

N° 590

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'assistance macrofinancière de l'Union européenne aux pays tiers,

Par M. François MARC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Claude Nougein, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
AVANT PROPOS.....	7
I. L'ESSOR DE L'ASSISTANCE MACROFINANCIÈRE COMME INSTRUMENT DE STABILISATION DES PAYS DU VOISINAGE AU LENDEMAIN DE LA DISSOLUTION DE L'UNION SOVIÉTIQUE	9
A. UNE AIDE SPÉCIFIQUE À LA BALANCE DES PAIEMENTS DES ÉTATS TIERS CRÉÉE EN 1990.....	9
1. <i>Un instrument à vocation macroéconomique, au cadre juridique très souple</i>	<i>9</i>
2. <i>Depuis 1990, plus de 63 opérations d'assistance macrofinancière en faveur de 27 pays</i>	<i>11</i>
B. UNE PLACE À PART DANS LA PANOPLIE DES PROGRAMMES D'AIDE DE L'UNION EUROPÉENNE	15
1. <i>Un programme de prêts distinct du MES, du MESF et de l'assistance à la balance des paiements</i>	<i>15</i>
2. <i>En cas de crise, un supplément au soutien apporté via la politique européenne de voisinage ou l'aide au développement</i>	<i>18</i>
C. LA FORTE MONTÉE EN CHARGE DU VOLUME DE PRÊTS ACCORDÉS DEPUIS 2014	20
II. UN IMPACT MACROÉCONOMIQUE GÉNÉRALEMENT POSITIF, SANS ÊTRE LE GAGE D'UN REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE	25
A. UN INSTRUMENT D'URGENCE CONTRIBUANT À LA STABILISATION DE LA BALANCE DES PAIEMENTS	25
1. <i>Un impact macroéconomique positif.....</i>	<i>25</i>
2. <i>... mais souvent indirect et d'une ampleur limitée</i>	<i>28</i>
B. LES RÉSULTATS MITIGÉS DES CONDITIONNALITÉS EN MATIÈRE DE REFORMES STRUCTURELLES	31
1. <i>Deux principaux domaines de progrès : la gestion des finances publiques et le secteur financier</i>	<i>31</i>
2. <i>Des conditionnalités souffrant de certaines lacunes</i>	<i>32</i>
C. UN RISQUE FINANCIER FAIBLE POUR L'UNION.....	35
1. <i>Le mécanisme de provisionnement du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures</i>	<i>35</i>
2. <i>Un profil de risque en légère hausse couvert par un provisionnement accru du fonds de garantie.....</i>	<i>36</i>

III. LE POIDS CROISSANT DES CONSIDÉRATIONS D'ORDRE POLITIQUE DANS LES OPÉRATIONS D'ASSISTANCE MACROFINANCIÈRE.....	39
A. UNE INTERPRÉTATION EXTENSIVE DES CONDITIONS ET DES MODALITÉS DE RECOURS À L'ASSISTANCE	39
1. <i>La question du périmètre géographique de l'intervention et du respect des conditions préalables</i>	<i>39</i>
2. <i>L'arbitrage entre prêt et don</i>	<i>41</i>
B. LE DIFFICILE POSITIONNEMENT POLITIQUE DES OPÉRATIONS D'ASSISTANCE DE L'UNION : L'EXEMPLE DE LA MOLDAVIE.....	42
1. <i>L'Union européenne : premier pourvoyeur d'aide financière à la Moldavie</i>	<i>44</i>
2. <i>Une stratégie européenne critiquée, voire jugée contre-productive</i>	<i>47</i>
C. POUR UNE ASSISTANCE MACROFINANCIÈRE TRANSPARENTE ET SANS CONCESSION, AFFIRMANT LA SPÉCIFICITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE	48
1. <i>Doter l'assistance macrofinancière d'un cadre juridique</i>	<i>49</i>
2. <i>Assumer la dimension politique de l'assistance macrofinancière en promouvant les valeurs de l'Union</i>	<i>50</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	55
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	63

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les principales observations

1. L'assistance macrofinancière vise à **répondre, en complément de l'intervention du Fonds monétaire international (FMI), à des besoins exceptionnels de financement extérieur de pays qui sont « politiquement, économiquement et géographiquement proches de l'Union européenne »**. Elle prend la forme de **dons ou de prêts** effectués à partir de fonds levés par la Commission européenne sur les marchés financiers et garantis par le budget communautaire.

2. Cette assistance s'est développée à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique. Entre 1990 et 2016, **63 opérations d'assistance au profit de 27 pays** – dont huit sont aujourd'hui membres de l'Union européenne – ont été approuvées, représentant un **montant total de prêts et de dons autorisés de 11,45 milliards d'euros**. Entre 2007 et 2013, 57 % de l'assistance décaissée correspondait à des prêts et 43 % à des dons ; entre 2014 et 2017, le montant de don décaissé a chuté à 1 % (58 millions d'euros).

3. Depuis 2014, **plusieurs opérations d'assistance de grande ampleur, sous la forme de prêts**, ont été décidées au profit de **l'Ukraine** (3,4 milliards d'euros au total), de la **Tunisie** (500 millions d'euros en 2016) et de la **Jordanie** (200 millions d'euros), portant ainsi l'encours total de prêts à 4,6 milliards d'euros fin 2017 contre 565 millions d'euros fin 2013.

4. À l'avenir, l'assistance macrofinancière aux pays tiers devrait continuer de croître compte tenu de la décision des institutions européennes de **porter la capacité de prêt de ce programme à 2 milliards d'euros par an en 2019 et en 2020**, dans le cadre de la révision du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

5. À la suite de l'échec de la proposition de règlement-cadre présentée en 2011, **l'assistance macrofinancière se distingue par son très faible degré d'encadrement juridique**, chaque opération faisant l'objet d'une analyse au cas par cas.

6. Les opérations d'assistance ont effectivement contribué à la **stabilisation macroéconomique à court terme dans la plupart des pays bénéficiaires**, même si cet impact est généralement limité voire indirect.

7. En dépit de certaines insuffisances, les **conditionnalités en matière de réformes structurelles** prévues dans le cadre des programmes d'assistance ont permis à certains pays d'accomplir des progrès en matière de gestion des finances publiques et dans les secteurs bancaire et financier.

8. Malgré la forte hausse de l'encours de prêts, l'assistance macrofinancière présente **un faible risque financier pour l'Union européenne : aucun pays bénéficiaire n'a fait défaut à ce jour** et chaque prêt fait l'objet d'un **provisionnement au sein du Fonds de garantie pour les relations extérieures**. En 2017, 241 millions d'euros ont ainsi été transféré du budget général de l'Union vers le fonds de garantie pour couvrir les prêts accordés.

9. Les **considérations d'ordre politique semblent jouer un rôle croissant** dans les décisions d'octroi d'assistance macrofinancière, sans que ceci soit toujours clairement assumé par les institutions européennes.

10. Le **cas de la Moldavie**, qui s'est vue accorder **en juin 2017 une nouvelle assistance de 100 millions d'euros**, illustre la montée en puissance des préoccupations politiques en matière d'assistance macrofinancière ainsi que les dilemmes auxquels l'Union européenne peut être confrontée dans sa volonté de soutenir un processus de réforme économique et politique.

Les recommandations

Recommandation n° 1 : mieux encadrer juridiquement le recours à l'assistance macrofinancière grâce à l'adoption au niveau européen d'un règlement spécifique à cet instrument financier afin de renforcer la sécurité juridique et la cohérence de l'action extérieure de l'Union.

Recommandation n° 2 : réserver effectivement l'assistance macrofinancière aux pays en grave difficulté financière nécessitant une intervention urgente et privilégier, dans les autres cas, le financement de projets ou de programmes d'action ciblés.

Recommandation n° 3 : clarifier les modalités de partage entre les prêts et les dons accordés au titre de l'assistance macrofinancière.

Recommandation n° 4 : mieux préciser la conditionnalité de nature politique visant à prendre en considération la situation du pays au regard du respect des principes démocratiques, de l'État de droit ou des droits de l'homme, en vue de compléter les conditionnalités économiques et financières définies dans le protocole d'accord entre la Commission européenne et le pays bénéficiaire.

Recommandation n° 5 : prévoir une nouvelle clause de suspension, voire d'annulation, du versement de l'assistance en cas de menace pour l'indépendance du système judiciaire ou de révélation d'un fait majeur de corruption dans le pays bénéficiaire.

Recommandation n° 6 : renforcer les pouvoirs de contrôle des États membres durant la phase de mise en œuvre des assistances, en leur conférant un pouvoir de décision sur chaque décaissement dans le cadre du comité existant chargé d'assister la Commission européenne dans ses compétences d'exécution (« comitologie »).

Mesdames, Messieurs,

À la suite de la crise économique et financière de 2008, qui a mis en lumière les vulnérabilités de la zone euro, l'Union européenne a fortement développé ses programmes d'assistance financière aux pays traversant une crise de liquidité. Le mécanisme européen de stabilité (MES)¹ et le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) qui concernent, pour le premier, les États membres de la zone euro et, pour le second, l'ensemble des États membres de l'Union européenne, sont aujourd'hui les instruments de gestion de crise les plus connus. De plus, au cours des dernières années, l'Union européenne a également accru son rôle d'assistance aux États tiers connaissant de graves difficultés financières, aux côtés du Fonds monétaire international, et ce à travers l'assistance macrofinancière.

Dans un contexte international tourmenté, l'assistance macrofinancière aux pays tiers est désormais un instrument majeur de l'action extérieure de l'Union. L'encours de prêts accordés entre autres à l'Ukraine, à la Tunisie ou encore à la Géorgie devrait en effet s'établir à 4,6 milliards d'euros fin 2017, contre 1,4 milliard d'euros en 2010, entraînant ainsi une hausse de la contribution du budget général de l'Union servant à provisionner le fonds de garantie relatif aux actions extérieures. Les montants en jeu étant de plus en plus importants, votre rapporteur spécial a souhaité examiner plus avant les résultats des assistances passées et dresser un état des lieux du fonctionnement actuel de cet instrument.

Cette mission s'est déroulée parallèlement à l'examen par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne d'une proposition de décision accordant une nouvelle assistance macrofinancière de 100 millions d'euros à la République de Moldavie². Par conséquent, le présent rapport consacre un développement à la situation de ce pays, qui fut l'un des premiers États tiers bénéficiaires d'une assistance et demeure encore à ce jour le pays le plus pauvre d'Europe.

L'exemple moldave illustre en effet les principaux enjeux financiers et institutionnels soulevés par l'assistance ainsi que les dilemmes auxquels l'Union européenne peut être confrontée dans le cadre de son action extérieure.

¹ Le MES a succédé en 2015 à l'instrument temporaire qu'était le Fonds européen de stabilité financière (FESF).

² Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil accordant une assistance macrofinancière à la République de Moldavie, COM(2017) 14 final.

Ces travaux s'appuient ainsi sur une série d'entretiens réalisés à Paris, Bruxelles et Chisinau, sur les réponses écrites transmises par les administrations française et européenne compétentes et sur les précédents rapports d'évaluation réalisés, à la demande de la Commission européenne, par des consultants indépendants, ou par la Cour des comptes européenne.

I. L'ESSOR DE L'ASSISTANCE MACROFINANCIÈRE COMME INSTRUMENT DE STABILISATION DES PAYS DU VOISINAGE AU LENDEMAIN DE LA DISSOLUTION DE L'UNION SOVIÉTIQUE

Répondant à la fois à une logique économique proche de celle du Fonds monétaire international (FMI) et à un souci de stabilisation, voire dans certains cas d'intégration, des pays du voisinage de l'Union européenne, l'assistance macrofinancière s'est développée en-dehors de tout cadre juridique et a connu un fort regain d'utilisation à la suite du conflit en Ukraine et de la crise migratoire.

A. UNE AIDE SPÉCIFIQUE À LA BALANCE DES PAIEMENTS DES ÉTATS TIERS CRÉÉE EN 1990

Décidées au cas par cas selon la procédure législative ordinaire et subordonnées à l'existence d'un programme du FMI, les opérations d'assistance macrofinancière se sont développées à partir de 1990 à la veille de l'effondrement du bloc soviétique. Les critères d'intervention sont demeurés relativement souples et ont permis d'étendre progressivement cette assistance à d'autres pays tiers ou d'octroyer des prêts d'un montant plus élevé.

1. Un instrument à vocation macroéconomique, au cadre juridique très souple

Selon l'article 212 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *l'Union mène des actions de coopération économique financière et technique, y compris d'assistance en particulier dans le domaine financier, avec des pays tiers autres que les pays en développement* ». Cet article constitue la base juridique de l'assistance macrofinancière (AMF) de l'Union européenne en faveur de pays tiers qui, en principe, ne relèvent pas de la coopération au développement en raison du niveau de leur produit intérieur brut (PIB) par habitant.

Contrairement à la plupart des instruments financiers existants, aucune législation secondaire de l'Union ne définit les règles générales d'intervention de l'assistance macrofinancière. Seule une **déclaration commune du Parlement européen et du Conseil de 2013**¹, juridiquement non contraignante, énonce la finalité et les règles générales d'intervention de l'assistance macrofinancière. Celle-ci se fonde notamment sur les **critères dits « de Genval »** définis dans les conclusions du Conseil Affaires

¹ Déclaration commune du Parlement européen et du Conseil annexée à la décision n° 778/2013/UE du 12 août 2013 accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à la Géorgie.

économiques et financières (Ecofin) en 1995. Aux termes de cette déclaration¹ :

- l'assistance macrofinancière est « *un instrument financier de nature exceptionnelle destiné à apporter une aide non liée et sans affectation particulière, au redressement de la balance des paiements de pays tiers et de territoires admissibles*. Elle a pour objectif premier de « *rétablir la viabilité des finances extérieures* » des pays bénéficiaires ;

- peuvent bénéficier d'une assistance les **pays candidats** à l'adhésion à l'Union européenne « *déclarés ou potentiels* », les **pays et territoires concernés par la politique européenne de voisinage** et « *dans des cas exceptionnels dûment justifiés, d'autres pays tiers qui jouent un rôle déterminant dans la stabilité régionale, présentent une importance stratégique pour l'Union et sont proches de l'Union sur les plans politique, économique ou géographique* » ;

- les pays demandeurs doivent respecter trois conditions : **premièrement, avoir conclu un accord avec le Fonds monétaire international (FMI)**, étant entendu que l'aide de l'Union européenne a vocation à compléter les ressources prêtées par le FMI ; **deuxièmement, respecter des « mécanismes démocratiques effectifs, reposant notamment sur le pluralisme, l'État de droit et l'existence de garanties en matière de respect des droits de l'homme »** et, enfin, **mettre en œuvre de façon satisfaisante le programme soutenu par le FMI ainsi que les mesures de politique économique négociées avec la Commission européenne** ;

- l'assistance s'effectue, en règle générale, **sous la forme d'un prêt mais peut, exceptionnellement, être accordée sous la forme d'un don** ou d'une combinaison de prêt et de don, en fonction du niveau de développement économique du pays bénéficiaire et de sa capacité de remboursement². Le montant de l'assistance est déterminé par la Commission européenne « *en coopération avec les institutions financières internationales* ». Les prêts, garantis par le budget de l'Union, font l'objet d'une provision au sein du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures.

Chaque opération d'assistance doit faire l'objet d'une décision d'octroi prise au cas par cas et être adoptée selon la **procédure législative ordinaire** par le Parlement européen et le Conseil. La décision fixe le montant de l'aide et le nombre de tranches, les conditionnalités politiques et économiques et les conditions financières faisant l'objet d'un protocole d'accord négocié ultérieurement par la Commission européenne avec le pays bénéficiaire.

¹ Cette déclaration commune reprend l'essentiel du texte de la proposition de règlement-cadre présentée en 2011 et ultérieurement retirée par la Commission européenne, voir infra.

² Voir la méthodologie développée par la Commission européenne infra.

L'échec de la proposition de règlement-cadre relatif à l'assistance macrofinancière

Le 4 juillet 2011, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers¹.

L'objectif premier de cette proposition était de « *rendre plus efficace l'AMF en rationalisant sa procédure de décision* ». Afin d'éviter les lenteurs liées à la procédure législative ordinaire (codécision), le texte proposait de donner à la Commission européenne la compétence d'adopter les décisions d'octroi d'assistance, sous le contrôle d'un comité de représentants des États membres conformément à la procédure d'examen de la « comitologie ».

La proposition de règlement visait également à formaliser et clarifier les règles régissant l'assistance macrofinancière, sur le fondement des critères de Genval.

Le Parlement européen et le Conseil étant parvenus à un accord prévoyant le maintien de la procédure législative ordinaire au lieu de la procédure d'adoption par acte d'exécution de la Commission européenne, cette dernière a retiré sa proposition, considérant que son texte avait été dénaturé.

