



Bruxelles, le 3.9.2007
COM(2007) 493 final

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

**Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen
sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2006**

{SEC(2007) 1083}

TABLE DES MATIÈRES

Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2006	1
1. Introduction.....	3
2. PRÉSENTATION.....	3
2.1. <i>Historique</i>	3
2.2. <i>Assistance macrofinancière en 2006</i>	4
2.2.1. Nouvelles décisions.....	4
2.2.2. Décaissements.....	4
2.3. <i>Synthèse des opérations les plus récentes dans les pays bénéficiaires</i>	5
2.3.1. Balkans occidentaux.....	5
2.3.2. Nouveaux États indépendants.....	5
3. Répartition géographique et évaluations de l'assistance macrofinancière	7
3.1. <i>Répartition géographique</i>	7
3.2. <i>Évaluations</i>	7
3.2.1. Arménie.....	7
3.2.2. Roumanie	7
3.2.3. Ancienne République yougoslave de Macédoine	8
3.3. <i>Amélioration de la gestion financière dans les pays bénéficiaires: évaluations pratiques</i>	8

1. INTRODUCTION

Le présent rapport offre un aperçu général de l'assistance macrofinancière de la Communauté européenne (CE) aux pays tiers, et notamment un historique, un résumé des opérations effectuées en 2006, des informations concernant les toute dernières opérations réalisées dans les Balkans occidentaux et les nouveaux États indépendants (NEI), ainsi que des tableaux statistiques des différentes opérations effectuées depuis 1990.

Le présent rapport tient compte des dernières tendances relatives aux opérations macrofinancières de la CE ainsi que des résultats des trois évaluations ex-post effectuées respectivement en 2005 et 2006. L'objectif de ces évaluations est d'apprécier l'impact sur les principaux aspects du processus de stabilisation économique et la mise en œuvre des réformes structurelles dans les pays bénéficiaires. Les progrès réalisés dans ce domaine reflètent également la mesure dans laquelle les conditions de politique économique attachées à l'assistance macrofinancière de la CE sont respectées. De plus, deux nouvelles évaluations ex-post sont en cours. Les rapports définitifs devraient être disponibles fin 2007.

De plus, en ce qui concerne la recommandation émise par la Cour des comptes dans son rapport spécial de mars 2002 sur l'amélioration de la gestion financière dans les pays bénéficiaires, la Commission effectue depuis 2004, avec l'aide d'un cabinet d'audit, des évaluations pratiques des circuits financiers, et elle contrôle l'organisation liée à l'assistance macrofinancière dans chaque pays bénéficiaire. Les conclusions de ces évaluations sont dûment prises en compte dans l'élaboration des conditions politiques liées à la mise en œuvre de cette assistance.

Le présent rapport est présenté conformément aux décisions du Conseil concernant l'octroi, par la Communauté, d'une assistance macrofinancière ou d'une aide financière exceptionnelle à des pays tiers et fait suite aux rapports des années précédentes. Un rapport plus détaillé (document de travail des services de la Commission SEC (2007...) contenant des informations économiques et financières relatives aux pays bénéficiaires est également publié.

2. PRÉSENTATION

2.1. Historique

L'assistance macrofinancière communautaire, qui appuie les efforts de réforme politique et économique des pays bénéficiaires, est mise en œuvre en association avec les programmes de soutien du FMI et de la Banque mondiale. Elle obéit à une série de principes, confirmés par le Conseil dans ses conclusions du 8 octobre 2002, qui mettent l'accent sur le caractère exceptionnel de l'aide, sa complémentarité avec les fonds apportés par les Institutions financières internationales (IFI) et le respect de conditions de politique macroéconomique. L'assistance macrofinancière de la Communauté a notamment soutenu les efforts déployés par les pays bénéficiaires pour mener à bien des réformes économiques et structurelles. En coordination étroite avec le FMI et la Banque mondiale, elle a encouragé la poursuite de politiques

adaptées aux besoins spécifiques de ces pays, dans le but général de stabiliser leur situation financière et de mettre en place des économies de marché.

2.2. Assistance macrofinancière en 2006

Entre 2000 et 2006, dix-sept décisions ont été approuvées, soit un montant total de 960 millions d'euros. Le Conseil a adopté treize décisions d'assistance en faveur des pays des Balkans (ancienne République yougoslave de Macédoine, Bosnie-et-Herzégovine, la Serbie-et-Monténégro incluant le Kosovo et l'Albanie), ce qui en fait les principaux bénéficiaires de l'AMF (783 millions d'euros reçus sur 960 millions).

