



Conseil de  
l'Union européenne

Bruxelles, le 12 juillet 2023  
(OR. en)

11799/23

ECOFIN 771  
RELEX 886  
NIS 21  
MED 20  
COEST 439

#### NOTE DE TRANSMISSION

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	11 juillet 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2023) 409 final
Objet:	<b>RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2022</b>

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 409 final.

p.j.: COM(2023) 409 final



Bruxelles, le 11.7.2023  
COM(2023) 409 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2022**

{SWD(2023) 244 final}

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1</b>	<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>ÉVOLUTION MACROECONOMIQUE DANS LES PAYS PARTENAIRES .</b>	<b>3</b>
2.1	Partenariat oriental .....	4
2.2	Voisinage méridional .....	5
2.3	Balkans occidentaux.....	6
<b>3</b>	<b>OPERATIONS D’ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2022 .....</b>	<b>7</b>
3.1	Partenariat oriental .....	9
	• Moldavie: nouvelle opération d’AMF .....	9
	• Ukraine: AMF d’urgence.....	9
	• Ukraine: AMF exceptionnelle .....	10
	• Ukraine: AMF+ .....	11
3.2	Voisinage méridional .....	12
	• Jordanie: AMF-III.....	12
	• Tunisie: AMF dans le contexte de la COVID-19 .....	13
3.3	Balkans occidentaux.....	14
	• Bosnie-Herzégovine: AMF dans le contexte de la COVID-19.....	14
<b>4</b>	<b>GARANTIR LE BON USAGE DES FONDS DE L’AMF: EVALUATIONS OPERATIONNELLES, EVALUATIONS ET AUDITS .....</b>	<b>14</b>
4.1	Évaluations opérationnelles.....	14
4.2	Évaluations.....	15
<b>5</b>	<b>DEVELOPPEMENTS GENERAUX LIES A L’INSTRUMENT D’AMF.....</b>	<b>17</b>
5.1	Fonctionnement de l’instrument d’AMF.....	17
5.2	L’AMF dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 .....	17
<b>6</b>	<b>PERSPECTIVES – OPERATIONS D’AMF ET SITUATION BUDGETAIRE EN 2023 .....</b>	<b>19</b>

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2022<sup>(1)</sup>

### 1 INTRODUCTION

L'assistance macrofinancière (AMF) est un instrument financier de l'Union européenne<sup>(2)</sup> destiné aux pays partenaires dont la balance des paiements est en situation de crise. Depuis sa création en 1990, l'AMF a contribué 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. Elle est généralement 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, mais il a été dérogé à cette règle lors de la mise en œuvre des mesures d'aide exceptionnelles destinées à l'Ukraine après son invasion à grande échelle par la Russie en février 2022. 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, en 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 aux mêmes conditions. Dans certains cas, l'AMF prend la forme de dons financés par le budget de l'UE. Parfois, il peut s'agir d'une combinaison de prêts et de dons.

L'AMF est versée par tranches et uniquement si tous les critères spécifiques de réforme structurelle, convenus avec le pays concerné, sont remplis. Elle appuie la mise en œuvre de mesures vigoureuses d'ajustement et de réforme destinées à s'attaquer aux causes profondes de la crise sous-jacente, à renforcer les systèmes de finances publiques et 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 adhère à 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

---

<sup>1</sup> Le présent rapport se fonde sur les renseignements disponibles jusqu'en avril 2023.

<sup>2</sup> 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.

dans les politiques des pays<sup>(3)</sup>. Cette constatation est étayée par les conclusions de plusieurs évaluations ex post indépendantes d'opérations d'AMF achevées<sup>(4)</sup> ainsi que par la méta-évaluation récente des opérations menées au cours de la dernière décennie<sup>(5)</sup>.

Après le déclenchement de la guerre d'agression injustifiée de la Russie contre l'Ukraine, l'année 2022 s'est révélée être une année exceptionnelle pour l'AMF, en ce sens qu'il a été clairement démontré que l'AMF reste pertinente et flexible, car elle a permis à l'Union européenne d'apporter un important soutien financier à court terme à l'Ukraine dans des circonstances exceptionnelles, tout en aidant d'autres pays du voisinage de l'Union qui ont été fortement touchés par les retombées économiques de cette guerre. Ces opérations et leurs incidences budgétaires figurent donc parmi les questions clés traitées dans le présent rapport annuel.

Le rapport 2022 est élaboré conformément aux obligations d'information de la Commission prévues par les différentes décisions du Parlement européen et du Conseil relatives aux programmes d'AMF<sup>(6)</sup>. 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**

En 2022, l'évolution économique dans les pays du voisinage européen et dans les pays de l'élargissement a été directement et indirectement influencée par la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. Bien que les pays du Partenariat oriental en aient ressenti le plus directement les effets, cette guerre a également eu des répercussions dans le voisinage méridional de l'Union et dans les Balkans occidentaux.

Dans les pays du Partenariat oriental, la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine a entraîné une dépréciation de la monnaie et de fortes pressions sur les prix des denrées alimentaires et de l'énergie. Par ailleurs, la confiance des consommateurs et des entreprises a été sérieusement ébranlée et d'importants flux migratoires dans la région ont renforcé les pressions inflationnistes dans certains pays. La République de Moldavie a été la plus durement touchée par la hausse de l'inflation (au-delà des niveaux constatés en Ukraine), tandis que la confiance des consommateurs et des entreprises a sensiblement chuté. En revanche, l'Arménie et la Géorgie ont bénéficié des flux importants de citoyens russes, des transferts financiers connexes et de la modification des voies de transport en raison de la guerre.

Dans le voisinage méridional, malgré une faible exposition générale aux échanges commerciaux, la pression s'est fait sentir à travers la hausse des prix des denrées alimentaires, la diminution de la sécurité alimentaire (certains pays dépendant fortement de la Russie et de l'Ukraine pour leurs importations de blé, une marchandise essentielle

---

<sup>3</sup> 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 1,384 million d'EUR de dons a été versé à ces régions en 2022. Le dernier rapport sur l'appui budgétaire est disponible à l'adresse suivante: [https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-10/budget-support-trends-and-results-2022\\_en.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-10/budget-support-trends-and-results-2022_en.pdf)

<sup>4</sup> Toutes les évaluations 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](https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_fr)

<sup>5</sup> COM(2023) 0016 final; document de travail des services de la Commission, «Evaluation of Macro financial assistance to third countries (Meta-evaluation of operations for 2010-2020)».

<sup>6</sup> Décision (UE) 2022/313; décision (UE) 2022/1201; décision (UE) 2022/1628; décision (UE) 2022/2463; décision (UE) 2022/563; décision (UE) 2020/701; décision (UE) 2020/33.

et fortement subventionnée) et l'augmentation des prix de l'énergie (souvent fortement subventionnés pourtant). Néanmoins, en 2022, l'économie de tous les pays du voisinage méridional, à l'exception de celle du Liban, a poursuivi son expansion.

Dans les Balkans occidentaux, la hausse soutenue des prix de l'énergie, des denrées alimentaires et des transports a entraîné une nouvelle accélération de l'inflation, réduisant ainsi le revenu réel disponible des ménages et la consommation privée. Les perturbations au niveau des chaînes d'approvisionnement internationales et la contraction de la demande en raison des perspectives de croissance plus modestes des principaux partenaires commerciaux, y compris de l'Union européenne, ont assombri davantage les perspectives économiques des trois régions, notamment en ce qui concerne les exportations et les investissements directs étrangers, accentuant ainsi les déséquilibres externes existants.

La présente section examine les défis régionaux auxquels sont confrontés les pays du voisinage de l'Union 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.