En définitive, **l'assistance macrofinancière se distingue des autres instruments financiers d'action extérieure de l'Union par son approche essentiellement macroéconomique et financière**. Les opérations d'assistance sont, de ce fait, préparées et gérées par la direction générale pour les affaires économiques et financières (DG Ecfm) de la Commission européenne. Sa **subordination à une intervention du FMI et son faible degré d'encadrement juridique** ont conduit, selon l'analyse des conseillers financiers de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne entendus par votre rapporteur spécial, à un « *développement très empirique* » des assistances macrofinancières.

2. Depuis 1990, plus de 63 opérations d'assistance macrofinancière en faveur de 27 pays

À l'origine réservée aux pays membres de la Communauté économique européenne (CEE), **l'assistance macrofinancière a été étendue aux pays tiers en 1990** par l'octroi d'un prêt de 870 millions d'écus à la Hongrie². Ce prêt fut accordé au nom de « *liens historiques étroits* »³ entre les peuples de la Communauté et le peuple de Hongrie, en vue de faciliter l'ajustement de l'économie hongroise vers l'économie de marché et de contribuer à « *l'établissement de relations économiques et commerciales entre la*

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les dispositions relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers, COM(2011) 396 final.

² Décision du Conseil 90/83/CEE du 22 février 1990 concernant l'octroi d'une assistance financière à moyen terme à la Hongrie.

³ Décision du Conseil 90/83/CEE du 22 février 1990, deuxième considérant.

Hongrie et la Communauté profitables aux deux parties »¹. S'ensuivit dès 1991 l'octroi d'aides à différents pays d'Europe centrale et orientale (Tchécoslovaquie, Bulgarie, Roumanie) et aux États baltes.

Une deuxième vague d'assistances macrofinancières concerna à partir de 1994 les **États nouvellement indépendants de l'ancienne Union soviétique** (Ukraine, Moldavie, Belarus, Géorgie, Arménie et Tadjikistan). Puis, une série d'opérations d'assistance furent décidées en faveur des pays des **Balkans occidentaux** à la suite des guerres en ex-Yougoslavie.

Si l'Algérie et Israël ont bénéficié de prêts de la Communauté européenne au début des années 1990, l'orientation des assistances macrofinancières vers les **pays du bassin méditerranéen** est un phénomène plus récent, consécutif aux printemps arabes et à la crise migratoire, et plus particulièrement à l'afflux de réfugiés syriens au Liban.

Au total, **entre 1990 et 2016, 63 opérations d'assistance ont été approuvées au profit de 27 pays tiers différents** – dont huit sont aujourd'hui membres de l'Union européenne – pour **un montant total de prêts et de dons autorisés de 11,45 milliards d'euros**.

Fin 2016, six opérations d'assistance macrofinancière étaient en cours dans cinq pays différents (la Géorgie, la Jordanie, le Kirghizistan, la Tunisie et l'Ukraine). Une nouvelle opération devrait démarrer au deuxième semestre 2017 puisqu'une proposition de décision tendant à accorder une assistance de 100 millions d'euros à la Moldavie a fait l'objet d'un accord entre les institutions européennes le 6 juin 2017.

¹ *Décision du Conseil 90/83/CEE du 22 février 1990, cinquième considérant.*

Les opérations d'assistance macrofinancière de l'Union européenne en faveur des pays tiers depuis 1990

Pays	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Nombre d'opérations
Bulgarie		290	110					250		100																		750	4
République Tchèque		375																										375	1
Estonie			40																									40	1
Hongrie	870	180																										1050	2
Lettonie			80																									80	1
Lituanie			100																									100	1
Roumanie		375	80		125					200																		780	4
Slovaquie					130																							130	1
Algérie		400			200																							600	2
Israël		187,5																										187,5	1
Jordanie																								180		200	380	2	
Liban																	80											80	1
Tunisie																									300	500	800	2	
Arménie								58												100								158	2
Biélorussie						55																						55	1
Georgie								175									33,5			46				46				300,5	4
Moldavie				45		15					15	15						45			90							225	6
Tadjikistan											95																	95	1
Ukraine				85	200			150				110										500			1000	1800	3845	7	
Albanie			70		35					20					25													150	4
Bosnie-Herzégovine										60			60								100							220	3
Kosovo											35	30					50											115	3
ERY Macédoine								40		80		18																138	3
Monténégro											20																	20	1
Serbie																				200								200	1
Serbie et Monténégro											345	130	70															545	3
République kirghize																								30				30	1
Montant approuvé	870	1 807,5	480	0	620	255	15	523	150	460	165	393	315	70	25	0	83,5	125	0	446	590	0	0	256	1 300	1 800	700	11 449	
Nombre d'opérations approuvées	1	6	6	0	6	2	1	4	1	5	4	3	4	1	1	0	2	2	0	4	2	0	0	3	2	1	2		63

Les opérations d'assistance macrofinancière (AMF) en cours en 2016

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

- **Géorgie** : en août 2013, l'Union a approuvé une opération d'AMF en faveur de la Géorgie, d'un montant maximal de 46 millions d'euros, qui devait être décaissé en deux tranches égales de 23 millions d'euros. Le décaissement de la première tranche a eu lieu en 2015 : 13 millions d'euros sous forme de dons en janvier et 10 millions d'euros sous forme de prêts en avril. Le décaissement de la seconde tranche (10 millions d'euros sous forme de dons et 13 millions d'euros sous forme de prêts) a été retardé en raison de l'absence de progrès dans le cadre du programme convenu avec le FMI en juillet 2014. Le conseil d'administration du FMI ayant approuvé, le 12 avril 2017, un nouveau programme au titre du mécanisme élargi de crédit, d'un montant de 285 millions de dollars américains, la Commission a procédé au décaissement de la seconde tranche d'AMF en mai 2017.

- **Jordanie II** : le 14 décembre 2016, les colégislateurs ont adopté une décision visant à accorder à la Jordanie une AMF (AMF II) de 200 millions d'euros maximum, exclusivement sous forme de prêts, faisant suite à l'opération de 180 millions d'euros achevée en 2015. Il est prévu que cette assistance soit versée en deux tranches égales au cours de l'année 2017.

- **République kirghize** : cette opération d'AMF, approuvée en octobre 2013, comprenait un volet «prêts» de 15 millions d'EUR et un volet «dons» de 15 millions d'euros. Elle s'est achevée en 2016, après le décaissement de la seconde tranche en deux parties : un don de 5 millions d'euros en février 2016 et un prêt de 10 millions d'euros en avril 2016.

- **Tunisie I et II** : en décembre 2013, la Commission a présenté une proposition visant à accorder à la Tunisie une AMF (AMF I) d'un montant maximal de 250 millions d'euros sous forme de prêts. Les colégislateurs ont toutefois modifié la proposition, portant le montant de l'assistance à 300 millions d'euros, et ont adopté la décision en mai 2014. Après le décaissement des deux premières tranches de 100 millions d'euros chacune en 2015, les retards pris par les autorités tunisiennes dans la mise en œuvre des mesures convenues ont empêché l'UE de verser la troisième et dernière tranche du programme en 2016 comme prévu initialement. Le 6 juillet 2016, l'UE a approuvé une AMF supplémentaire en faveur de la Tunisie, de 500 millions d'euros maximum, sous forme de prêts. À la suite de l'aval donné par les États membres, le protocole d'accord et la convention de prêt ont été signés le 27 avril 2017.

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

Source : Commission européenne, rapport sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2016

Si la logique initiale de l'assistance aux pays tiers était bien de soustraire les pays voisins de l'Est à l'influence russe, le périmètre géographique des interventions s'est graduellement étendu. Ainsi, l'assistance macrofinancière constitue désormais une composante importante de la panoplie d'instruments extérieurs de l'Union.

B. UNE PLACE À PART DANS LA PANOPLIE DES PROGRAMMES D'AIDE DE L'UNION EUROPÉENNE

Figurant à la rubrique 4 « L'Europe dans le monde » du budget de l'Union européenne pour la période 2014-2020, l'assistance macrofinancière est un instrument hybride, complétant, d'une part, les programmes de prêt de l'Union aux États rencontrant de graves difficultés financières et, d'autre part, les outils budgétaires de la politique européenne de voisinage et de l'aide au développement.

1. Un programme de prêts distinct du MES, du MESF et de l'assistance à la balance des paiements

L'Union européenne dispose de **trois programmes de prêt** distincts et d'**une institution financière ad hoc** en faveur des États connaissant une grave détérioration de leur balance des paiements : le **Mécanisme européen de stabilité (MES)**, créé en 2012 par un traité intergouvernemental¹ réunissant les États membres de la zone euro et qui peut être complété, dans des cas exceptionnels, par le **mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)**² établi en 2010, le « **mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements** »³ (dénommée ci-après assistance à la balance des paiements (*BoP assistance*)) qui s'adresse aux États membres de l'Union européenne n'appartenant pas à la zone euro, et enfin, l'assistance macrofinancière en faveur des pays tiers.

Ces mécanismes de soutien consistent à accorder des prêts aux États en difficulté à partir de fonds levés sur les marchés internationaux, leur permettant ainsi d'accéder à une source de financement à des taux d'intérêt bas. Cependant, **ils se distinguent nettement par leur modèle de gouvernance, leurs règles de fonctionnement et leur capacité de prêt.**

Dans le cas du MESF, de l'assistance à la balance des paiements et de l'assistance macrofinancière, **les fonds sont levés par la Commission européenne pour le compte de l'Union et garantis par le budget communautaire**, tandis que le MES, en tant qu'institution financière

¹ Traité instituant le mécanisme européen de stabilité du 2 février 2012.

² Règlement n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière.

³ Règlement n° 332/2002 du Conseil du 18 février 2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres.

internationale propre aux États de la zone euro, intervient directement sur les marchés.

Le MES a, jusqu'à alors, principalement accordé des prêts dans le cadre de programmes d'ajustement macroéconomique (Grèce et Malte), mais il dispose également d'autres instruments d'assistance financière comme l'achat d'obligations sur les marchés primaire ou secondaire, des prêts pour la recapitalisation bancaire, des lignes de crédit de précaution ou la recapitalisation directe d'institutions financières. Actuellement, seul le troisième programme d'aide à la Grèce, d'un montant maximal de 86 milliards d'euros, est actif.

Le MESF, dont ont bénéficié l'Irlande et le Portugal entre 2011 et 2014 et la Grèce en juillet 2015¹, peut fournir une assistance à un État membre de l'Union sous la forme d'un prêt ou d'une ligne de crédit. À titre exceptionnel, il peut intervenir avant ou parallèlement à une assistance financière dans le cadre du MES².

Les mécanismes de soutien à la balance des paiements de l'Union européenne

	MESF	Assistance BoP	AMF	MES
Base juridique	Art. 122 TFUE	Art. 143 TFUE	Art. 212 TFUE	Traité MES
Capacité de prêt	60 Mds €	50 Mds €	500 Mi € / an en moyenne (pas de plafond)	500 Mds €
Pays bénéficiaires	États membres de l'UE	États de l'UE non membres de la zone euro	États tiers	États membres de la zone euro
Procédure d'octroi d'une assistance	Décision du Conseil à la majorité qualifiée	Décision du Conseil à la majorité qualifiée	Codécision	Décision du conseil des gouverneurs du MES

Source : commission des finances du Sénat

L'assistance à la balance des paiements (BoP) fournit des prêts de moyen terme, en règle générale conjointement à une intervention du FMI ou de la Banque européenne d'investissement (BEI), et vise spécifiquement les

¹ Sous la forme d'un « prêt-relais » de 7 milliards d'euros afin de permettre à la Grèce de régler ses arriérés vis-à-vis du FMI et de rembourser la Banque centrale européenne (BCE) jusqu'à ce que l'État grec commence à percevoir l'assistance accordée dans le cadre du MES. Ce prêt a ensuite été remboursé à partir de l'enveloppe de 86 milliards d'euros accordée par le MES.

² Règlement (UE) 2015/1360 du Conseil du 4 août 2015 modifiant le règlement (UE) no 407/2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière.

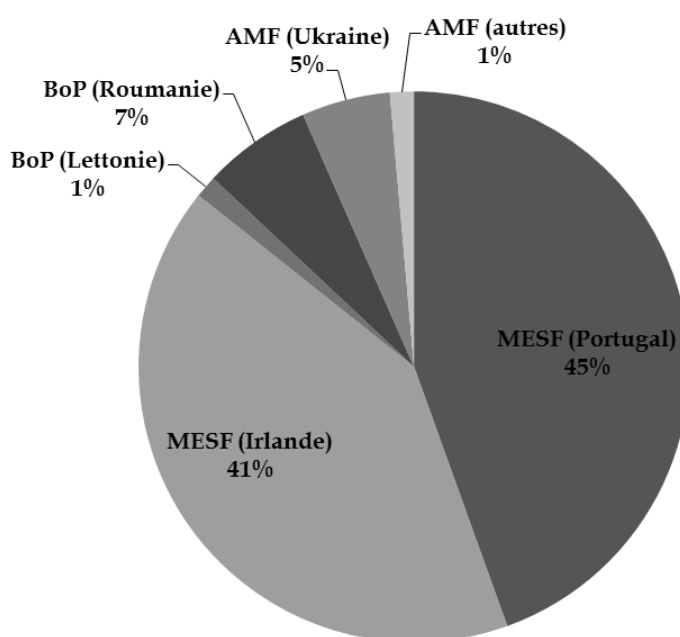
États de l'Union qui n'ont pas encore intégré la zone euro. La Roumanie, le Lettonie et la Hongrie se sont vues accorder des prêts par cet instrument entre 2013 et 2015.

S'agissant du MESF, de l'assistance à la balance des paiements et de l'assistance macrofinancière, les frais encourus par l'Union pour la conclusion et la mise en œuvre de chaque opération sont supportés par le pays bénéficiaire.

La capacité de prêt de l'assistance macrofinancière, estimée à **500 millions d'euros par an en moyenne dans la version initiale du cadre financier 2014-2020¹**, est nettement inférieure à celles du MES, du MESF ou de l'assistance à la balance des paiements. Celle-ci dépend en effet des crédits budgétaires disponibles pour provisionner le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures ou accorder des dons.

Le graphique ci-après permet de visualiser le poids respectif de l'assistance macrofinancière, du MESF et de l'assistance à la balance des paiements, au regard des encours de prêts accordés par bénéficiaire.

Encours de prêts de l'Union européenne par bénéficiaire et par programme



Source : Commission européenne, juin 2017

¹ Dans le cadre de la révision à mi-parcours du cadre financier, la Commission européenne a proposé d'augmenter à 2 milliards d'euros par an la capacité de prêt de l'assistance macrofinancière (voir infra).

2. En cas de crise, un supplément au soutien apporté *via* la politique européenne de voisinage ou l'aide au développement

L'octroi d'une assistance macrofinancière à un pays tiers n'est pas exclusif du bénéfice d'autres aides de l'Union européenne ou de prêts de la BEI. Ainsi, la très grande majorité des pays bénéficiaires de l'assistance macrofinancière sont également soutenus *via* le budget communautaire dans le cadre de la politique européenne de voisinage ou de celui, plus large, de la coopération au développement par l'un des dispositifs suivants :

- **l'instrument européen de voisinage (IEV)**. Doté de **15,5 milliards d'euros** de crédits d'engagement pour la période 2014-2020, il vise à soutenir la coopération politique, l'intégration économique et la transition démocratique dans les pays du Sud de la Méditerranée (Algérie, Égypte, Liban, Libye, Jordanie, Israël, Maroc, Syrie, Tunisie, les territoires palestiniens) ou les pays de l'Est du voisinage (Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Moldavie, Ukraine) au travers d'aides bilatérales ou régionales ;

- **l'instrument de préadhésion (IPA)**. Il apporte un soutien financier aux pays candidats (Monténégro, Serbie, Turquie, Albanie et Macédoine) et candidats potentiels à l'adhésion à l'Union européenne (Bosnie et Kosovo). Les **11,7 milliards d'euros** de crédits d'engagement prévus entre 2014 et 2020 sont répartis en cinq volets : aide à la transition des institutions, coopération transfrontalière, développement régional, lutte contre l'exclusion et la pauvreté et développement rural ;

- **l'instrument de la coopération au développement (ICD)**. Cet outil concerne les pays en développement et les économies émergentes qui ne bénéficient ni de l'IEV, ni de l'IPA, ni du Fonds européen de développement¹. Disposant de **19,7 milliards d'euros** sur la période 2014-2020, il finance des actions très variées (lutte contre la pauvreté, aide à l'éducation, cohésion sociale, gestion durable des ressources naturelles etc.) ;

- **l'instrument de partenariat (IP)**. Disposant d'une enveloppe fixée à 1 milliard d'euros par le cadre financier 2014-2020, il vise les partenaires stratégiques et les économies émergentes et a pour objectifs d'améliorer l'accès au marché, de promouvoir les échanges commerciaux, de soutenir l'éducation et de mener des actions de sensibilisation aux valeurs de l'Union.

