



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 20 juillet 2022
(OR. en)

11538/22

ECOFIN 753
RELEX 1056
NIS 19
MED 37
COEST 594

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	19 juillet 2022
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	COM(2022) 341 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2021

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 341 final.

p.j.: COM(2022) 341 final



Bruxelles, le 19.7.2022
COM(2022) 341 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2021

{SWD(2022) 192 final}

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	2
2	ÉVOLUTION MACROECONOMIQUE DANS LES PAYS PARTENAIRES .	3
2.1	Voisinage oriental	4
2.2	Voisinage méridional	5
2.3	Pays des Balkans occidentaux.....	5
3	OPERATIONS D’ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2021	6
3.1	Voisinage oriental	7
	• Géorgie: AMF COVID-19.....	7
	• Moldavie: AMF et AMF COVID-19.....	8
	• Ukraine: AMF COVID-19.....	8
3.2	Voisinage méridional	9
	• Jordanie: AMF III et AMF COVID-19.....	9
	• Tunisie: AMF COVID-19.....	10
3.3	Pays des Balkans occidentaux.....	11
	• Albanie: AMF COVID-19	11
	• Bosnie-Herzégovine: AMF COVID-19.....	11
	• Kosovo ¹ : AMF COVID-19	12
	• Monténégro: AMF COVID-19	12
	• Macédoine du Nord: AMF COVID-19.....	12
4	GARANTIR LE BON USAGE DES FONDS DE L’AMF: EVALUATIONS OPERATIONNELLES, EVALUATIONS EX POST ET AUDITS	13
4.1	Évaluations opérationnelles.....	13
4.2	Évaluations ex post.....	13
5	DEVELOPPEMENTS GENERAUX LIES A L’INSTRUMENT D’AMF.....	15
5.1	Fonctionnement de l’instrument d’AMF.....	15
5.2	AMF dans le CFP 2021-2027.....	16
6	PERSPECTIVES – OPERATIONS D’AMF ET SITUATION BUDGETAIRE EN 2022	16

¹ Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu’à l’avis de la CIJ sur la déclaration d’indépendance du Kosovo.

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2021²

1 INTRODUCTION

L'assistance macrofinancière (AMF) est un instrument financier de l'Union européenne³ destiné aux pays partenaires dont la balance des paiements est en situation de crise. Depuis sa création en 1990, l'AMF contribue à renforcer la stabilité macroéconomique et financière de pays voisins ou géographiquement proches de l'Union européenne, tout en encourageant la mise en œuvre de réformes structurelles dans ces pays. Elle est subordonnée à un accord de prêt qui ne soit pas un arrangement de précaution, qui est convenu avec le Fonds monétaire international (FMI) et qu'elle doit compléter. Le fait de soulager le pays partenaire d'une partie de la pression exercée pour résoudre les problèmes liés à sa balance des paiements lui permet d'accroître sa marge de manœuvre budgétaire, d'améliorer la soutenabilité de sa dette et de se concentrer sur la conduite des réformes nécessaires. En facilitant le processus d'ajustement macroéconomique, les opérations d'AMF peuvent avoir des effets sociaux positifs, accordant au pays plus de temps et de marge de manœuvre pour traiter les causes profondes de la situation de crise.

L'AMF prend le plus souvent la forme de prêts, pour lesquels la Commission emprunte sur les marchés des capitaux. La Commission prête ensuite ces fonds au pays bénéficiaire. Dans certains cas, l'AMF prend la forme de subventions financées par le budget de l'UE ou d'une combinaison de prêts et de subventions.

L'AMF est versée par tranches et uniquement si des critères spécifiques de réforme structurelle, convenus avec le pays, sont remplis. Ces conditions sous-tendent la mise en œuvre de mesures fortes d'ajustement et de réforme visant: i) à renforcer les systèmes de finances publiques; et ii) à soutenir une croissance durable et inclusive ainsi que la création d'emplois. En outre, une condition préalable à l'octroi de l'AMF est que le pays bénéficiaire applique des mécanismes démocratiques effectifs reposant, notamment, sur le pluralisme parlementaire, l'état de droit et la garantie du respect des droits de l'homme. Ainsi, l'AMF complète l'aide de coopération régulière de l'UE et contribue à l'objectif plus général de la préservation de la stabilité, de la promotion de la prospérité et de la défense de nos valeurs fondamentales au-delà de l'Union européenne. L'AMF est généralement reconnue comme un instrument efficace de riposte aux crises, permettant à l'Union d'intervenir de manière visible et souple, avec le pouvoir d'encourager des changements dans les politiques des pays⁴. Cette conclusion sur l'efficacité de l'AMF en

² Le présent rapport se fonde sur les renseignements disponibles jusqu'en juin 2022.

³ La base juridique de l'assistance macrofinancière aux pays tiers autres que les pays en développement est l'article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'article 213 du TFUE peut être utilisé comme base juridique lorsque le pays tiers a besoin d'une aide financière urgente.

⁴ L'AMF complète également d'autres actions ou instruments extérieurs de l'UE en faveur du voisinage et des Balkans occidentaux, y compris l'appui budgétaire pour lequel un montant total de 461 millions d'EUR de dons a été versé dans ces régions en 2021. Le dernier rapport sur l'appui budgétaire est disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/budget_support_-_trends_and_results_2021.pdf

matière de riposte aux crises est étayée par les conclusions de plusieurs évaluations ex post indépendantes d'opérations d'AMF achevées⁵.

En tant qu'instrument de crise et contrairement à d'autres instruments de financement de l'action extérieure de l'UE, l'AMF ne constitue pas une assistance financière périodique et programmable. C'est pour cette raison que le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 prévoit que les différentes opérations d'AMF continueront à être activées sur la base de décisions ad hoc. Lorsqu'elles sont fondées sur l'article 212 du TFUE, ces décisions ad hoc relatives à des opérations d'AMF spécifiques sont régies par la procédure législative ordinaire, qui requiert l'approbation du Parlement européen et du Conseil pour chaque opération (ou pour plusieurs opérations simultanément, comme cela était le cas pour le paquet d'AMF adopté en mai 2020 dans le contexte de la COVID-19).

Le présent rapport annuel est élaboré conformément aux obligations d'information de la Commission prévues par les différentes décisions du Parlement européen et du Conseil relatives aux opérations d'AMF. Il s'accompagne d'un document de travail des services de la Commission, qui fournit une analyse plus détaillée du contexte macroéconomique et de la mise en œuvre de chaque opération d'AMF.

