.
- Appuyer des réformes structurelles destinées à perfectionner la gestion macroéconomique globale, à renforcer la gouvernance économique et la transparence et à améliorer les conditions propices à une croissance durable.

1.4.4. *Indicateurs de résultats et d'incidences*

Préciser les indicateurs permettant de suivre la réalisation de la proposition/de l'initiative.

Les autorités des partenaires devront rendre compte régulièrement aux services de la Commission de l'évolution d'un ensemble d'indicateurs économiques, et fournir un rapport complet sur le respect des conditions de politique économique convenues préalablement au décaissement des tranches du prêt.

Les services de la Commission continueront de contrôler la gestion des finances publiques, après l'évaluation opérationnelle des circuits financiers et des procédures administratives des partenaires, si nécessaire. La délégation de l'Union européenne auprès de chaque partenaire fera également le point régulièrement sur des aspects utiles au contrôle de l'assistance. Les services de la Commission resteront en contact étroit avec le FMI et la Banque mondiale, afin de bénéficier des informations que ces institutions retirent de leurs activités actuelles auprès du partenaire en question.

La proposition de décision législative prévoit la présentation au Conseil et au Parlement européen d'un rapport annuel contenant une évaluation de l'exécution de cette opération. Une évaluation ex post indépendante de l'assistance macrofinancière sera réalisée dans les deux ans qui suivent l'expiration de la période de mise en œuvre.

1.5. **Justification(s) de la proposition/de l'initiative**

1.5.1. *Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme*

Le décaissement de l'assistance sera subordonné au respect des conditions politiques préalables et à l'accomplissement de progrès satisfaisants dans la mise en œuvre d'une convention de financement entre le partenaire et le FMI. En outre, la Commission et les autorités du partenaire conviendront de conditions précises, qui seront énumérées dans un protocole d'accord.

Il est prévu que l'assistance soit versée en deux tranches. La première tranche devrait être décaissée à la mi-2020. Pour autant que les mesures auxquelles le versement de chaque tranche est subordonné aient été mises en œuvre en temps utile, la deuxième tranche pourra être décaissée au quatrième trimestre de 2020 ou au premier semestre de 2021.

1.5.2. Valeur ajoutée de l'intervention de l'UE

L'instrument d'assistance macrofinancière est un instrument axé sur les politiques qui vise à réduire les besoins de financement extérieur à court et moyen terme. Dans le contexte de la crise actuelle liée à la COVID-19, l'AMF contribuera à donner aux autorités la marge de manœuvre dont elles ont besoin pour mettre en place une réaction efficace à la crise sur le plan des politiques économiques. En aidant le partenaire à surmonter les difficultés économiques accentuées par la crise liée à la COVID-19, l'AMF proposée contribuera à promouvoir la stabilité macroéconomique et politique auprès des partenaires. L'AMF complètera les ressources mises à disposition par les institutions financières internationales, des bailleurs de fonds bilatéraux et les autres institutions financières de l'UE. Elle contribuera ainsi à l'efficacité globale du soutien financier accordé par la communauté internationale, ainsi que des autres formes d'assistance financière de l'UE, y compris les opérations d'appui budgétaire.

Outre l'incidence financière de l'AMF, le programme proposé confortera les gouvernements dans leur volonté de réforme et dans leur aspiration à un resserrement des relations avec l'UE. Pour que ce résultat soit atteint, le versement de l'assistance sera notamment subordonné à des conditions appropriées. De la même manière, le programme constituera le signe que l'UE est disposée à aider ses partenaires en période de difficultés économiques.

1.5.3. Leçons tirées d'expériences similaires

Les opérations d'assistance macro-financière auprès des partenaires font l'objet d'une évaluation ex post. Les évaluations menées à ce jour (sur les programmes d'AMF achevés) permettent de conclure que les opérations d'assistance macrofinancière contribuent effectivement, même si ce n'est parfois que modestement et indirectement, à l'amélioration de la viabilité extérieure, à la stabilité macroéconomique et aux réformes structurelles du partenaire. Dans la plupart des cas, ces opérations ont eu un effet positif sur la balance des paiements du partenaire et ont contribué à alléger ses contraintes budgétaires. Elles ont également eu pour effet une croissance économique un peu plus forte.