2.2.1. Nouvelles décisions

Deux décisions ont été adoptées par le Conseil en 2006.

Le 24 janvier, le Conseil a décidé (2006/41/CE) d'accorder à la Géorgie une aide macrofinancière d'un montant maximal de 33,5 millions d'euros sous forme de dons.

Le 30 novembre, le Conseil a décidé (2006/880/CE) d'accorder au Kosovo une aide macrofinancière¹ d'un montant maximal de 50 millions d'euros sous forme de dons.

De plus, la Commission a adopté le 9 octobre 2006 une proposition visant à attribuer à la Moldavie une aide macrofinancière d'un montant maximal de 45 millions d'euros (sous forme de dons uniquement). Cette proposition a été présentée au Conseil, qui l'a adoptée le 16 avril 2007 (2007/259/CE).

2.2.2. Décaissements

En 2006, les décaissements au titre de l'assistance macrofinancière se sont élevés à 61 millions d'euros, dont 42 millions d'euros sous forme de dons en faveur de l'Albanie (13 millions d'euros), du Tadjikistan (7 millions) et de la Géorgie (22 millions, en deux tranches de 11 millions d'euros).

L'aide octroyée sous forme de prêts s'est élevée à 10 millions d'euros pour la Bosnie-et-Herzégovine et à 9 millions d'euros pour l'Albanie.

¹ Selon le statut défini par la résolution 1244/99 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies.

2.3. Synthèse des opérations les plus récentes dans les pays bénéficiaires

2.3.1. *Balkans occidentaux*

Une opération d'AMF d'un montant de 60 millions d'euros en faveur de la **Bosnie-et-Herzégovine** approuvée par le Conseil le 5 novembre 2002 (et modifiée par le Conseil le 7 décembre 2004) a pris fin en février 2006, avec le versement des 10 millions d'euros correspondant au volet «prêt» de la dernière tranche. L'aide correspondant au volet «don» avait déjà été versée en 2005, le pays ayant rempli les conditions nécessaires à cet effet.

L'assistance en faveur de la Serbie-et-Monténégro d'un montant maximal de 200 millions d'euros (120 millions sous forme de dons et 80 millions sous forme de prêts), approuvée par le Conseil des ministres le 5 novembre 2002 et le 25 novembre 2003, a pris fin le 30 juin 2006. Dans le cadre de cette aide, 155 millions d'euros (100 millions sous forme de dons et 55 millions sous forme de prêts) avaient été versés en quatre tranches avant 2006. La composante «prêts» de la quatrième tranche de 15 millions d'euros n'a pas pu être versée au premier semestre 2006 comme prévu, les autorités n'ayant pas rempli avant la date butoir du 30 juin 2006 les conditions juridiques requises pour le versement. En juillet, alors que le Monténégro venait d'obtenir son indépendance, la Commission a notifié officiellement aux autorités monténégrines et serbes sa décision de ne pas verser la cinquième et dernière tranche de cette aide (d'un montant de 30 millions d'euros, 20 millions sous forme de dons et 10 millions sous forme de prêts) en raison de la nette amélioration, en 2006, de la situation financière extérieure des deux pays. Ce sont ainsi 45 millions d'euros qui ont été annulés.

L'opération d'AMF d'un montant de 25 millions d'euros en faveur de l'Albanie, qui avait été lancée en 2004, s'est également achevée en 2006. En ce qui concerne la première tranche, la somme de 3 millions d'euros correspondant au volet «don» a été versée en novembre 2005, tandis que la somme de 9 millions d'euros correspondant au volet «prêt» a été versée le 23 mars 2006. Un montant de 13 millions d'euros, qui correspondait au second et dernier volet «don» de l'aide, a été versé le 31 juillet 2006, à la suite d'une évaluation favorable par la Commission des progrès accomplis par l'Albanie dans la réforme de domaines clés tels que la gestion des finances publiques, l'administration publique, le secteur financier, l'environnement des entreprises et le développement du secteur privé.

En mai 2006, la Commission a présenté au Conseil une proposition d'assistance financière exceptionnelle d'un montant maximal de 50 millions d'euros sous forme de dons en faveur du Kosovo afin de couvrir les besoins prévisionnels du financement de son budget. Le Conseil a adopté la décision le 30 novembre. Cette aide permettra de «faire la jonction» dans l'attente d'une évaluation exhaustive des besoins du Kosovo une fois la question de son statut réglée. Une mission de la Commission s'est rendue à Pristina en fin d'année pour évaluer les besoins de financement avec les autorités kosovares et examiner les éventuelles conditions d'octroi de cette aide.

