

COM(2013) 860 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
Le 17 décembre 2013

Enregistré à la Présidence du Sénat
Le 17 décembre 2013

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil accordant une assistance macrofinancière à la République de Tunisie.

E 8947



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 11 décembre 2013
(OR. en)**

17630/13

**Dossier interinstitutionnel:
2013/0416 (COD)**

**ECOFIN 1142
RELEX 1153
CODEC 2923
MED 59**

PROPOSITION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur

Date de réception: 6 décembre 2013

Destinataire: Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union
européenne

N° doc. Cion: COM(2013) 860 final

Objet: Proposition de DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET
DU CONSEIL accordant une assistance macrofinancière à la République
de Tunisie

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2013) 860 final.

p.j.: COM(2013) 860 final



Bruxelles, le 5.12.2013
COM(2013) 860 final

2013/0416 (COD)

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

accordant une assistance macrofinancière à la République de Tunisie

{SWD(2013) 498 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Motivation et objectifs de la proposition**

L'économie tunisienne a été touchée par les troubles qui ont suivi la révolution de 2011, par l'instabilité régionale (notamment la guerre en Libye) et par un contexte international défavorable, notamment dans la zone euro, avec laquelle la Tunisie entretient des relations commerciales et financières étroites. Le pays a enregistré une récession en 2011 et malgré la légère relance observée en 2012, lorsque le tourisme et l'investissement direct étranger (IDE) sont repartis à la hausse alors que l'activité économique redémarrait, **la situation macroéconomique demeure très fragile**. En particulier, la balance des paiements et les finances publiques se sont nettement dégradées, entraînant d'importants besoins de financement.

Par ailleurs, depuis la chute du Président Ben Ali le 14 janvier 2011, le pays progresse nettement dans la mise en place de mécanismes démocratiques, notamment l'organisation d'élections libres et la création d'une assemblée nationale constituante. La transition politique ne se passe pas sans heurts et a été marquée par des épisodes d'instabilité, mais les actions engagées devraient aboutir à l'adoption d'une nouvelle constitution et à l'organisation de nouvelles élections au cours du premier semestre de 2014.

Dans ce contexte, les autorités tunisiennes ont approuvé à la mi-avril 2013 avec les services du Fonds monétaire international (FMI) un **accord de confirmation de 24 mois pour un montant de 1,75 milliard USD** (400 % de la quote-part), qui a été ratifié par le conseil des gouverneurs du FMI en juin. L'objectif de cet accord de confirmation est de soutenir le programme de réforme économique du gouvernement, de réduire les faiblesses économiques et de promouvoir une croissance durable et inclusive.

Dans ce contexte, le gouvernement tunisien a **demandé une assistance macrofinancière (AMF) à l'Union européenne pour un montant de 500 millions d'EUR** le 28 août 2013, avec une partie sous forme de don (voir la lettre de demande en annexe). La Commission européenne soumet au Parlement européen et au Conseil une proposition visant à accorder une AMF d'un **montant maximum de 250 millions d'EUR** à la République de Tunisie. L'aide prendrait la forme de **prêts à moyen terme**, aucun don n'étant envisagé étant donné que la Tunisie ne remplit pas les critères d'éligibilité pour l'utilisation des dons dans des opérations d'AMF.

L'AMF proposée par l'UE aiderait la Tunisie à **couvrir une partie de ses besoins résiduels de financement extérieur pour la période 2014-2015 dans le cadre du programme du FMI, estimés à 3 milliards d'USD**. Elle permettrait de réduire les problèmes liés à la balance des paiements et à la situation budgétaire qui fragilisent l'économie à court terme, tout en facilitant l'exécution des programmes d'ajustement et de réforme convenus avec le FMI et la Banque mondiale, ainsi que les réformes approuvées au titre des opérations d'appui budgétaire de l'Union, notamment le *programme d'appui à la relance* (PAR), un programme d'appui à la consolidation de l'État financé en partie par SPRING, le programme d'aide au partenariat, aux réformes et à la croissance inclusive de l'UE.