## ***2.1 Partenariat oriental***

En 2022, l'évolution économique dans l'ensemble des pays du Partenariat oriental a été marquée par la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, alors que les effets de la pandémie s'estompaient peu à peu. Ces pays ont, toutefois, connu une évolution économique très différente. D'une part, la production économique s'est effondrée (baisse d'environ 30 % en Ukraine) ou a fortement baissé (chute du PIB de 4,7 % en Biélorussie et de 5,9 % en Moldavie). Ces pays ont été touchés directement (l'Ukraine souffre de la guerre d'agression brutale menée par la Russie et de ses conséquences humanitaires, sociales et économiques dévastatrices, notamment en raison de la perte massive de vies humaines, de la destruction des infrastructures et du nombre important de réfugiés internationaux et nationaux) ou indirectement (les effets de contagion ont sapé la confiance des consommateurs et des investisseurs). D'autre part, l'activité économique dans les trois pays du Caucase a atteint des sommets impressionnants. En Arménie et en Géorgie (ces deux pays ont enregistré, respectivement, une croissance de 12,6 % et 10,1 % de leur PIB), cette accélération était due à l'afflux de citoyens et d'entreprises russes à la suite du déclenchement de la guerre d'agression russe ainsi qu'à l'augmentation spectaculaire des transferts financiers. L'Azerbaïdjan (croissance du PIB de 4,6 %) a également bénéficié de l'augmentation des flux financiers à partir de la Russie et des effets positifs des termes de l'échange sur la hausse des prix de l'énergie, ainsi que de la poursuite de la reprise après la pandémie.

La hausse de l'inflation, à des niveaux souvent inégalés depuis plusieurs décennies, a continué de caractériser les pays du Partenariat oriental en 2022. La croissance des prix à la consommation a atteint son paroxysme (croissance à deux chiffres dans tous les pays) en milieu d'année, sous l'effet conjugué du choc des prix (notamment des denrées alimentaires et de l'énergie), de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine et de l'affaiblissement des monnaies locales immédiatement après le conflit. Les flux migratoires importants dans la région ont, par ailleurs, renforcé les pressions inflationnistes dans certains pays. Pour juguler l'inflation, les banques centrales ont poursuivi leurs efforts de resserrement monétaire en 2022, bien que la progression de la hausse des taux ait fortement ralenti dès le milieu de l'année, à la suite de la stabilisation des prix mondiaux des matières premières et des devises locales.

Bénéficiant d'une activité économique soutenue, les trois pays du Caucase ont enregistré d'excellents résultats budgétaires en 2022, leurs déficits budgétaires s'étant établis en deçà des objectifs, tandis que les ratios dette publique-PIB ont diminué considérablement. À l'inverse, en raison d'augmentations marquées, notamment de ses dépenses militaires, et d'un effondrement des recettes de son économie dévastée par la guerre, l'Ukraine a enregistré un déficit budgétaire très important, principalement financé par ses partenaires internationaux, notamment l'Union européenne. Sur le plan extérieur, des tendances divergentes ont également été observées. Les échanges commerciaux des trois pays du Caucase ont fortement progressé, en raison notamment de la modification des voies de transport résultant du déclenchement de la guerre et, dans le cas de l'Azerbaïdjan, de l'envolée des prix mondiaux de l'énergie. En revanche, les échanges commerciaux se sont effondrés en Ukraine après que la Russie a détruit le stock de capital et bloqué les principales routes commerciales, notamment la mer Noire. Les sanctions occidentales globales imposées à l'encontre de la Biélorussie ont contribué à la baisse des échanges commerciaux du pays. L'aspect positif est que les transferts de fonds à destination des voisins orientaux ont étonnamment bien résisté à la guerre et qu'ils ont contribué à réduire les déficits des échanges courants, soutenant ainsi, parallèlement au financement officiel, la constitution de réserves internationales dans la plupart des pays de la région.

Les perspectives à court terme de la région resteront probablement marquées par la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. L'affaiblissement potentiel de la demande mondiale extérieure, sous l'effet du resserrement actuel de la politique monétaire, constitue un autre facteur clé. Cette baisse pourrait être partiellement compensée par des politiques monétaires et budgétaires légèrement plus accommodantes dans les pays du voisinage oriental, alors que l'inflation a commencé à refluer progressivement.

## **2.2 Voisinage méridional**

Malgré les répercussions de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine (hausse des prix des matières premières et de l'inflation entraînant un resserrement des conditions de financement), l'économie de tous les pays du voisinage méridional, à l'exception de celle du Liban, a poursuivi son expansion. Bien que les conséquences économiques de la pandémie disparaissent progressivement, la croissance économique a ralenti et n'a pas atteint les prévisions de croissance établies avant la guerre, en particulier au cours du trimestre qui a suivi le déclenchement de la guerre. Selon les données préliminaires, la croissance du PIB réel a atteint 2,0 % au Maroc et 7,7 % en Israël durant le premier semestre de l'année 2022.

La croissance économique a été alimentée par la poursuite de la reprise du secteur des services, notamment du secteur du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration et des services de transport. La croissance des exportateurs d'énergie a bénéficié, en particulier, d'une demande soutenue, mais aussi de la hausse des prix mondiaux de l'énergie à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie et des sanctions (occidentales) contre la Russie. Dans la plupart des pays, le taux de chômage s'est stabilisé aux niveaux antérieurs à la pandémie, grâce à la reprise de l'activité économique. L'inflation des prix à la consommation s'est accélérée dans tous les pays, alimentée par les prix mondiaux de l'énergie et des denrées alimentaires. Face à la hausse de l'inflation, les banques centrales ont durci leur politique monétaire en relevant les taux d'intérêt, notamment au cours du deuxième trimestre 2022, après avoir maintenu une politique accommodante en 2021 et au début de l'année 2022.

Après que les soldes budgétaires se sont fortement détériorés en 2020 lors de la pandémie, les déficits budgétaires se sont réduits dans tous les pays. Les recettes, en particulier les recettes fiscales, ont augmenté, portées par la reprise de l'activité économique et la hausse de l'inflation, tandis que les dépenses, notamment dans le secteur social et le secteur de la santé, ont, dans l'ensemble, diminué depuis le pic de 2020. Cette situation a été en partie compensée par les pressions sur les dépenses budgétaires engendrées par les retombées de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, la plupart des pays du voisinage méridional subventionnant le blé et/ou les carburants. Par ailleurs, la dette publique s'est maintenue à des niveaux record en raison des besoins de financement importants au cours de la pandémie. La dynamique de la balance courante varie fortement d'un pays à l'autre du voisinage méridional, compte tenu des différences importantes qui existent entre leurs structures économiques et leurs profils commerciaux. Alimentée par la hausse des prix mondiaux des matières premières à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'envolée des prix des carburants et du gaz a fait pression sur les balances courantes de tous les importateurs d'énergie. La reprise du secteur touristique et les transferts de fonds ont compensé la situation dans la plupart des pays. La région a, par ailleurs, continué de bénéficier d'une aide extérieure provenant de bailleurs de fonds institutionnels internationaux.

La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine influence également les perspectives dans le voisinage méridional, mais dans une moindre mesure que dans les pays du partenariat oriental. Ce conflit fait peser des risques de ralentissement importants sur la reprise en cours, les pays du voisinage méridional continuant notamment de pâtir de la hausse des prix des denrées alimentaires, de l'énergie et d'autres matières premières, qui tire l'inflation vers le haut, touche la consommation intérieure et exerce une pression supplémentaire sur les budgets publics. Les perturbations des chaînes d'approvisionnement et des flux commerciaux exercent déjà une pression énorme sur les marchés, les finances publiques, les producteurs et les consommateurs dans la région, notamment sur les pays qui dépendent des exportations de céréales à partir de l'Ukraine et de la Russie, tels que l'Égypte, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc et la Tunisie.