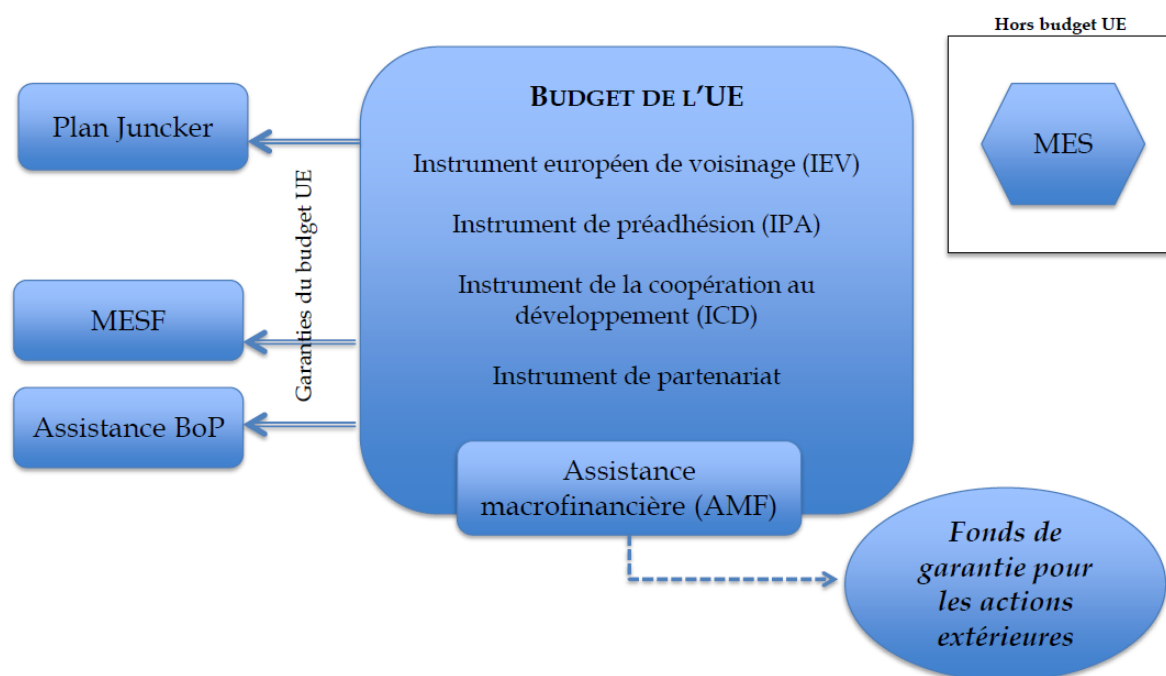
Par ailleurs, il convient de citer **l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme** (IEDDH ; 1,3 milliard d'euros pour 2014-2020) et **l'instrument d'aide humanitaire** (6,6 milliards d'euros pour 2014-2020) parmi les autres instruments de l'action extérieure de l'Union dont peuvent bénéficier les pays éligibles à l'assistance macrofinancière.

¹ Financé en-dehors du budget de l'Union à hauteur de 30,5 milliards d'euros sur la période 2014-2020 et réservé à 49 pays de la zone Afrique Caraïbes Pacifique (ACP).

L'assistance macrofinancière ayant vocation à répondre à des situations de crise financière, elle apporte en règle générale **un soutien supplémentaire et temporaire tandis que les programmes** de l'Union énumérés précédemment, ainsi que les aides bilatérales des États membres ou de la BEI, tendent à s'inscrire dans la durée. À titre d'exemple, dans le cadre du « partenariat oriental », l'Ukraine et la Moldavie bénéficient actuellement d'un prêt au titre de l'assistance macrofinancière et de l'instrument européen de voisinage. En Asie centrale, l'Union européenne finance un prêt au Kirghizistan au titre de l'assistance macrofinancière et des actions en faveur de la société civile et du développement rural dans le cadre de l'instrument de la coopération au développement.

Enfin, l'éventail d'instruments financiers européens devrait prochainement être complété par un « **plan d'investissement extérieur** »¹, en faveur de l'Afrique et des pays du voisinage, calqué sur le modèle du plan Juncker et de son Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). Doté de 3,5 milliards d'euros provenant du budget de l'Union et du FED, il pourrait mobiliser jusqu'à 44 milliards d'euros d'investissements.

Panorama des principaux instruments financiers intervenant parallèlement à l'assistance macrofinancière



Source : commission des finances du Sénat

¹ Proposition de règlement COM(2016) 586 final du 14 septembre 2016 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour le développement durable (FEDD) et instituant la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD.

C. LA FORTE MONTÉE EN CHARGE DU VOLUME DE PRÊTS ACCORDÉS DEPUIS 2014

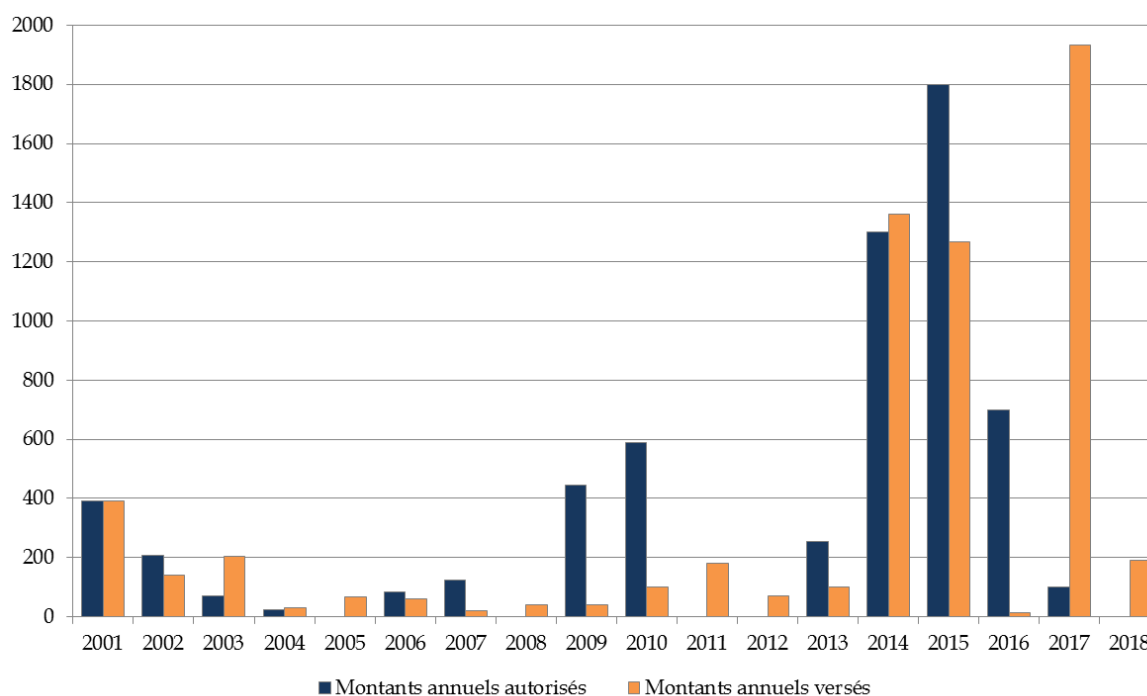
Le **cadre financier 2014-2020** de l'Union européenne dote l'assistance macrofinancière d'une enveloppe de référence de **670 millions d'euros**, ce qui correspond à une diminution de 27 %¹ par rapport au crédits inscrits d'engagement initialement prévus pour la période 2007-2013. Pourtant, une très forte hausse des montants de prêts autorisés au titre de l'assistance macrofinancière est observée depuis le début du nouveau cadre financier.

Ainsi, **en 2014**, l'Union européenne a accordé des assistances d'un montant de **1 milliard d'euros à l'Ukraine et de 300 millions d'euros à la Tunisie**. Compte tenu de la gravité de la crise économique et politique touchant l'Ukraine, un nouveau prêt de **1,8 milliard d'euros** a été **octroyé en 2015**. **L'année 2016** a été marquée par l'adoption de deux nouvelles assistances : la première de **500 millions d'euros en faveur de la Tunisie** et la seconde de **200 millions au profit de la Jordanie**. En juin **2017**, une assistance de **100 millions d'euros** en faveur de la Moldavie a été adoptée, dont 60 millions d'euros sous forme de prêt et 40 millions d'euros.

¹ En euros courants.

Montants annuels autorisés et versés au titre de l'AMF depuis 2001

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne)

Dès lors, le montant d'**assistance décaissée devrait atteindre le niveau record de 1,9 milliard d'euros en 2017¹**, en application des décisions des années antérieures et compte tenu du report de versement de certaines tranches d'aide en faveur de l'Ukraine et de la Tunisie.

L'**encours total de prêts** restant à rembourser par les pays bénéficiaires devrait ainsi s'élever à **4,6 milliards d'euros fin 2017 contre 565 millions d'euros fin 2013**.

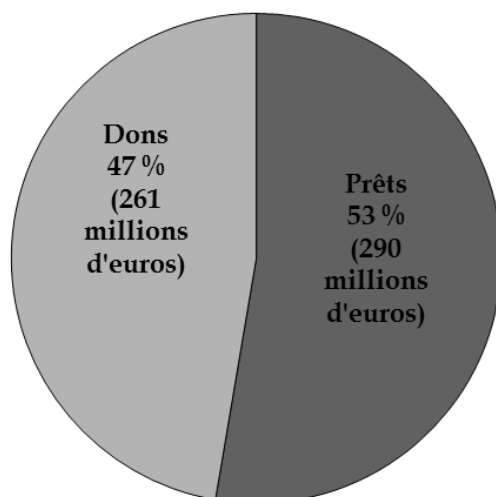
Ainsi, l'assistance macrofinancière a véritablement changé de dimension depuis sa création en 1990, pour atteindre aujourd'hui un montant d'assistance très significatif. En dépit de crédits budgétaires d'un montant relativement faible, l'arbitrage en faveur de l'octroi de prêts plutôt que de dons a permis d'augmenter le montant global d'assistance au cours des dernières années². En effet, entre 2007 et 2013 les décaissements relatifs à l'AMF se répartissaient entre 290 millions d'euros (53 %) de prêts et 261 millions d'euros (47 %) de dons. Or, entre 2014 et 2017, 99 % du montant des décaissements réalisés l'ont été sous forme de prêts.

¹ Dont 1 903 millions d'euros de décaissement de prêts – dont 1 200 millions d'euros pour l'Ukraine – et 30 millions d'euros de dons.

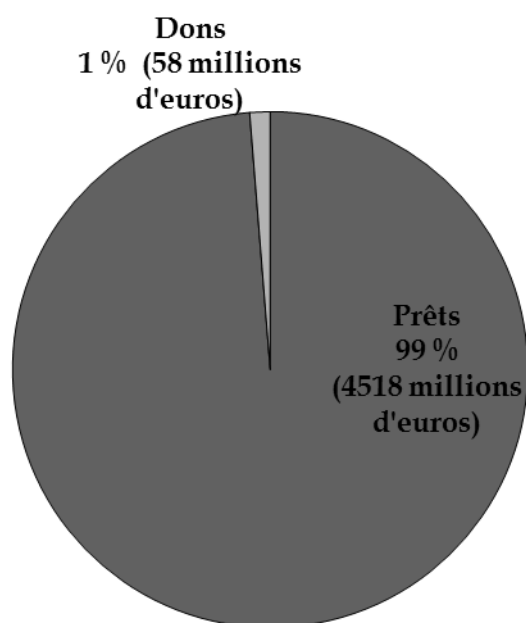
² En effet, les prêts d'AMF donnent uniquement lieu à un provisionnement correspondant à 9 % de l'encours des prêts accordés, transféré du budget général vers le Fonds de garantie relatifs aux actions extérieures.

Répartition entre prêts et dons des versements d'assistance macrofinancière

Entre 2007 et 2013



Entre 2014 et 2017



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne)

À l'avenir, l'aide accordée aux pays tiers au titre de l'assistance macrofinancière pourrait continuer de croître : la Commission européenne a en effet proposé d'**augmenter de 270 millions d'euros les crédits dévolus à l'AMF entre 2019 et 2020**, dans le cadre de la révision à mi-parcours du

cadre financier 2014-2020¹. Selon ses calculs, compte tenu du taux de provisionnement du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures de 9 %, **cette hausse permettrait d'atteindre une capacité de prêt de 2 milliards d'euros par an** à la fin du cadre financier contre 500 millions d'euros actuellement. D'après la Commission européenne, ce redéploiement de crédits en faveur de l'assistance macrofinancière est justifié par la forte demande de soutien des pays tiers voisins de l'Union, dans un contexte de persistance de l'instabilité géopolitique et économique.

En toute hypothèse, l'essor de l'assistance macrofinancière observé au cours des vingt-cinq dernières années devrait se poursuivre. Les évaluations existantes et les auditions réalisées par votre rapporteur spécial suggèrent que cet instrument, en dépit de certaines imperfections, présente de réels atouts pour contribuer à la stabilisation macroéconomique des pays du voisinage de l'Union.

¹ Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

II. UN IMPACT MACROÉCONOMIQUE GÉNÉRALEMENT POSITIF, SANS ÊTRE LE GAGE D'UN REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE

En 2002, la Cour des comptes européenne dressait un bilan globalement positif de l'assistance macrofinancière, constatant que cet instrument avait « *manifestement favorisé les processus de transition économique générale et d'ajustement structurel* »¹ dans les pays concernés, tout en soulignant l'existence de certaines marges d'améliorations. Les évaluations indépendantes réalisées au cours des quinze dernières années tendent à confirmer l'utilité de l'assistance macrofinancière, en complément des interventions du FMI, pour rééquilibrer la balance des paiements de pays tiers en difficulté. Intervenant sur une courte période – généralement comprise entre deux et trois ans – ces assistances représentent un faible risque financier pour l'Union mais leurs effets structurels à long terme sur l'économie des pays bénéficiaires s'avèrent nécessairement modestes.

A. UN INSTRUMENT D'URGENCE CONTRIBUANT À LA STABILISATION DE LA BALANCE DES PAIEMENTS

1. Un impact macroéconomique positif

Bien qu'elle représente en règle générale un apport subsidiaire à celui du FMI, l'assistance macrofinancière de l'Union européenne est aujourd'hui bien identifiée comme source de financement extérieur par les pays tiers en difficulté, qui adressent spontanément leurs demandes à la Commission européenne. Selon la direction générale du Trésor, l'assistance macrofinancière présente comme **principal avantage**, du point de vue des États bénéficiaires, de leur permettre d'emprunter à un coût très faible dans la mesure où **l'Union européenne leur rétrocède intégralement ses conditions de financement très favorables**. Le taux d'intérêt demandé au pays emprunteur dépend donc de la notation de l'Union européenne² et des conditions de marché du moment ; il n'est pas lié au profil de risque du bénéficiaire final. Contrairement au MES, le taux facturé n'inclut pas de marge forfaitaire reflétant le risque auquel s'expose l'Union.

À titre indicatif, en janvier 2015, la Géorgie a emprunté, par l'intermédiaire de la Commission européenne, 10 millions d'euros sur quinze ans au taux fixe de 0,519 % ; en juillet 2015, l'Ukraine a bénéficié d'un prêt de près de 600 millions d'euros sur cinq ans au taux de 0,250 %, dans le cadre de la troisième opération d'assistance.

¹ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 1/2002 sur l'assistance macrofinancière aux pays tiers et les facilités d'ajustement structurel dans les pays méditerranéens.

² À savoir, en juin 2017, AAA par l'agence Fitch, Aaaa par Moody's et AAA par Standard & Poor's, soient des notations légèrement plus favorables que celles du MES.

En outre, les critiques antérieures relatives au délai d'adoption des décisions d'octroi d'assistance¹ se sont aujourd'hui estompées. D'une part, la durée moyenne d'adoption des décisions s'est réduite, et, d'autre part, le Traité de Lisbonne a introduit, à l'article 213 du TFUE, une base juridique spécifique « *lorsque la situation dans un pays tiers exige une assistance financière à caractère urgent* » permettant au Conseil de décider seul, sur proposition de la Commission européenne. Aussi, la Cour des comptes européenne a constaté, s'agissant de l'Ukraine, que « *l'instrument d'assistance macrofinancière géré par la Commission constituait le moyen le plus efficace de verser rapidement l'aide promise à l'Ukraine pour faire face à sa situation financière difficile* »² comparativement à des subventions ou à l'appui budgétaire de l'Instrument européen de voisinage.

Les évaluations *ex post*, prévues par chaque décision d'assistance et réalisées par des consultants externes³, concluent que **les opérations d'assistance macrofinancière ont effectivement contribué à la stabilisation macroéconomique à court terme**. Sur la période 1998-2006, une amélioration globale de l'environnement macroéconomique a été observée dans sept pays bénéficiaires – à savoir l'Arménie (1998-2003), la Roumanie (2000-2005), la Macédoine (2001-2005), le Tadjikistan (2001-2006), la Bosnie-Herzégovine (2002-2006), la Serbie et le Monténégro (2002-2006) et l'Albanie (2004-2006) – et ce pour la durée de leurs opérations d'assistances respectives⁴. Par exemple, la croissance du PIB de l'Arménie est passée de 5 % en 1999 à 14 % en 2003, l'inflation a diminué et le déficit extérieur courant s'est stabilisé à 7 % en 2003. Dans le cas de la Macédoine, l'évaluation conclut qu'en l'absence d'assistance de l'Union européenne, la récession qui a touché le pays en 2001 aurait été plus longue et plus profonde.