2 ÉVOLUTION MACROECONOMIQUE DANS LES PAYS PARTENAIRES

Après la récession provoquée par la pandémie de COVID-19 en 2020, les économies des pays de l'élargissement et du voisinage se sont redressées en 2021. La durée et la gravité de la récession différaient considérablement d'un pays à l'autre, ce qui s'explique par la manière différente dont la pandémie s'est propagée dans chaque pays, mais aussi par l'hétérogénéité des situations des partenaires, qu'il s'agisse de leurs structures économiques ou de leur capacité à prendre des mesures de lutte efficaces. La reprise qui s'en est suivie a également été inégale d'un pays à l'autre. La présente section examine les défis régionaux auxquels sont confrontés les pays du voisinage de l'UE et les Balkans occidentaux, tandis que leurs performances économiques sont évaluées plus en détail pays par pays dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

Bien que les aperçus régionaux exposés ci-dessous soient rétrospectifs, il convient de noter qu'au-delà de son impact direct dévastateur sur l'Ukraine, l'invasion de ce pays par la Russie obscurcit considérablement les perspectives générales. Si certains voisins de l'Ukraine dans le partenariat oriental risquent d'être plus touchés par les retombées, les répercussions de l'invasion se feront sentir dans les trois régions. Dans les pays du partenariat oriental, l'invasion de l'Ukraine a entraîné une dépréciation de la monnaie et de fortes pressions sur les prix des denrées alimentaires et de l'énergie. La confiance des consommateurs et des entreprises a également été durement touchée. Dans les mois à venir, le conflit devrait peser lourdement sur le commerce, les envois de fonds et les investissements. D'une manière générale, il est probable que la région du partenariat oriental connaisse une année de stagflation. Dans le voisinage méridional, malgré une faible exposition générale aux échanges commerciaux, la pression du conflit se fait sentir à travers la hausse des prix des denrées alimentaires, les menaces pesant sur la sécurité alimentaire (certains pays dépendant fortement de la Russie et de l'Ukraine pour leurs importations de blé, marchandise essentielle et fortement subventionnée) et les prix de l'énergie (souvent très subventionnés). En outre, la reprise post-COVID-19 dans le

⁵ Toutes les évaluations ex post peuvent être consultées sur le site web de la Commission: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_fr

secteur du tourisme sera également mise à mal dans certains pays du voisinage méridional. Dans les Balkans occidentaux, la hausse soutenue des prix de l'énergie, des denrées alimentaires et des transports devrait également entraîner une nouvelle accélération de l'inflation, réduisant ainsi le revenu réel disponible des ménages et la consommation privée. La croissance économique pourrait être encore davantage freinée dans les pays des Balkans occidentaux les plus fortement dépendants du tourisme. Les perspectives économiques des trois régions seraient influencées par: i) des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement internationales; et ii) une demande plus faible résultant de perspectives de croissance plus faibles pour les principaux partenaires commerciaux, y compris l'UE. Ces facteurs pourraient influencer les exportations, les investissements directs étrangers et les envois de fonds, et aggraver ainsi les déséquilibres extérieurs existants.

2.1 Voisinage oriental

En 2021, les économies de la région du voisinage oriental se sont remises de la récession provoquée par la pandémie de 2020. Les facteurs déterminants de cette reprise ont été les suivants: i) le rebond de la consommation des ménages à partir d'un niveau de départ très faible; ii) l'augmentation des envois de fonds; et iii) une activité d'investissement accrue. Ces économies ont également été soutenues par une forte demande extérieure. Bien que le retour de la croissance ait contribué à réduire les taux de chômage dans presque tous les pays, il s'est accompagné d'une accélération constante et brutale de l'inflation tout au long de l'année. La hausse de l'inflation est principalement due à la flambée des prix mondiaux de l'énergie et des denrées alimentaires. Pour tenter de contenir l'inflation, toutes les banques centrales de la région du voisinage oriental ont durci leur politique monétaire en 2021. Cela a favorisé une appréciation constante des monnaies locales, qui, dans de nombreux cas, a compensé les pertes enregistrées en 2020.

La situation budgétaire s'est améliorée en 2021, même si les conséquences de la pandémie se font encore sentir. Les recettes ont fortement rebondi sous l'effet de la croissance de l'activité économique et de la forte augmentation des échanges commerciaux. Dans le même temps, les dépenses ont continué d'augmenter de manière constante, notamment en raison de la réduction progressive des mesures généreuses déployées pour faire face aux effets de la pandémie sur les ménages et les entreprises. La baisse des déficits, l'appréciation des monnaies nationales et la hausse considérable du PIB nominal ont contribué à améliorer les ratios d'endettement des pays du voisinage oriental. Sur le plan extérieur, tant les importations que les exportations se sont fortement redressées dans l'ensemble de la région, en raison du faible niveau de départ, de la hausse de la demande et de l'augmentation des prix des matières premières. Les envois de fonds ont considérablement augmenté eux aussi. Tous ces facteurs, combinés à l'allocation générale de droits de tirage spéciaux (DTS) par le FMI à ses membres en août, ont donné une impulsion importante aux situations extérieures et ont entraîné une augmentation des réserves internationales dans la plupart des pays.

Concernant l'avenir, comme indiqué ci-dessus, le voisinage oriental est particulièrement exposé aux retombées économiques de l'invasion de l'Ukraine par la Russie et risque de plonger dans une grave récession, dont les proportions pourraient être comparables à celles du bouleversement provoqué par l'éclatement de l'Union soviétique dans les années 1990, étant donné que les deux plus grandes économies de la région du partenariat oriental, à savoir l'Ukraine et la Biélorussie, sont de loin les plus durement touchées.

2.2 Voisinage méridional

En 2021, l'activité économique dans le voisinage méridional a également commencé à se remettre de la pandémie et de ses effets. Tous les pays ont renoué avec la croissance, à l'exception du Liban, qui connaît actuellement une crise politique et économique profonde. La croissance dans la région s'est accélérée au cours de l'année, sous l'effet de l'assouplissement des restrictions, du déploiement de vaccins et de la libération de la demande refoulée, qui ont favorisé à la fois une augmentation de l'activité d'investissement et une reprise de la consommation privée et publique. Le redressement de la demande extérieure a également soutenu les industries exportatrices, en particulier l'industrie manufacturière. Le nombre de touristes a légèrement augmenté, parallèlement à la levée progressive des restrictions en matière de déplacements. Le chômage est resté supérieur à son niveau d'avant la pandémie, mais les taux d'emploi ont augmenté, en parallèle de taux d'activité plus élevés. Les tensions inflationnistes se sont considérablement accrues, notamment pour les produits alimentaires et énergétiques, les politiques monétaires étant restées accommodantes. La hausse des prix des matières premières a renforcé l'activité et amélioré les soldes budgétaires dans les pays exportateurs d'énergie.