L'AMF proposée est conforme à l'initiative de partenariat de Deauville du G8 et aux orientations de la nouvelle politique européenne de voisinage (PEV). Elle constituerait

également le signe pour les autres pays de la région que l'UE est disposée à aider les pays qui engagent des réformes politiques en cas de situation économique difficile.

Dans ce contexte, la Commission considère que les conditions politiques et économiques indispensables à l'octroi d'une AMF du montant et de la nature proposés sont remplies.

- **Contexte général**

Après une grave récession en 2011, année durant laquelle l'économie s'est contractée de 1,9 % en raison des troubles politiques nationaux et du conflit libyen, une timide relance s'est amorcée en 2012 malgré un contexte national et international défavorable, et la **croissance du PIB** réel a atteint 3,6 % selon les estimations, principalement grâce au retour des touristes et à l'augmentation de l'IDE entrant. Malgré le redémarrage prometteur de l'activité manufacturière et du tourisme vers la mi-2013, l'enlisement politique, la croissance plus faible que prévu dans l'UE (principal partenaire commercial de la Tunisie) et dans les marchés émergents, ainsi qu'une mauvaise récolte, ont plombé l'activité économique. Le FMI a récemment revu à la baisse ses prévisions de croissance du PIB pour 2013, de 4 à 3 %. Les prévisions de croissance pour 2014 ont elles aussi été ramenées de 4,5 % à 3,7 %, et la situation politique interne continue de faire peser des risques importants.

Le **chômage** demeure très préoccupant, et atteignait 15,9 % fin juin 2013, contre 13,5 % avant la révolution; il est particulièrement élevé chez les jeunes et les femmes. On observe des **pressions inflationnistes** depuis le début de 2012, principalement sous l'effet d'augmentations des prix administrés de l'énergie et des hausses des prix des denrées alimentaires. Toutefois, l'inflation est retombée à 5,7 % (et l'inflation de base à 4,4 %) en septembre, et elle devrait rester stable autour de ce niveau.

La **politique monétaire** était accommodante en 2011 et pendant les premiers mois de 2012, compte tenu d'un écart de production considérable et d'une inflation de base relativement stable. Toutefois, lorsque l'inflation a commencé à s'accélérer alors que le solde extérieur et le solde des finances publiques continuaient à se dégrader, la Banque centrale de Tunisie (BCT) a pris des mesures d'austérité, et a augmenté son taux de référence de 50 points de base depuis août 2012 (pour le porter à 4 %).

En ce qui concerne les **finances publiques**, le programme du FMI prévoyait un léger ajustement budgétaire en 2013, et annonçait une progression du déficit budgétaire jusqu'à 7,3 % du PIB, reflétant principalement le coût de la recapitalisation prévue des banques et du remboursement des arriérés. Toutefois, les tendances récentes laissent penser qu'en l'absence de nouvelles mesures, il y aura un dérapage budgétaire important (on prévoit désormais un déficit de 8,4 % du PIB si des mesures correctives ne sont pas prises). Cette dégradation de la situation budgétaire en 2013 devrait être en partie compensée, tout comme l'an dernier, par un taux d'exécution plus faible des **investissements publics**.

Pour 2014, le FMI préconise un ajustement supplémentaire d'environ 2 points de pourcentage du PIB pour atteindre l'objectif de déficit programmé, de 6,4 % du PIB. Les mesures correctives comporteront probablement un ajustement des tarifs de l'énergie parallèlement à la mise en place d'un système de protection sociale mieux ciblé, l'accroissement des contrôles sur l'enveloppe des salaires du secteur public (qui représente environ 13 % du PIB et 60 % des recettes), l'accroissement des accises et des mesures visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Les besoins de recapitalisation du secteur financier devraient également être dûment inscrits dans la loi.

La dette publique globale est restée à 44 % du PIB en 2012, mais elle devrait augmenter légèrement pour atteindre 45,3 % du PIB avant la fin de l'année et culminer à 49,5 % du PIB en 2014. Le service de la dette, qui représente 6 % du total des dépenses budgétaires, reste supportable.