S'agissant des opérations d'assistance décidées depuis 2006, les évaluations *ex post* établissent que l'aide de l'Union européenne a permis **d'atténuer les effets récessifs de la crise économique et financière de 2008-2009** sur l'économie des pays bénéficiaires. C'est plus particulièrement le cas de la Moldavie et de l'Arménie : les modélisations réalisées dans le cadre des évaluations indiquent qu'en l'absence d'assistance macrofinancière, leur PIB aurait été inférieur de 0,5 % en 2012 pour la Moldavie et de 0,3 % à 0,6 % en 2011 pour l'Arménie⁵.

¹ Ces critiques avaient notamment conduit la Commission européenne à présenter une nouvelle procédure d'adoption dans une proposition de règlement établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers (COM(2011) 396 final).

² Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 32 sur l'aide de l'Union européenne en faveur de l'Ukraine, 2016.

³ Sélectionnés par la Commission européenne.

⁴ European Policy Evaluation Consortium (EPEC), Meta-evaluation of Macro-financial assistance operations (2004-2008), Final report to the European Commission, octobre 2009.

⁵ Voir tableau infra.

**Estimation de l'impact net de l'opération d'AMF de 2010-2012
sur l'économie de la Moldavie**

	2010	2011	2012
Contribution à la croissance du PIB (en points de pourcentage)	0,0	+ 1,2	- 0,6
Contribution au PIB (en pourcentage)	0,0	+ 1,1	+ 0,5
Contribution à l'inflation (en points de pourcentage)	0,0	0,0	0,0
Contribution à l'équilibre du compte courant (en millions d'euros)	+ 40	- 24	+ 9
Contribution au niveau des avoirs de réserves (en millions d'euros)	+ 40	+ 15	+ 25

Source : Évaluation ex-post de l'assistance macrofinancière de l'UE à la Moldavie (2010-2012), octobre 2013

L'impact macroéconomique net, mesuré par la différence entre les effets constatés et la situation attendue en l'absence d'aide, est nettement plus élevé si l'on tient compte du soutien apporté par le FMI, parallèlement à l'assistance macrofinancière. Dans le cas de l'Arménie, l'aide combinée de l'Union européenne et du FMI a permis de limiter la baisse du PIB à 14 % au lieu de 20 % en 2009.

Par ailleurs, les évaluations *ex post* mettent en évidence la **contribution très limitée de l'assistance macrofinancière à l'équilibre du compte courant à moyen et long termes.**

Dans quelques rares cas, l'évaluation *ex post* a conclu à l'absence d'impact macroéconomique de l'assistance macrofinancière. Ainsi, les 100 millions d'euros accordés à la Bosnie-Herzégovine en 2009 – et versés seulement en 2013 en raison du non-respect de certaines conditions – auraient aisément pu être financés par une émission obligataire de ce pays. L'aide de 40 millions d'euros – dont 15 millions d'euros sous forme de don et 25 millions d'euros sous forme de prêt – versée au Liban en 2008 et 2009 s'est, quant à elle, avérée trop faible pour qu'un impact notable puisse être mesuré.

Si les évaluations disponibles constatent, hormis les deux cas énumérés ci-dessus, un impact globalement positif de l'assistance macrofinancière sur les principales variables économiques des pays bénéficiaires, elles soulignent le caractère limité, voire indirect, de cet impact.

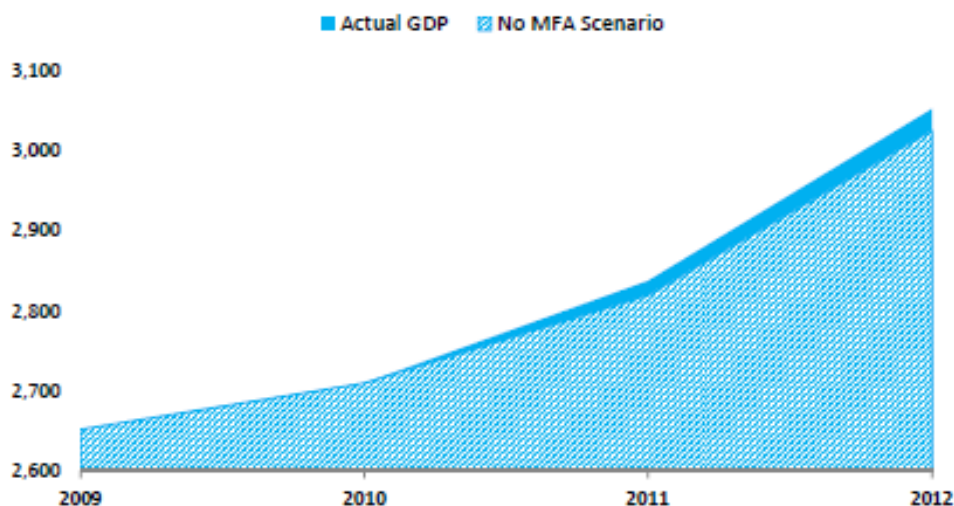
2. ... mais souvent indirect et d'une ampleur limitée

Au plan macroéconomique, le bilan globalement positif de l'assistance macrofinancière mérite d'être nuancé sur deux points.

En premier lieu, **l'impact net des opérations d'assistance macrofinancière est décrit comme « limité »** par les évaluations *ex post*, en raison de la faible taille de ces dernières comparativement au PIB des pays bénéficiaires. À titre d'illustration, même s'il permettait de couvrir 17 % du besoin de financement calculé par le FMI, le prêt de 100 millions d'euros accordé à la Bosnie-Herzégovine dans le cadre de l'assistance macrofinancière correspondait à 0,7 % de son PIB en 2013. Le graphique ci-après, présentant les effets de l'assistance apportée à l'Arménie en 2011 et 2012 sur son PIB illustre également la portée relativement limitée de cette opération. Il convient néanmoins de rappeler que les évaluations *ex post* réalisées à ce jour concernent des opérations d'assistance macrofinancière de faibles montants, ne dépassant pas 100 millions d'euros. Par ailleurs, il est encore trop tôt pour évaluer les effets des assistances d'un montant plus significatif – 3,3 milliards d'euros au total pour l'Ukraine et 800 millions d'euros pour la Tunisie – accordées récemment.

Estimation de l'impact net de l'opération d'assistance macrofinancière de 2011-2012 sur le PIB de l'Arménie

(en milliards de drams arméniens)



Source : Évaluation *ex-post* de l'assistance macrofinancière de l'UE à l'Arménie (2011-2012), octobre 2013

En second lieu, **les effets macroéconomiques de l'assistance macrofinancière sont généralement indirects**. La plupart des évaluations soulignent que l'octroi d'une assistance par l'Union européenne tend à **améliorer la réputation du pays bénéficiaire et accroît la confiance des**

acteurs économiques. D'après le rapport de synthèse des évaluations publiées entre 2004 et 2008, « *les pays bénéficiaires ont considéré l'assistance macrofinancière comme un moyen de renforcer leur crédibilité ; ceci semble avoir été l'effet le plus significatif de l'assistance macrofinancière* »¹. Plus récemment, l'aide accordée au Liban dans le cadre de l'assistance macrofinancière en 2008-2009 a été perçue comme un signal de confiance de l'Union européenne à l'égard de l'économie du pays et aurait, ainsi, contribué à la reprise économique.

Cette analyse est corroborée par les représentants des pays bénéficiaires entendus par votre rapporteur spécial. En particulier, l'ambassadeur de Tunisie en France, M. Abdelaziz Rassaa, a indiqué que la décision d'accorder, à deux reprises en 2014 puis en 2016, un prêt à la Tunisie avait contribué à rassurer les investisseurs étrangers dont dépend étroitement l'économie du pays.

Dans l'ensemble, les effets macroéconomiques, qu'ils soient directs ou indirects, s'inscrivent dans un horizon de court terme, limité à la durée de l'opération. C'est pourquoi le versement des différentes tranches d'assistance est conditionné à la mise en œuvre de réformes structurelles, dont les contours sont négociés au préalable entre la Commission européenne et les autorités du pays bénéficiaire.

¹ European Policy Evaluation Consortium (EPEC), op. cit., p. 18.

**Synthèse des évaluations ex-post d'assistance macro-financière
publiées entre 2012 et 2015**

Arménie	Bosnie-Herzégovine	Moldavie
<p>Impact macroéconomique</p> <p>En l'absence d'AMF (100 millions d'euros), le PIB aurait été inférieur de 0,3 % à 0,6 % en 2011 et 0,3 % en 2012.</p> <p>L'effet combiné de l'AMF et de l'aide du FMI a permis de limiter la baisse du PIB à 14 % en 2009 contre 20 % en l'absence de soutien.</p> <p>Impact sur les réformes structurelles</p> <p>L'AMF a favorisé la réforme des politiques fiscales et douanières et la modernisation de l'administration fiscale.</p>	<p>Impact macroéconomique</p> <p>Le montant versé dans le cadre de l'AMF (90 millions d'euros) aurait pu être couvert par un programme d'émission obligataire. Dès lors, l'AMF a seulement permis de réduire le coût du service de la dette de 12,4 millions d'euros.</p> <p>Impact sur les réformes structurelles</p> <p>L'AMF a permis de renforcer la surveillance du secteur bancaire et la disponibilité de statistiques publiques fiables.</p>	<p>Impact macroéconomique</p> <p>En l'absence d'AMF (90 millions d'euros), le PIB aurait été inférieur de 0,5 % et l'emploi de 0,2 % en 2012. Le soutien de l'AMF et du FMI ont permis de faire progresser le PIB moldave de 1,5 % et l'emploi de 0,8 % en 2012.</p> <p>Impact sur les réformes structurelles</p> <p>L'AMF a notamment permis le recensement des salariés du secteur public et la présentation devant le Parlement de lois de régulation financière et de supervision du secteur non-bancaire.</p>
Liban	Kosovo	Serbie
<p>Impact macroéconomique</p> <p>Aucun impact net direct en raison du faible montant de l'assistance (don de 15 millions d'euros et prêt de 25 millions d'euros).</p> <p>Impact sur les réformes structurelles</p> <p>Aucun progrès observé.</p>	<p>Impact macroéconomique</p> <p>Impact macroéconomique très faible mais contribution utile de la première tranche d'AMF de 30 millions d'euros à la stabilisation des bilans des principales banques.</p> <p>Impact sur les réformes structurelles</p> <p>Impact très limité.</p>	<p>Impact macroéconomique</p> <p>En l'absence d'AMF (100 millions d'euros¹), la croissance du PIB aurait été inférieure de 0,05 % en 2010. L'impact macroéconomique du soutien du FMI sur le PIB est estimé à + 0,3 %.</p> <p>Impact sur les réformes structurelles</p> <p>L'AMF a permis d'accélérer l'adoption de règles budgétaires et de dispositions en matière de contrôle interne des finances publiques.</p>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des rapports d'évaluation ex post publiés par la Commission européenne)

¹ La décision initiale prévoyait une opération d'assistance de 200 millions d'euros mais seule la première tranche de 100 millions d'euros fut versée à la Serbie en raison de l'arrêt du programme du FMI.

B. LES RÉSULTATS MITIGÉS DES CONDITIONNALITÉS EN MATIÈRE DE REFORMES STRUCTURELLES

Au-delà des conditions préalables à l'octroi de l'assistance telles que le respect des principes démocratiques et l'existence d'un accord avec le FMI, **le décaissement des différentes tranches d'assistance macrofinancière est subordonné à la mise en œuvre « selon un calendrier donné, d'une série de mesures de politique économique clairement définies, axées sur des réformes structurelles et des finances publiques saines »**¹, convenues entre la Commission européenne et le pays bénéficiaire dans un protocole d'accord. Il revient ensuite à la Commission européenne d'assurer leur suivi et d'évaluer si les conditions sont remplies² ou, dans certains cas, si des dérogations doivent être admises. D'après les évaluations disponibles et les auditions menées par votre rapporteur spécial, le bilan du système de conditionnalités de l'assistance macrofinancière est en demi-teinte.

1. Deux principaux domaines de progrès : la gestion des finances publiques et le secteur financier

Les mesures prescrites s'inscrivent dans divers champs de politique publique, comme par exemple la gestion des finances publiques, l'administration publique, la politique fiscale, le secteur financier, la politique commerciale, la politique en matière de privatisation, le secteur énergétique ou, plus rarement, les politiques sanitaires et sociales³. Elles se fondent généralement sur les conclusions de l'évaluation opérationnelle des systèmes de gestion des finances publiques réalisée en amont de toute proposition d'assistance par la Commission européenne, sur les conditions définies par le FMI (*cross-conditionality*) ou sur les priorités de réforme identifiées par les autorités de l'État bénéficiaire.

Si les évaluations *ex post* indiquent que la majorité des conditions de réforme structurelle ont été formellement remplies par les pays bénéficiaires, elles relèvent que **la plupart des progrès accomplis concernent la gestion des finances publiques et le secteur financier**. Ainsi, le secteur bancaire a fait l'objet de réformes en Arménie, Roumanie, Macédoine, Serbie-Monténégro et en Albanie au début des années 2000, sous l'impulsion des opérations d'assistance macrofinancière⁴. En Moldavie, l'opération d'assistance menée en 2010-2012 a joué un rôle déterminant dans l'adoption

¹ Déclaration commune du Parlement européen et du Conseil annexée à la décision n° 778/2013/UE du 12 août 2013 accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à la Géorgie.

² Juridiquement, il n'existe pas de différence dans le degré d'exigence des conditionnalités que le pays bénéficie d'un don ou d'un prêt.

³ Ainsi, parmi les mesures de réforme structurelle débloquant la seconde tranche de l'AMF à la Géorgie figuraient la réalisation d'une étude sur les dépenses de soins de santé et la création d'une unité spéciale par l'amélioration de la qualité des soins.

⁴ European Policy Evaluation Consortium (EPEC), op. cit., p. 23.

d'un plan comptable pour le secteur public et d'une nouvelle loi encadrant l'élaboration et l'adoption des lois de finances¹. En Arménie, les conditionnalités de l'assistance macrofinancière ont permis de compléter le programme de réforme en matière de gestion des finances publiques (audit interne et externe), d'accroître la performance de l'administration fiscale (mise en place de centres de paiement, formation du personnel) et de mettre en conformité la politique douanière avec les règles de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC)², dans la perspective de la conclusion d'un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA)³ avec l'Union européenne.

Lors d'un entretien avec un représentant de l'ambassade de Géorgie en France, le rôle bénéfique des conditionnalités de l'assistance macrofinancière a également été souligné. En dépit de faibles montants (46 millions d'euros en 2009-2010 et 23 millions d'euros en 2015), les conditionnalités auraient permis d'**accélérer les réformes** en matière de gestion des finances publiques et de supervision bancaire, même si celles-ci auraient certainement été adoptées en l'absence d'assistance macrofinancière.

Enfin, les travaux de la Cour des comptes européenne concernant l'aide de l'Union en faveur de l'Ukraine ont mis en évidence **que le report des versements de l'assistance macrofinancière en 2014 et en 2015 avait contribué à faire avancer les réformes en matière de gestion des finances publiques**⁴. Une série de nouvelles législations ont été adoptées (loi sur les marchés publics, réforme du système fiscal, formation des agents de l'État chargés du contrôle et de l'audit interne, extension du mandat de la Chambre des comptes) et des « *améliorations visibles* » ont été observées dans la gestion des marchés publics et du budget de l'État. En dépit des progrès accomplis depuis 2014, la Cour des comptes européenne note cependant que « *bon nombre de problèmes au long cours subsistent* »⁵ et que certaines conditions, bien que considérées comme étant remplies par la Commission européenne, sont insuffisamment mises en œuvre sur le terrain.

2. Des conditionnalités souffrant de certaines lacunes

Si dans certains domaines l'assistance macrofinancière a été le vecteur d'améliorations notables, les conditionnalités encadrant le décaissement de l'aide présentent souvent **des insuffisances de trois ordres**.

¹ Commission européenne, *évaluation ex-post de l'assistance macrofinancière de l'UE à la Moldavie (2010-2012)*, octobre 2013, pp. 62-63.

² Commission européenne, *évaluation ex-post de l'assistance macrofinancière de l'UE à l'Arménie (2011)*, octobre 2013, pp. 97 et suivantes.

³ Accord commercial conclu en juillet 2013.

⁴ Cour des comptes européenne, *rapport spécial n° 32*, op. cit., pp. 27 et suivantes.

⁵ Cour des comptes européenne, *rapport spécial n° 32*, op. cit., p. 28.

