

# Assistance macrofinancière (AMF) aux pays tiers: dispositions générales

2011/0176(COD) - 04/07/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : établir les dispositions générales régissant l'octroi d'une assistance macrofinancière aux pays tiers.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : depuis sa création en 1990, l'assistance macrofinancière (AMF) a pour but d'accorder une aide financière de nature macroéconomique à des pays tiers dont la balance des paiements connaît des difficultés à court terme.

L'AMF a utilement contribué à la stabilité macroéconomique de 23 pays candidats à l'adhésion déclarés ou potentiels et des pays relevant de la politique de voisinage de l'Union européenne pour un total d'engagements de 7,4 milliards EUR sous forme de dons ou de prêts. Toutefois, certaines de ces caractéristiques tendent à amoindrir son efficacité et sa transparence. En particulier, l'AMF est actuellement soumise à des décisions législatives au cas par cas, une décision législative séparée étant prise pour le lancement de chaque opération avec un pays en crise.

Avec le règlement cadre proposé, la Commission propose un instrument juridique formel d'AMF à des pays tiers en vue de **rendre l'AMF plus efficace et plus rapide** en rationalisant sa procédure de décision. Le processus sera également plus adapté pour résister aux pressions financières extérieures à court terme et pour répondre aux situations d'urgence financière et macroéconomique des pays tiers.

ANALYSE D'IMPACT : aucune analyse d'impact n'a été réalisée.

BASE JURIDIQUE : contrairement à ce qui était le cas sous le régime du traité CE, l'article du TFUE régissant la coopération économique et financière avec les pays tiers (article 212 du TFUE) inclut l'AMF. Cet article constitue la base juridique des décisions d'AMF adoptées depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Toutefois, si le pays bénéficiaire est un pays en développement, la décision devrait être adoptée sur la base de l'article 209 du TFUE qui régit la coopération au développement de l'Union européenne. Comme le règlement proposé prévoit le cadre des futures opérations d'AMF dans les pays tiers frappés par une crise, il a la même base juridique que les décisions d'AMF spécifiques par pays prises au cas par cas après le traité de Lisbonne, c'est-à-dire les articles 209 et 212 du TFUE.

CONTENU : le projet de règlement vise à établir les dispositions générales relatives à l'octroi d'une assistance macrofinancière aux pays tiers et aux territoires définis à l'annexe de la proposition.

Les principales dispositions du projet de règlement sont les suivantes :

**1) Procédure de décision** : en vertu du règlement cadre proposé, la Commission présenterait des projets de décision d'AMF spécifiques par pays à un comité de représentants d'États membres. Ce dernier émettrait un avis conformément à la procédure d'examen établie par le [règlement de comitologie](#) qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2011. Ce processus de prise de décision remplacerait le lent processus de décision législative au cas par cas actuellement appliqué. Conformément au règlement de comitologie, le comité serait composé de représentants des États membres et présidé par la Commission, le président n'ayant pas le droit de vote.

**La procédure serait la suivante:** la Commission soumettrait au comité les projets de décision de la Commission accordant une AMF à un pays tiers (projet d'acte d'exécution). La Commission les adopterait sur avis favorable du comité (adopté à la majorité qualifiée des représentants des États membres) concernant les décisions proposées. En cas d'avis négatif du comité (également adopté à la majorité qualifiée des représentants des États membres), la Commission ne les adopterait pas, bien qu'elle puisse les transmettre au comité d'appel ou présenter des projets amendés. Enfin, lorsqu'aucun avis n'est émis par le comité, la Commission pourrait toujours adopter les projets de décision, sauf opposition à la majorité simple des membres du comité. Une fois qu'une décision d'apporter assistance à un pays tiers a été adoptée conformément à la procédure décrite ci-dessus, la Commission mettrait en œuvre l'opération d'AMF. Le protocole d'accord exposant les mesures de politique associées serait adopté par la Commission, sous réserve de l'avis du comité. À cette fin, le comité agirait conformément à la procédure consultative puisque ces protocoles n'ont pas d'implications budgétaires, ni d'implications pour les pays tiers en dehors de celles découlant de la décision d'octroyer l'assistance. Après adoption du protocole d'accord, la Commission déciderait du décaissement de l'assistance sous réserve de la mise en œuvre satisfaisante du programme économique soutenu par le FMI et des mesures politiques convenues entre l'Union européenne et le pays bénéficiaire.