2.3.2. *Nouveaux États indépendants*

Des programmes pluriannuels d'assistance macroéconomique en faveur de l'Arménie, de la Géorgie et du Tadjikistan ont été décidés en 1997 et en 2000. Le dernier

versement au Tadjikistan (un don de 7 millions d'euros) a été effectué en octobre 2006. Quant à la Géorgie et à l'Arménie, les derniers versements en leur faveur ont été effectués en 2004 et 2005. Ce programme pluriannuel est désormais achevé.

Le Conseil a adopté, en janvier 2006, un nouveau programme d'assistance macrofinancière en faveur de la Géorgie pour un montant de 33,5 millions d'euros sous forme de dons. Ce nouveau programme est lié au remboursement anticipé de la dette géorgienne envers l'UE.

Les deux premières tranches (11,5 millions d'euros chacune) ont été versées respectivement en août et en décembre 2006.

Le Conseil avait décidé en 2002 d'accorder une assistance macrofinancière à l'Ukraine (110 millions d'euros sous forme de prêts). En l'absence d'accord financier opérationnel avec le FMI, le programme n'a jamais été mis en œuvre. Le Conseil n'ayant fixé aucune date d'expiration dans la décision en question, ce programme peut (en principe) être relancé à l'avenir.

En octobre 2006, la Commission a présenté au Conseil une proposition concernant un nouveau programme AMF en faveur de la Moldavie dans le cadre d'un nouvel accord FRPC² avec le FMI. Le Conseil a adopté la décision finale le 16 avril 2007. Dans le cadre de ce programme, la Commission devrait déboursier 45 millions d'euros sous forme de dons sur la période 2007-2008. Ce programme aidera la Moldavie à mettre en œuvre son programme économique et contribuera à couvrir ses besoins de financement extérieur liés à l'impact des chocs extérieurs sur son économie (essentiellement la hausse des prix du gaz naturel importé de Russie et les restrictions aux exportations moldaves de vin et de plusieurs produits agricoles). L'assistance macrofinancière de la Communauté s'ajoutera à la nouvelle aide financière des IFI et des donateurs bilatéraux ainsi qu'au soutien budgétaire fourni par l'UE au titre du programme de sécurité alimentaire et par le nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP).

FR

6

² Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance.

FR

6

FR

3. REPARTITION GEOGRAPHIQUE ET EVALUATIONS DE L'ASSISTANCE MACROFINANCIERE

3.1. Répartition géographique

L'assistance macrofinancière de la Communauté a pour but de favoriser la stabilisation macroéconomique des pays bénéficiaires et de remédier à leurs difficultés de balance des paiements (et de budget). Elle est également très précieuse pour épauler les programmes de réforme structurelle. Les plus grosses opérations ont été décidées et mises en œuvre durant les années qui ont immédiatement suivi les changements survenus dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Au fil des ans, le nombre de pays bénéficiant de cette aide a augmenté, les pays voisins de l'UE étant de plus en plus nombreux à rencontrer des difficultés de balance des paiements et à s'engager dans des programmes de réforme économique. La répartition géographique de l'aide s'est donc modifiée par rapport aux premières années, durant lesquelles la plupart des bénéficiaires étaient des pays d'Europe centrale et orientale. Ainsi, depuis 2000, l'AMF a été versée exclusivement aux pays des Balkans occidentaux (83 % des décisions entre 2000 et 2006) et les NEI.

3.2. Évaluations

Conformément au règlement financier, la Commission a mis en œuvre un programme d'évaluation afin d'évaluer l'impact de l'AMF dans chacun des pays bénéficiaires. Les analyses sont réalisées par des consultants externes sélectionnés dans le cadre d'appels d'offres. Fin 2006, trois évaluations ex-post ont été réalisées en Arménie, en Roumanie et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine par deux entreprises différentes. Les principales observations sont les suivantes:

3.2.1. Arménie

L'évaluation a conclu que l'assistance contribuait à la stabilisation macroéconomique à court terme, améliorait la situation financière extérieure et contribuait à atténuer les difficultés sociales sur le court terme. Par ailleurs, l'AMF n'a pas véritablement permis de soutenir les réformes économiques et institutionnelles à court et à moyen terme. L'AMF semble donc avoir eu un impact limité sur la situation financière de l'Arménie.

3.2.2. Roumanie

L'AMF a contribué directement à l'amélioration de la viabilité financière du pays à moyen et à long terme et a appuyé les politiques destinées à mettre en place une économie de marché. La Roumanie ayant bénéficié de plusieurs programmes d'assistance dans le cadre des politiques de préadhésion, il est difficile de déterminer avec précision l'impact de l'AMF séparément des autres programmes.