Les déficits budgétaires ont diminué en 2021, en raison du recouvrement des recettes et de l'augmentation modérée des dépenses, parallèlement au retrait progressif des mesures de soutien liées à la pandémie. Toutefois, la dette publique s'est maintenue à des niveaux record en raison des besoins de financement importants liés à la pandémie. La région a connu une forte reprise des importations et des exportations grâce aux facteurs suivants: i) le rebond de la demande précédemment faible; ii) l'augmentation des prix des matières premières; iii) et la demande croissante des principaux marchés d'exportation de la région. Les envois de fonds record ont également été soutenus par le retour de la croissance dans l'Union européenne et la flambée des cours mondiaux du pétrole. Les monnaies nationales sont restées stables ou se sont légèrement appréciées, les réserves internationales diminuant dans la plupart des pays. La région a continué de bénéficier d'un soutien extérieur de la part des bailleurs de fonds institutionnels internationaux, y compris des dotations du FMI au titre des DTS.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a également eu une incidence sur les perspectives du voisinage méridional, mais dans une moindre mesure que sur celles des pays du partenariat oriental. Les conséquences de l'invasion russe comportent des risques importants pour la reprise naissante, étant donné que les pays du voisinage méridional devraient être touchés en particulier par la hausse des prix des denrées alimentaires, de l'énergie et d'autres produits de base. Cette hausse des prix stimulera l'inflation et touchera la consommation intérieure tout en exerçant une pression supplémentaire sur les budgets publics.

2.3 Pays des Balkans occidentaux

Après la récession provoquée par la pandémie en 2020, les effets perturbateurs de la crise de la COVID-19 se sont atténués et l'activité économique s'est fortement redressée dans toutes les économies des Balkans occidentaux en 2021. La reprise a été largement soutenue par: i) la levée progressive des mesures de confinement liées à la COVID-19; ii) une demande intérieure et extérieure plus forte; et iii) des effets de base allégés. Parallèlement au rebond de l'activité économique, la croissance de l'emploi est redevenue positive et les taux de chômage ont diminué dans la plupart des pays de la région. Le nombre des personnes ayant un emploi a augmenté. La dynamique de l'inflation reflète la reprise de la demande globale et la hausse des prix de l'énergie, des

denrées alimentaires et des transports, tous les pays des Balkans occidentaux ayant connu une accélération de l'inflation en 2021.

Le rebond des recettes fiscales dû au renforcement de l'activité économique a contribué à réduire les déficits budgétaires dans la région en 2021. En outre, le ratio d'endettement des administrations publiques a légèrement diminué dans la plupart des pays par rapport à fin 2020, reflétant en partie une reprise de la croissance du PIB nominal. Sur le plan extérieur, les déficits de la balance courante se sont nettement réduits en 2021 par rapport à l'année précédente, la forte reprise des exportations de services et l'augmentation des flux d'envois de fonds ayant compensé l'augmentation des déficits du commerce de marchandises.

Dans le même temps, l'horizon économique des Balkans occidentaux s'est assombri, leurs perspectives de croissance étant freinées par plusieurs facteurs, en particulier l'incidence de la hausse des prix de l'énergie, des denrées alimentaires et des transports sur le revenu disponible et la consommation. Néanmoins, les Balkans occidentaux sont nettement moins affectés par ces facteurs que les pays du partenariat oriental.

3 OPERATIONS D'ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2021

Le 22 avril 2020, la Commission a adopté une proposition prévoyant d'octroyer un paquet d'AMF de 3 milliards d'EUR à dix partenaires de l'élargissement et du voisinage afin de les aider à limiter l'incidence économique de la pandémie de COVID-19. La décision⁶ a été adoptée très rapidement par le Parlement européen et le Conseil le 25 mai 2020⁷. Disponible uniquement pendant un an, l'AMF accordée dans le contexte de la COVID-19 (ci-après l'«AMF COVID-19») devait être débloquée en deux tranches, en combinaison avec un accord de décaissement du FMI, et sous réserve que les conditions politiques générales préalables soient respectées. Comme condition supplémentaire, la deuxième et dernière tranche ne devait être versée qu'une fois que le pays partenaire aurait rempli les conditions prévues quant aux politiques à mener.

En 2021, l'accent a donc été mis sur la mise en œuvre du paquet d'AMF COVID-19. Un total de 1,665 milliard d'EUR de prêts a été décaissé pour soutenir la stabilité financière des pays partenaires de l'UE et les aider à limiter les retombées économiques de la pandémie de COVID-19.

Sur les sept opérations engagées en 2020, six ont été menées à bien dans leur intégralité, la seconde et dernière tranche ayant été décaissée pour les pays suivants: Macédoine du Nord, Kosovo, Monténégro, Jordanie, Moldavie et Ukraine. L'aide octroyée à l'Albanie, qui n'est entrée en vigueur qu'en 2021, a été entièrement versée elle aussi.

En revanche, l'opération d'AMF en faveur de la Géorgie convenue dans le cadre de la décision susmentionnée n'a été que partiellement versée. La première tranche a été versée en novembre 2020, mais la deuxième tranche a été annulée du fait: i) que la

⁶ Décision (UE) 2020/701.

⁷ L'AMF est toujours conditionnée par un programme de décaissement du FMI. Les pays bénéficiaires ayant conclu un accord de confirmation avec le FMI ou accepté un programme au titre du mécanisme élargi de crédit du FMI (ou disposant d'un accord similaire dans le cadre d'un programme d'ajustement et de réforme avec le FMI) doivent en principe maintenir leur programme du FMI sur la bonne voie, comme l'indiquent les évaluations positives. Dans le contexte de la crise de la COVID-19, l'AMF est aussi exceptionnellement mise à disposition de pays qui bénéficient d'un financement d'urgence du FMI, par exemple par l'intermédiaire de l'instrument de financement rapide (IFR), qui fait l'objet d'un décaissement unique du FMI.

Géorgie n'a pas respecté la condition la plus importante liée au système judiciaire; et ii) que les autorités géorgiennes ont indiqué ne plus avoir besoin de ces fonds.

Les deux opérations restantes, en faveur de la Bosnie-Herzégovine et de la Tunisie, ont également été engagées en 2021, au terme, dans ces deux pays, d'un processus de ratification du protocole d'accord et de la convention de prêt relativement long. La Tunisie a reçu le deuxième versement le 25 mai 2022, ce qui a permis de conclure avec succès l'opération dès que les conditions concernant les politiques à mener convenues dans le protocole d'accord ont été satisfaites. Par ailleurs, la deuxième tranche pour la Bosnie-Herzégovine n'a pas été versée, du fait que la mise en œuvre des réformes était insuffisante à la fin de la durée de validité du programme.

Outre l'assistance financière prévue pour aider les pays à faire face à la pandémie de COVID-19, les plans visant à mettre en œuvre une troisième AMF standard en faveur de la Jordanie ont également été poursuivis, le décaissement de la deuxième tranche s'étant achevé le 20 juillet 2021.

Compte tenu de la reprise économique en cours après la pandémie et d'une crise gazière qui a débuté en octobre 2021, la Moldavie a présenté une demande en vue d'une nouvelle opération d'AMF en novembre 2021. La Commission a également reçu une demande en vue d'une nouvelle AMF de la part de l'Ukraine, compte tenu du risque d'escalade du conflit avec la Russie et de la perte d'accès aux marchés internationaux des capitaux. À la suite de ces demandes, des opérations d'AMF correspondantes ont été proposées début 2022, pour un montant maximal de 150 millions d'EUR pour la Moldavie et de 1,2 milliard d'EUR pour l'Ukraine.