Comme prévu à l'article 10 et à l'article 11 du règlement (UE) n° 182/2011, le Parlement européen et le Conseil auraient accès aux documents relatifs aux travaux du comité et le droit de contester les projets d'acte d'exécution soumis par la Commission, si le Parlement ou le Conseil devait considérer que ces actes outrepassent les compétences d'exécution prévues dans le règlement cadre.

**Principes directeurs appliqués aux opérations d'AMF :** outre les modifications apportées à la procédure de décision, le règlement cadre formalise également et, le cas échéant, actualise les critères qui orientent les opérations d'AMF :

- **exceptionnalité:** l'AMF est de caractère exceptionnel, mobilisée au cas par cas pour aider le pays bénéficiaire à résoudre ses difficultés à court terme de balance des paiements ou de budget. Elle doit cesser une fois que le pays peut satisfaire ses besoins de financement extérieur par d'autres sources ;
- **délimitation géographique:** l'AMF est réservée à des pays tiers qui entretiennent des relations économiques et politiques étroites avec l'Union européenne. Le règlement cadre prévoit que les pays et territoires admissibles à l'AMF sont les pays candidats déclarés et potentiels, tous les pays et territoires concernés par la politique européenne de voisinage (y compris dans le Caucase du sud: Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie), ainsi que d'autres pays tiers, dans des circonstances exceptionnelles dûment justifiées. Ces autres pays doivent être politiquement, économiquement et géographiquement proches de l'UE ;
- **conditions préalables d'ordre politique:** dans l'esprit des valeurs fondamentales de l'Union européenne, un pays potentiellement bénéficiaire doit disposer d'institutions et de mécanismes démocratiques effectifs, notamment de systèmes parlementaires multipartites, et respecter les droits de l'homme et l'État de droit ;
- **complémentarité et partage de la charge:** les opérations d'AMF dépendent de l'existence et de la mise en œuvre satisfaisante d'un programme soutenu par le FMI dans le pays bénéficiaire impliquant l'emploi de fonds du FMI. Tout en réaffirmant les principes de complémentarité avec le soutien apporté par les IFI et de partage de la charge avec les autres bailleurs de fonds, la Commission ne propose toutefois pas de fixer des plafonds explicites concernant la part que peut représenter l'AMF de l'UE pour couvrir les besoins de financement résiduel des pays bénéficiaires ;
- **conditionnalité:** le lancement d'une opération d'AMF dépend de l'existence dans le pays d'un programme soutenu par le FMI qui implique l'utilisation de fonds du FMI. En outre, la Commission, au nom de l'Union européenne, conviendra avec le pays bénéficiaire d'un ensemble séparé de conditions liées aux politiques à mener. Ces conditions seront définies dans un protocole d'accord ;
- **discipline financière:** lorsque l'AMF est apportée sous forme de dons, les fonds proviennent du budget de l'Union européenne. Les montants accordés au titre de l'AMF doivent être compatibles

avec les plafonds établis pour les crédits budgétaires correspondants dans les perspectives financières pluriannuelles de l'UE. Lorsque l'AMF est octroyée sous forme de prêts, la Commission, au nom de l'UE, émet un emprunt obligataire sur les marchés financiers correspondant aux conditions financières convenues avec le pays bénéficiaire et en prête immédiatement le produit. Pour se préserver contre le risque de défaut des pays bénéficiaires, l'emprunt obligataire de l'Union est garanti par le Fonds de garantie, qui est provisionné à hauteur de 9% de l'encours du prêt. Afin de renforcer la discipline financière et d'améliorer la prévisibilité de l'instrument, le règlement cadre propose une approche plus transparente pour déterminer dans quelles circonstances l'AMF doit être accordée sous forme de prêts ou de dons ou d'une combinaison des deux. En conformité avec la pratique du FMI et de la Banque mondiale, les principaux critères qui déterminent la forme de l'assistance sont le niveau de développement économique et social (niveau du revenu moyen, taux de pauvreté) et la viabilité de la dette, également sous l'angle de la capacité du pays à rembourser.

**INCIDENCE BUDGÉTAIRE :** le règlement cadre proposé n'implique pas en soi de changement par rapport à la pratique actuelle concernant le nombre d'opérations d'AMF ou les montants affectés à chacune d'elles. Le nombre et la taille des opérations sont déterminés par la fréquence et la gravité des crises financières et économiques, comme c'est le cas pour tout instrument de réponse à une crise. Dans tous les cas, l'AMF restera compatible avec les perspectives financières actuelles pour la période 2007-2013 et les crédits budgétaires qu'elles prévoient.