3.2.3. *Ancienne République yougoslave de Macédoine*

L'AMF a eu un effet positif sur la balance des paiements du pays et a contribué à alléger les contraintes budgétaires. Elle a également favorisé une croissance économique légèrement plus forte. Si l'impact de l'AMF sur la viabilité extérieure à moyen et à long terme est positif, l'analyse montre toutefois que son ampleur est limitée.

Dans chaque cas, la décision de la Commission de dégager les fonds a amélioré la confiance envers l'économie de ces pays, ce qui a contribué à l'amélioration de leur environnement commercial.

3.3. **Amélioration de la gestion financière dans les pays bénéficiaires: évaluations pratiques**

Depuis 2004, sept évaluations pratiques ont été réalisées dans les pays bénéficiant de l'assistance macrofinancière (Albanie, Arménie, Tadjikistan, Serbie-et-Monténégro, Bosnie-et-Herzégovine, Géorgie et Kosovo). Le programme de travail de chaque évaluation pratique a été établi sur la base de la méthode SIGMA³, en collaboration avec la société de conseil Deloitte. Les enquêtes portent, d'une part, sur l'indépendance des banques centrales et le fonctionnement de leurs services comptables et, d'autre part, sur les ministères des Finances (processus budgétaire, services du Trésor, audit interne, ressources humaines et services informatiques). En outre, le fonctionnement des organismes d'audit externe est systématiquement examiné pour évaluer leur méthode de contrôle.

Les recommandations les plus fréquentes concernent le ministère des Finances et la nécessité de mettre en place des comptes de trésorerie distincts, des systèmes comptables appropriés et des procédures écrites. La capacité du contrôle interne a dû être renforcée dans chaque cas et des cours de formation spéciaux ont été recommandés. Dans certains cas, il semble que les services de prévisions macroéconomiques ne parviennent pas à remplir leur rôle. L'indépendance des organismes d'audit externe n'a pas été jugée suffisante.

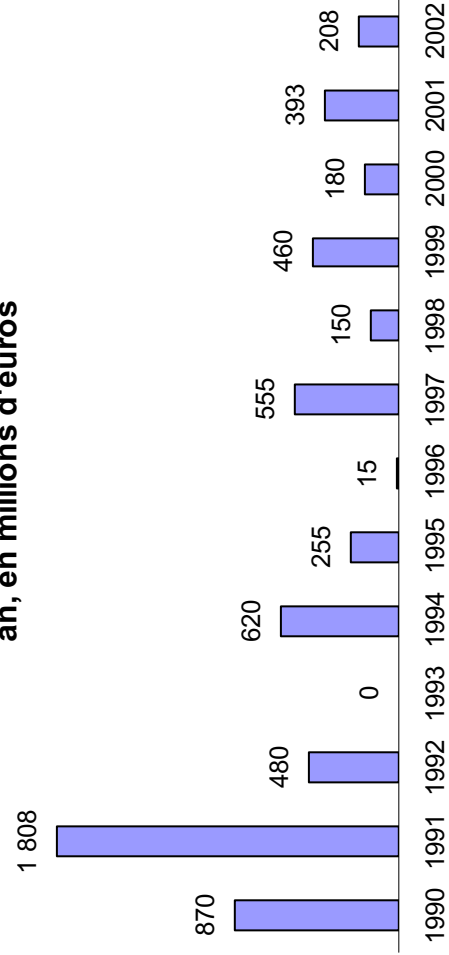
Dans la plupart des cas, les évaluations ont conclu que «le cadre pour une gestion financière saine est en place». Les principales faiblesses détectées durant les évaluations ont été prises en compte dans le protocole d'accord, qui impose des délais courts pour remédier à la situation. En ce qui concerne la Bosnie-et-Herzégovine, qui a déjà signé le protocole d'accord, tout nouveau versement a été subordonné à la mise

³ Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale.