### **2.3 *Balkans occidentaux***

La reprise économique dans les Balkans occidentaux a ralenti de manière significative en 2022, du fait des répercussions de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, de la crise énergétique et de la hausse de l'inflation qui en découlent. En dépit de la réouverture des économies après la pandémie de COVID-19 et de la reprise dans le secteur touristique, la croissance de la production a enregistré un nouveau ralentissement au cours du troisième trimestre 2022, le PIB de la région ayant progressé de 2,1 % en glissement annuel (contre 4,3 % au cours des trois mois précédents). La consommation privée et les exportations demeurent les principaux moteurs de la croissance dans la région, tandis que les investissements affichent un bilan contrasté, un recul en glissement annuel ayant été enregistré dans certains pays. La consommation publique s'est contractée dans certains pays, reflétant en partie la levée progressive des mesures de soutien introduites pendant la pandémie.

Dans les Balkans occidentaux, la création d'emplois a été légèrement négative au troisième trimestre 2022, par rapport à l'année précédente. En dépit de cela, les taux de chômage ont baissé ou sont demeurés inchangés, traduisant une diminution de la participation au marché du travail dans certains pays. L'envolée des prix de l'énergie, des denrées alimentaires et des transports a entraîné une accélération marquée de l'inflation des prix à la consommation dans tous les pays des Balkans occidentaux en 2022, ce qui a poussé les banques centrales de la région qui disposent d'une autonomie monétaire à

relever leurs principaux taux directeurs. Sous l'effet de la baisse des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, l'inflation globale s'est quelque peu stabilisée dans la plupart des pays au cours des derniers mois de l'année 2022.

La poursuite de la reprise économique et les taux d'inflation élevés ont favorisé la croissance des recettes budgétaires, tandis que les soldes budgétaires ont continué d'augmenter dans les Balkans occidentaux au cours des onze premiers mois de 2022. Parallèlement, le ratio dette publique-PIB a diminué dans l'ensemble des pays par rapport à la fin de l'année 2021, reflétant en partie l'augmentation du PIB nominal. Entre septembre 2021 et septembre 2022, le déficit des échanges courants de la région s'est établi à 6,8 % du PIB, le deuxième plus haut niveau depuis le troisième trimestre 2020. Cela s'explique principalement par l'augmentation des déficits commerciaux liée aux bilans énergétiques, plus importante encore que le rebond vigoureux des exportations de services et l'augmentation du volume des transferts de fonds.

La Russie poursuivant sa guerre d'agression contre l'Ukraine, des risques considérables entourent les perspectives économiques des Balkans occidentaux, compte tenu principalement de l'incidence de l'inflation élevée sur le revenu réel disponible et la consommation et des conditions financières plus strictes.

### **3 OPERATIONS D'ASSISTANCE MACROFINANCIERE EN 2022**

Au printemps 2022, se sont achevées les deux dernières opérations d'AMF du dispositif d'AMF COVID-19<sup>(7)</sup>. Tandis que la dernière tranche a été versée à la Tunisie le 25 mai 2022, la deuxième tranche destinée à la Bosnie-Herzégovine a été annulée, sept des neuf conditions n'ayant pas été remplies.

Au terme des opérations du dispositif d'AMF COVID-19, et étant donné que la Russie poursuit sa guerre d'agression, en 2022, l'attention s'est portée sur les moyens de fournir une nouvelle assistance financière à l'Ukraine de façon raisonnablement prudente (en reconnaissant l'incertitude exceptionnelle qui entoure les opérations et en tenant compte du fait que la condition préalable au déploiement d'une opération d'AMF, à savoir un programme de financement à part entière du FMI, n'est pas remplie). Après que la guerre a éclaté, le 28 février 2022, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une décision visant à fournir une assistance macrofinancière d'urgence à l'Ukraine d'un montant maximal de 1,2 milliard d'euros sous forme de prêts, autorisant ainsi le déploiement de la sixième opération d'AMF en Ukraine depuis 2014.

Les besoins de financement de l'Ukraine étant importants et s'étant accrus, au second semestre 2022, l'Union européenne a décidé de mener deux autres opérations au titre de l'AMF exceptionnelle et a autorisé le versement de 6 milliards d'euros supplémentaires au pays avant décembre 2022. En ce qui concerne ces deux opérations menées au titre de l'AMF exceptionnelle, le taux de provisionnement [qui est habituellement de 9 %, ainsi que le prévoit le règlement établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (règlement IVCDCI)] a été porté à 70 % (du moins temporairement, la pertinence du taux de provisionnement devant faire l'objet d'un réexamen semestriel, compte tenu de l'incertitude qui continuera d'entourer la situation et les perspectives économiques en Ukraine tant que la guerre ne sera pas terminée).

---

<sup>7</sup> Décision (UE) 2020/701 relative à l'octroi de 3 milliards d'euros sous forme de prêts à dix pays concernés par l'élargissement et la politique de voisinage.

Moins de deux mois après que le Conseil européen des 20 et 21 octobre a appelé à trouver une solution plus structurelle pour fournir une assistance à l'Ukraine en 2023, le règlement «AMF+» est entré en vigueur le 17 décembre. Ce nouvel instrument, qui garantira un financement plus prévisible, plus constant, plus méthodique et plus opportun, permettra à l'Ukraine de couvrir une bonne partie de ses besoins de financement immédiats, de réhabiliter des infrastructures critiques, et de soutenir les premiers efforts de reconstruction d'après-guerre, en vue d'aider le pays dans sa voie vers l'intégration européenne.

En outre, comme l'acronyme «AMF+» l'indique, ce nouvel instrument introduit certaines modifications quant aux pratiques d'AMF courantes, afin de les adapter aux circonstances extraordinaires qui conduisent à soutenir un pays en guerre (situation très incertaine, risques et besoins de flexibilité). Ces modifications prévoient d'accroître la concessionnalité des prêts (allongement de la durée des prêts jusqu'à 35 ans maximum, période de grâce de dix ans et bonification d'intérêt), de faire preuve de flexibilité dans les conditions de politique structurelle (progrès satisfaisants en vue de la mise en œuvre pour tous les versements à l'exception du dernier), de continuer de dissocier l'AMF des programmes de financement du FMI, et de renforcer les exigences d'information. Ces éléments sont expliqués plus en détail au point 3.1 ci-dessous ainsi que dans le document de travail des services de la Commission ci-joint. Les 20 conditions relatives aux politiques à mener qui sous-tendent cette opération ont été soigneusement ciblées pour garantir leur pertinence et leur faisabilité dans la situation actuelle. Elles couvrent les quatre domaines de la stabilité macrofinancière: réformes structurelles, bonne gouvernance, état de droit et énergie.

En novembre 2021, à la suite d'une crise gazière en Moldavie, qui a fortement pesé sur l'économie du pays et accentué ses besoins de financement, les autorités ont présenté une nouvelle demande d'AMF. En réponse à cette demande, l'Union européenne a proposé à la Moldavie une nouvelle opération d'un montant de 150 millions d'EUR, dont 120 millions d'EUR sous forme de prêts et 30 millions d'EUR sous forme de dons. Cette opération s'inscrit dans le cadre d'un programme de réforme économique couvrant 15 actions dans les domaines de l'état de droit, de la lutte contre la corruption, de la gestion des finances publiques, de la gouvernance du secteur financier, de l'amélioration de l'environnement des entreprises et des réformes du secteur énergétique. La première et la deuxième tranches ont été décaissées respectivement en juillet 2022 et mars 2023.