L'embellie de la croissance tout au long de 2012 malgré la faiblesse de la demande mondiale (en particulier de l'UE) et la persistance de prix élevés des produits de base a contribué à creuser le **déficit du compte courant**, qui a atteint 8,1 % du PIB. Le déficit a encore augmenté en 2013, et les projections les plus récentes indiquent une détérioration jusqu'à environ 8,3 % du PIB, par rapport aux 7,5 % ciblés dans le programme du FMI. De plus, depuis le début de l'année 2013, l'IDE entrant est d'environ 40 % inférieur à ce qui était initialement prévu dans le programme du FMI. En outre, les versements d'aide publique sont nettement inférieurs à ce qui était programmé. Compte tenu des ressources financières moindres que prévu et du déficit du compte courant plus élevé que ce qui était annoncé, la balance des paiements de la Tunisie affiche un déséquilibre significatif (environ 750 millions d'USD) pour 2013, bien qu'un éventuel prêt du Qatar puisse contribuer à le réduire. Selon le FMI, ce déficit sera couvert par une diminution des réserves de devises de 600 millions d'USD par rapport aux objectifs initiaux du programme, et par une nouvelle compression des investissements publics (qui comportent une part d'importations élevée).

Les réserves de devises étrangères, qui s'étaient en partie reconstituées en 2012, ont commencé à diminuer rapidement au début de 2013. Fin octobre 2013, elles représentaient 6,9 milliards d'USD, et ne couvraient que 104 jours d'importations. Elles devraient atteindre 7,5 milliards d'USD fin 2013, ce qui représente une baisse de 1,1 milliard d'USD en 2013 par rapport à une augmentation prévue initialement de 400 millions d'USD pour l'année. Le dinar s'est déprécié en termes nominaux effectifs d'environ 12 % depuis la révolution, et d'environ 6 % depuis le début de 2013.

La crise de 2011 a eu un impact négatif sur un certain nombre de banques importantes, notamment les banques du secteur public, plus exposées au secteur du tourisme durement touché. La BCT a ainsi été amenée à injecter des volumes de liquidités importants dans les banques commerciales en 2012, afin de les aider à couvrir leurs besoins de financement, bien que ces liquidités commencent maintenant à être progressivement remboursées. Dans le cadre du programme convenu avec le FMI, les autorités ont l'intention de procéder à la recapitalisation et au redressement des banques touchées par la crise.

En dehors de la nécessité de restructurer et de renforcer le système bancaire, d'autres réformes structurelles essentielles doivent permettre de faire baisser le taux de chômage en augmentant les taux de participation (en particulier pour les femmes), de réduire les disparités des revenus et les disparités régionales, de moins miser sur le développement d'un secteur d'exportation à faible valeur ajoutée situé sur le littoral, et de modifier le système inefficace de soutien des prix, tout en améliorant le niveau de protection sociale.

Le 7 juin 2013, le conseil des gouverneurs du FMI a approuvé un accord de confirmation de 1,75 milliard d'USD (400 % de la quote-part tunisienne) pour deux ans. Les principaux objectifs du programme du FMI sont i) le maintien de la stabilité macroéconomique, en partie grâce à la mise en œuvre de réformes structurelles et à la recapitalisation sélective des banques; ii) la promotion d'une croissance inclusive; iii) la réduction des fragilités externes, et iv) le renforcement de la confiance des investisseurs et des donateurs.

Les projections révisées font état de besoins importants pour la balance des paiements sur la période 2014-2015, avec un écart de financement extérieur global estimé à 4,4 milliards d'USD. Cet écart de financement est principalement attribué à deux facteurs: un déficit important et persistant du compte courant et la nécessité d'étoffer les réserves de devises sur la période 2014-2015. En dehors des déboursements effectués au titre de l'accord de confirmation et du Prêt de politique de développement (PPD) de la Banque mondiale, la Tunisie enregistre un écart de financement extérieur résiduel de 3,0 milliards d'USD sur cette période. L'AMF proposée par l'UE couvrirait environ 10,8 % de l'écart de financement résiduel sur la période 2014-2015.

