

L'ESSOR DE L'ASSISTANCE MACROFINANCIÈRE AUX PAYS TIERS AU SERVICE DE LA POLITIQUE D'INFLUENCE DE L'UNION EUROPÉENNE

COMMISSION DES FINANCES

M. François Marc, rapporteur spécial

Rapport n° 590 (2016-2017)

François Marc, rapporteur spécial « Affaires européennes » au sein de la commission des finances, a mené au cours du premier semestre 2017 une mission de contrôle portant sur l'assistance macrofinancière de l'Union européenne aux pays tiers. Dans ce cadre, il a procédé à huit auditions à Paris et Bruxelles, et effectué un déplacement en Moldavie, l'un des principaux pays bénéficiaires de ce dispositif d'aide.

I. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ASSISTANCE MACROFINANCIÈRE COMME INSTRUMENT DE STABILISATION DES PAYS DU VOISINAGE

- **Un soutien spécifique à la balance des paiements des pays tiers**

L'assistance macrofinancière est un instrument financier de nature exceptionnelle destiné à apporter une aide au redressement de la balance des paiements de pays tiers « *politiquement, économiquement et géographiquement proches de l'Union européenne* ».

Conditionnée à l'existence d'un accord préalable entre le Fonds monétaire international (FMI) et le pays demandeur, l'assistance peut être versée sous forme de prêt ou de don.

Malgré la définition progressive de critères d'octroi par le Conseil de l'Union européenne, aucun règlement juridiquement contraignant ne définit les règles générales d'intervention de l'assistance macrofinancière. Dès lors, chaque opération doit faire l'objet d'une décision au cas par cas, adoptée selon la procédure législative ordinaire par le Parlement européen et le Conseil.

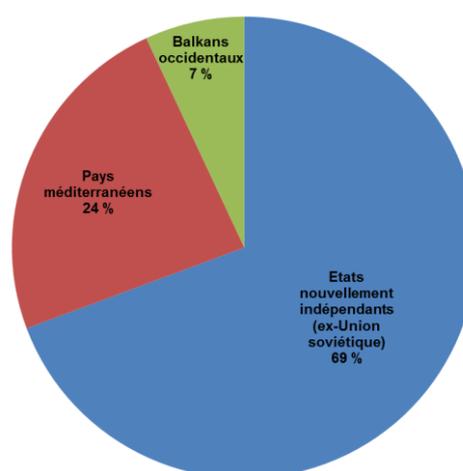
- **Depuis 1990, plus de 63 opérations d'assistance en faveur de 27 pays**

La première opération d'assistance fut décidée en 1990, en faveur de la Hongrie. S'ensuivit dès 1991, l'octroi d'aides aux pays d'Europe centrale et orientale, aux États baltes puis aux

États nouvellement indépendants de l'ancienne Union soviétique.

À la suite des guerres en ex-Yougoslavie, une série d'assistances furent décidées en faveur des Balkans occidentaux. Plus récemment, une orientation vers les pays du bassin méditerranéen peut être observée, à la suite des printemps arabes et de la crise migratoire.

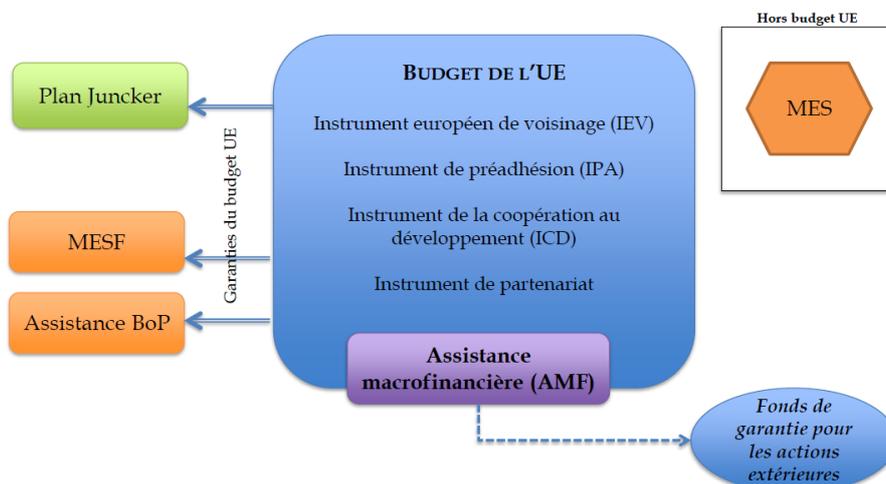
**Assistance autorisée par région
entre 2005 et 2016**



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 11,45 milliards d'euros.

- **Une place à part dans la panoplie des programmes d'aide de l'Union européenne**

L'assistance macrofinancière est un instrument hybride complétant, d'un part, les programmes de prêt de l'Union à ses États membres rencontrant de graves difficultés financières tel que le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) et l'assistance à la balance des paiements (assistance BoP) et, d'autre part, les programmes budgétaires de la politique européenne de voisinage et de l'aide au développement.