La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine pèse fortement sur l'économie moldave; elle a contribué à accroître les besoins de financement du pays, que la crise énergétique en cours exacerbe. En conséquence, les autorités ont sollicité une aide internationale supplémentaire. Le 10 novembre 2022, la présidente Ursula von der Leyen a annoncé l'adoption d'un dispositif d'assistance financière supplémentaire d'un montant de 250 millions d'EUR en faveur de la Moldavie, dont une partie sera déboursée au moyen de l'instrument d'AMF. Le 24 janvier 2023, la Commission a adopté une proposition visant à augmenter l'assistance macrofinancière actuelle de 145 millions d'EUR, dont 100 millions d'EUR sous la forme de prêts à des conditions favorables et 45 millions d'EUR sous la forme de dons.

Outre l'assistance financière fournie pour la reprise consécutive à la pandémie de COVID-19 et en raison de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, en 2022, une troisième opération d'AMF classique a été déployée pour la Jordanie. Étant donné que, parmi les 14 réformes qui restaient à mener, toutes ont été exécutées sauf une, et que la condition concernant les modifications à apporter à la loi sur l'enrichissement illicite a été levée dans l'accord conclu avec le comité des États membres pour l'assistance macrofinancière, la troisième et dernière tranche a été décaissée le 31 mars 2023.

## **L'état d'avancement des opérations d'AMF en 2022 (par région):**

### **3.1 Partenariat oriental**

- **Moldavie: nouvelle opération d'AMF**

En novembre 2021, après qu'une crise énergétique a éclaté, mettant au jour la dépendance énergétique toujours forte de la Moldavie à l'égard de la Russie, en dépit de la reprise économique consécutive à la pandémie de COVID-19, la Moldavie a officiellement présenté une nouvelle demande d'AMF. Après une évaluation approfondie des besoins de financement, la Commission a élaboré une proposition relative à une assistance d'un montant maximal de 150 millions d'EUR, dont 120 millions d'EUR sous forme de prêts et 30 millions d'EUR sous forme 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. Après avoir été ratifiée par le parlement moldave, l'AMF est entrée en vigueur le 18 juillet 2022. Les conditions relatives aux politiques à mener fixées dans le protocole d'accord étant remplies, la première tranche a été décaissée en juillet 2022 tandis que la deuxième a été versée en mars 2023 (dans les deux cas, 50 millions d'EUR sous forme de prêts et de dons). Au titre de l'opération en cours, il reste à la Moldavie une tranche de 50 millions d'EUR pouvant être versée en une seule fois. Par ailleurs, le 24 janvier 2023, la Commission a adopté une proposition visant à augmenter l'AMF actuelle de 145 millions d'EUR. Cette AMF supplémentaire s'inscrit dans le cadre d'un paquet de soutien plus large proposé par la Commission européenne en faveur de la Moldavie, compte tenu de la détérioration de la position extérieure du pays, qui est imputable à la grave crise énergétique de l'automne/hiver 2022/2023. Une fois adoptée par le Conseil et le Parlement, cette AMF supplémentaire devrait être décaissée en deux tranches au second semestre 2023, une fois que les conditions relatives aux politiques à mener auront été remplies.

L'opération d'AMF classique ainsi que la proposition d'augmentation restent tributaires d'un bilan positif du programme du FMI pour la Moldavie de la facilité élargie de crédit/du mécanisme élargi de crédit, adopté en décembre 2021 et augmenté en mai 2022. Depuis qu'il a été augmenté, le budget du programme du FMI s'élève à 815 millions d'USD. En janvier 2023, le FMI a mené à bien sa deuxième évaluation et il a jugé positif l'état d'avancement général du programme.

- **Ukraine: AMF d'urgence**

Le soutien financier que l'Union européenne fournit à l'Ukraine pour l'aider à faire face à la guerre d'agression menée par la Russie a augmenté progressivement, en phase avec l'évolution de la situation sur le terrain et conformément à l'évaluation des besoins de financement de l'Ukraine. Cette approche graduelle a abouti, en 2022, au déploiement de trois opérations d'AMF en faveur de l'Ukraine, où la situation très incertaine et les circonstances extraordinaires ont exigé l'adoption de nouveaux éléments exceptionnels permettant d'accroître la flexibilité et le provisionnement, comme il est précisé ci-après et dans le document de travail des services de la Commission. Une opération d'AMF d'urgence d'un montant maximal de 1,2 milliard d'EUR a été suivie d'un dispositif exceptionnel d'AMF composé de deux opérations dont le montant maximal était respectivement de 1 et 5 milliards d'EUR.

Dans le contexte de l'escalade des tensions géopolitiques qui a précédé la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, et en réponse à une demande officielle de l'Ukraine datée du 16 novembre 2021 (prolongement d'une opération d'AMF d'un montant de 2,5 milliards d'EUR), le 1<sup>er</sup> février 2022, la Commission européenne a adopté une proposition visant à déployer une nouvelle AMF d'urgence pour l'Ukraine d'un montant maximal de 1,2 milliard d'EUR sous forme de prêts, à verser en deux tranches égales. Le 28 février 2022, le Parlement européen et le Conseil ont adopté sans tarder 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 de décaisser très rapidement la première tranche de 600 millions d'EUR, en deux versements échelonnés les 11 et 18 mars 2022. Par ailleurs, une guerre constitue un cas de force majeure, qui a entravé la mise en œuvre effective des mesures de politique structurelle, une condition préalable au versement de la deuxième tranche de l'AMF, bien que les autorités aient pris leurs dispositions pour appliquer la totalité d'entre elles. 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 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.

- **Ukraine: AMF exceptionnelle**

La situation financière s'est aggravée au cours de l'été 2022, l'Ukraine devant, de plus en plus, faire tourner la planche à billets et puiser dans ses réserves. Dans le cadre de l'aide extraordinaire fournie par l'Union européenne à l'Ukraine, la Commission a proposé, le 1<sup>er</sup> juillet 2022, une nouvelle opération d'AMF d'un montant de 1 milliard d'EUR sous forme de prêts à plus long terme assortis de conditions très favorables (par rapport aux conditions habituelles, voir ci-dessous). Cette proposition correspondait à la première partie de l'assistance macrofinancière exceptionnelle d'un montant maximal de 9 milliards d'EUR qui a été annoncée dans la communication de la Commission du 18 mai 2022 sur l'aide immédiate et l'aide à la reconstruction de l'Ukraine et qui a été approuvée par le Conseil européen des 23 et 24 juin 2022. Cette AMF exceptionnelle vise à apporter un soutien financier immédiat, dans une situation de besoins de financement aigus, et à préserver la continuité de fonctionnement des fonctions les plus critiques de l'État ukrainien. Le Parlement européen et le Conseil ont adopté la décision le 12 juillet 2022. Ils ont fait usage de toute la latitude procédurale dont ils disposaient pour adopter cette décision en un temps record. La Commission et l'Ukraine ont signé le protocole d'accord correspondant le 19 juillet, ce qui a permis de décaisser le montant total de cette AMF en deux versements au début du mois d'août 2022.

Le 7 septembre 2022, la Commission a proposé une nouvelle opération d'AMF d'un montant de 5 milliards d'EUR sous forme de prêts, comme second volet du dispositif exceptionnel d'AMF. La décision relative aux opérations d'AMF a été adoptée très rapidement, le 20 septembre 2022, par le Parlement européen et le Conseil, qui ont à nouveau fait usage de toute la latitude procédurale dont ils disposaient pour accélérer la procédure. Après l'entrée en vigueur du protocole d'accord le 4 octobre, une première tranche de 2 milliards d'EUR a été versée à l'Ukraine le 18 octobre. La deuxième tranche de 2,5 milliards d'EUR a été versée le 22 novembre 2022; la troisième et dernière tranche de 500 millions d'EUR le 14 décembre 2022. Les opérations menées au titre de l'AMF exceptionnelle, qui ont permis à l'Union européenne de fournir une assistance financière immédiate à l'Ukraine d'un montant total de 7,2 milliards d'EUR depuis le début de

l'invasion à grande échelle menée par la Russie étaient essentielles au maintien de la stabilité macroéconomique dans le pays.