- **Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition**

Néant

- **Cohérence avec les autres politiques et les objectifs de l'Union**

L'UE s'emploie à développer des relations étroites avec la Tunisie et à soutenir les réformes économiques et politiques du pays. En 1995, la Tunisie a été le premier pays de la rive sud de la Méditerranée à signer un accord d'association avec l'UE. Cet accord continue d'être la base juridique de la coopération bilatérale. Les relations bilatérales ont encore été renforcées dans le cadre de la PEV, notamment grâce à l'adoption de plans d'action quinquennaux de la PEV établissant des objectifs stratégiques pour cette coopération, le dernier couvrant la période 2013-2017. La Tunisie est également membre de l'Union pour la Méditerranée. Elle entretient avec l'UE des liens économiques étroits, et effectue la plus grande partie de ses échanges avec ses États membres. En 2012, l'UE était à l'origine de 59,3 % des importations tunisiennes, et la destination de 68,1 % de ses exportations. La Tunisie est par ailleurs fortement dépendante de l'UE en ce qui concerne les investissements directs étrangers et les autres flux financiers, les envois de fonds et les recettes provenant du tourisme. La Tunisie a achevé le démantèlement des tarifs douaniers pour les produits industriels en 2008, devenant ainsi le premier pays méditerranéen à conclure un accord de libre-échange avec l'UE. L'UE a proposé à la Tunisie de négocier un accord de libre-échange approfondi et complet, en vue d'assurer le plein accès de la Tunisie à son marché unique, mais les négociations n'ont pas encore commencé.

L'AMF de l'UE compléterait le total de 445 millions d'EUR de dons au titre de l'IEVP et du programme SPRING, et en particulier les conditions liées au paquet PAR III auquel l'UE participe. Une coordination étroite sera assurée dans la mise en œuvre de ces deux programmes, qui sont complémentaires et se renforcent mutuellement. L'AMF envisagée apportera un soutien à court terme à la balance des paiements, tandis que le contrat d'appui à la consolidation de l'État permettra de soutenir l'achèvement du processus de transition démocratique au moyen de mesures de gouvernance économique et politique. En soutenant l'adoption par les autorités tunisiennes d'un cadre approprié pour la politique macroéconomique et les réformes structurelles, l'AMF de l'UE renforcerait la valeur ajoutée et l'efficacité de l'engagement de l'Union européenne dans le cadre d'autres instruments financiers. De plus, elle compléterait les ressources mises à disposition par les institutions financières internationales, les donateurs bilatéraux et d'autres institutions financières de l'UE, et renforcerait l'efficacité globale de l'enveloppe d'aide financière accordée par la communauté internationale des donateurs au lendemain de la crise.

En résumé, si la progression de la Tunisie vers la pleine démocratie n'est pas sans difficultés et si des incertitudes significatives subsistent, le pays a néanmoins accompli des progrès importants sur la voie de la réforme politique, dans le but de renforcer les institutions et mécanismes démocratiques, notamment un système parlementaire pluraliste, le respect de

l'État de droit et des droits de l'homme. Le pays envisage par ailleurs un programme de réforme économique visant à préparer le terrain pour un modèle de croissance durable, équitable et créateur d'emploi.

La proposition d'AMF est conforme à l'engagement pris par l'UE de soutenir la transition économique et politique de la Tunisie. Elle est également cohérente avec le libellé des deux décisions d'aide macrofinancière à la République kirghize et au Royaume hachémite de Jordanie¹. Le document de travail joint montre de manière plus détaillée que la proposition de la Commission est conforme aux principes suivants : caractère exceptionnel, conditions politiques préalables, complémentarité, conditionnalité et discipline financière.

La Commission continuera de suivre et d'évaluer le respect de ces critères pendant toute la durée de l'opération d'AMF. En ce qui concerne l'évaluation des conditions politiques préalables, les services de la Commission travailleront en étroite collaboration avec le Service européen pour l'action extérieure.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

• Consultation des parties intéressées

L'AMF fait partie intégrante du soutien international au programme de stabilisation économique de la Tunisie. Pour préparer la présente proposition d'AMF, les services de la Commission ont consulté le FMI et la Banque mondiale, qui ont déjà mis en place d'importants programmes de financement. La Commission a également entretenu des contacts réguliers avec les autorités tunisiennes.