1.5.4. Compatibilité et synergie éventuelle avec d'autres instruments appropriés

L'UE est l'un des principaux bailleurs de fonds dans les Balkans occidentaux et le voisinage méridional et oriental; elle y soutient les réformes économiques, structurelles et institutionnelles ainsi que la société civile. Dans ce contexte, l'AMF complète d'autres actions ou instruments extérieurs de l'UE utilisés pour soutenir les partenaires. L'AMF est également conforme au cadre unique d'appui définissant des domaines prioritaires de l'aide bilatérale au titre de l'instrument européen de voisinage et de l'instrument d'aide de préadhésion pour 2014-2020.

Par rapport aux autres instruments de l'UE, l'assistance macrofinancière aurait pour principale valeur ajoutée de contribuer à la création de conditions macroéconomiques stables, notamment en facilitant le rééquilibrage de la balance des paiements et de la situation budgétaire, ainsi que de conditions propices aux réformes structurelles. L'AMF ne constitue pas un soutien financier régulier et doit donc s'interrompre dès que la situation financière extérieure du partenaire est redevenue viable.

L'AMF complétera également les interventions prévues par la communauté internationale, en particulier les programmes d'ajustement et de réforme soutenus par le FMI et la Banque mondiale.

1.6. Durée et incidence financière

X Proposition/initiative à **durée limitée**

- ☐ Proposition/initiative en vigueur à partir de juin 2020 jusqu'en mai 2021
- ☐ Incidence financière de 2022 jusqu'en 2023

☐ Proposition/initiative à **durée illimitée**

- Mise en œuvre avec une période de montée en puissance de AAAA jusqu'en AAAA,
- puis un fonctionnement en rythme de croisière au-delà.

1.7. Mode(s) de gestion prévu(s)¹³

X **Gestion directe** par la Commission

- ☐ dans ses services, y compris par l'intermédiaire de son personnel dans les délégations de l'Union.
- ☐ par les agences exécutives

☐ **Gestion partagée** avec les États membres

☐ **Gestion indirecte** en confiant des tâches d'exécution budgétaire:

- ☐ à des pays tiers ou des organismes qu'ils ont désignés;
- ☐ à des organisations internationales et à leurs agences (à préciser);
- ☐ à la BEI et au Fonds européen d'investissement;
- ☐ aux organismes visés aux articles 208 et 209 du règlement financier;
- ☐ à des organismes de droit public;
- ☐ à des organismes de droit privé investis d'une mission de service public, pour autant qu'ils présentent les garanties financières suffisantes;
- ☐ à des organismes de droit privé d'un État membre qui sont chargés de la mise en œuvre d'un partenariat public-privé et présentent les garanties financières suffisantes;
- ☐ à des personnes chargées de l'exécution d'actions spécifiques relevant de la PESC, en vertu du titre V du traité sur l'Union européenne, identifiées dans l'acte de base concerné.
- *Si plusieurs modes de gestion sont indiqués, veuillez donner des précisions dans la partie «Remarques».*

Remarques

--

¹³ Les explications sur les modes de gestion ainsi que les références au règlement financier sont disponibles sur le site BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

2. MESURES DE GESTION

2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu

Préciser la fréquence et les conditions de ces dispositions.

Les actions à financer au titre de la présente décision seront mises en œuvre en gestion directe par la Commission, au siège et avec l'appui des délégations de l'Union.

Cette assistance, de nature macroéconomique, est conçue de façon à être compatible avec le programme soutenu par le FMI. Le contrôle de l'action par les services de la Commission portera sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la convention conclue avec le FMI et des réformes spécifiques qui seront arrêtées avec les autorités des partenaires dans un protocole d'accord. La fréquence à laquelle il sera réalisé dépendra du nombre de versements (voir aussi le point 1.4.4.).

2.2. Système de gestion et de contrôle

2.2.1. Risque(s) identifié(s)

Ces opérations d'AMF comportent des risques fiduciaires, des risques liés aux politiques mises en œuvre et des risques liés à la situation politique générale.