L'état d'avancement des opérations d'AMF en 2021 (par région) se présente comme suit:

3.1 Voisinage oriental

- **Géorgie: AMF COVID-19**

Le paquet d'AMF COVID-19 comprenait une AMF d'un montant maximal de 150 millions d'EUR en faveur de la Géorgie.

La première tranche (75 millions d'EUR) a été décaissée en novembre 2020.

La deuxième tranche, de 75 millions d'EUR, était également subordonnée au respect d'un ensemble de conditions quant aux politiques à mener qui sont fixées dans le protocole d'accord, dans les domaines suivants: les marchés publics; le système de retraite; le droit des sociétés; la gouvernance des entreprises publiques; le système judiciaire; l'efficacité énergétique; et le marché du travail. La Géorgie a effectivement mis en œuvre plusieurs réformes structurelles conformément aux conditions de l'AMF. Toutefois, la deuxième tranche a été annulée, du fait que la Géorgie n'a pas respecté la condition la plus importante liée au système judiciaire et que les autorités géorgiennes ont décidé de ne pas demander cette deuxième tranche.

L'AMF a été fournie concurremment avec des ressources provenant d'institutions financières internationales et de donateurs bilatéraux, dont le FMI, dans le cadre du programme du mécanisme élargi de crédit (MEDC) de quatre ans mis en place par le FMI avec la Géorgie. Le MEDC quadriennal du FMI a été approuvé en avril 2017 et a

augmenté en 2020 pour atteindre un total d'environ 690 millions d'EUR. Toutes les évaluations effectuées dans le cadre de ce programme ont été approuvées par le conseil d'administration du FMI, y compris la dernière en avril 2021.

- **Moldavie: AMF et AMF COVID-19**

Dans le cadre du paquet d'AMF COVID-19, une aide de 100 millions d'EUR a été allouée à la Moldavie, en complément du programme d'urgence du FMI de 235 millions d'USD (adopté en avril 2020). Après le versement de la première tranche en novembre 2020, l'AMF s'est achevée avec le versement de la seconde et dernière tranche (50 millions d'EUR) en octobre 2021. Un ensemble de conditions concernant les politiques à mettre en œuvre ont été fixées dans le protocole d'accord dans les domaines suivants: la gestion des finances publiques; la gouvernance des entreprises; et la lutte contre la corruption. La mise en œuvre des réformes a été relativement lente pendant la plus grande partie de la période de l'AMF COVID-19. Toutefois, à la suite des élections législatives de juillet 2021, la volonté de la Moldavie de remédier aux lacunes structurelles s'est considérablement renforcée, le président, le gouvernement et le parlement ayant commencé à travailler ensemble de manière plus cohérente. Malgré cette amélioration, une dérogation a dû être accordée en ce qui concerne une condition (relative à la stratégie de recouvrement des avoirs à la suite de la fraude bancaire de 2014) après consultation du comité des États membres pour l'assistance macrofinancière.

En novembre 2021, à la suite de l'éclatement d'une crise énergétique et compte tenu des circonstances de la reprise économique après la pandémie, la Moldavie a officiellement demandé une nouvelle AMF standard. Après une évaluation approfondie des besoins de financement, la Commission a élaboré une proposition relative à une nouvelle opération d'un montant maximal de 150 millions d'EUR, dont 120 millions d'EUR de prêts à moyen terme et 30 millions d'EUR de dons. La décision relative à l'octroi d'une AMF supplémentaire à la Moldavie a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 6 avril 2022. L'AMF sera versée en trois tranches après la mise en œuvre de mesures dans les domaines suivants: la bonne gouvernance; l'état de droit; la lutte contre la corruption; et les réformes du secteur de l'énergie. Le décaissement de ces tranches est également subordonné à l'accomplissement de progrès supplémentaires dans le recouvrement des avoirs (à la suite d'opérations d'AMF antérieures).

La nouvelle AMF reflète la manière dont le FMI a renoué avec les autorités moldaves après les élections de juillet 2021. Un nouvel accord technique prévoyant une facilité élargie de crédit/MEDC de 558,3 millions d'USD sur trois ans a été adopté par le conseil d'administration du Fonds en décembre 2021. La première tranche de 79,8 millions d'USD a été décaissée immédiatement après cette adoption.

- **Ukraine: AMF COVID-19**

L'AMF de 1,2 milliard d'EUR accordée à l'Ukraine dans le contexte de la COVID-19 est entrée en vigueur en septembre 2020. Les conditions de politique structurelle de cette cinquième opération d'AMF ont pris comme point de départ les réalisations d'AMF antérieures et ont soutenu les réformes dans quatre domaines: la gestion des finances publiques; la bonne gouvernance et l'état de droit; l'amélioration du climat des affaires; et l'énergie et les entreprises publiques. La première tranche de 600 millions d'EUR a été versée le 9 décembre 2020.

Le versement de la deuxième tranche était subordonné à la bonne mise en œuvre des huit mesures de politique structurelle auxquelles l'Ukraine a souscrit dans le protocole d'accord, ainsi que de celles du programme du FMI. L'AMF accordée à l'Ukraine dans le contexte de la COVID-19 a été fournie concurremment avec d'autres ressources provenant d'institutions financières internationales et de donateurs bilatéraux, dont plus particulièrement le FMI, dans le cadre de son accord de confirmation sur 18 mois, d'un montant de 5 milliards d'USD, conclu le 9 juin 2020. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des conditions convenues avec le FMI ont été inégaux, et la première évaluation du programme, dont dépendait la prolongation de celui-ci jusqu'à fin juin 2022, n'a été clôturée qu'en novembre 2021. Sur la base d'une lettre de classement préalable du FMI concernant des progrès significatifs dans la réalisation des principales priorités du programme et compte tenu de la propre évaluation de la Commission quant à la mise en œuvre satisfaisante des mesures structurelles convenues dans le protocole d'accord, la deuxième tranche de 600 millions d'EUR a été décaissée le 25 octobre 2021. Cela a permis de conclure la bonne mise en œuvre de l'AMF accordée à l'Ukraine dans le contexte de la COVID-19.

Dans le contexte de l'escalade des tensions géopolitiques qui a précédé l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Commission européenne a adopté, le 1^{er} février 2022, une proposition de décision relative à l'octroi d'une nouvelle AMF d'urgence à l'Ukraine pour un montant maximal de 1,2 milliard d'EUR sous forme de prêts, à verser en deux tranches égales. Le 24 février 2022, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la décision autorisant la sixième opération d'AMF en Ukraine depuis 2014. La Commission et l'Ukraine ont signé le protocole d'accord correspondant le 3 mars, ce qui a permis le décaissement de la première tranche de 600 millions d'EUR, en deux versements échelonnés les 11 et 18 mars 2022. Exceptionnellement, en réponse aux besoins de financement pressants de l'Ukraine et étant donné que les conditions convenues dans le protocole d'accord ne pouvaient être remplies pour des raisons de force majeure, la Commission a décidé, après consultation et accord du comité des États membres pour l'AMF, de procéder d'urgence, en mai, au versement de la deuxième tranche de 600 millions d'EUR. Cette AMF d'urgence est fournie concurremment avec d'autres ressources provenant d'institutions financières internationales et de donateurs bilatéraux, dont le FMI, dans le cadre de son accord de confirmation de 5 milliards d'USD sur 18 mois approuvé le 9 juin 2020. À la suite de la conclusion favorable de la première évaluation du programme en novembre 2021, le conseil d'administration du FMI a prolongé la validité de cet accord de confirmation jusqu'à fin juin 2022. La deuxième évaluation du programme a débuté le 23 février 2022, la veille de l'invasion russe. Compte tenu de la situation exceptionnelle, l'Ukraine a alors demandé un financement d'urgence au titre de l'instrument de financement rapide et a reçu 1,4 milliard d'USD le 9 mars.