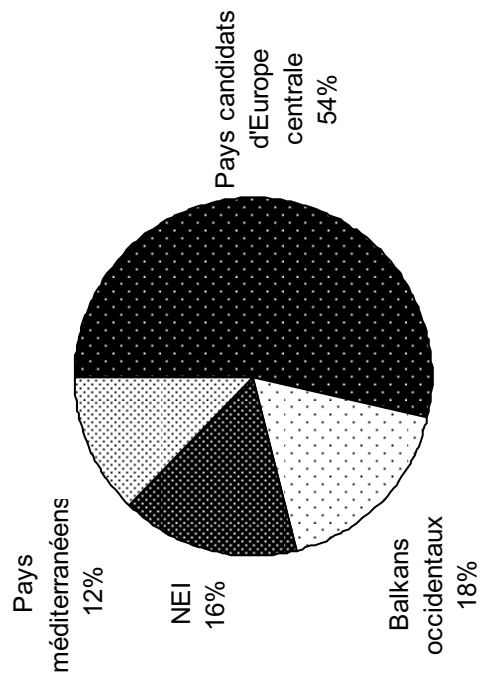
en œuvre d'actions préalables comme le renforcement du service de contrôle interne au sein du ministère des Finances et l'adoption d'instructions fixant des exigences minimales de séparation des fonctions en matière de comptabilité, d'autorisation et de paiement. Des missions de suivi ont été entreprises (Albanie, Arménie, Tadjikistan et Géorgie) pour évaluer les améliorations mises en œuvre dans les administrations nationales à la suite des premières recommandations.

Trois ans après le début de ces évaluations pratiques et en dépit du retard accumulé dans la mise en œuvre des modifications demandées, la Commission a constaté de réelles améliorations dans la gestion des finances publiques de tous ces pays, telles que la mise en place de comptes de trésorerie distincts ou l'adoption de procédures écrites au sein des différents ministères des Finances.

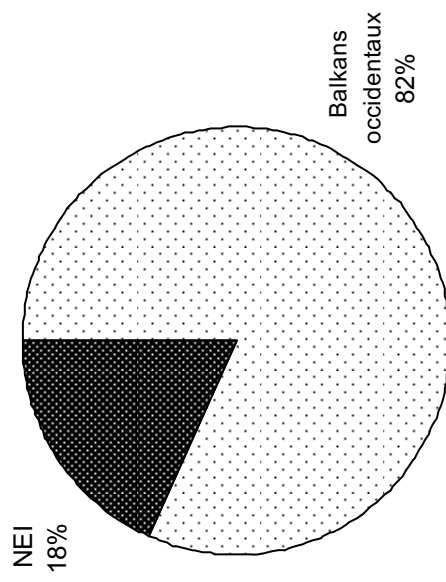
Graphique 1a. Montants maximaux autorisés par an, en millions d'euros



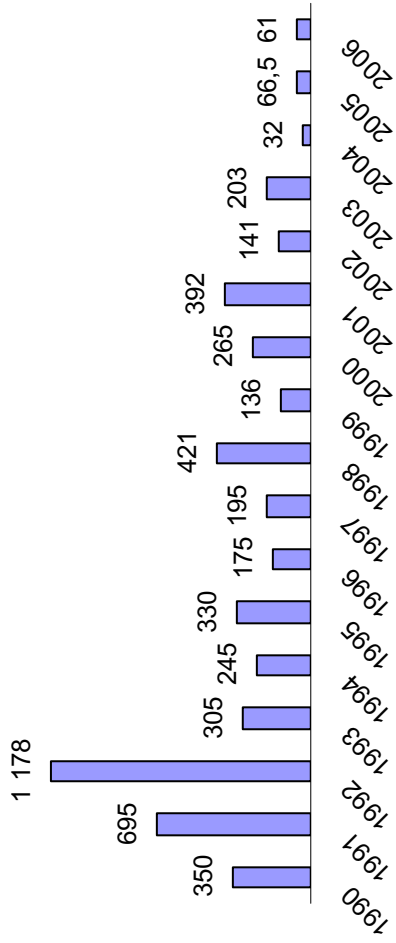
Graphique 1b. Autorisations AMF (1990-2006)
Répartition par région



Graphique 1c. Autorisations AMF (2000-2006)
Répartition par région

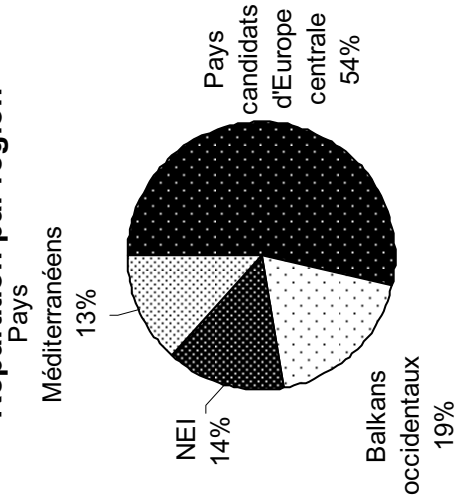


Graphique 2a. Montants versés par an, en millions d'euros



Graphique 2b. Versements AMF (1990-2006)

Répartition par région



Graphique 2c. Versements AMF (2000-2006)
Répartition par région