Du fait de la situation exceptionnelle en Ukraine, causée par la guerre d'agression menée par la Russie contre ce pays, ces opérations menées au titre de l'AMF exceptionnelle ont introduit une série de nouveautés, qui ne sauraient être considérées comme un précédent pour les futures opérations d'AMF<sup>(8)</sup>. Une durée moyenne générale des prêts de 25 ans, par rapport aux 15 ans habituels, et la possibilité pour le budget de l'Union de couvrir les coûts des taux d'intérêt et le paiement des frais administratifs ont renforcé la nature préférentielle de l'assistance. Afin d'accroître la flexibilité dans cette situation de guerre exceptionnelle, et contrairement aux opérations d'AMF classiques, aucun lien officiel n'a été établi avec un programme de financement du FMI. Les conditions relatives aux politiques à mener, qui se sont révélées être une valeur ajoutée essentielle de l'assistance macrofinancière, ont été limitées aux conditions pertinentes qui ont été jugées faisables et qui pourraient être mises en œuvre rapidement avec un degré raisonnable de prévisibilité. Enfin, un système d'exigences d'information a été mis en place pour garantir que les fonds reçus soient dépensés de manière efficace, transparente et responsable.

Les autorités ukrainiennes se sont engagées à communiquer, chaque mois, un rapport sur les recettes et les dépenses du budget de l'État pour les principales rubriques de dépenses ainsi que des informations concernant les mesures de gestion administrative et financière en place et les contrôles internes. De plus, en soutien à ces opérations, le taux de provisionnement a été porté à 70 % au lieu des 9 % habituels, ainsi que le prévoit le règlement IVCDCI. Les 9 % habituels conservent la forme de provisions versées tandis que les 61 % restants prennent la forme d'une garantie des États membres en deuxième perte. Les 9 % ont été couverts par le budget de l'Union lors de la première opération, conformément aux procédures opérationnelles ordinaires, tandis que les 61 % de la deuxième opération ont été adossés à des garanties fournies par les États membres (voir encadré n° 1).

Ces éléments nouveaux et exceptionnels (par exemple, le renforcement de la concessionnalité, la flexibilité et l'augmentation du nombre de rapports) ont également inspiré l'élaboration de l'instrument d'AMF+, qui prévoit une assistance financière pour l'Ukraine en 2023.

- **Ukraine: AMF+**

Dans le mois qui a suivi la demande émanant du Conseil européen des 20 et 21 octobre, qui souhaitait que soit mise en place une approche plus structurée pour prêter assistance à l'Ukraine en 2023, la Commission européenne a adopté une proposition visant à verser, en 2023, 18 milliards d'EUR à l'Ukraine sous forme de prêts à des conditions très favorables par l'intermédiaire d'un nouvel instrument d'AMF+. Ce nouvel instrument garantit un financement plus prévisible, plus constant, plus méthodique et plus opportun, permet de couvrir une bonne partie des besoins de financement immédiats de l'Ukraine, de réhabiliter des infrastructures critiques et de soutenir les premiers efforts de reconstruction d'après-guerre, en vue d'aider le pays dans sa voie vers l'intégration européenne.

---

<sup>8</sup> D'un point de vue budgétaire, l'introduction d'un taux de couverture global de 70 % pour les prêts AMF exceptionnels octroyés à l'Ukraine, en vertu duquel le taux de provisionnement traditionnel de 9 % du budget de l'Union est complété par des garanties nationales bilatérales pour les 61 % de couverture restants, constitue la principale nouveauté.

L'instrument d'AMF+, en plus d'intégrer les éléments nouveaux introduits par le dispositif exceptionnel d'AMF (par exemple, renforcer la concessionnalité en allongeant la durée des prêts et en bonifiant les intérêts, continuer de dissocier l'AMF d'un programme de financement du FMI, améliorer la flexibilité grâce aux conditions de politique structurelle et renforcer les exigences d'information) permet d'orienter la participation bilatérale de tiers aux financements en vue de la reconstruction des infrastructures critiques en Ukraine<sup>9</sup>). Ayant à nouveau fait usage de toute la latitude procédurale dont ils disposaient pour accélérer la procédure, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement établissant l'AMF+ le 14 décembre 2022. Les 20 conditions relatives aux politiques à mener qui sous-tendent cette opération ont été soigneusement ciblées une nouvelle fois pour garantir leur pertinence et leur faisabilité dans la situation actuelle. Elles couvrent les quatre domaines de la stabilité macrofinancière: réformes structurelles, bonne gouvernance, état de droit et énergie. Compte tenu de l'expérience acquise avec le dispositif exceptionnel d'AMF et des effets de cette situation extraordinaire qui perdure, en raison de la guerre d'agression de la Russie, sur la capacité des autorités à mettre en œuvre des réformes, des progrès satisfaisants en matière de mise en œuvre des politiques doivent être réalisés pour permettre le décaissement des tranches, à l'exception du dernier versement qui est subordonné à la mise en œuvre totale des réformes. La possibilité de procéder à un examen du protocole d'accord à mi-parcours offre plus de flexibilité pour éprouver la faisabilité de ces conditions, compte tenu de la guerre d'agression que la Russie mène actuellement contre l'Ukraine.

La Commission européenne et l'Ukraine ont signé le protocole d'accord et la convention de prêt le 16 janvier 2023, qui sont tous deux entrés en vigueur le même jour. La première tranche de 3 milliards d'EUR sous forme de prêts a été décaissée le 17 janvier 2023, tandis que le deuxième versement de 1,5 milliard d'EUR a été effectué deux mois plus tard, le 21 mars. En attendant que la condition politique préalable soit remplie, que les exigences d'information concernant l'utilisation des fonds soient renforcées et que de nouveaux progrès satisfaisants concernant la mise en œuvre des conditions de politique structurelle convenues soient accomplis, l'instrument d'AMF+ est destiné à fournir à l'Ukraine une assistance d'un montant de 1,5 milliard d'EUR par mois jusqu'à la fin de l'année 2023 (un versement a été effectué le 25 avril).

### **3.2 Voisinage méridional**

- **Jordanie: AMF-III**

Après l'entrée en vigueur de la troisième AMF de 500 millions d'EUR sous forme de prêts 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 concernent principalement l'amélioration de la gestion des finances publiques, la lutte contre la corruption et les réformes à entreprendre en matière de services publics, de politique sociale, de marché du travail et de gouvernance.

---

<sup>9</sup> D'un point de vue budgétaire, la principale nouveauté introduite par l'instrument d'AMF+ est la couverture des encours des prêts de l'AMF+ par la marge de manœuvre du budget de l'Union européenne, ce qui n'entraîne aucune conséquence immédiate pour la disponibilité restante des dotations budgétaires au titre de l'actuel CFP.

La première tranche (100 millions d'EUR, auxquels s'ajoutent 150 millions d'EUR de l'AMF complémentaire liée à la pandémie de COVID-19) 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 (200 millions d'EUR et un complément de 50 millions d'EUR) a été décaissée le 20 juillet 2021, concluant avec succès la partie de l'assistance liée à la COVID-19. La troisième tranche de 200 millions d'EUR a été versée le 31 mars 2023, à la suite d'une évaluation positive des conditions relatives aux politiques à mener.