Le risque existe que l'AMF puisse être utilisée de manière frauduleuse. L'AMF n'étant pas destinée à financer des dépenses particulières (contrairement au financement de projets, par exemple), ce risque est lié à des facteurs tels que la qualité générale des systèmes de gestion de la banque centrale et du ministère des finances des partenaires, les procédures administratives, les fonctions de contrôle et de supervision, la sécurité des systèmes informatiques et l'adéquation des capacités d'audit interne et externe.

Un deuxième risque découle de la possibilité que les partenaires manquent aux engagements financiers que constituent les prêts de l'AMF proposée à l'égard de l'UE (risque de défaut ou de crédit), en raison, par exemple, d'une nouvelle détérioration importante de leur balance des paiements et de leur situation budgétaire.

2.2.2. Informations concernant le système de contrôle interne mis en place

L'assistance macrofinancière sera soumise à des procédures de vérification, de contrôle et d'audit, sous la responsabilité de la Commission, et notamment de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), ainsi que de la Cour des comptes européenne, conformément à l'article 129 du règlement financier.

Ex ante: évaluation, par la Commission, des systèmes de gestion et de contrôle des partenaires. Pour chaque partenaire, une évaluation opérationnelle ex ante des circuits financiers et de l'environnement de contrôle est réalisée par la Commission, si nécessaire, avec l'appui technique de consultants. Une analyse des procédures comptables, une séparation des tâches et un audit interne/externe de la Banque centrale et du ministère des finances sont réalisés afin d'atteindre un niveau d'assurance raisonnable quant à la qualité de la gestion financière. Dans le cas où des lacunes seraient constatées, l'assistance ne sera décaissée qu'une fois que celles-ci auront été comblées. De plus, des dispositifs spécifiques pour les paiements (comptes cantonnés, par exemple) peuvent, le cas échéant, être mis en place.

Pendant la mise en œuvre: contrôles, par la Commission, des déclarations périodiques des partenaires. Le versement est soumis 1) à la surveillance, par les services de la DG ECFIN, en étroite collaboration avec les délégations de l'UE et conjointement avec les parties prenantes externes, telles que le FMI, de la mise en œuvre des conditions définies, et 2) à la procédure normale de contrôle prévue par le circuit financier (modèle 2) utilisé à la DG ECFIN, dont la vérification, par l'unité financière, du respect des conditions précitées auxquelles est subordonné le décaissement de l'assistance. Les décaissements des opérations d'AMF peuvent être soumis à des vérifications ex post indépendantes supplémentaires (documentaires et/ou sur place) par les agents de l'équipe de contrôle ex post de la DG. De telles vérifications peuvent aussi être réalisées à la demande de l'ordonnateur subdélégué compétent. Des interruptions et suspensions des paiements, des corrections financières (par la Commission) et des récupérations peuvent être pratiquées si nécessaire (cela ne s'est jamais produit) et sont expressément prévues dans les conventions de financement conclues avec les partenaires.

2.2.3. *Estimation du coût et des avantages des contrôles et évaluation du niveau attendu de risque d'erreur*

Grâce aux systèmes de contrôle en place, tels que les évaluations opérationnelles ex ante ou les évaluations ex post, le taux d'erreur effectif des paiements d'AMF est de 0 %. Aucun cas de fraude, de corruption ou d'activité illégale n'a jamais été signalé. Les opérations d'AMF obéissent à une logique d'intervention claire, qui permet à la Commission d'évaluer leur impact. Ces contrôles permettent la confirmation des assurances obtenues et de la réalisation des objectifs et priorités politiques.

2.3. **Mesures de prévention des fraudes et irrégularités**

Préciser les mesures de prévention et de protection existantes ou envisagées.

Plusieurs mesures ont été ou seront prises pour limiter les risques de détournement des fonds:

Premièrement, l'accord de prêt prévoira un ensemble de dispositions en matière d'inspections, de prévention des fraudes, d'audit et de recouvrement des fonds en cas de fraude ou de corruption. Il est également envisagé de subordonner le versement de l'assistance à des conditions précises en matière de politique économique, et notamment de gestion des finances publiques, afin de renforcer l'efficacité et la transparence de l'aide ainsi que la responsabilisation des acteurs. Les fonds seront par ailleurs versés sur un compte spécial de la Banque centrale du partenaire.