3.2 Voisinage méridional

- **Jordanie: AMF III et AMF COVID-19**

Après l'entrée en vigueur de la troisième AMF de 500 millions d'EUR en faveur de la Jordanie en janvier 2020, les autorités jordaniennes ont demandé une aide supplémentaire en avril 2020, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, et l'UE a convenu d'une AMF complémentaire de 200 millions d'EUR sous forme de prêts. Les conditions de l'AMF relatives aux politiques à mener sont principalement axées sur: i) l'amélioration de la gestion des finances publiques; ii) la lutte contre la corruption; iii) la mise en œuvre

de réformes dans le secteur des services d'utilité publique; iv) la réforme de la politique sociale et relative au marché du travail; et v) la gouvernance.

La première tranche (150 millions d'EUR, auxquels s'ajoutent 100 millions d'EUR complémentaires) a été décaissée le 25 novembre 2020. Les deuxième et troisième tranches sont soumises aux conditions spécifiques relatives aux politiques à mener convenues entre la Jordanie et l'UE dans le protocole d'accord. La deuxième tranche (50 millions d'EUR et un complément de 200 millions d'EUR) a été décaissée le 20 juillet 2021, concluant avec succès la partie de l'assistance liée à la COVID-19. En ce qui concerne le déblocage de la deuxième tranche, une dérogation a été accordée pour une condition (concernant les mesures relatives à la mise en place d'un système de facturation électronique), après consultation du comité des États membres pour l'assistance macrofinancière. Cette condition devra néanmoins être pleinement remplie lorsque toutes les réformes nécessaires au décaissement de la troisième tranche seront mises en œuvre. La troisième tranche de cette aide, d'un montant de 200 millions d'EUR, reste disponible jusqu'en avril 2023.

Ces opérations d'AMF sont fournies conjointement avec des ressources provenant d'institutions financières internationales et de donateurs bilatéraux, dont le FMI. Le 25 mars 2020, le FMI a approuvé un programme sur quatre ans en faveur de la Jordanie au titre du MEDC d'un montant de 1,1 milliard d'EUR (270 % de la quote-part du pays). Ce montant a ensuite été porté à environ 1,3 milliard d'EUR (soit 312 % de la quote-part de la Jordanie). Le 20 mai 2020, le FMI a également mis à disposition de la Jordanie une assistance d'urgence d'environ 366 millions d'EUR au titre de l'instrument de financement rapide afin d'aider le pays à faire face aux conséquences de la pandémie. En décembre 2021, le montant total des aides versées par le FMI à la Jordanie depuis le début de 2020 atteignait environ 1 milliard d'EUR. Le MEDC reste en bonne voie, sa troisième évaluation s'étant achevée à temps, en décembre 2021. La dette publique de la Jordanie restait élevée à la fin de 2021 (110 % du PIB), mais elle a été jugée soutenable par le FMI.

- **Tunisie: AMF COVID-19**

Dans le cadre du paquet d'AMF COVID-19 adopté en mai 2020, l'UE a approuvé une AMF de 600 millions d'EUR en faveur de la Tunisie. Le protocole d'accord et la convention de prêt ont été signés le 24 novembre 2020 et ratifiés par le Parlement tunisien le 15 avril 2021; ils sont entrés en vigueur le 11 mai 2021, dès leur publication au Journal officiel de la République tunisienne. La durée de validité de 12 mois courait ainsi jusqu'en mai 2022. Les conditions de l'AMF quant aux politiques à mener concernent principalement quatre domaines: la gestion des finances publiques et la réforme de la fonction publique; les réformes dans les entreprises publiques; la protection sociale, et le climat d'investissement.

L'AMF a été fournie en deux tranches de 300 millions d'EUR chacune. La première tranche était soumise aux conditions politiques générales préalables à l'AMF et a été versée le 1^{er} juin 2021. Les réformes requises pour le versement de la deuxième tranche ont clairement été accélérées, et toutes les conditions sont au moins globalement remplies. En dépit de certaines préoccupations concernant la condition politique préalable, une lettre des autorités énonçant des engagements sur un calendrier politique à suivre cette année a permis de décaisser la deuxième tranche le 25 mai 2022.

L'assistance est destinée à compléter les ressources mises à disposition par d'autres donateurs, dont le FMI dans le cadre de son instrument de financement rapide d'un montant de 685 millions d'EUR en faveur de la Tunisie, approuvé le 10 avril 2020.

3.3 Pays des Balkans occidentaux

- **Albanie: AMF COVID-19**

À la suite des tremblements de terre dévastateurs de novembre 2019 et des défis posés par la pandémie de COVID-19, l'Albanie a officiellement demandé une AMF le 15 avril 2020. En réponse, dans le cadre du paquet d'AMF COVID-19, l'UE a approuvé une AMF de 180 millions d'EUR en faveur de l'Albanie. Le protocole d'accord et la convention de prêt ont été signés le 3 novembre 2020 et sont entrés en vigueur, respectivement, le 3 novembre 2020 et le 26 janvier 2021, différentes procédures nationales étant applicables. Les conditions de l'AMF quant aux politiques à mener visaient à remédier à certaines lacunes dans la gestion des finances publiques, le secteur financier, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption et les politiques de protection sociale.

L'AMF a été fournie en deux tranches de 90 millions d'EUR chacune. La première tranche a été versée le 31 mars 2021. La deuxième et dernière tranche a été versée le 5 novembre 2021, après que l'Albanie a rempli les conditions prévues.

L'assistance était destinée à compléter les ressources mises à disposition par d'autres donateurs, dont le FMI, dans le cadre du programme de 174 millions d'EUR mis en place avec l'Albanie au titre de l'instrument de financement rapide et approuvé le 10 avril 2020.

- **Bosnie-Herzégovine: AMF COVID-19**

À la suite d'une demande officielle d'AMF présentée par la Bosnie-Herzégovine le 14 avril 2020 dans le contexte de la pandémie de COVID-19, un montant de 250 millions d'EUR a été inclus pour ce pays dans le paquet d'AMF COVID-19. Le protocole d'accord et la convention de prêt ont été signés le 15 janvier 2021 et sont entrés en vigueur le 9 juin 2021. Ce retard important était dû à la longueur des processus décisionnels du pays. Les conditions de l'AMF quant aux politiques à mener visent à remédier à certaines lacunes dans la gouvernance économique et le renforcement des institutions, la stabilité du secteur financier, la transparence et la lutte contre la corruption ainsi que l'amélioration du fonctionnement du marché du travail.