Ces opérations d'AMF sont fournies conjointement avec les ressources provenant d'institutions financières internationales et de donateurs bilatéraux, dont le FMI. Le 25 mars 2020, le FMI a donné son feu vert à un mécanisme élargi de crédit quadriennal pour la Jordanie, dont le montant initial s'élevait à environ 1,3 milliard d'USD (270 % de la quote-part du pays). Ce montant a été revu à la hausse par deux fois en 2021/2022 pour atteindre environ 1,49 milliard d'USD (334 % de la quote-part du pays). Ce mécanisme vise à intensifier le soutien apporté au pays pour qu'il puisse faire face aux conséquences de la pandémie sur la population (qui compte notamment 1,3 million de réfugiés syriens). En décembre 2022, le FMI a approuvé le cinquième réexamen du mécanisme, ce qui a permis de décaisser immédiatement 343 millions d'USD. Cela porte le montant total des versements effectués par le FMI à la Jordanie depuis le début de l'année 2020 à environ 1,7 milliard d'USD, dont quelque 366 millions d'EUR d'aide d'urgence ont été versés au titre de l'instrument de financement rapide en mai 2020 pour aider le pays à affronter les conséquences de la pandémie. Bien que la dette publique de la Jordanie demeurait élevée à la fin de l'année 2022 (113,2 % du PIB), elle a été jugée soutenable par le FMI en décembre 2022.

- **Tunisie: AMF dans le contexte de la COVID-19**

Dans le cadre du dispositif d'AMF COVID-19 adopté en mai 2020, l'Union européenne a approuvé un programme d'AMF de 600 millions d'EUR sous forme de prêts en faveur de la Tunisie. Étant donné la lourdeur des procédures dans le pays partenaire, cette opération liée à la pandémie de COVID-19 est l'avant-dernière à avoir été mise en œuvre: le protocole d'accord et la convention de prêt ont été signés le 24 novembre 2020, ont été ratifiés par le parlement tunisien le 15 avril 2021 et 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 imposées quant aux politiques à mener portaient principalement sur quatre domaines thématiques, à savoir la gestion des finances publiques et la réforme du secteur civil, 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<sup>er</sup> juin 2021. Les réformes requises pour le décaissement de la deuxième tranche ont été accomplies ou globalement accomplies en 2022. En dépit des préoccupations relatives aux conditions politiques préalables suite à la détérioration de la situation politique depuis le milieu de l'année 2021, et après une évaluation approfondie de la situation et l'envoi d'une lettre dans laquelle les autorités fournissent des garanties et prennent des engagements quant à un calendrier politique, la deuxième tranche a été versée le 25 mai 2022.

L'assistance a complété 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 Balkans occidentaux**

- **Bosnie-Herzégovine: AMF dans le contexte de la 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 sous forme de prêts a été inclus pour ce pays dans le dispositif 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 qui en a fait la dernière opération liée à la pandémie de COVID-19 à être mise en œuvre. Ce retard important était dû à la longueur des processus décisionnels du pays. En ce qui concerne la deuxième tranche, les conditions de l'AMF quant aux politiques à mener visaient 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 versée le 7 octobre 2021 sans conditions. La deuxième tranche n'a, quant à elle, pas été décaissée, car les conditions convenues n'ont pas été mises en œuvre de manière satisfaisante au cours de la période de disponibilité de l'AMF, sept des neuf réformes n'ayant pas été accomplies.

L'assistance a complété 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 en faveur de la Bosnie-Herzégovine approuvé le 20 avril 2020.

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

### **4.1 Évaluations opérationnelles**

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

Les évaluations opérationnelles portent sur les systèmes de gestion des finances publiques, notamment sur la manière dont les ministères des finances et les banques centrales sont organisés et sur la nature des procédures qu'ils mettent en œuvre, ainsi que, plus précisément, 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 2022, une nouvelle évaluation opérationnelle de l'Ukraine a été réalisée dans le cadre de l'opération d'AMF+. Les consultants extérieurs ont conclu que, malgré la guerre d'agression de la Russie, les procédures et circuits financiers du pays sont considérés comme suffisamment appropriés aux fins de l'AMF. Ils ont confirmé que les systèmes

publics ukrainiens de gestion financière et d'autres circuits financiers se sont considérablement améliorés durant les années qui ont suivi l'évaluation opérationnelle de 2018 et que le gouvernement ukrainien reste déterminé à améliorer les systèmes et les processus, tout portant à croire que plusieurs réformes cruciales ont été menées ou étaient sur le point d'être menées avant que l'invasion à grande échelle menée par la Russie n'interrompe brusquement leur mise en œuvre.

## 4.2 Évaluations

Conformément au règlement financier de l'UE et aux décisions d'AMF qui en appliquent les dispositions, la Commission réalise des évaluations<sup>(10)</sup> 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 septembre 2022, après la réalisation d'une étude externe en 2021, la Commission a publié un document de travail dans lequel elle a présenté les résultats de l'évaluation conjointe des opérations menées avec la Tunisie et la Jordanie.

Par ailleurs, allant au-delà de ses obligations juridiques, la Commission européenne a procédé à une méta-évaluation de toutes les opérations d'AMF menées entre 2010 et 2020 et déjà présentées dans le rapport de l'année précédente, tout en tenant compte des recommandations du comité d'examen de la réglementation. Cette méta-évaluation a analysé les principes et les caractéristiques qui régissent l'instrument d'AMF, et s'est efforcée d'apporter des éléments sur la manière d'en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la valeur ajoutée et la capacité à répondre aux priorités de l'action extérieure de l'UE. Le document de travail correspondant des services de la Commission a été publié en janvier 2023.

- **Tunisie et Jordanie:** l'évaluation a porté sur l'opération d'AMF menée en Tunisie entre 2017 et 2019 et en Jordanie entre 2017 et 2019; il s'agissait, dans les deux cas, du deuxième paquet de soutien destiné à ces pays. Il est ressorti de l'évaluation que le volume, la forme et le calendrier des opérations étaient pertinents et adaptés aux besoins de financement des pays, et ont apporté 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. C'est la première fois que, compte tenu des similitudes régionales, du chevauchement des calendriers de mise en œuvre et des conditions comparables, deux opérations ont fait l'objet d'une seule et même évaluation dans le but de tirer des conclusions allant au-delà de la simple opération. D'un point de vue régional, les incidences et les retombées positives de ces deux opérations d'AMF sur la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) étaient moins facilement mesurables, compte tenu de la taille

---

<sup>10</sup> Toutes les évaluations 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](https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_fr).

relativement réduite des économies bénéficiant de l'assistance et de la faible intégration intrarégionale, ; les éventuelles incidences positives étaient principalement liées à l'effet de confiance. Les deux opérations étaient cohérentes par rapport au cadre d'action général de l'Union, et alignées sur le programme de réforme des autorités et les programmes des autres donateurs. Étant donné que, dans l'ensemble, le fait de soumettre les deux opérations à une seule et même évaluation a été positif, il est prévu de procéder de la même manière pour les prochaines opérations, notamment pour les opérations 2017-2020 menées dans les pays du partenariat oriental et pour le dispositif COVID-19, pour lesquels cette approche semble particulièrement pertinente et prometteuse en raison du choc commun qui justifie la nécessité de fournir une assistance.