En outre, conformément aux exigences du règlement financier, les services de la Commission procéderont à une évaluation opérationnelle des circuits administratifs et financiers du partenaire, afin de s'assurer que les procédures en place pour la gestion des programmes d'aide, y compris l'assistance macrofinancière, offrent des garanties adéquates. Cette évaluation couvrira des domaines tels que l'élaboration et l'exécution du budget, le contrôle interne des finances publiques, l'audit interne et externe, les marchés publics, la gestion de la trésorerie et de la dette publique, ainsi que l'indépendance de la banque centrale. Les développements à cet égard seront suivis de près par les délégations de l'UE auprès des partenaires respectifs. La Commission a également recours à des opérations d'appui budgétaire pour aider les partenaires à améliorer leurs systèmes de gestion des finances publiques, et ces efforts sont vigoureusement soutenus par d'autres bailleurs de fonds.

Enfin, l'assistance sera soumise à des procédures de vérification, de contrôle et d'audit, sous la responsabilité de la Commission, dont l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), et de la Cour des comptes européenne, conformément à l'article 129 du règlement financier.

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)

- Lignes budgétaires existantes

Dans l'ordre des rubriques du cadre financier pluriannuel et des lignes budgétaires.

Rubrique du cadre financier pluriannuel 2014-2020	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Contribution			
		CD/CND ¹⁴ .	de pays AELE ¹⁵	de pays candidats ¹⁶	de pays tiers	au sens de l'article 21, paragraphe 2, point a), du règlement financier
4	01 03 02 Aide macrofinancière	Diss.	NON	NON	NON	NON
4	01 03 06 Provisionnement du Fonds de garantie	CND	NON	NON	NON	NON

- 01 03 06 – La proposition de la Commission prévoit que le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures sera provisionné, conformément au règlement n° 480/2009 l'instituant, au moyen des crédits de la ligne budgétaire 01 03 06 («Provisionnement du Fonds de garantie»), à hauteur de 9 % de l'encours total des passifs. Le montant du provisionnement, calculé au début de l'exercice «n», correspond à la différence entre le «montant objectif» et les avoirs nets du Fonds à la fin de l'exercice «n-1». Il est introduit durant l'exercice «n» dans le projet de budget «n+1» et est effectivement versé en une seule opération au début de l'exercice «n+1» à partir de la ligne budgétaire «Provisionnement du Fonds de garantie» (01 03 06). La part du montant effectivement décaissé prise en compte dans le «montant objectif» à la fin de l'exercice «n-1» pour calculer le provisionnement du Fonds est par conséquent de 9 %.
- NB: le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027) sera assorti d'une nouvelle nomenclature budgétaire, qui n'a pas encore été adoptée. L'incidence budgétaire tombera donc sur les nouvelles lignes budgétaires.

¹⁴ CD = crédits dissociés / CND = crédits non dissociés.

¹⁵ AELE: Association européenne de libre-échange.

¹⁶ Pays candidats et, le cas échéant, pays candidats potentiels des Balkans occidentaux.

3.2. Incidence estimée sur les dépenses

3.2.1. Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

Rubrique du cadre financier pluriannuel	4	L'UE en tant que partenaire mondial
--	----------	-------------------------------------

DG: ECFIN			2020	2021	2022	2023	TOTAL
•Crédits opérationnels							
Ligne budgétaire 01 03 06 – Provisionnement du Fonds de garantie	Engagements	(1)			270,0		270,0
	Paiements	(2)			270,0		270,0
Ligne budgétaire 01 03 02 Assistance macrofinancière (évaluation opérationnelle et évaluation ex post)	Engagements	(3a)	0,350			0,450	0,800
	Paiements	(4 a)	0,350			0,450	0,800
Crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques¹⁷			-	-	-	-	
TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 4 du cadre financier pluriannuel	Engagements	=1+3	0,350		270,0	0,450	270,8
	Paiements	=2+4	0,350		270,0	0,450	270,8