L'AMF devait être fournie en deux tranches de 125 millions d'EUR chacune. La première tranche a été décaissée le 7 octobre 2021, mais la deuxième tranche n'a pas été versée, du fait que la mise en œuvre des réformes était insuffisante à la fin de la durée de validité du programme.

L'assistance est destinée à compléter les ressources mises à disposition par d'autres donateurs, dont le FMI, dans le cadre de son instrument de financement rapide d'un montant de 330 millions d'EUR approuvé le 20 avril 2020.

- **Kosovo: AMF COVID-19**

À la suite d'une demande officielle d'AMF présentée par le Kosovo le 8 avril 2020 dans le contexte de la pandémie de COVID-19, le pays a bénéficié d'une nouvelle opération d'AMF de 100 millions d'EUR. Les conditions de l'AMF quant aux politiques à mener concernaient principalement l'amélioration des finances publiques, le renforcement de la stabilité financière, la lutte contre l'économie informelle, le développement de la stratégie en faveur de l'état de droit et l'amélioration des perspectives d'emploi des jeunes.

L'AMF a été fournie en deux tranches de 50 millions d'EUR chacune. La première tranche a été versée le 6 octobre 2020. La deuxième et dernière tranche a été versée le 1^{er} juin 2021, après que le Kosovo a rempli les conditions prévues.

L'assistance était destinée à compléter l'aide financière fournie par le FMI au titre de son instrument de financement rapide (52 millions d'EUR, soit 50 % de la quote-part du Kosovo) et approuvée le 10 avril 2020.

- **Monténégro: AMF COVID-19**

À la suite d'une demande officielle d'AMF présentée par le Monténégro le 15 avril 2020, l'UE a approuvé une opération d'AMF de 60 millions d'EUR en faveur de ce pays dans le cadre du paquet d'AMF COVID-19. Les conditions de l'AMF quant aux politiques à mener concernaient principalement le renforcement des finances publiques et la lutte contre la corruption, le renforcement de la stabilité financière, l'amélioration de l'environnement des entreprises et la réforme de la protection sociale.

L'AMF a été fournie en deux tranches de 30 millions d'EUR chacune. La première a été versée le 6 octobre 2020. La deuxième et dernière tranche a été versée le 1^{er} juin 2021, après que le Monténégro a rempli les conditions prévues.

L'assistance était destinée à compléter les ressources mises à disposition par d'autres donateurs, dont le FMI, dans le cadre du programme de 75 millions d'EUR mis en place avec le Monténégro au titre de l'instrument de financement rapide et approuvé le 24 juin 2020.

- **Macédoine du Nord: AMF COVID-19**

À la suite d'une demande officielle d'AMF présentée par la Macédoine du Nord le 15 avril 2020, l'UE a alloué une AMF de 160 millions d'EUR à la Macédoine du Nord dans le cadre du programme d'AMF COVID-19. Les conditions du programme quant aux politiques à mener concernaient principalement le renforcement des finances publiques et la lutte contre la corruption, le renforcement de la stabilité financière, l'amélioration de l'environnement des entreprises et la réforme de la protection sociale.

L'AMF a été fournie en deux tranches de 80 millions d'EUR chacune. La première tranche a été versée le 6 octobre 2020. La deuxième et dernière tranche a été versée le 1^{er} juin 2021, après que la Macédoine du Nord a rempli les conditions prévues.

L'assistance était destinée à compléter les ressources mises à disposition par d'autres donateurs, dont le FMI, dans le cadre du programme de 176 millions d'EUR mis en place

avec la Macédoine du Nord au titre de l'instrument de financement rapide et approuvé le 10 avril 2020.

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

4.1 Évaluations opérationnelles

Conformément aux exigences du règlement financier de l'Union, la Commission, avec l'aide de consultants extérieurs, effectue des évaluations opérationnelles afin d'obtenir des assurances raisonnables quant au bon fonctionnement des procédures administratives et des circuits financiers dans les pays bénéficiaires.

Les évaluations opérationnelles se concentrent sur les systèmes de gestion des finances publiques. Elles traitent en particulier de la manière dont les ministères des finances et les banques centrales sont organisés et de la nature des procédures qu'ils mettent en œuvre. Plus précisément, elles portent sur la manière dont sont gérés les comptes sur lesquels sont déposés les fonds européens. Une attention particulière est également accordée au fonctionnement, à l'indépendance et aux programmes de travail des organismes d'audit externe, ainsi qu'à l'efficacité de leurs mesures de contrôle. Les procédures de passation des marchés publics au niveau central sont également examinées.

En 2020, dix évaluations opérationnelles ont été réalisées dans le cadre des opérations d'AMF liées à la COVID-19, ainsi que de l'AMF-III en faveur de la Jordanie. Il ressort de ces évaluations que les circuits et procédures financiers dans les pays partenaires sont considérés comme appropriés aux fins de l'AMF. Aucune nouvelle évaluation n'a été nécessaire en 2021.

4.2 Évaluations ex post

Conformément au règlement financier de l'UE et aux décisions d'AMF qui en appliquent les dispositions, la Commission réalise des évaluations ex post⁸ à l'issue des opérations d'AMF afin d'évaluer leur incidence. Les deux principaux objectifs de ces évaluations sont les suivants:

- i. analyser l'incidence de l'AMF sur l'économie du pays bénéficiaire et en particulier sur la viabilité de sa position extérieure; et
- ii. évaluer la valeur ajoutée de l'action de l'UE.

En janvier et avril 2021, la Commission a publié les documents de travail de ses services relatifs aux évaluations ex post de l'AMF I en faveur de la Tunisie et de l'AMF III en faveur de l'Ukraine, respectivement. Le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport fournit des informations complémentaires sur ces deux évaluations.

En outre, en 2021, l'évaluation ex post conjointe des opérations d'AMF II en faveur de la Tunisie et de la Jordanie a été achevée, de même que la méta-évaluation de toutes les opérations d'AMF au cours de la période 2010-2020. La méta-évaluation a permis d'analyser les principes et les caractéristiques régissant l'instrument d'AMF et visait à

⁸ Toutes les évaluations ex post peuvent être consultées sur le site web de la Commission:

https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_fr.

fournir des informations sur la manière d'améliorer: i) sa pertinence, son efficacité, son efficience et sa valeur ajoutée; et ii) sa capacité à répondre aux priorités de l'action extérieure de l'UE. Les documents de travail des services de la Commission accompagnant les deux évaluations devraient être publiés en 2022.