Premièrement, il est fréquent que certaines conditions de décaissement soient satisfaites avant même la signature du protocole d'accord entre la Commission européenne et le pays bénéficiaire, ce qui conduit à s'interroger sur le degré d'ambition de ces conditions et les efforts réellement requis pour les satisfaire. Par exemple, l'Arménie avait adopté une législation relative aux marchés publics conforme au droit communautaire et acquis un système de comptabilisation de sa dette dès la fin de l'année 2010, soit avant la signature du protocole d'accord en février 2011¹. Trois des conditions de décaissement de l'assistance à la Bosnie-Herzégovine (adoption d'une stratégie de réforme du système de retraites, mise en œuvre d'un nouveau système de gestion de la trésorerie et surveillance accrue du système bancaire par la réalisation de *stress tests*) étaient également remplies préalablement à la signature du protocole d'accord². Un phénomène identique est observé dans le cadre de l'appui budgétaire de l'instrument européen de voisinage, dont le décaissement dépend lui aussi de la mise en œuvre de certaines conditions : la Cour des comptes européenne a relevé, dans le cas de la Moldavie, que « certaines conditions particulières [...] ne nécessitaient que peu d'efforts de la part des autorités moldaves ou ont été satisfaites entre la négociation du programme et le début de [l'appui budgétaire]. [...] L'intégration de mesures satisfaites avant le démarrage du programme comporte un risque, car elles auraient peut-être été entièrement ou partiellement mises en œuvre sans aide »³.

Pour pallier les difficultés liées au délai entre le début de la négociation du protocole d'accord et sa signature effective, la plupart des évaluations *ex post* recommandent *a minima* une mise à jour des conditions, voire une approche plus souple consistant à adapter les conditions aux circonstances (abandon des conditions déjà satisfaites, ajustement des conditions devenues irréalistes ou controversées en raison de la situation macroéconomique ou politique).

Deuxièmement, certaines conditions satisfaites sur un plan purement formel – grâce à l'adoption d'une nouvelle législation ou la création d'une structure administrative – ne sont pas effectivement mises en œuvre sur le terrain, par manque de moyens ou de volonté politique. Lors du déplacement en Moldavie, il a été constaté que la portée de certaines réformes était considérablement amoindrie en l'absence de garanties d'indépendance – notamment du Comité national de stabilité financière – ou faute de moyens.

Les évaluations disponibles soulignent ainsi l'écart entre les situations *de jure* et *de facto* dans la plupart des pays sous assistance ainsi que

¹ Commission européenne, *évaluation ex-post de l'assistance macrofinancière de l'UE à l'Arménie* (2011), op. cit., p. 5.

² Commission européenne, *évaluation ex-post de l'assistance macrofinancière de l'UE à la Bosnie-Herzégovine (2009-2013)*, 2015, p. 4.

³ Cour des comptes européenne, *rapport spécial n° 13 relatif à l'aide de l'UE au renforcement de l'administration publique en Moldavie*, 2016, p. 16.

la grande marge d'interprétation laissée à la Commission européenne. S'agissant de l'assistance versée à l'Ukraine, la Cour des comptes européenne a relevé que les conditions de l'opération d'assistance macrofinancière de 2013 étaient formulées en des termes trop généraux, que « *les termes utilisés pour se prononcer sur le degré de respect variaient d'un programme [d'assistance] à l'autre¹ et [qu']il n'y avait pas de seuils de démarcation clairs applicables aux évaluations partielles* », la satisfaction même « partielle » d'une condition entraînant alors le décaissement de la totalité de la tranche d'aide.

Troisièmement, il existe **une très forte similitude entre certaines conditions de l'assistance macrofinancière et les prescriptions du FMI**, soulevant ainsi légitimement la question de la valeur ajoutée de l'intervention de l'Union européenne aux côtés du FMI. Pour nuancer ce constat, certaines évaluations soulignent que l'intervention européenne a permis d'accélérer la mise en œuvre des réformes. De plus, cette situation atteste de la **très bonne coordination entre la Commission européenne et le FMI**.

Il n'en demeure pas moins que les conditions négociées par la Commission européenne sont jugées comme étant **moins strictes que celles du FMI** par les pays bénéficiaires, comme l'ont confirmé les représentants des autorités tunisiennes, géorgiennes, ukrainiennes et moldaves entendus par votre rapporteur spécial. Ainsi, selon les services de l'ambassade d'Ukraine en France, « *certaines conditions du programme de l'assistance macrofinancière recourent celles du FMI, mais la majorité est différente par le type des réformes. Nous pouvons dire aussi que les conditions du FMI sont généralement plus austères et que, parfois, leur mise en œuvre conduit à une résonance indésirable au sein de la société, par exemple lorsqu'il s'agit de réduire les prestations sociales ou d'augmenter les tarifs [des services publics] pour la population* »².

En définitive, l'équilibre entre des conditions de court terme suffisamment réalistes pour permettre le décaissement des tranches d'assistance, tenant compte des conditions formulées par les institutions financières internationales et du programme de réforme propre au gouvernement du pays bénéficiaire, et un degré d'ambition suffisamment élevé pour permettre des changements structurels de l'économie du pays bénéficiaire à court et moyen termes est donc délicat. C'est là que réside l'un des principaux enjeux de l'assistance macrofinancière, cet instrument ne présentant pas, pour l'heure, de risque financier majeur pour l'Union européenne.

¹ « Remplies » (AMF I et II), « actuellement remplies » (AMF I), « globalement remplies » (AMF I et AMF II), « partiellement remplies » (AMF II), « non remplies mais progrès significatifs » (AMF II).

² Ambassade de France en Ukraine, réponses écrites au questionnaire de votre rapporteur spécial.

C. UN RISQUE FINANCIER FAIBLE POUR L'UNION

Malgré la forte hausse de l'encours de prêts octroyés au titre de l'assistance macrofinancière - 3,55 milliards d'euros fin 2016 contre 565 millions d'euros fin 2013 - le risque de non-remboursement assumé par l'Union européenne demeure contenu. En effet, ce risque est provisionné par le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures et aucun pays bénéficiaire de l'assistance macrofinancière n'a fait défaut à ce jour.

1. Le mécanisme de provisionnement du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures

Bien que le budget de l'Union européenne serve *in fine* de garantie aux prêts accordés au titre de l'assistance macrofinancière, le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures¹ sert de **réserve de liquidité en cas de défaut de paiement** de l'un des bénéficiaires, protégeant ainsi le budget communautaire. En d'autres termes, dans l'hypothèse où un pays bénéficiaire manquerait à ses obligations de remboursement, la Commission européenne pourrait recourir au fonds de garantie pour rembourser l'emprunt correspondant. Outre l'assistance macrofinancière, le fonds de garantie couvre les risques financiers associés aux **mandats externes de la Banque européenne d'investissement (BEI)** (environ 90 % de l'encours total couvert) et aux **prêts Euratom** (moins de 1 % des opérations couvertes).

Le fonds de garantie est alimenté par **un versement annuel du budget de l'Union**, par les intérêts tirés du placement des actifs du fonds et par les éventuels recouvrements obtenus des débiteurs défaillants. Le transfert annuel du budget général vers le fonds de garantie dépend, d'une part, du **taux objectif de provisionnement du fonds, fixé à 9 % de l'encours total des engagements de l'Union** découlant de chaque opération de prêt ou de garantie², et, d'autre part, de l'encours de prêts effectivement décaissés durant l'exercice *n* -2. Ce décalage d'environ deux ans entre l'octroi des prêts et le provisionnement permet de limiter l'excédent de provisionnement observé jusqu'en 2007³ afin de tenir compte des décaissements effectifs⁴. Fin 2016, la valeur du fonds de garantie atteignait 2,5 milliards d'euros⁵.

¹ Règlement du Parlement européen et du Conseil (CE, Euratom) n° 480/2009 instituant le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures.

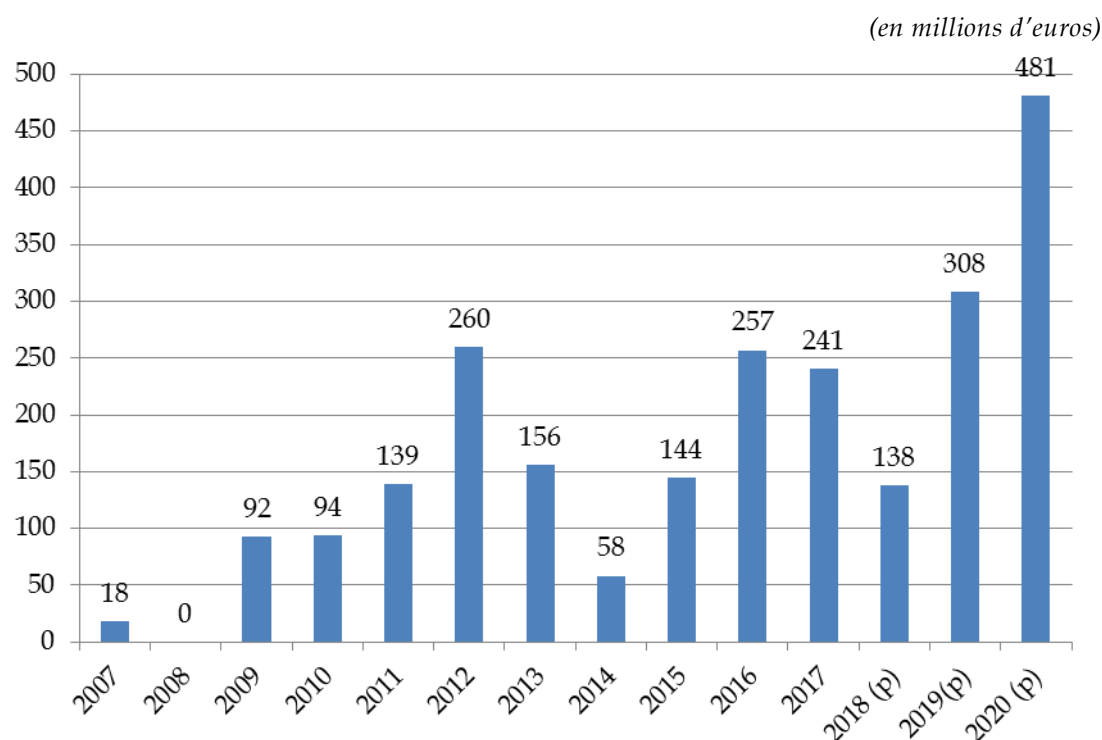
² Majoré des intérêts dus et non payés.

³ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement du Fonds européen de garantie, COM(2014) 214 final.

⁴ De plus, si le montant du fonds de garantie dépasse 10 % de l'encours en principal de l'ensemble des engagements de l'Union, l'excédent est reversé au budget général de l'Union européenne.

⁵ La gestion des actifs du fonds, jusqu'ici assurée par la BEI, devrait dorénavant revenir aux services de la Commission européenne conformément à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 instituant le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures, COM(2016) 582 final.

Transferts du budget général de l'Union européenne au titre du provisionnement du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne)

Mécaniquement, la hausse des montants de prêts accordés au titre de l'assistance macrofinancière, conjuguée à l'évolution des garanties de prêt de la BEI, a conduit à une nette augmentation de la contribution du budget européen au fonds de garantie, **de 98 millions d'euros en 2010 à 240,5 millions d'euros en 2017**. De plus, afin de porter la capacité de prêt de l'assistance macrofinancière à 2 milliards d'euros, la Commission européenne a proposé de revoir à la hausse le **plafond de crédits d'engagement de l'assistance macrofinancière pour les années 2019 et 2020 (+ 270 millions d'euros au total)**. Cette proposition a fait l'objet d'un accord politique dans le cadre de la révision du cadre financier 2014-2020 en juin 2017. Ceci conduit à réviser la programmation financière relative au provisionnement du fonds de garantie pour la période 2018-2020. Comme l'illustre le graphique ci-dessus, si le transfert du budget général devrait diminuer en 2018, compte tenu des décaissements effectués en 2016, celui-ci atteindrait 481 millions d'euros en 2020.

2. Un profil de risque en légère hausse couvert par un provisionnement accru du fonds de garantie

Aucune défaillance concernant un prêt accordé au titre de l'assistance macrofinancière n'a été enregistrée à ce jour. Depuis 2015, il a été

fait appel au Fonds de garantie relatif aux actions extérieures uniquement pour couvrir les défauts de paiement de la Syrie concernant des prêts consentis par la BEI¹.

Aussi les services de la direction générale pour les affaires économiques et financières (DG Ecfm) de la Commission européenne considèrent-ils le risque financier associé aux opérations d'assistance macrofinancière comme limité. Cette analyse est partagée par la direction générale du Trésor en France. Le risque financier est, en effet, contenu par plusieurs facteurs :

- tout d'abord, du point de vue de la Commission européenne, le fait que le pays bénéficiaire fasse l'objet d'un **programme du FMI** constitue une garantie importante quant à l'engagement du pays bénéficiaire à assainir ses finances publiques et, *in fine*, à rembourser ses créanciers. Ainsi, une suspension du programme du FMI ou le report d'une tranche d'aide par l'institution financière internationale conduit très souvent à un report d'une tranche d'assistance de l'Union européenne. Tel fut le cas, par exemple, pour la Géorgie en 2015 et pour l'Ukraine en 2016-2017 ;

- la Commission européenne mène sa propre **analyse de soutenabilité de la dette** ainsi qu'une **évaluation opérationnelle des circuits administratifs et financiers** du pays demandeur préalablement à toute proposition d'assistance. Les conclusions de l'évaluation opérationnelle peuvent parfois conduire à exiger certaines réformes de gestion des finances publiques dans le cadre des conditionnalités ;

- les **prêts consentis sont libellés en euros**, ce qui exclut le risque de change, sont décaissés par tranches soumises aux conditionnalités évoquées précédemment et, enfin, **versés directement à la banque centrale du pays bénéficiaire**.

Enfin, une étude menée par un consultant externe a conclu que le taux objectif de provisionnement de 9 % du Fonds de garantie pour les relations extérieures demeure adapté au niveau de risque actuel du portefeuille de prêt. Cependant, la Commission européenne a proposé en septembre 2016 la création d'un « **coussin de précaution** » (*buffer*) de 1 %, **conduisant de facto à un taux de provisionnement global de 10 %**. « *Afin de mieux protéger le budget d'un éventuel risque supplémentaire de défaut des opérations de financement de la BEI liée à la crise migratoire, tout excédent du Fonds de garantie qui dépassera, non plus 9 %, mais 10 % de l'encours de prêts sera reversé au budget* » selon l'exposé des motifs de la proposition de révision du règlement instituant le fonds de garantie². La Commission européenne reconnaît une légère augmentation de la prise de risque également sur le

¹ En 2015, il a été fait appel à 29 reprises au fonds de garantie pour un montant total de 225 millions d'euros.

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 instituant le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures, COM(2016) 582 final.

portefeuille de prêts de l'AMF. En particulier, la situation financière de l'Ukraine demeure précaire – sa dette extérieure atteignant 129 % du PIB en 2016 – malgré une reprise de l'activité économique en 2017 et un probable retour du pays sur les marchés internationaux de capitaux attendu par le FMI en 2017¹.

Au total, même si ses effets sont modestes et de court terme, l'AMF contribue effectivement à la stabilisation macroéconomique du voisinage de l'Union européenne, tout en représentant un faible risque financier pour le budget communautaire. Toutefois, cet instrument de l'action extérieure de l'Union ne saurait être évalué uniquement à l'aune de critères économiques. Comme le suggèrent les effets indirects de l'assistance relevés dans les évaluations *ex post*, la dimension politique de l'AMF n'est pas négligeable. Les objectifs de l'Union en la matière gagneraient certainement à être clarifiés.

¹ FMI, Third review under the the Extended Arrangement, avril 2017.

III. LE POIDS CROISSANT DES CONSIDÉRATIONS D'ORDRE POLITIQUE DANS LES OPÉRATIONS D'ASSISTANCE MACROFINANCIÈRE

Eu égard au constat d'une efficacité économique certes réelle mais faible, l'expansion de l'assistance macrofinancière sur le plan géographique comme sur le plan financier, conduit à évoquer la place grandissante des considérations politiques dans les décisions d'octroi d'assistance. Le flou juridique entourant cet instrument financier suggère, en effet, l'existence d'une marge de manœuvre importante des institutions de l'Union, et plus particulièrement de la Commission européenne qui assume la gestion directe de l'AMF.

L'exemple de la Moldavie, au profit de laquelle une assistance de 100 millions d'euros a été accordée début juin 2017, tend à confirmer cette interprétation. Cette étude de cas illustre également les dilemmes auxquels l'Union européenne est confrontée, en termes de degré d'exigence vis-à-vis du pays bénéficiaire ou de positionnement par rapport au FMI. Au terme de cette analyse, le présent rapport présente un ensemble de recommandations en vue de clarifier les conditions d'utilisation de l'assistance macrofinancière et, ainsi, de légitimer pleinement son action au service de la politique extérieure de l'Union.

A. UNE INTERPRÉTATION EXTENSIVE DES CONDITIONS ET DES MODALITÉS DE RECOURS À L'ASSISTANCE

Le flou juridique entourant l'assistance macrofinancière a conduit à un développement empirique des opérations d'assistance. Selon la Représentation permanente de la France à Bruxelles, cette situation apparaît aujourd'hui « sous-optimale » dans la mesure où elle conduit à s'interroger à chaque nouvelle proposition sur les mêmes aspects, sans nécessairement y apporter une réponse cohérente.