¹⁷ Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

Rubrique du cadre financier pluriannuel	5	«Dépenses administratives»
--	----------	----------------------------

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

		2020	2021	2022	2023	TOTAL
DG: ECFIN						
•Ressources humaines		1,614	-	0,007	0,009	1,630
•Autres dépenses administratives		0,240	-	-	-	0,240
TOTAL DG ECFIN	Crédits	1,854	-	0,007	0,009	1,870

TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel	(Total engagements = Total paiements)					
---	--	--	--	--	--	--

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

		2020	2021	2022	2023	TOTAL
TOTAL des crédits pour les RUBRIQUES 1 à 5 du cadre financier pluriannuel	Engagements	2,204		270,007	0,459	272,670
	Paielements	2,204		270,007	0,459	272,670

3.2.2. Incidence estimée sur les crédits opérationnels

- ☐ La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits opérationnels.
- ☒ La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits opérationnels, comme expliqué ci-après:

Crédits d'engagement en Mio EUR (à la 3^e décimale)

Indiquer les objectifs et les réalisations ↓			2020		2021		2022		2023		TOTAL		
	RÉALISATIONS												
	Type ¹⁸	C o û t m o y e n	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre total	Coût total	
OBJECTIF SPÉCIFIQUE n° 1 ¹⁹ ...													
- Réalisation	Évaluation opérationnell		5	0,350									
- Réalisation	Provisionnement du Fonds de garantie						1	270,0					
- Réalisation	Évaluation ex post								3	0,450			
Sous-total objectif spécifique n° 1													
COÛT TOTAL				0,350				270,0		0,450		270,8	

¹⁸ Les réalisations se réfèrent aux produits et services qui seront fournis (ex: nombre d'échanges d'étudiants financés, nombre de km de routes construites, etc.).

¹⁹ Tel que décrit dans la partie 1.4.2. «Objectif(s) spécifique(s)....».

3.2.3. Incidence estimée sur les crédits de nature administrative

3.2.3.1. Synthèse

- ☐ La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits de nature administrative.
- ☒ La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits de nature administrative, comme expliqué ci-après:

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

	2020	2021	2022	2023	TOTAL
--	------	------	------	------	-------

RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel					
Ressources humaines	1,614	-	0,007	0,009	1,630
Autres dépenses administratives	0,240	-	-	-	0,240
Sous-total RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel	1,854	-	0,007	0,009	1,870

hors RUBRIQUE 5²⁰ of the multiannual financial framework					
Ressources humaines					
Autres dépenses de nature administrative					
Sous-total hors RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel					

TOTAL					
--------------	--	--	--	--	--

Les besoins en crédits pour les ressources humaines et les autres dépenses de nature administrative seront couverts par les crédits de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés le cas échéant par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

²⁰ Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

3.2.3.2. Besoins estimés en ressources humaines

- ☐ La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de ressources humaines.
- ☒ La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de ressources humaines, comme expliqué ci-après:

Estimation à exprimer en équivalents temps plein

	2020	2021	2022	2023
• Emplois du tableau des effectifs (fonctionnaires et agents temporaires)				
XX 01 01 01 (au siège et dans les bureaux de représentation de la Commission)	7,5		0,03	0,04
XX 01 01 02 (en délégation)				
XX 01 05 01 (recherche indirecte)				
10 01 05 01 (recherche directe)				
• Personnel externe (en équivalents temps plein: ETP)²¹				
XX 01 02 01 (AC, END, INT de l'enveloppe globale)	5,75		0,03	0,03
XX 01 02 02 (AC, AL, END, INT et JED dans les délégations)				
XX 01 04 yy ²²	- au siège			
	- en délégation			
XX 01 05 02 (AC, END, INT sur recherche indirecte)				
10 01 05 02 (AC, END, INT sur recherche directe)				
Autres lignes budgétaires (à préciser)				
TOTAL	13,25		0,06	0,07

XX est le domaine politique ou le titre concerné.