- **AMF II en faveur de la Tunisie et de la Jordanie:** l'étude externe conclut que la taille, la forme et le calendrier des opérations mises en œuvre par les deux pays étaient pertinents et adaptés aux besoins de financement de ces pays, et apportaient ainsi une valeur ajoutée européenne. Dans les deux pays, l'AMF a eu un effet positif sur la soutenabilité de la dette et a contribué à promouvoir la stabilisation macroéconomique. Les conditions fixées étaient pertinentes et se concentraient sur des domaines clés de réforme. Les opérations ont appuyé des changements positifs dans certains domaines de réforme, malgré des progrès mitigés concernant d'autres réformes spécifiques. D'un point de vue régional, l'effet et les retombées positifs des deux AMF sur la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord étaient moins mesurables et principalement liés à l'effet de confiance.
- **La méta-évaluation des opérations d'AMF 2010-2020:** l'étude externe conclut que les opérations d'AMF ont été efficaces, pertinentes et cohérentes et qu'elles ont généré une valeur ajoutée européenne. En outre, l'instrument d'AMF a été jugé efficace pour contribuer à la fois au rétablissement de la viabilité extérieure et à la promotion de réformes structurelles. Dans le même temps, l'étude souligne l'importance du sentiment d'«appropriation» des réformes dans le pays partenaire afin de garantir que les réformes entreprises aient un effet durable. L'étude souligne également que les opérations d'AMF peuvent mettre beaucoup de temps avant de devenir opérationnelles et présente quelques idées pour faciliter une réaction plus rapide et plus efficace de l'instrument dans un contexte géopolitique difficile. L'évaluation insiste sur la nécessité de renforcer la visibilité de l'AMF dans les pays bénéficiaires. À cet égard, l'événement organisé par la Commission le 16 novembre 2021, à l'occasion du 30^e anniversaire de l'instrument, a également constitué une vitrine essentielle permettant de renforcer la sensibilisation à l'instrument en dehors de l'Union européenne. Des représentants de haut niveau de pays bénéficiaires, de sociétés de conseil, de délégations de l'UE et des États membres ont participé au débat sur les résultats obtenus à ce jour par l'AMF et sur les stratégies envisageables pour l'avenir de cet instrument. D'un point de vue méthodologique, les évaluations ex post de l'AMF ont été réalisées à un niveau élevé. C'est d'autant plus vrai après l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2015 pour une meilleure réglementation.

Des informations complémentaires sur les deux évaluations sont fournies dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport et seront disponibles dans les documents de travail des services de la Commission qui seront publiés pour les deux évaluations.

5 DEVELOPPEMENTS GENERAUX LIES A L'INSTRUMENT D'AMF

5.1 *Fonctionnement de l'instrument d'AMF*

La déclaration commune de 2013 du Parlement européen et du Conseil sur l'assistance macrofinancière⁹ établit le caractère macroéconomique et financier de l'assistance et indique clairement que son objectif est «de rétablir la viabilité des finances extérieures de pays et de territoires admissibles confrontés à des difficultés de financement extérieur». Pour que l'AMF soit effectivement un instrument d'«urgence», il est important de la mobiliser efficacement et en temps utile.

Dans le même temps, il a été noté par la Cour des comptes européenne et dans la méta-évaluation des opérations d'AMF (2010-2020) que les retards dans l'adoption des décisions d'AMF par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la procédure législative ordinaire peuvent constituer une lacune importante pour un instrument destiné à faire face à une crise de la balance des paiements. En conséquence, la Cour des comptes européenne a recommandé que «la Commission [examine], avec ses colégislateurs, les options possibles pour accélérer les procédures d'approbation des programmes d'AMF ultérieurs, en particulier pour les financements d'urgence»¹⁰.

Toutefois, la Commission estime que l'expérience acquise avec le paquet d'AMF COVID-19 et la nouvelle AMF d'urgence en faveur de l'Ukraine montre que la structure actuelle de l'AMF peut permettre une adoption rapide, si toutes les institutions conviennent de tirer pleinement parti des flexibilités de procédures existantes. Dans les deux cas, la Commission a travaillé avec le Parlement et le Conseil pour convenir du recours aux procédures d'urgence existantes, ce qui a permis que l'assistance soit adoptée dans un délai d'un mois à compter de la proposition de la Commission, et ce par les deux colégislateurs. Le Parlement européen a eu recours à une disposition spécifique (article 163) de son règlement intérieur, qui lui permettait d'adopter immédiatement la décision en plénière, sans devoir passer par la commission du commerce international (INTA), comme il est d'usage. Ce processus d'adoption rapide a été le résultat d'un sentiment d'urgence partagé par toutes les institutions en ces temps extraordinairement difficiles.

Ainsi, les règlements intérieurs du Conseil et du Parlement européen prévoient une procédure accélérée nécessaire à une adoption rapide dans des situations d'urgence. Grâce à des contacts constructifs et en temps utile, il s'est avéré possible d'accélérer le processus d'adoption dans le cadre de la procédure législative ordinaire, avec la pleine participation du Parlement européen. Tel n'aurait pas été le cas si la Commission avait proposé des mesures sur la base de l'article 213 du TFUE (applicable dans les cas où une assistance financière urgente est requise; seul le Conseil adopte alors l'opération d'AMF).

⁹ Déclaration commune du Parlement européen et du Conseil adoptée en même temps que la décision accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à la Géorgie (décision n° 778/2013/UE du 12 août 2013). Disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=FR> suivante:

¹⁰ Rapport spécial n° 03/2017 de la Cour des comptes, disponible à l'adresse suivante: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_FR.pdf.

5.2 AMF dans le CFP 2021-2027

La région du voisinage de l'UE continue de connaître une instabilité géopolitique et économique. Cette situation est encore aggravée par les répercussions humanitaires et économiques de la pandémie de COVID-19 et de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Dans ce contexte, la nécessité pour l'UE d'envisager de fournir une AMF devrait rester élevée dans les années à venir.

Le nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale [(IVCDI) – «Europe dans le monde»] est entré en vigueur en juin 2021 après son adoption formelle par le Conseil et le Parlement. L'instrument d'AMF restera distinct de l'instrument IVCDI/Europe dans le monde, et des opérations d'AMF spécifiques continueront d'être activées, si nécessaire, par des décisions ad hoc distinctes fondées sur la base juridique applicable du traité. Néanmoins, les prêts d'AMF seront dorénavant garantis par la nouvelle garantie pour l'action extérieure, créée par le règlement IVCDI/Europe dans le monde, à un taux de provisionnement de 9 %, comme c'était le cas auparavant.

Le règlement IVCDI – Europe dans le monde: i) dispose que le provisionnement de la garantie pour l'action extérieure est financé sur le budget des programmes géographiques concernés; et ii) fixe une limite globale de 10 milliards d'EUR qui peut être utilisée afin de provisionner la garantie pour l'action extérieure. Cela limiterait effectivement le volume des opérations d'AMF ainsi que d'autres instruments (notamment les prêts extérieurs de la Banque européenne d'investissement ainsi que les prêts FEDD+ et Euratom) qui peuvent être financés au cours de la période de ce CFP.