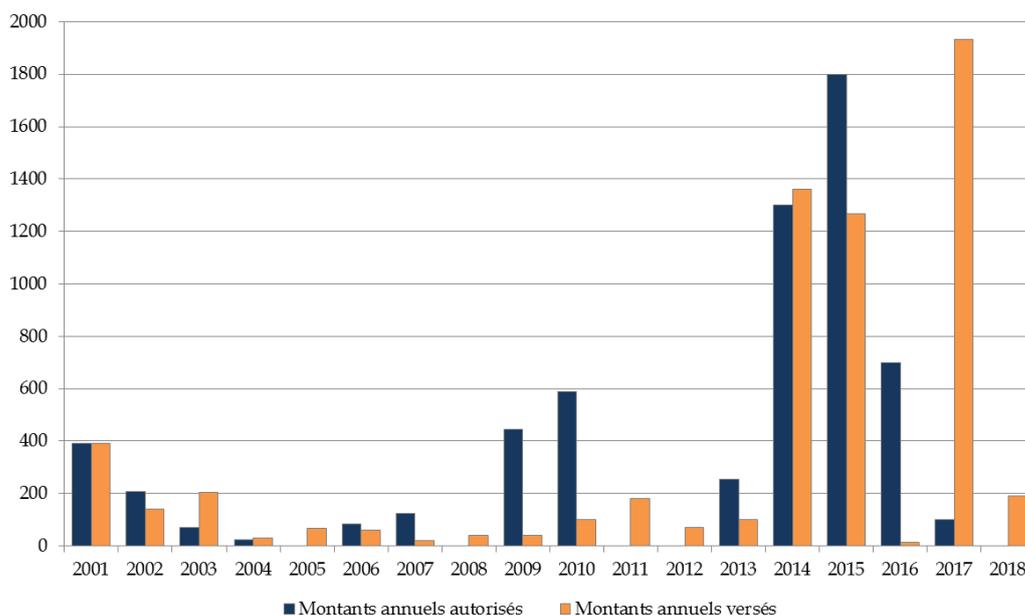
- **La forte montée en charge des prêts accordés depuis 2014**

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 en 2016), portant ainsi l'encours total de prêts à 4,6 milliards d'euros fin 2017 contre 565 millions d'euros fin 2013.

Dans le cadre de la révision du cadre financier pluriannuel 2014-2020, il a été décidé de porter la capacité de prêt de ce programme de 500 millions d'euros à 2 milliards d'euros par an en moyenne en 2019 et en 2020.

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

(en millions d'euros)



II. UN IMPACT MACROÉCONOMIQUE POSITIF À COURT TERME, DES EFFETS STRUCTURELS MODESTES À MOYEN TERME

- **Un impact macroéconomique positif même s'il est limité**

Les évaluations *ex post* indiquent que les opérations d'assistance macrofinancière ont effectivement contribué à la stabilisation macroéconomique à court terme dans la plupart des pays bénéficiaires. Cette aide a notamment permis d'atténuer les effets récessifs de la crise économique et financière de 2008-2009. C'est plus particulièrement le cas de la Moldavie et de l'Arménie : 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'Arménie.

- **Les conditionnalités en matière de réforme structurelle : des résultats mitigés**

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.

Toutefois, il a été constaté que certaines conditions de décaissement étaient satisfaites

avant même la signature du protocole d'accord entre la Commission bénéficiaire et le pays bénéficiaire et qu'il existait souvent un écart entre la satisfaction formelle de certaines conditions et leur mise en œuvre sur le terrain, par manque de moyens ou de volonté politique.

Par ailleurs, il existe souvent une forte proximité entre les conditionnalités de l'Union et les prescriptions du FMI. Ceci atteste de la bonne coordination entre la Commission européenne et le FMI mais soulève aussi la question de la valeur ajoutée de l'intervention européenne.

- **Un risque financier faible pour l'Union**

Enfin, en dépit de 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.

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

- **Une interprétation parfois extensive des conditions et modalités de recours à l'assistance**

L'assistance macrofinancière ne respecte pas toujours les principes préalables d'intervention, notamment le caractère exceptionnel de l'aide, la proximité géographique avec l'Union ou encore la primauté du droit. De fait, le flou juridique entourant cet instrument a permis d'étendre le périmètre géographique de l'assistance, notamment à la République du Kirghizistan ou encore à la Jordanie en 2013.

L'arbitrage entre prêt et don suscite également des interrogations récurrentes. En principe, l'octroi de don dépend du produit national brut par habitant du pays demandeur, de la soutenabilité de sa dette et de sa capacité de remboursement. Toutefois, la méthodologie de partage entre la part d'assistance accordée

sous forme de prêt et celle sous forme de don n'est pas toujours explicitée clairement.

- **Un positionnement politique difficile : l'exemple de l'assistance à la Moldavie**

Enclavée entre la Roumanie et l'Ukraine et comptant 3,5 millions d'habitants, la Moldavie est le pays le plus pauvre du continent européen. Après avoir bénéficié de six opérations d'assistance de l'Union entre 1994 et 2010, le pays s'est vu accorder, en juin 2017, une nouvelle assistance de 100 millions d'euros, dont 60 millions d'euros sous forme de prêt et 40 millions d'euros sous forme de don. Selon la Commission européenne, cette aide est justifiée par la dégradation de la situation budgétaire moldave, notamment à la suite de la fraude bancaire massive de 2014.

La stratégie de l'Union européenne à l'égard du pays est toutefois critiquée par certains acteurs qui dénoncent le faible degré d'indépendance

du système judiciaire, le regain de corruption de la classe politique et la tentative de réforme du système électoral dans un sens favorable au parti au pouvoir.

Après avoir suscité un débat de fond au Parlement européen, la proposition d'assistance a été approuvée, mais assortie d'une déclaration commune appelant la Moldavie à respecter pleinement l'État de droit et à suivre les recommandations de la commission de Venise concernant la réforme du système électoral.



RECOMMANDATIONS : POUR UNE ASSISTANCE MACROFINANCIÈRE AFFIRMANT LA SPÉCIFICITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE

- **Recommandation n° 1 :** mieux encadrer juridiquement le recours à l'assistance macrofinancière grâce à l'adoption au niveau européen d'un règlement spécifique 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 »).



Rapport d'information

www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-590-notice.html

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 28 – Télécopie : 01 42 34 26 06

François MARC

*Rapporteur spécial « Affaires européennes »
Sénateur (Socialiste et républicain) du Finistère*