- **La méta-évaluation des opérations d'AMF 2010-2020:** l'évaluation a porté sur 15 opérations d'AMF menées dans les pays du partenariat oriental, les pays du voisinage méridional, les pays candidats à l'adhésion et d'autres pays; elle a été complétée par des expériences plus récentes concernant le dispositif COVID-19 et les opérations d'AMF 2022 avec l'Ukraine. Il est ressorti de l'évaluation 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 efficace pour contribuer au rétablissement de la viabilité extérieure et à la promotion de réformes structurelles. L'efficacité de l'AMF a notamment reposé i) sur la priorité accordée aux pays situés dans le voisinage immédiat de l'Union et aux liens étroits avec ces pays, ii) sur la préférence donnée aux prêts et sur la période de disponibilité classique de 2,5 ans, qui est suffisamment longue pour encourager les réformes et leur mise en œuvre, et iii) sur le fait que les conditions sur les politiques à mener (qui se sont révélées pertinentes et correctement échelonnées) ont permis de réaliser une réforme globale. L'évaluation a, par ailleurs, confirmé que, par leurs objectifs, leur conception et leur mise en œuvre, les opérations d'AMF étaient en grande mesure complémentaires des autres initiatives de l'UE et des opérations du FMI, et cohérentes avec celles-ci. Cependant, l'évaluation a également souligné certaines limites. Les procédures d'adoption des opérations d'AMF ont été jugées longues pour un instrument de crise, ce qui affaiblit quelque peu son efficacité. Tel était le cas, en particulier, de la procédure décisionnelle standard, et les expériences récentes concernant le dispositif COVID-19 et l'assistance d'AMF 2022 en faveur de l'Ukraine ont montré que faire usage de toute la latitude procédurale disponible était d'une aide précieuse. Par ailleurs, le manque de flexibilité du protocole d'accord semble avoir réduit l'efficacité de l'AMF en période de changements profonds. L'évaluation a également souligné la nécessité de renforcer la visibilité de l'AMF dans les pays bénéficiaires. D'un point de vue méthodologique, il a été jugé que les évaluations de l'AMF ont été réalisées selon des normes élevées, d'autant plus après l'entrée en vigueur des lignes directrices 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.

## 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 macrofinancière <sup>(11)</sup> 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) précitée 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 et que, par conséquent, «[la] Commission devrait examiner, avec ses colégislateurs, les options possibles pour accélérer les procédures d'approbation des programmes d'AMF ultérieurs, en particulier pour les financements d'urgence»<sup>(12)</sup>.

Toutefois, la Commission estime que l'expérience acquise avec le paquet d'AMF COVID-19 et les opérations d'AMF 2022 en faveur de l'Ukraine (AMF d'urgence, AMF exceptionnelle, AMF+) a montré que la structure actuelle de l'AMF peut permettre une adoption très rapide, si toutes les institutions conviennent de tirer pleinement parti des flexibilités de procédure 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 correspondante soit adoptée par les deux colégislateurs dans un délai d'un mois à compter des propositions de la Commission. 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 pour une adoption rapide dans les 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, ce qui 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 et où seul le Conseil donne son feu vert à l'opération d'AMF).

### 5.2 *L'AMF dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027*

Les pays du voisinage européen et les pays de l'élargissement se trouvant dans une situation de grande incertitude géopolitique et restant en proie à l'instabilité économique,

---

<sup>11</sup> 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:

<sup>12</sup> 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](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_FR.pdf).

qui est accentuée par la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, la nécessité pour l'Union d'envisager de fournir une AMF devrait prédominer dans les années à venir. Il est donc important de veiller à ce que les conditions de soutien budgétaire idoines soient en place.

Les prêts de l'AMF sont garantis par la garantie pour l'action extérieure qui a été créée par le règlement IVCDCI; leur taux de provisionnement s'élève à 9 %, comme cela était le cas dans le cadre des précédents CFP<sup>(13)</sup>. Compte tenu des besoins extraordinaires en matière d'assistance depuis le début du CFP et notamment du soutien de taille fourni en 2022 par l'Union européenne à l'Ukraine par l'intermédiaire de l'AMF, une grande partie du provisionnement disponible a déjà été utilisée. L'encadré n° 1 fournit des précisions sur le traitement budgétaire du soutien accordé à l'Ukraine en 2022.

#### 1. Encadré – traitement budgétaire du soutien accordé à l'Ukraine en 2022

Le soutien financier accordé par l'Union européenne à l'Ukraine en réponse à la guerre d'agression russe a progressivement évolué, au rythme des besoins de financement du pays. Cette approche graduelle a débouché sur la mise en œuvre, en 2022, de trois opérations d'AMF qui ont été marquées par l'introduction de plusieurs dispositions budgétaires innovantes et exceptionnelles par rapport à celles des opérations d'AMF classiques.

Premièrement, l'AMF d'urgence en faveur de l'Ukraine d'un montant maximal de 1,2 milliard d'EUR sous forme de prêts, qui a été adoptée le 28 février 2022, a suivi le même schéma que les opérations d'AMF classiques et a été provisionnée à hauteur de 9 % de la valeur nominale du prêt, conformément au règlement IVCDCI.

Deuxièmement, compte tenu de la situation extraordinaire en Ukraine, à savoir la nécessité de couvrir les besoins de financement immédiats du pays à la suite de l'agression non-provoquée et injustifiée de la Russie, il a été décidé que les prêts octroyés à l'Ukraine au titre de l'AMF exceptionnelle (6 milliards d'EUR en deux tranches de respectivement 1 et 5 milliards d'EUR), compte tenu des risques accrus dans cette situation de guerre, seraient couverts à 70 % de leur valeur<sup>14</sup>. Étant donné la disponibilité budgétaire limitée de l'AMF, les provisions ont été entièrement libérées au titre du budget de l'Union au taux de provisionnement habituel de 9 % et les États membres ont accordé des garanties nationales bilatérales exigibles supplémentaires pour les 61 % restants.

Enfin, compte tenu de la persistance et de l'intensification de la guerre, les colégislateurs sont convenus d'accorder à l'Ukraine, en 2023, un soutien supplémentaire et plus structuré d'un montant de 18 milliards d'EUR sous forme de prêts (nouvelle AMF+). Afin de limiter l'effet d'éviction que le soutien substantiel fourni à l'Ukraine pourrait avoir sur de futures opérations d'AMF dans d'autres pays partenaires, il a été décidé que les risques associés à ces prêts seraient couverts d'une autre manière. Plus précisément, la responsabilité financière correspondante est garantie par la marge disponible sous le

<sup>13</sup> Le nouvel instrument IVCDCI – «Europe dans le monde» est entré en vigueur en juin 2021 après son adoption formelle par le Conseil et le Parlement. Bien que le règlement joue un rôle important dans la configuration budgétaire de l'AMF, l'instrument en tant que tel reste distinct de l'instrument IVCDCI – «Europe dans le monde», et des opérations d'AMF spécifiques continuent d'être activées, si nécessaire, par des décisions ad hoc distinctes fondées sur la base juridique applicable du traité.

<sup>14</sup> Le règlement prévoit également que le taux de provisionnement fasse l'objet d'un réexamen semestriel, compte tenu de l'incertitude exceptionnelle due à la guerre.

plafond des «ressources propres» (c'est-à-dire, la «marge de manœuvre»). Cette flexibilité est rendue possible grâce au fait que les ressources peuvent être mobilisées au-delà des plafonds du CFP et jusqu'aux limites des plafonds des ressources propres de l'Union européenne. Ce système permet de consentir des prêts sans le provisionnement que le règlement IVDCI prévoit généralement.

Les évolutions récentes ont, par conséquent, mis en péril le budget de l'AMF pour les prêts, en raison de la taille et de la nature du soutien à l'Ukraine. Plus de 60 % du budget destiné à couvrir le provisionnement des prêts de l'AMF dans le cadre du CFP actuel ont déjà été utilisés, deux ans à peine après l'entrée en vigueur du CFP actuel. L'AMF est un instrument de crise. Les besoins ne sont pas programmables et sont difficilement prévisibles, mais ils demeureront probablement très importants, compte tenu du degré d'incertitude géopolitique élevé et des conséquences économiques de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine, qui amplifient les déséquilibres macrobudgétaires dans de nombreux pays partenaires. Il semble important de veiller à ce que des ressources suffisantes soient disponibles afin que les demandes admissibles puissent, de manière cohérente dans le temps et entre les pays, être examinées et recevoir une réponse positive.