• Obtention et utilisation d'expertise

Une évaluation opérationnelle destinée à vérifier la qualité et la fiabilité des circuits financiers et des procédures administratives du secteur public tunisien sera effectuée par la Commission avec l'aide d'experts externes durant le mois de décembre 2013.

• Analyse d'impact

L'AMF et le programme d'ajustement et de réforme économiques qui l'accompagne contribueront à réduire les besoins de financement à court terme de la Tunisie, tout en soutenant les mesures prises pour renforcer la balance des paiements et la viabilité des finances publiques et créer une croissance plus forte et durable, comme le prévoit l'accord conclu avec le FMI. Ils permettront notamment d'améliorer l'efficacité et la transparence de la gestion des finances publiques, de promouvoir les réformes budgétaires afin d'améliorer la collecte des recettes fiscales et la progressivité de l'impôt, de soutenir les efforts déployés pour renforcer la sécurité sociale; de promouvoir les réformes du marché du travail (afin de réduire le chômage et d'accroître les taux de participation, notamment pour les femmes); et de faciliter l'adoption de mesures visant à améliorer le cadre réglementaire pour le commerce et l'investissement.

¹ Décision n° 1025/2013/UE du 22 octobre 2013 accordant une assistance macrofinancière à la République kirghize, projet de décision accordant une assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie, dont l'adoption est prévue en décembre 2013.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

- **Résumé des mesures proposées**

L'Union européenne mettra à la disposition de la Tunisie une AMF d'un montant global maximal de 250 millions d'EUR, sous forme d'un prêt à moyen terme. Les objectifs de cette assistance seront de: i) contribuer à couvrir les besoins résiduels de financement extérieur de la Tunisie en 2014-2015, identifiés par la Commission sur la base des estimations du FMI; ii) soutenir l'effort d'assainissement budgétaire et la stabilisation extérieure dans le cadre du programme du FMI; iii) faciliter et encourager les efforts entrepris par les autorités tunisiennes pour mettre en œuvre les mesures identifiées au titre du plan d'action PEV UE-Tunisie, et iv) soutenir les efforts de réforme structurelle visant à améliorer la gestion macroéconomique globale, en renforçant la gouvernance et la transparence économique et en améliorant les conditions pour une croissance durable.

Il est prévu que l'aide soit versée en trois tranches de prêt. Le déboursement de la première tranche (90 millions d'EUR) devrait avoir lieu à la mi-2014. La seconde tranche (80 millions d'EUR) pourrait, sous réserve de la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures, être versée vers la fin de 2014. La troisième et dernière tranche (80 millions d'EUR) pourrait être versée durant le premier semestre de 2015, pour autant que les mesures prévues soient mises en œuvre. L'assistance sera gérée par la Commission. Des mesures spécifiques seront prises pour prévenir la fraude et d'autres irrégularités, conformément au règlement financier.

Comme il est d'usage en cas d'assistance macrofinancière, les décaissements seraient subordonnés au résultat positif des examens de la mise en œuvre du programme prévus par l'accord de confirmation du FMI. En outre, la Commission et les autorités tunisiennes conviendraient ensemble de réformes structurelles spécifiques dans le cadre d'un protocole d'accord. La Commission ciblera les réformes structurelles visant à améliorer globalement la gestion macroéconomique et les conditions pour une croissance durable (par exemple en mettant l'accent sur la transparence et l'efficacité de la gestion des finances publiques, les réformes budgétaires, les réformes visant à renforcer la sécurité sociale, les réformes du marché du travail, et les réformes destinées à améliorer le cadre réglementaire pour le commerce et l'investissement).

La décision de décaisser la totalité de l'AMF sous forme de prêts est justifiée par le niveau de développement de la Tunisie (mesuré à partir du revenu par habitant) et par les indicateurs de sa dette. Elle est également cohérente avec le traitement réservé à la Tunisie par la Banque mondiale et le FMI. En effet, la Tunisie ne remplit pas les conditions nécessaires pour bénéficier d'un financement conditionnel de l'Association de développement international ou du fonds fiduciaire du FMI pour la réduction de la pauvreté et la croissance.