Les besoins en ressources humaines seront couverts par les effectifs de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés le cas échéant par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

Description des tâches à effectuer:

Fonctionnaires et agents temporaires	Directeur de la direction D de la DG ECFIN: superviser et gérer l'opération, assurer la liaison avec le Conseil et le Parlement pour l'adoption de la décision et l'approbation du protocole d'accord, négocier le protocole d'accord avec les autorités du bénéficiaire, examiner des rapports, diriger des missions et évaluer les progrès concernant le respect des conditions attachées à l'assistance. Chef d'unité/chef d'unité adjoint de la direction D de la DG ECFIN: aider le directeur à gérer l'opération, à assurer la liaison avec le Conseil et le Parlement pour l'adoption de la décision et l'approbation du protocole d'accord, à négocier le protocole d'accord et (avec la direction L) la convention de prêt avec les autorités du bénéficiaire, à examiner des rapports et à évaluer les progrès concernant le respect des conditions attachées à l'assistance. Analystes de données économiques, secteur AMF (direction D) de la DG ECFIN: préparer la décision et le protocole d'accord, assurer la liaison avec les autorités et les institutions financières internationales, diriger des missions de contrôle, préparer les rapports des services de la Commission et les procédures de la Commission liées à la gestion de l'assistance, assurer la liaison avec des experts externes pour l'évaluation
--------------------------------------	--

²¹ AC = agent contractuel; AL = agent local; END = expert national détaché; INT = intérimaire; JED = jeune expert en délégation.

²² Sous-plafonds de personnel externe financés sur crédits opérationnels (anciennes lignes «BA»).

	opérationnelle et l'évaluation ex post. Direction E (unités E1, E2 et E3 sous la supervision du directeur) de la DG BUDG: élaborer la convention de prêt, négocier cette convention avec les autorités du bénéficiaire et faire en sorte qu'elle soit approuvée par les services compétents de la Commission et signée par les deux parties. Assurer le suivi de l'entrée en vigueur de la convention de prêt. Élaborer la ou les décisions de la Commission relatives à l'opération ou aux opérations d'emprunt, donner suite aux demandes de fonds, choisir les banques, préparer et exécuter la ou les opérations de financement et décaisser les fonds en faveur du pays bénéficiaire. Exercer les fonctions d'arrière-guichet pour assurer le suivi du remboursement du ou des prêts. Préparer les rapports correspondants portant sur ces activités.
Personnel externe	

3.2.4. *Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel*

- ☒ La proposition/l'initiative est compatible avec le cadre financier pluriannuel actuel.
- ☐ La proposition/l'initiative nécessite une reprogrammation de la rubrique concernée du cadre financier pluriannuel.

Expliquez la reprogrammation requise, en précisant les lignes budgétaires concernées et les montants correspondants.

- ☐ La proposition/l'initiative nécessite le recours à l'instrument de flexibilité ou la révision du cadre financier pluriannuel.

Expliquez le besoin, en précisant les rubriques et lignes budgétaires concernées et les montants correspondants.

3.2.5. *Participation de tiers au financement*

- ☒ La proposition/l'initiative ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties.
- La proposition/l'initiative prévoit un cofinancement estimé ci-après:

Crédits en Mio EUR (à la 3e décimale)

	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)			Total
Préciser l'organisme de cofinancement								
TOTAL crédits cofinancés								

3.3. Incidence estimée sur les recettes

- ☒ La proposition/l'initiative est sans incidence financière sur les recettes.
- ☐ La proposition/l'initiative a une incidence financière décrite ci-après:
- ☐ sur les ressources propres
- ☐ sur les recettes diverses

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

Ligne budgétaire de recettes:	Montants inscrits pour l'exercice en cours	Incidence de la proposition/de l'initiative ²³						
		Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)		
Article								

Pour les recettes diverses qui seront «affectées», préciser la (les) ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s).

--

Préciser la méthode de calcul de l'incidence sur les recettes.

--

²³

En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles (droits de douane, cotisations sur le sucre), les montants indiqués doivent être des montants nets, c'est-à-dire des montants bruts après déduction de 25 % de frais de perception.