1. La question du périmètre géographique de l'intervention et du respect des conditions préalables

Lorsque l'on examine la liste chronologique des opérations d'assistance macro-financière décidées depuis 1990¹, on constate une extension progressive du périmètre géographique d'intervention. Par exemple, l'aide accordée à la Jordanie en 2016 s'inscrivait dans le contexte de l'afflux de réfugiés dans ce pays, à la suite du conflit frappant la Syrie. L'assistance à la République du Kirghizistan décidée en 2013 fut, quant à elle, justifiée par la Commission européenne par « *la force de l'élan*

¹ Voir supra.

pro-démocratique et de réforme économique » observée dans le pays et l'importance politique et économique de la région pour l'Union européenne¹.

De facto, il n'existe aucune liste de pays éligibles à l'assistance macrofinancière, l'accord interinstitutionnel de 2013 se contentant d'énumérer trois catégories de pays, en l'occurrence les pays candidats déclarés ou potentiels, les pays concernés par la politique européenne de voisinage et « d'autre pays » présentant une importance stratégique. Dès lors, l'Irak et l'Égypte ont récemment formulé des demandes d'assistance. Il appartient ensuite à la Commission européenne, destinataire des demandes d'aide, de déterminer si la présentation d'une proposition d'assistance est opportune et, sur cette base, aux co-législateurs d'adopter une décision au cas par cas.

Or « *l'AMF de l'UE ne respecte pas toujours les cinq principes [caractère exceptionnel, conditions politiques préalables, complémentarité, conditionnalité et discipline financière] que le Conseil Ecofin a adoptés en 1995² et qui devraient régir la politique de l'AMF aux pays tiers. Dans certains cas, par exemple, l'assistance est régulière et continue plutôt qu'exceptionnelle. Les conditions politiques préalables [proximité géographique de l'UE, plein respect des droits de l'homme et primauté du droit] ne sont pas toujours remplies* »³ d'après le rapport d'audit de la Cour des comptes européenne publié en 2002. Ce constat demeure valable pour un certain nombre d'opérations d'assistance. Par exemple :

- s'agissant de la **Jordanie**, au-delà de la question du périmètre géographique, le caractère exceptionnel de l'assistance tend à s'estomper dans la mesure où les 200 millions d'euros d'aide accordés en 2016 font suite à une première opération de 180 millions d'euros en 2013 et où le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne se sont déjà engagés à proposer une troisième assistance, d'un montant plus important⁴ ;

- en ce qui concerne la **Moldavie**, la situation économique et financière du pays au printemps 2017, certes précaire mais en amélioration par rapport aux années précédentes – avec une prévision de croissance réévaluée à 4,7 % pour 2017 par le FMI⁵ – ne semblait pas justifier une intervention financière urgente de l'Union. De plus, les témoignages de certains acteurs locaux peuvent conduire à s'interroger sur le plein respect des principes démocratiques et de l'État de droit.

¹ Commission européenne, Commission staff working document accompanying the report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of macrofinancial assistance to third-countries in 2016, SWD(2017) 233 final.

² Et réitérées dans la déclaration commune de 2013.

³ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 1/2002, op. cit., p. 121.

⁴ Commission européenne, Commission staff working document, SWD(2017) 233 final, op. cit., p. 11.

⁵ FMI, First reviews under the extended credit facility and extended fund facility arrangement, Republic of Moldova, avril 2017.

Aussi, en se fondant sur le point de vue de certains acteurs et notamment des États membres, on peut estimer qu'un trop large pouvoir d'appréciation est laissé à la Commission européenne en matière d'assistance macrofinancière.

2. L'arbitrage entre prêt et don

La forme de l'assistance accordée – prêt et/ou don – est un domaine d'interrogation récurrent en matière d'assistance macrofinancière. **Le montant de l'assistance dépend de trois facteurs** : le déficit de financement du pays demandeur estimé par le FMI, la part de ce déficit couverte par le FMI ou d'autres bailleurs internationaux et, enfin, les crédits restant disponibles sous les plafonds du cadre financier pluriannuel de l'Union. Les critères de Genval définis en 1995 fixaient le plafond de la participation de l'Union européenne à 60 % des besoins de financement extérieur résiduel pour les pays candidats ou potentiellement candidats et à un tiers pour les autres pays. Cependant, la déclaration commune de 2013 ne mentionne pas ces plafonds.

Pour la dernière opération d'assistance à la Moldavie, la Commission européenne indique que les 100 millions d'euros proposés – inférieurs aux 150 millions d'euros initialement envisagés – correspondent à 24,9 % du déficit de financement résiduel du pays, ce qui est « conforme aux pratiques courantes en matière de partage de la charge »¹ entre bailleurs. Dans les faits, « la Commission européenne et les services du FMI travaillent étroitement au stade amont des programmes de stabilisation macroéconomiques et **le montant des apports potentiels des AMF fait partie des calculs de bouclage des plans de financement par le FMI** »². Si la coopération entre la Commission européenne et le FMI mérite d'être saluée, cette situation peut conduire à s'interroger sur la valeur ajoutée de l'intervention européenne, voire sur son indépendance.

L'allocation de dons – en principe exceptionnelle – est un sujet plus sensible, comme l'ont montré les récents débats au sein du comité économique et financier du Conseil concernant la proposition d'assistance macrofinancière à la Moldavie. Les **critères d'octroi de dons**, définis par une méthodologie agréée par le Conseil en 2011³, sont :

- le niveau de développement économique et social du pays demandeur, mesuré par son **produit national brut (PNB) par habitant** et son **taux de pauvreté** ;
- la **soutenabilité de la dette** et la **capacité de remboursement**, mesurés par les indicateurs de dette publique et de dette extérieure.

¹ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil accordant une assistance macrofinancière à la République de Moldavie, COM(2017) 14 final.

² Direction générale du Trésor, réponse au questionnaire écrit de votre rapporteur spécial.

³ Commission européenne, Note to the Economic and Financial Committee for determining the use of grants in the EU macrofinancial assistance, janvier 2011.

Il ressort des éléments d'analyse fournis par la Commission européenne que la Moldavie remplit les critères d'éligibilité aux dons : avec un PNB par habitant de 2 200 dollars américains en 2015, il s'agit du pays le plus pauvre du voisinage européen ; en outre, ses ratios de dette ont récemment augmenté sous l'effet de la crise bancaire et de la dépréciation de la monnaie nationale, le leu (dette publique de 45 % et dette extérieure totale de 101 % du PIB en 2017). Pour motiver le versement de l'assistance en partie sous forme de don, la Commission européenne a également présenté l'argument de l'éligibilité du pays au programme de financement concessionnel du FMI, réservé aux pays les plus pauvres.

Il n'en demeure pas moins que le montant de don proposé - en l'occurrence 40 millions d'euros sur 100 millions d'euros - est fixé à la discrétion de la Commission européenne ; celui-ci est toutefois soumis à l'approbation du Conseil et du Parlement européen.

B. LE DIFFICILE POSITIONNEMENT POLITIQUE DES OPÉRATIONS D'ASSISTANCE DE L'UNION : L'EXEMPLE DE LA MOLDAVIE

L'actualité de la nouvelle proposition d'assistance macrofinancière à la République de Moldavie a conduit votre rapporteur spécial à s'intéresser plus particulièrement à cette opération et à se rendre en Moldavie pour y rencontrer les autorités locales, les représentants de la Commission européenne et de la société civile.

La situation économique et politique de ce petit pays enclavé entre la Roumanie et l'Ukraine met en lumière les difficultés et les paradoxes auxquels l'Union européenne peut être confrontée dans sa mission d'assistance.

Principales caractéristiques de la République de Moldavie

Nature du régime : République parlementaire
Président de la République : Igor Dodon (Parti socialiste)
Chef du gouvernement : Pavel Filip (Parti démocrate)

Superficie : 33 700 km²

Capitale : Chisinau (un peu plus de 800 000 habitants en 2015)

Monnaie : le leu (pl. lei) moldave (environ 1 euro = 22 lei)

Population : 3,5 millions dont Ukrainiens (8,5 %) ; Russes (6 %) ; Gagaouzes (4,5 %) ; Roms (3,5%) (recensement de 2004)

Croissance démographique (2014) : - 0,2 %

Indice de développement humain (Classement PNUD 2015) : 107ème rang (2014 : 114ème)

PIB (2015): 6,551 Mds USD (prévisions FMI pour 2016 : 6,3 Mds USD)

PIB par habitant PPA (2014) : 5 040 USD (Banque mondiale)

Taux de croissance (2015 et 2016) : -0.5% et + 4.1 % (+4,6% en 2014 +8,9% en 2013) –
prévision FMI 2017 : + 4.5%

Taux de chômage (2014) : 3,9 %

Taux d'inflation (2015) : 9,3% (prévision FMI 2016 +7.4%)

Solde budgétaire : (2015) : -3,9% du PIB(-1,8% 2014, - 1,8 % en 2013, - 2,1 % en 2012)

Balance commerciale (2014) : -292 M USD



Source : ministère des affaires étrangères et du développement international

1. L'Union européenne : premier pourvoyeur d'aide financière à la Moldavie

Petit pays agricole dépourvu de ressources naturelles, la Moldavie a souffert de l'effondrement de l'Union soviétique, qui a entraîné la perte d'une grande partie de ses débouchés commerciaux. Avec environ 30 % de sa population vivant sous le seuil de pauvreté, il s'agit du pays le plus pauvre du continent européen. De plus, les revendications sécessionnistes de la Transnistrie, région située le long de la frontière ukrainienne où sont concentrées les activités industrielles, ont des incidences économiques négatives.

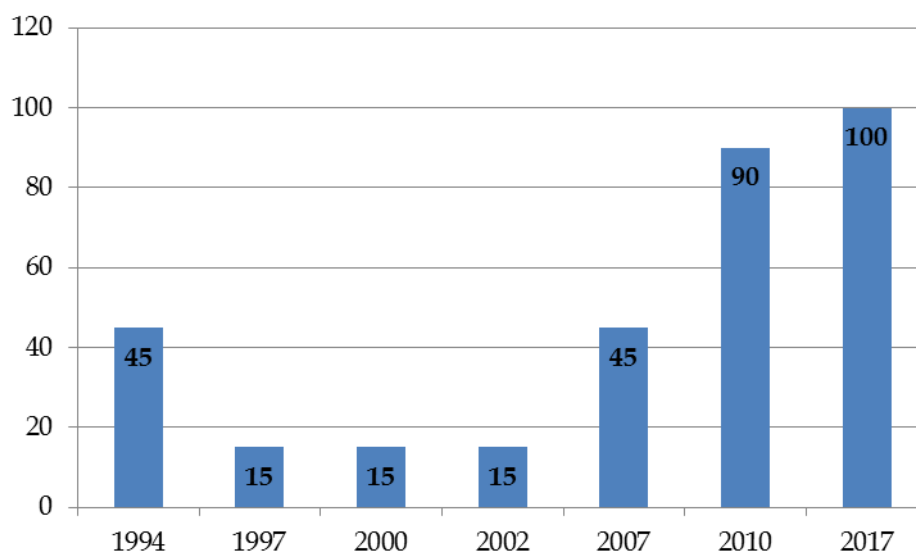
Depuis son indépendance en 1991, le pays est fortement soutenu par les institutions financières internationales, au premier rang desquelles le FMI et la Banque mondiale, et a bénéficié à six reprises de l'assistance financière de l'Union européenne entre 1994 et 2010. La Moldavie a également fait l'objet de plusieurs programmes d'appui budgétaire dans le cadre de l'instrument européen de voisinage¹ et s'est vue accordée des prêts de la BEI, faisant ainsi de l'Union européenne le premier donateur du pays. Par ailleurs, la Moldavie a conclu un accord d'association² avec l'Union européenne en 2014.

¹ Au total, dans le cadre de la politique européenne de voisinage, la Moldavie a bénéficié de **782 millions d'euros entre 2007 et 2015** ; le montant de l'aide (appui budgétaire et assistance technique) atteindrait **entre 610 et 746 millions d'euros au titre de la période 2014-2020**. Par ailleurs, depuis 2007, la BEI accordé des prêts pour un montant total de 608 millions d'euros.

² Cet accord d'association remplace l'accord de partenariat et de coopération entré en vigueur en 1998 et comprend un accord de libre-échange complet et approfondi et un programme d'association encourageant l'adoption d'un ensemble de réformes économiques.

Opérations d'assistance macrofinancière de l'Union européenne en faveur de la Moldavie

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne)

Confrontée à une dégradation de sa situation budgétaire et de sa balance des paiements sous l'effet conjugué d'une **fraude bancaire de grande ampleur en novembre 2014** et du ralentissement économique de certains de ses partenaires commerciaux (Ukraine et Russie), la Moldavie a présenté une **nouvelle demande d'assistance macrofinancière en août 2015**, réitérée en mars 2016, parallèlement à la négociation avec le FMI d'un nouveau programme et d'une facilité élargie de crédit d'un montant total de 161 millions d'euros pour une durée de trois ans.

La condition préalable d'un accord avec le FMI étant satisfaite¹, la Commission européenne a considéré que la demande moldave d'une septième assistance macrofinancière était justifiée au regard de son **besoin de financement extérieur estimé à 402 millions d'euros entre 2016 et 2018** – soit près de deux fois son déficit 2017. Ce besoin de financement provient du déficit de la balance courante, de l'amortissement de la dette qui atteindrait 582 millions de dollars par an, et de la nécessité de reconstituer les réserves de change². Cependant, le caractère urgent de cette aide est discutable, les autorités moldaves entendues par votre rapporteur spécial admettant que le versement d'une seule tranche d'aide d'ici la fin de l'année 2017 ne présenterait pas de difficulté majeure. De plus, les taux sur le marché

¹ Accord approuvé par le Conseil des gouverneurs du FMI approuvé le 7 novembre 2016.

² Par ailleurs, les contributions du FMI et de la Banque mondiale ne permettraient pas de diminuer le besoin de financement du pays au cours de la période considérée en raison des remboursements prévus au titre d'accords antérieurs.

domestique – atteignant 26 % début 2016 – sont redescendus à 6 % à la fin de l'année.

Le ministère des finances moldave souligne quant à lui l'importance de la part de don de l'assistance macrofinancière pour mettre en œuvre les réformes attendues par les bailleurs internationaux et l'Union européenne, notamment dans le secteur public. Le document de travail accompagnant la proposition d'assistance de la Commission européenne souligne toutefois, à juste titre, que la réforme des secteurs financier et bancaire constitue le principal défi à relever.

La fraude bancaire de novembre 2014

En novembre 2014 fut révélée la **disparition d'un milliard de dollars américains** de fonds de déposants dans un scandale de corruption impliquant les trois principales banques de Moldavie. N'étant plus en mesure de poursuivre leur activité, ces banques ont été placées sous un régime d'administration spéciale par la Banque centrale de Moldavie et ont fait l'objet d'un plan de sauvetage dont le coût est estimé à 13 % du PIB du pays.

Cette fraude bancaire massive a déclenché des manifestations publiques et a contribué à la forte instabilité politique du pays avec, notamment, la démission de trois gouvernements en un an et le remplacement du gouverneur de la Banque centrale.

Compte tenu des risques potentiels, **la Commission européenne et la Banque mondiale ont suspendu leurs programmes d'appui budgétaire en juillet 2015**. Selon la Cour des comptes européenne « *la situation du secteur bancaire a sérieusement remis en question l'intégrité des financements de l'UE dont le budget de l'État moldave a été crédité. Il est cependant impossible de prouver que les fonds de l'UE étaient spécifiquement concernés, puisqu'il ont été intégrés dans le budget général de l'État* »¹.

Malgré les « *importantes faiblesses* »² des circuits administratifs et financiers du pays relevées par le rapport d'évaluation opérationnelle de février 2016 et les « *carences du pays en matière de gouvernance* »³, la Commission européenne considère que l'assistance macrofinancière « *renforcerait la valeur ajoutée et l'efficacité de l'intervention financière globale de l'Union européenne* »⁴. Tout en admettant une certaine dégradation de la situation politique du pays au cours des dernières années, l'ambassadeur et chef de la délégation de l'Union européenne en Moldavie, M. Pirkka Tapiola, a estimé que sans assistance macrofinancière le gouvernement moldave ne serait ni incité, ni en mesure de poursuivre les réformes prescrites en matière de gouvernance des secteurs public, bancaire, énergétique et de lutte contre la corruption. Aussi cette nouvelle assistance de 100 millions d'euros

¹ Cour des comptes européenne, rapport spécial n°13, op. cit., p. 16.

² Exposé des motifs de la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil accordant une assistance macrofinancière à la République de Moldavie, COM(2017) 14 final, p. 6.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

semble-t-elle motivée aussi bien par des considérations financières que politiques, en vue d'éviter une détérioration de la situation du pays. D'après le FMI, le principal risque pesant sur les perspectives macroéconomiques de la Moldavie réside, en effet, dans « *le risque croissant de populisme* »¹.