- **Base juridique**

La base juridique de la présente proposition est l'article 212 du TFUE.

- **Principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité s'applique dans la mesure où l'objectif consistant à rétablir la stabilité macroéconomique de la Tunisie à court terme ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les seuls États membres, et peut donc être mieux réalisé par l'Union européenne. Cela tient essentiellement aux contraintes budgétaires rencontrées au niveau national et à la

nécessité d'une coordination étroite entre donateurs, afin de maximiser l'ampleur et l'efficacité de l'aide.

- **Principe de proportionnalité**

La proposition est conforme au principe de proportionnalité dans la mesure où elle se limite au minimum requis pour atteindre l'objectif de stabilisation macroéconomique à court terme et n'excède pas ce qui est nécessaire à cette fin.

Selon le constat dressé par la Commission, à partir des estimations faites par le FMI dans le cadre de l'accord de confirmation, le montant de l'assistance correspond à 10,8 % du déficit de financement résiduel pour la période 2014-2015. Ce partage des charges est jugé approprié pour l'Union, compte tenu de l'aide promise à la Tunisie par les autres donateurs et créanciers bilatéraux et multilatéraux.

- **Choix des instruments**

Le financement de projets et l'assistance technique ne sont pas des instruments adéquats ou suffisants pour atteindre ces objectifs macroéconomiques. L'AMF aurait pour principale valeur ajoutée, par rapport aux autres instruments de l'UE, de réduire la contrainte financière extérieure et de contribuer à créer des conditions macroéconomiques stables, notamment en facilitant le rééquilibrage de la balance des paiements et de la situation budgétaire, et des conditions propices aux réformes structurelles. En soutenant la mise en place d'un cadre global favorable aux politiques structurelles et macroéconomiques, l'AMF peut renforcer l'efficacité des mesures qui, en Tunisie, bénéficient de financements en vertu d'autres instruments financiers de l'UE plus étroitement ciblés.

Le programme proposé renforcera également la volonté de réforme du gouvernement et son aspiration à un resserrement des relations avec l'UE. Ce résultat dépendra notamment du respect des conditions liées au déboursement de l'aide. De la même manière, le programme constituera le signe pour les autres pays de la région que l'UE est disposée à aider des pays qui s'engagent clairement sur la voie des réformes politiques en période de difficultés économiques.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

L'assistance envisagée prendrait la forme d'un prêt et devrait être financée par une opération d'emprunt que la Commission conduira au nom de l'UE. Son coût budgétaire correspondra au provisionnement, au taux de 9 %, des montants versés dans le Fonds de garantie des prêts d'aide extérieure de l'UE, sur la ligne budgétaire 01 03 06 («provisionnement du Fonds de garantie»)². Si les deux premiers décaissements sont effectués en 2014 pour un montant total de 170 millions d'EUR et si le troisième versement de 80 millions d'EUR est effectué en 2015, conformément aux règles régissant le mécanisme du Fonds de garantie, le provisionnement sera inscrit dans les budgets 2016-2017.

5. ÉLÉMENTS OPTIONNELS

- **Clause de réexamen/révision/suppression automatique**

² La ligne budgétaire 01 04 01 14 devient la ligne budgétaire 01 03 06 à partir du budget 2014.

La proposition contient une clause de suppression automatique. L'AMF proposée serait mise à disposition pour une période de 2 ans et demi à compter du jour suivant l'entrée en vigueur du protocole d'accord.