La garantie pour l'action extérieure ne sera plus gérée au moyen du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures, mais par l'intermédiaire du fonds commun de provisionnement. La Commission a entrepris d'évaluer les risques que cette évolution implique compte tenu: i) des nouvelles règles sur le traitement des passifs éventuels; et ii) du contexte spécifique de l'exposition à l'Ukraine et à la région. Ces risques pourraient également être abordés lors de la prochaine évaluation à mi-parcours du règlement IVCDI – Europe dans le monde.

6 PERSPECTIVES – OPERATIONS D'AMF ET SITUATION BUDGETAIRE EN 2022

L'année 2022 s'est ouverte avec l'adoption par la Commission de deux nouvelles propositions d'AMF en faveur de la Moldavie et de l'Ukraine, s'élevant respectivement à 150 millions d'EUR et 1,2 milliard d'EUR. Sollicitée en novembre 2021 dans le contexte de l'éclatement de la crise gazière en Moldavie et de la reprise économique en cours après la pandémie, l'AMF en faveur de la Moldavie se composera de 120 millions d'EUR de prêts et de 30 millions d'EUR de dons. Ces prêts et dons seront décaissés en trois tranches une fois que les conditions prédéfinies seront respectées. Le 11 mars, la Moldavie a demandé une augmentation de l'AMF, au regard des répercussions économiques de l'invasion de l'Ukraine par la Russie sur ses besoins de financement, et notamment de l'afflux important de réfugiés. Dans sa demande, la Moldavie insistait particulièrement sur la nécessité de bénéficier de dons. En réponse, des efforts sont en cours pour compléter cette AMF par un ensemble plus large de mesures de soutien permettant de répondre à la demande de dons supplémentaires. En outre, la composante «dons» de l'AMF sera prioritaire, afin de permettre le versement d'un montant de dons plus important dans les deux premières tranches (15 millions d'EUR et 10 millions d'EUR respectivement).

Le 24 février 2022, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une décision relative à une nouvelle AMF d'urgence en faveur de l'Ukraine compte tenu du risque d'escalade du conflit avec la Russie et de la perte d'accès du pays aux marchés internationaux de capitaux. Cette AMF a pris la forme de prêts de 1,2 milliard d'EUR, et les 600 premiers millions d'EUR ont été versés en mars 2022, contribuant ainsi à combler le déficit de financement de l'Ukraine, fortement aggravé par le conflit actuel avec la Russie. Dans l'ensemble, les autorités ukrainiennes avaient pris des mesures en vue de mettre en œuvre la condition convenue. Toutefois, les circonstances de la guerre constituaient un cas de force majeure qui a empêché l'exécution effective des mesures de politique structurelle auxquelles était subordonné le versement de la deuxième tranche de l'AMF. Après une évaluation approfondie et la consultation du comité pour l'assistance macrofinancière, la Commission a néanmoins décidé de procéder d'urgence au versement de la deuxième tranche de 600 millions d'EUR dès mai 2022.

Le 30 mai 2022, le Conseil européen a réaffirmé son soutien à l'Ukraine et se tient prêt à accorder une nouvelle AMF exceptionnelle d'un montant maximal de 9 milliards d'EUR en 2022.

Dépendant des progrès réalisés en matière de réformes politiques et du respect des conditions politiques préalables, la dernière tranche de l'AMF COVID-19 a été versée à la Tunisie le 25 mai 2022, tandis que la deuxième tranche en faveur de la Bosnie-Herzégovine n'a pas été versée en raison de la mise en œuvre insuffisante des réformes à la fin de la durée de validité du programme. La dernière tranche de l'opération AMF III en faveur de la Jordanie reste disponible jusqu'en avril 2023.

La Commission est disposée à examiner toute demande d'AMF future et, le cas échéant, proposera des opérations d'AMF nouvelles ou de suivi aux partenaires éligibles.

Le tableau 1 donne un aperçu des engagements et paiements de dons d'AMF et des décaissements de prêts au titre de l'AMF pour les années 2019, 2020, 2021 et (à titre provisoire) 2022. Le total des décaissements devrait s'élever à 1 575 millions d'EUR de prêts et 25 millions d'EUR de dons en 2022.

Tableau 1. Engagements et paiements pour les dons d'AMF et décaissements de prêts au titre de l'AMF pour la période 2019-2022 (en EUR)¹¹

	2019	2020	2021	2022 (provisoire)
Crédits d'engagement pour les dons inscrits au budget	27 000 000	20 000 000	227 200	50 000 000
Évaluations opérationnelles et évaluations ex post	125 900	293 900	227 200	À préciser
Autres opérations d'AMF possibles	-	-	-	30 000 000
Engagements, total	125 900	293 900	227 200	30 000 000
Dotations budgétaires non engagées	26 874 100	19 706 100		À préciser
Crédits de paiement pour les dons inscrits au budget	27 000 000	27 000 000	362 400	25 000 000
Évaluations opérationnelles et évaluations ex post	304 949	284 600	362 400	-
AMF Géorgie III (achevée)	-	5 000 000	-	-
AMF Moldavie (achevée)	10 000 000	10 000 000	-	-
AMF Moldavie	-	-	-	25 000 000
Autres opérations d'AMF possibles	-	-	-	-
Paiements, total	10 304 949	15 284 600	362 400	25 000 000
Dotations non utilisées pour les paiements de dons	16 695 051	11 715 400		-
Décaissements de prêts au titre de l'AMF				
AMF Géorgie III (achevée)	-	20 000 000	-	-
AMF Moldavie (achevée)	20 000 000	20 000 000	-	-
AMF Ukraine IV (achevée)	-	500 000 000	-	-
AMF Jordanie II (achevée)	100 000 000	-	-	-
AMF Jordanie III ¹²		100 000 000	200 000 000	-
AMF Tunisie II (achevée)	300 000 000	-	-	-
AMF Moldavie	-	-	-	75 000 000
AMF d'urgence Ukraine	-	-	-	1 200 000 000
Décaissements de prêts au titre de l'AMF, total	420 000 000	640 000 000	200 000 000	1 275 000 000
Opérations d'AMF dans le contexte de la COVID-19:				
AMF Géorgie (partiellement décaissée)		75 000 000	-	-
AMF Moldavie (achevée)		50 000 000	50 000 000	-
AMF Ukraine (achevée)		600 000 000	600 000 000	-
AMF Jordanie (achevée)		150 000 000	50 000 000	-
AMF Tunisie (achevée)		-	300 000 000	300 000 000
AMF Albanie (achevée)		-	180 000 000	-
AMF Bosnie-Herzégovine (partiellement décaissée)		-	125 000 000	-
AMF Kosovo (achevée)		50 000 000	50 000 000	-
AMF Monténégro (achevée)		30 000 000	30 000 000	-
AMF Macédoine du Nord (achevée)		80 000 000	80 000 000	-
Décaissements de prêts au titre de l'AMF, total	420 000 000	1 675 000 000	1 665 000 000	1 575 000 000

¹¹ Le tableau ne tient compte d'aucune proposition de nouvelles opérations d'AMF après le 1^{er} juin 2022.

¹² La troisième tranche, d'un montant de 200 millions d'EUR, reste disponible jusqu'en avril 2023.