La garantie pour l'action extérieure est gérée par l'intermédiaire du fonds commun de provisionnement. Compte tenu de l'exposition de l'Union européenne à l'Ukraine et à la région, la Commission européenne a entrepris d'évaluer les risques encourus.

## **6 PERSPECTIVES – OPERATIONS D'AMF ET SITUATION BUDGETAIRE EN 2023**

L'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie pèse fortement sur l'économie moldave; elle a contribué à accroître les besoins de financement du pays, que la crise énergétique en cours exacerbe. En conséquence, les autorités ont sollicité une aide internationale supplémentaire. Le 10 novembre 2022, la présidente de la Commission a donc annoncé l'adoption d'un dispositif d'assistance financière supplémentaire d'un montant de 250 millions d'EUR en faveur de la Moldavie, dont une partie sera déboursée au moyen de l'instrument d'AMF. Le 24 janvier 2023, la Commission a adopté une proposition visant à porter le montant maximal de l'opération d'AMF en cours à 145 millions d'EUR, dont 100 millions d'EUR au maximum seront décaissés sous forme de prêts assortis de conditions favorables et 45 millions d'EUR au maximum sous forme de dons. Ce montant supplémentaire sera versé en deux tranches, qui devraient en principe être versées au troisième/quatrième trimestre de 2023, sous réserve de l'ajout de nouvelles conditions sur les politiques à mener au protocole d'accord existant. Le Parlement européen et le Conseil ont adopté la proposition en mai 2023.

Le 6 février 2023, la Commission a adopté une proposition visant à octroyer une AMF à la Macédoine du Nord d'un montant maximal de 100 millions d'EUR à la suite de la dégradation de la situation et des perspectives économiques du pays depuis sa première demande en avril 2022. L'AMF devrait être décaissée en deux tranches, qui devraient en principe être versées, respectivement, au cours du troisième trimestre de 2023 et du premier trimestre de 2024. Le versement de chacune des tranches sera subordonné aux progrès accomplis dans la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures stratégiques qui devront être définies de commun accord entre la Commission et les autorités et répertoriées dans un protocole d'accord, ainsi qu'à un bilan satisfaisant de la mise en œuvre du programme du FMI, le conseil d'administration du FMI ayant adopté le 22 novembre 2022 une ligne de précaution et de liquidité (LPL) de 24 mois en faveur de la Macédoine du Nord d'un montant maximal de 530 millions d'EUR. La proposition

d'AMF en faveur de la Macédoine du Nord a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil en juin 2023.

En novembre 2022, la Tunisie a demandé à l'Union européenne une assistance macrofinancière supplémentaire d'un montant de 1,2 milliard d'EUR pour l'aider à couvrir ses besoins de financement, compte tenu de la lenteur de la reprise consécutive à la pandémie de COVID-19 et des conséquences économiques de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. Cette demande a fait suite à l'accord technique conclu en octobre 2022 avec le FMI pour un nouveau mécanisme élargi de crédit (quatre ans, 1,9 milliard d'USD). Cependant, des assurances de financement supplémentaires étant nécessaires et des actions devant, au préalable, être menées à terme, le FMI n'a pas encore adopté le programme. En raison de l'intensification de la crise, le déficit de financement externe résiduel de la Tunisie se creuse tandis que la mise en œuvre de réformes pour pallier les vulnérabilités du pays est devenue encore plus urgente. S'appuyant sur une évaluation approfondie des conditions préalables à l'AMF et des besoins de financement extérieur de la Tunisie, la Commission élabore une proposition relative à une nouvelle AMF, qui devrait être adoptée en 2023 une fois que le programme du FMI sera en place.

La Commission est disposée à examiner toute autre demande d'AMF et, le cas échéant, proposera des opérations d'AMF nouvelles et/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 2020, 2021, 2022 et (à titre provisoire) 2023.

**Tableau 1: engagements et paiements concernant les dons d'AMF et décaissements de prêts au titre de l'AMF pour la période 2020-2023 (en EUR)<sup>15</sup>**

	2020	2021	2022	2023
<b>Crédits d'engagement pour les dons inscrits au budget</b>	20 000 000	227 200	30 114 460	56 710 579
Évaluations opérationnelles et évaluations ex post	293 900	227 200	114 460	350 000
Autres opérations d'AMF possibles	-	-	30 000 000	45 000 000
<b>Engagements, total</b>	293 900	227 200	30 114 460	45 350 000
Dotations budgétaires non engagées	19 706 100			À préciser
<b>Crédits de paiement pour les dons inscrits au budget</b>	27 000 000	362 400	20 868 187	55 350 000
Évaluations opérationnelles et évaluations ex post	284 600	362 400	-	350 000
AMF Géorgie III (achevée)	5 000 000	-	-	-
AMF Moldavie (achevée)	10 000 000	-	-	-
AMF Moldavie	-	-	15 000 000	55 000 000
Autres opérations d'AMF possibles	-	-	-	-
<b>Paiements, total</b>	15 284 600	362 400	-	55 350 000
Dotations non utilisées pour les paiements de dons	11 715 400		5 868 187	
<b>Décaissements de prêts au titre de l'AMF</b>				
AMF Géorgie III (achevée)	20 000 000	-	-	-
AMF Moldavie (achevée)	20 000 000	-	-	-
AMF Ukraine IV (achevée)	500 000 000	-	-	-
AMF Jordanie II (achevée)	-	-	-	-
AMF Jordanie III (achevée)	100 000 000	200 000 000	-	200 000 000
AMF Tunisie II (achevée)	-	-	-	-
AMF Moldavie	-	-	35 000 000	35 000 000
AMF d'urgence Ukraine	-	-	1 200 000 000	-
AMF exceptionnelle Ukraine	-	-	6 000 000 000	-
Complément d'AMF Moldavie	-	-	-	140 000 000
AMF+ Ukraine	-	-	-	18 000 000 000
<b>Décaissements de prêts au titre de l'AMF, total</b>	<b>640 000 000</b>	<b>200 000 000</b>	<b>7 235 000 000</b>	<b>18 375 000 000</b>
<b>Opérations d'AMF dans le contexte de la COVID-19:</b>				
AMF Géorgie (partiellement décaissée)				-
AMF Moldavie (achevée)	75 000 000	-	-	-
AMF Ukraine (achevée)	50 000 000	50 000 000	-	-
AMF Jordanie (achevée)	600 000 000	600 000 000	-	-
AMF Tunisie (achevée)	150 000 000	50 000 000	-	-
AMF Albanie (achevée)	-	300 000 000	300 000 000	-
AMF Bosnie-Herzégovine (partiellement décaissée)	-	180 000 000	-	-
AMF Kosovo (achevée)	-	125 000 000	-	-
AMF Monténégro (achevée)	50 000 000	50 000 000	-	-
AMF Macédoine du Nord (achevée)	30 000 000	30 000 000	-	-
<b>Décaissements de prêts au titre de l'AMF COVID-19, total</b>	<b>1 035 000 000</b>	<b>1 465 000 000</b>	<b>300 000 000</b>	
<b>Décaissements de tous les prêts au titre de l'AMF, total</b>	<b>1 675 000 000</b>	<b>1 665 000 000</b>	<b>7 535 000 000</b>	<b>18 375 000 000</b>

<sup>15</sup> Le tableau ne tient compte d'aucune proposition de nouvelles opérations d'AMF après avril 2023.