2. Une stratégie européenne critiquée, voire jugée contre-productive

Si les décisions d'octroi d'assistance macrofinancière ont longtemps été consensuelles, la proposition de la Commission européenne de verser une nouvelle aide de 100 millions d'euros à la Moldavie a suscité certaines interrogations, voire des critiques, aussi bien à Bruxelles qu'à Chisinau.

Tout d'abord, compte tenu du contexte financier certes dégradé mais ne présentant pas un réel degré de gravité, la France a exprimé des réserves quant à l'opportunité de recourir à l'assistance macrofinancière et émis l'idée d' « *envisager une aide-programme ou une aide-projet, plus adaptées à la situation moldave* »².

Ensuite, l'absence de garantie d'indépendance du système judiciaire, le regain de corruption au sein de la classe politique et un projet de réforme du système électoral présenté par le parti démocrate au pouvoir ont suscité des doutes quant à la satisfaction par le gouvernement moldave des conditions préalables de respect des principes démocratiques et de l'État de droit. En réaction au projet d'introduction d'un mode de scrutin uninominal aux élections législatives, perçu comme une tentative du parti démocrate, crédité de 4 % dans les sondages électoraux, de demeurer au pouvoir, le Parti populaire européen (PPE) et l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE) ont ainsi publié **une déclaration commune appelant à un gel des crédits européens en faveur de la Moldavie** en cas d'adoption de ce projet. Dans un avis publié le 6 juin 2017, la Commission de Venise³ et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont indiqué qu' « *un tel changement majeur, bien qu'il constitue une prérogative souveraine du pays, n'était pas souhaitable pour le moment* »⁴.

Inquiets des dérives oligarchiques du pouvoir et de la collusion entre un président « pro-russe » et un gouvernement se revendiquant « pro-européen », certains acteurs locaux rencontrés par votre rapporteur spécial prônaient l'abandon du projet d'assistance macrofinancière. Selon

¹ FMI, *First reviews under the extended credit facility and extended fund facility arrangement, Republic of Moldova, avril 2017.*

² Direction générale du Trésor, *réponse au questionnaire écrit de votre rapporteur spécial.*

³ La Commission européenne pour la démocratie par le droit, également appelée Commission de Venise, est un organe consultatif du Conseil de l'Europe, composé d'experts indépendants en droit constitutionnel.

⁴ *Statement by the Spokesperson on the Venice Commission and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights' Opinion on a draft revision of the electoral legislation of the Republic of Moldova.*

eux, l'octroi d'une nouvelle aide de l'Union européenne desservirait les intérêts européens dans la mesure où celle-ci risquerait d'être interprétée par la population comme une forme de soutien à la corruption. Déplorant que l'Union européenne fasse l'objet d'une forme de « chantage géopolitique » de la part des autorités moldaves, le chef de la délégation de l'Union européenne en Moldavie a admis la nécessité d'adopter une approche plus stricte vis-à-vis de ce pays.

Les insuffisances relevées par la Cour des comptes européenne concernant la mise en œuvre du programme d'appui budgétaire pour le renforcement de l'administration publique¹ indiquent, en effet, que la conditionnalité n'avait pas été suffisamment exploitée par le passé, ce qui avait fortement limité les effets positifs de ce programme².

Dans ce contexte, à la demande du Conseil et du Parlement européen, la Commission européenne s'est engagée à définir des conditionnalités plus strictes et plus précises dans le cadre de la prochaine opération d'assistance. Les trois tranches d'aide devraient donc être assorties de 31 conditions au total, contre dix pour la précédente assistance, concernant les secteurs bancaire, assurantiel, énergétique, la gestion des finances publiques, la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent ainsi que le climat des affaires concourant à la mise en œuvre de l'accord de libre-échange complet et approfondi signé en juin 2014.

In fine, la proposition de décision accordant une assistance macrofinancière à la Moldavie a fait l'objet d'un **accord en trilogue le 6 juin 2017, autorisant ainsi l'adoption de la décision en première lecture**. En outre, en réaction au projet de loi de réforme électorale, le texte de compromis entre les trois institutions européennes comprend une déclaration commune rappelant que le respect de « *mécanismes démocratiques effectifs, notamment de systèmes parlementaires multipartites, des droits de l'homme et de l'État de droit* » est une condition préalable à l'assistance et devra faire l'objet d'une surveillance de la Commission européenne et du Service européen d'action extérieure tout au long du cycle de l'assistance³.

C. POUR UNE ASSISTANCE MACROFINANCIÈRE TRANSPARENTE ET SANS CONCESSION, AFFIRMANT LA SPÉCIFICITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE

La multiplication des demandes d'assistance macrofinancière adressées à la Commission européenne au cours des dernières années atteste de l'attractivité de cet instrument mais aussi de la possibilité pour l'Union européenne de jouer un rôle de premier plan, aux côtés des institutions

¹ Financé par l'Instrument européen de voisinage.

² Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 13, *op. cit.*, pp. 16 et suivantes.

³ Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, annexée au texte de compromis final.

financières de Bretton Woods. En ce qu'elle participe de la politique d'influence de l'Union européenne et contribue, certes modestement, à la stabilité financière de son voisinage, l'assistance macrofinancière mérite donc d'être poursuivie.

La légitimité et la plus-value de l'intervention européenne pourraient néanmoins être confortées, d'une part, en dotant l'assistance macrofinancière d'un régime juridique propre et, d'autre part, en renforçant la dimension politique des conditionnalités lorsque cela est jugé nécessaire.

1. Doter l'assistance macrofinancière d'un cadre juridique

L'assistance macrofinancière est aujourd'hui l'un des seuls instruments financiers de l'Union européenne dépourvu de régime propre juridiquement contraignant. Depuis l'échec des négociations de la proposition de règlement-cadre de 2011 au sujet de la procédure de décision – la Commission européenne proposant de remplacer la codécision par une procédure de comitologie afin d'accélérer les délais d'octroi – le *statu quo* perdure.

L'absence d'encadrement juridique précis est « sous-optimale » : en effet, la déclaration commune du Parlement européen et du Conseil de 2013 n'ayant qu'une valeur politique, ni la sécurité juridique du dispositif, ni la cohérence de l'intervention européenne ne sont garanties. De plus, cette situation alimente des interrogations récurrentes, qui peuvent être source de tensions entre institutions, et porter préjudice à l'adoption rapide des décisions d'assistance.

La présentation par la Commission européenne d'une nouvelle proposition de règlement-cadre définissant les grands principes d'intervention de l'assistance macrofinancière, la procédure de décision – à savoir la codécision – et les rôles respectifs de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil, serait donc la bienvenue.

Recommandation n° 1 : mieux encadrer juridiquement le recours à l'assistance macrofinancière grâce à l'adoption au niveau européen d'un règlement spécifique à cet instrument financier afin de renforcer la sécurité juridique et la cohérence de l'action extérieure de l'Union.

Le futur règlement-cadre devrait, en outre, confirmer le principe selon lequel l'assistance macrofinancière intervient de façon exceptionnelle, lorsqu'un État tiers rencontre de graves difficultés à court terme de balance des paiements ou un déficit budgétaire menaçant sa stabilité, et ce afin de préserver la spécificité de cet instrument, qui implique un versement direct de l'aide à la banque centrale du pays bénéficiaire. En-dehors de ces cas, il semble possible de recourir à un grand nombre d'autres programmes du

budget européen, comme l'instrument européen de voisinage (IEV), l'instrument de coopération au développement (ICD), voire le futur plan d'investissement extérieur.

Recommandation n° 2 : réserver effectivement l'assistance macrofinancière aux pays en grave difficulté financière nécessitant une intervention urgente et privilégier, dans les autres cas, le financement de projets ou de programmes d'action ciblés.

Enfin, l'adoption d'un règlement-cadre spécifique à l'assistance macrofinancière serait l'occasion de clarifier la méthodologie appliquée pour déterminer le montant d'assistance attribué sous forme de don et celui accordé sous forme de prêt.

Recommandation n° 3 : clarifier les modalités de partage entre les prêts et les dons accordés au titre de l'assistance macrofinancière.

2. Assumer la dimension politique de l'assistance macrofinancière en promouvant les valeurs de l'Union

Dès lors que l'assistance macrofinancière est censée « soutenir la politique extérieure de l'Union » et « aider les bénéficiaires à tenir leurs engagements à l'égard des valeurs [de] l'Union, notamment la démocratie, l'État de droit, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme, le développement durable et la lutte contre la pauvreté »¹, les objectifs politiques de certaines opérations d'assistance ainsi que les mesures attendues pour les atteindre gagneraient à être énoncés plus clairement.

Comme l'illustre l'exemple de la Moldavie, les conditions préalables d'ordre politique ne sont pas suffisantes, qui plus est en l'absence de régime juridiquement contraignant. L'adoption, en annexe du texte de compromis accordant l'assistance, d'une déclaration commune des trois institutions européennes appelant la Moldavie à suivre les recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE au sujet de son projet de réforme du système électoral marque une étape importante vers une meilleure prise en compte des valeurs définies à l'article 2 du traité sur l'Union européenne².

¹ ¹ Déclaration commune du Parlement européen et du Conseil annexée à la décision n° 778/2013/UE du 12 août 2013 accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à la Géorgie.

² « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une

Ainsi, selon le commissaire européen à la politique du voisinage, Johannes Hahn, « pour la première fois, [...] l'aide macrofinancière est liée aux exigences et aux normes de l'État de droit »¹. Même si ce lien est ténu, il a le mérite d'explicitier les attentes de l'Union européenne vis-à-vis du gouvernement moldave. Des conditions garantissant l'**indépendance du système judiciaire** ou la remise de l'**enquête concernant la fraude bancaire de 2014** auraient probablement pu être ajoutées. Le Premier ministre moldave, M. Pavel Filip, a quant à lui appelé l'Union à séparer « la partie technique de la partie politique »².

Enfin, l'introduction de conditions d'ordre politique – suffisamment précises, réalistes et en nombre limité – parmi les conditionnalités de décaissement des tranches d'aide serait un moyen d'accroître la valeur ajoutée de l'intervention européenne par rapport à celles du FMI et de la Banque mondiale. Comme l'ont relevé un grand nombre d'évaluations *ex post*, l'Union s'est souvent contentée de dupliquer ou de compléter les conditions du FMI. Aussi, la perception selon laquelle le FMI édicte les principales exigences, et qu'une fois ces dernières satisfaites, l'Union européenne suit, semble aujourd'hui prévaloir parmi les pays bénéficiaires.

Il convient donc d'affirmer la spécificité de l'assistance européenne pour que l'assistance macrofinancière, tout en répondant aux situations d'urgence, soit effectivement l'un des vecteurs du *soft power* de l'Union européenne.

Recommandation n° 4 : mieux préciser la conditionnalité de nature politique visant à prendre en considération la situation du pays au regard du respect des principes démocratiques, de l'État de droit ou des droits de l'homme, en vue de compléter les conditionnalités économiques et financières définies dans le protocole d'accord entre la Commission européenne et le pays bénéficiaire.

En complément ou alternativement à la précédente recommandation, le futur règlement-cadre régissant les opérations d'assistance macrofinancière pourrait prévoir une clause de suspension, voire d'annulation de l'aide dans l'hypothèse où certaines « lignes rouges », remettant en cause les conditions préalables d'ordre politique, seraient franchies. Tout projet de réforme portant manifestement atteinte à l'indépendance de la justice ou la révélation d'une grave affaire de corruption devraient, en particulier, appeler une réaction ferme de l'Union européenne. Cependant, l'objet d'une telle cause ne serait pas uniquement de

société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

¹ Bulletin quotidien Europe du 22 juin 2017.

² Ibid.

sanctionner mais plutôt d'inciter au respect des valeurs de l'Union européenne.

Recommandation n° 5 : prévoir une nouvelle clause de suspension, voire d'annulation, du versement de l'assistance en cas de menace pour l'indépendance du système judiciaire ou de révélation d'un fait majeur de corruption dans le pays bénéficiaire.

Enfin, l'affirmation de la dimension politique de l'assistance macrofinancière pourrait passer par un renforcement des pouvoirs de contrôle des États membres. À l'heure actuelle, après l'adoption d'une décision accordant une assistance, sa mise en œuvre est assurée par la Commission européenne qui négocie le protocole d'accord avec les autorités du pays bénéficiaire et procède au suivi de l'opération. Assistée par un comité composé de représentants des États membres dans le cadre de la « comitologie », la Commission européenne est tenue de recueillir l'avis de ce comité uniquement dans deux cas : pour adopter le protocole d'accord ou pour procéder à la réduction, à la suspension ou à l'annulation de l'aide.

En revanche, les représentants des États membres ne sont pas saisis formellement des résultats de l'évaluation des conditionnalités et ne peuvent aller à l'encontre d'une décision de la Commission de procéder à un décaissement. Cette situation peut sembler contestable au regard des enjeux politiques et financiers croissants de l'assistance macrofinancière.

Il est donc proposé que **le comité de représentants des États membres existant puisse également émettre un avis sur chaque tranche de décaissement d'assistance**. Cet avis serait rendu **selon la procédure d'examen de la comitologie**, ce qui signifie qu'en cas d'avis négatif, adopté à la majorité qualifiée, la Commission ne pourrait adopter son projet de décision ou bien devrait le transmettre au comité d'appel¹. En l'absence d'avis exprimé à la majorité qualifiée, la Commission européenne pourrait adopter le projet de décision². Cette procédure semble suffisamment équilibrée pour permettre de geler un décaissement en cas de désaccord majeur entre la Commission européenne et les États membres, sans alourdir outre mesure la gestion de l'assistance macrofinancière.

¹ Voir le règlement n° 182/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

² Sauf en cas d'opposition à la majorité simple des membres.

Recommandation n° 6 : renforcer les pouvoirs de contrôle des États membres durant la phase de mise en œuvre des assistances, en leur conférant un pouvoir de décision sur chaque décaissement dans le cadre du comité existant chargé d'assister la Commission européenne dans ses compétences d'exécution (« comitologie »).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 28 juin 2017, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de M. François Marc, rapporteur spécial, sur l'assistance macrofinancière de l'Union européenne aux pays tiers.

M. François Marc, rapporteur spécial « Affaires européennes ». – Les premières années du cadre financier 2014-2020 de l'Union européenne ont été marquées par le besoin urgent de répondre à la crise des réfugiés et, plus généralement, par la volonté de renforcer le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers. Dans le cadre de la révision à mi-parcours du cadre financier, il a ainsi été proposé d'augmenter les crédits de divers instruments dédiés à l'action extérieure de l'Union européenne, dont ceux de l'assistance macrofinancière aux pays tiers.

L'assistance macrofinancière a vocation à répondre à des besoins exceptionnels de financement extérieur des pays qui sont « *politiquement, économiquement et géographiquement proches de l'Union européenne* », en leur accordant des prêts ou des dons.

Depuis la première opération d'assistance en faveur de la Hongrie en 1990, plus de 63 assistances ont été décidées en complément des programmes du Fonds monétaire international. Le périmètre géographique des interventions s'est étendu et le montant des prêts accordés a fortement augmenté.

Dans ce contexte, j'ai jugé opportun de consacrer ma mission annuelle de contrôle à l'assistance macrofinancière. Il se trouve que ce sujet a fait l'objet d'une actualité au cours des derniers mois puisque le Parlement européen et le Conseil ont examiné une proposition d'assistance de 100 millions d'euros à la Moldavie. C'est la raison pour laquelle j'ai complété les auditions réalisées à Paris et à Bruxelles par un déplacement à Chisinau, la capitale de la Moldavie, afin de mieux comprendre les enjeux de l'assistance de l'Union européenne.

Au terme de ces travaux, trois grands constats peuvent être tirés. Premièrement, l'assistance macrofinancière s'est fortement développée à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique, et ce en dehors d'un cadre juridiquement contraignant. Il s'agit donc d'un instrument particulièrement souple, qui fait figure d'hybride entre les programmes de prêt de l'Union à ses États membres et les aides aux pays du voisinage. Le budget de l'Union européenne dispose de ses propres instruments directs d'action extérieure – instrument européen de voisinage, instrument de préadhésion, ou encore instrument de coopération au développement. Par ailleurs, des garanties

sont accordées par le budget communautaire à un certain nombre de dispositifs – plan Juncker, mécanisme européen de stabilisation financière, assistance à la balance des paiements des pays non membres de la zone euro. En dehors du budget de l'Union, il faut citer le mécanisme européen de stabilité, autonome, qui dispose d'une capacité de prêt à hauteur de 500 milliards d'euros. L'assistance macrofinancière vient compléter cette panoplie d'instruments et fait l'objet d'un provisionnement du fonds de garantie pour les actions extérieures.

Au début des années 1990, les premières opérations d'assistance macrofinancière se sont concentrées dans le voisinage proche, à l'est de l'Union : en Hongrie, en Tchécoslovaquie, en Bulgarie, en Roumanie et dans les États baltes. Ensuite, à partir de 1994, une deuxième série d'opérations d'assistance concerna les États nouvellement indépendants de l'ancienne Union soviétique, notamment l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie, la Géorgie et l'Arménie et, à la suite des guerres en ex-Yougoslavie, les Balkans occidentaux.

Plus récemment, des prêts ont été accordés aux pays du bassin méditerranéen, en particulier à la Jordanie en 2013 et en 2016 et à la Tunisie, en 2014 et en 2016.

Cette extension fut possible grâce au faible degré d'encadrement juridique de l'assistance macrofinancière. Contrairement à la plupart des autres instruments financiers, aucun règlement ne définit les règles générales d'intervention de l'assistance macrofinancière. Une liste de critères a simplement été établie par le Conseil en 1995 : en principe, l'assistance macrofinancière est un instrument « *de nature exceptionnelle, non lié et sans affectation particulière* », destiné à rétablir la viabilité financière des pays candidats à l'adhésion, déclarés ou potentiels, des pays concernés par la politique de voisinage ou « d'autres pays tiers présentant une importance stratégique pour l'Union » ; par ailleurs, les pays demandeurs doivent remplir plusieurs conditions, dont la conclusion d'un accord préalable avec le FMI, le respect de « *mécanismes démocratiques effectifs* » ; enfin, ils doivent mettre en œuvre de façon satisfaisante les mesures de politique économique négociées avec la Commission européenne.

Cette liste de critères n'a pas de caractère juridiquement contraignant. Dès lors, chaque opération fait l'objet d'une analyse au cas par cas par la Commission européenne et doit ensuite être adoptée par le Parlement européen et le Conseil.

Depuis 2014, plusieurs opérations d'assistance de grande ampleur ont été décidées : 2,8 milliards d'euros de prêts ont été accordés à l'Ukraine ; 500 millions d'euros en faveur de la Tunisie et 200 millions d'euros au profit de la Jordanie en 2016.

Ainsi, l'assistance macrofinancière a changé de dimension au cours des dernières années : le montant total d'assistance décaissée devrait atteindre le niveau record de 1,9 milliard d'euros en 2017 pour un encours total de prêts de 4,6 milliards d'euros à la fin de l'année, contre 565 millions d'euros fin 2013.

Deuxièmement, l'assistance macrofinancière a un impact macroéconomique positif, même si celui-ci est limité. Les évaluations *ex post* disponibles concluent que l'intervention de l'Union européenne a effectivement contribué à la stabilisation macroéconomique à court terme dans la plupart des pays bénéficiaires. Par exemple, l'assistance macrofinancière a permis d'atténuer les effets récessifs de la crise économique et financière de 2008 en Moldavie et en Arménie. En l'absence d'assistance, leurs PIB respectifs auraient été inférieurs de 1,1 % et de 0,6 % en 2011.

Dans quelques rares cas, aucun impact macroéconomique n'a été observé, par exemple en Bosnie-Herzégovine en raison du déblocage tardif de l'assistance dans un contexte où le pays aurait lui-même pu lancer une émission obligataire, ou encore au Liban en raison du faible montant accordé (40 millions d'euros).

En matière de réformes structurelles, les résultats sont mitigés. Le décaissement de chaque tranche de prêt ou de don est en effet soumis au respect d'un certain nombre de conditions, négociées en amont entre la Commission européenne et le pays bénéficiaire. En règle générale, on observe que des progrès ont été accomplis en matière de gestion des finances publiques et dans les secteurs bancaire et financier. Ainsi, le système bancaire a fait l'objet de réformes en Arménie, en Roumanie, en Macédoine, en Serbie et en Albanie au début des années 2000, sous l'impulsion des opérations d'assistance. Les conditionnalités négociées par l'Union européenne ont également permis d'accélérer l'adoption de certaines réformes en Géorgie.

Toutefois, ces conditionnalités présentent des insuffisances : tout d'abord, il est fréquent que certaines conditions de décaissement soient satisfaites avant même la signature du protocole d'accord, ce qui conduit à s'interroger sur le niveau d'exigence fixé par la Commission européenne. Ensuite, il existe bien souvent un écart entre la satisfaction formelle de certaines conditions – grâce à l'adoption d'une nouvelle loi ou la création d'une structure administrative – et leur mise en œuvre sur le terrain, par manque de moyens ou de volonté politique. Enfin, certaines conditionnalités de l'assistance macrofinancière sont généralement très similaires aux prescriptions du FMI. Cela atteste de la très bonne coordination entre la Commission européenne et le FMI, mais soulève aussi la question de la valeur ajoutée de l'intervention européenne.

Du point de vue de l'Union européenne, l'assistance macrofinancière a un coût modéré, dans la mesure où elle est accordée principalement sous forme de prêts ; 261 millions d'euros de dons ont été versés entre 2007 et 2013 (soit 47 % du total des versements) et 58 millions d'euros (1 %) entre 2014 et 2017.

Les fonds prêtés sont levés sur les marchés internationaux par la Commission européenne et garantis par le budget communautaire ; la Commission rétrocède ensuite intégralement ses conditions de financement favorables au pays bénéficiaire.

De plus, le risque financier pour le budget de l'Union européenne est relativement faible : aucun défaut de paiement n'a été observé à ce jour et chaque prêt donne lieu à un provisionnement d'environ 9 %, versé du budget général vers un fonds de garantie spécifique.

Ainsi, l'assistance macro-financière a un impact non négligeable mais d'une ampleur relativement modeste.

Troisièmement, on observe que les considérations d'ordre politique jouent un rôle croissant. Ainsi, les critères de localisation géographique ou encore de gravité de la situation financière du pays une assistance ont pu être interprétés de façon extensive. Par exemple, un prêt de 30 millions d'euros fut accordé au Kirghizistan en 2013 pour soutenir « *la force de l'élan prodémocratique et de réforme économique* », tandis que la nouvelle proposition d'assistance de 100 millions d'euros à la Moldavie, dont 40 millions sous forme de don, ne semblait pas répondre au caractère d'urgence généralement requis.

Par ailleurs, certains États membres jouent un rôle de relai auprès de la Commission européenne pour soutenir des opérations d'assistance en faveur de pays tiers avec lesquels ils entretiennent des liens forts, par exemple la France avec la Tunisie ou la Roumanie avec la Moldavie.

Le cas de la Moldavie illustre également les dilemmes auxquels l'Union européenne est parfois confrontée dans sa volonté de soutenir le processus de réforme économique et politique.

L'Union européenne est le premier donateur de ce petit pays de 3,5 millions d'habitants - contre 5 millions au lendemain de l'indépendance - enclavé entre la Roumanie et l'Ukraine. Pour autant, sa stratégie est critiquée, voire jugée contre-productive, par certains acteurs qui dénoncent l'absence d'indépendance du système judiciaire, le regain de corruption au sein de la classe politique et la récente tentative de réforme du système électoral dans un sens favorable au parti démocrate au pouvoir.

La Commission européenne considère qu'en l'absence d'aide, les autorités moldaves ne pourront pas poursuivre les réformes engagées, en particulier pour assainir le système bancaire à la suite du « scandale du milliard » de dollars disparus en 2014 dans le cadre d'une fraude bancaire

massive. Or, du point de vue de certains acteurs, le versement de cette aide risque d'être interprété comme un cautionnement des pratiques du parti au pouvoir, dirigé par un oligarque, et ainsi de diminuer la confiance accordée par la population à l'Union.

L'octroi d'une nouvelle assistance de 100 millions d'euros a donc suscité un débat de fond au Parlement européen, certains députés appelant à un gel de l'aide en cas de poursuite du projet de transformation du mode de scrutin. En définitive, cette assistance a été approuvée en première lecture le 6 juin dernier et a été assortie d'une déclaration commune appelant la Moldavie à suivre les recommandations de la commission de Venise concernant la réforme du système électoral. Faute de quoi, l'Union ne devrait plus s'engager plus avant.

En conclusion, partant de ces constats, il me semble que la légitimité et la plus-value de l'assistance macro-financière pourraient être confortées de deux manières : d'une part, en dotant cet instrument d'un régime juridique propre afin de mieux encadrer ses critères et ses modalités d'intervention ; d'autre part, en renforçant la dimension politique des conditionnalités ainsi que le pouvoir de contrôle des États membres.

Une première série de recommandations concerne donc l'encadrement juridique de l'assistance macrofinancière.

Tout d'abord, l'adoption d'un règlement-cadre définissant les grands principes d'intervention et les rôles respectifs de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil est nécessaire pour renforcer la sécurité juridique de l'instrument et la cohérence de l'action extérieure de l'Union. En 2011, une tentative a été faite pour édicter un règlement-cadre, sans que celle-ci aboutisse, faute d'accord. Ce futur règlement-cadre devrait affirmer le caractère exceptionnel de l'assistance macrofinancière, l'idée étant de la réserver aux pays en proie à de graves difficultés financières et, dans les autres cas, d'avoir recours à d'autres programmes du budget européen comme l'instrument européen de voisinage, l'instrument de coopération au développement ou le futur « volet externe » du plan Juncker. L'adoption d'un règlement-cadre serait également l'occasion de clarifier les modalités de partage entre les prêts et les dons.

Enfin, les trois recommandations suivantes ont pour but d'affirmer la dimension politique de l'assistance macrofinancière.

Dès lors que l'assistance macro-financière a vocation à « *soutenir la politique extérieure de l'Union* » et à « *aider les bénéficiaires à tenir leurs engagements à l'égard des valeurs de l'Union* », les objectifs politiques des opérations d'assistance et les mesures attendues pour les atteindre gagneraient à être énoncés plus clairement. Je recommande donc de préciser la conditionnalité de nature politique afin de mieux prendre en considération la situation du pays et, ainsi, de compléter les conditionnalités économiques

et financières. De telles conditions me semblent d'autant plus utiles dans la perspective de futures opérations, des discussions ayant notamment été entamées avec la Biélorussie.

Une clause explicite de suspension voire d'annulation de l'assistance pourrait également être introduite en cas de menace pour l'indépendance du système judiciaire ou de fait majeur de corruption. L'objet d'une telle clause ne serait pas tant de sanctionner que de dissuader les pays bénéficiaires de toute mesure ne respectant pas les valeurs de l'Union européenne.

Enfin, compte tenu des enjeux financiers et politiques croissants de l'assistance macrofinancière, il serait opportun de renforcer les pouvoirs de contrôle des États membres durant la mise en œuvre des opérations. Aujourd'hui, les représentants des États membres ne sont pas saisis formellement des évaluations du respect des conditionnalités effectuées par la Commission européenne et ne peuvent s'opposer à une décision de décaissement d'une tranche d'assistance. Le groupe dit de « comitologie » compétent en matière d'assistance macrofinancière pourrait donc être consulté par la Commission européenne avant chaque décaissement. Conformément à la procédure d'examen, il ne pourrait s'opposer qu'à la majorité qualifiée.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je note qu'en Moldavie, le revenu minimum mensuel est de 96 euros.

Les prêts se font-ils au profit des banques centrales ? À quel taux ? Indépendamment des mécanismes de la Banque centrale européenne ?

M. Claude Raynal. – Il me semble que l'objet de cette assistance est assez proche du rôle traditionnel du FMI. La Commission européenne dispose-t-elle d'une capacité d'expertise et de suivi aussi forte que le FMI ? Il a été indiqué l'absence de défaut de paiement. Cependant, les prêts d'un montant élevé sont très récents, la plupart ayant été accordés à partir de 2014. Cela ne dit rien de la suite.

Enfin, j'apprécie tout particulièrement la première recommandation, qui me semble quelque peu contradictoire avec l'objet même du fonds : actuellement, l'assistance macro-financière est souple, laissée au libre arbitre politique.

M. François Marc. – La Moldavie est en effet le pays le plus pauvre d'Europe. Il faut donc aider ce pays à s'en sortir, à condition que celui-ci apporte des garanties quant à son évolution démocratique, au respect de l'état de droit et à la transparence de son système financier – c'est tout de même 1 milliard d'euros qui a disparu de la circulation ! Si ces exigences ne sont pas satisfaites, on pourra difficilement poursuivre l'assistance.

La banque centrale de chaque pays est destinataire des prêts ou des dons accordés par l'Union européenne. Les taux sont ceux auxquels la Commission européenne a emprunté sur les marchés, le coût étant supporté

par le pays destinataire. Ainsi, en janvier 2015, la Géorgie a emprunté, par l'intermédiaire de l'Union, 10 millions d'euros sur 15 ans, au taux fixe de 0,519 %. En juillet 2015, l'Ukraine a bénéficié d'un prêt de 600 millions d'euros sur cinq ans, au taux de 0,25 %, dans le cadre de la troisième opération d'assistance. Ces taux sont bien inférieurs à ce qu'ils seraient si ces pays avaient dû se passer de l'intermédiation de l'Union.

En ce qui concerne le rôle du FMI, cette question revient régulièrement. L'intervention de ce dispositif n'est possible qu'en association avec le FMI. Le rôle de ce dernier s'inscrit dans un objectif de redressement à moyen et long termes de ces pays, alors que l'aide apportée par l'Europe est ponctuelle et vise à redresser à court terme une situation financière dégradée.

Certains bénéficiaires de ces aides ont vocation à intégrer l'Union européenne et le fait que celle-ci soit associée à la remise à flot des finances de ces pays peut être bien perçue par leurs opinions publiques et ainsi faciliter l'adhésion populaire à l'idée de leur intégration.

Concernant les aides à la Jordanie ou à la Tunisie, elles s'inscrivent dans une problématique géopolitique plus large.

Ma première recommandation ne concerne pas uniquement les critères d'intervention. Elle répond également à une exigence de clarification des compétences entre les institutions. Les différents États membres de l'Union européenne sont confrontés aux mêmes problématiques. Le travail d'évaluation du dispositif européen soulève des questions sur la cohérence et la légitimité de certaines formes d'intervention.

Je vous renvoie aux interrogations du Parlement européen sur la Moldavie. Un règlement-cadre apporterait de la cohérence et permettrait de clarifier les critères de décision. Il me paraît donc souhaitable d'aller dans le sens que nous prônons.

La commission a donné acte de sa communication à M. François Marc, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

AUDITIONS À PARIS

Direction générale du Trésor

- M. Thomas REVIAL, sous-directeur à la sous-direction des affaires européennes ;
- Mme Shanti BOBIN, chef du bureau Europe 3 ;
- M. Bertrand NORA, adjoint à la cheffe du bureau Europe 3.

Ambassade d'Ukraine en France

- M. Oleg SHAMSHUR, Ambassadeur ;
- M. Serhii SHABLII, premier secrétaire ;
- Mme Daria DMYTRUK, troisième secrétaire.

Ambassade de Tunisie en France

- M. Abdelaziz RASSAA, Ambassadeur ;
- M. Lassaad BOUTARA, ministre conseiller.

Ambassade de Géorgie en France

- M. Besarion JGHENTI, chargé des affaires économiques.

DÉPLACEMENTS

À Bruxelles

Parlement européen

- M. Sorin MOISA, député européen.

Commission européenne - Direction générale pour les affaires économiques et financières (DG Ecfm)

- Mme Elena FLORES, directrice des relations internationales et de la gouvernance globale ;
- M. Heliodoro TEMPRANO ARROYO, chef d'unité « pays du voisinage et assistance macrofinancière » ;
- M. Dirk LENAERTS, chef de secteur « assistance macrofinancière ».

Service européen d'action extérieure (SEAE)

- M. Dirk SCHUEBEL, chef de division Partenariat oriental ;
- Mme Ulla HAKANEN, chargée de mission pour l'Ukraine ;
- M. Rodolphe RICHARD, chargé de mission pour la Moldavie.

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

- M. Étienne OUDOT DE DAINVILLE, ministre conseiller pour les affaires économiques ;
- M. Morgan LARHANT, conseiller affaires économiques et financières.

En Moldavie

Membres du Gouvernement

- Mme Maria CARAUS, vice-ministre des finances ;
- Mme Daniela MORARI, vice-ministre des affaires étrangères.

Ambassade de France en Moldavie

- M. Pascal VAGOGNE, Ambassadeur ;
- M. Jérémie PETIT, premier conseiller ;
- M. Julien GEBEL, conseiller financier adjoint à l'ambassade de France à Moscou.

Banque nationale de Moldavie

- M. Vladimir MUNTEANU, premier vice-gouverneur ;
- Mme Cristina HAREA, vice-gouverneure.

Banque mondiale

- M. Alex KREMER, représentant de la Banque mondiale en Moldavie.

Délégation de l'Union européenne en Moldavie

- M. Pirkka TAPIOLA, ambassadeur, chef de la délégation.

Partis politiques

- Mme Zinaida GRECEANII, présidente du parti socialiste ;
- Mme Maia SANDU, présidente du parti Action et solidarité (PAS) ;
- M. Vadim PISTRIMCIUC, parti libéral démocrate (PLDM) ;
- M. Andrei NASTASE, plate-forme Dignité et Vérité.

Groupe Société générale - Mobiasbanca

- M. Antoine GABIZON, président.

Groupes de réflexion moldaves

- M. Adrian LUPUSOR (Expert Grup) ;
- M. Arcadie BARBAROSIE (IPP) ;
- M. Veaceslav NEGRUTA (Expert Grup, ancien ministre des finances) ;
- M. Adrian ERMURACHI (Institut des politiques et réformes européennes).