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

accordant une assistance macrofinancière à la République de Tunisie

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 212,

vu la proposition de la Commission européenne³,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire⁴,

considérant ce qui suit:

- (1) Les relations entre l'Union européenne (ci-après l'«Union») et la République de Tunisie (ci-après la «Tunisie») s'inscrivent dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV). L'accord d'association Euro-Med conclu entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Tunisie, d'autre part, est entré en vigueur le 1^{er} mars 1998. En vertu de cet accord, la Tunisie a achevé la suppression des droits de douane sur les produits industriels en 2008, devenant ainsi le premier pays méditerranéen à établir une zone de libre-échange avec l'Union européenne. Le dialogue politique bilatéral et la coopération économique ont été encore développés dans le cadre des plans d'action de la PEV, dont le plus récent, encore en discussion, couvrirait la période 2013-2017.
- (2) L'économie tunisienne a été affectée de manière significative par des événements intérieurs liés à la situation qui prévaut dans les pays du sud de la Méditerranée depuis la fin de l'année 2010, connue sous le nom de «printemps arabe», et par l'agitation qui en a découlé dans la région, et notamment dans la Libye voisine. Ces événements et l'apathie de l'environnement économique mondial, en particulier la récession dans la zone euro (le principal partenaire commercial et financier de la Tunisie), ont eu des répercussions très négatives sur l'économie tunisienne, ce qui a entraîné un ralentissement de la croissance et d'importants déficits de financement extérieur et budgétaire.
- (3) À la suite de l'éviction du président Ben Ali le 14 janvier 2011, la Tunisie a organisé ses premières élections libres et démocratiques le 23 octobre 2011. Une Assemblée

³ JO C [...] du [...], p. [...].

⁴ Position du Parlement européen du... 2012 et décision du Conseil du... 2012.

nationale constituante est en place depuis lors; bien que la transition politique ne soit pas sans difficultés, les principaux acteurs politiques œuvrent de concert à la poursuite des réformes en vue d'ériger un véritable système démocratique.

- (4) Depuis le début du printemps arabe, l'Union a déclaré à plusieurs occasions qu'elle était disposée à assister la Tunisie dans son processus de réformes politiques et économiques. Elle a réaffirmé cet engagement dans les conclusions de la réunion du Conseil d'association institué entre l'Union et la Tunisie en novembre 2012. Le concours financier de l'Union au processus de réforme de la Tunisie va dans le sens de sa politique envers les pays du sud de la Méditerranée, telle que définie dans le cadre de la PEV.
- (5) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait être un instrument financier de nature exceptionnelle destiné à apporter un soutien, non lié et sans affectation particulière, à la balance des paiements, ayant pour but de rétablir la viabilité des finances extérieures du bénéficiaire, et devrait appuyer la mise en œuvre d'un programme d'action comportant des mesures fortes d'ajustement et de réforme structurelle destinées à améliorer la balance des paiements, en particulier durant la période de programmation, et à renforcer l'application des accords et des programmes conclus en la matière avec l'Union.
- (6) En avril 2013, les autorités tunisiennes et le Fonds monétaire international (FMI) sont convenus d'un accord de confirmation triennal (le «programme du FMI») de 1 150 millions de droits de tirage spéciaux (DTS) en faveur du programme d'ajustement et de réforme économiques de la Tunisie, et qui n'est pas accordé à titre de précaution. Les objectifs du programme du FMI sont conformes à la finalité de l'assistance macrofinancière de l'Union, qui est de réduire les problèmes de balance des paiements à court terme, et la mise en œuvre de mesures d'ajustement vigoureuses est conforme à l'objectif de l'assistance macrofinancière de l'Union.
- (7) L'Union a octroyé à la Tunisie des dons d'un montant global de 290 millions d'EUR pour la période 2011-2013 au titre de son programme de coopération régulière visant à soutenir le programme de réforme économique et politique du pays. Elle lui a également octroyé, sur la même période, 155 millions d'EUR au titre du programme SPRING (Aide au partenariat, aux réformes et à la croissance inclusive).
- (8) En août 2013, face à la dégradation de son économie et de ses perspectives économiques, la Tunisie a demandé une assistance macrofinancière de l'Union.
- (9) La Tunisie étant un pays couvert par la PEV, elle peut être considérée comme admissible au bénéfice d'une assistance macrofinancière de l'Union.
- (10) Étant donné que la balance des paiements tunisienne continue de présenter un important besoin de financement extérieur résiduel, qui dépasse les ressources octroyées par le FMI et d'autres institutions multilatérales, l'assistance macrofinancière que doit fournir l'Union à la Tunisie (ci-après l'«assistance macrofinancière de l'Union») est considérée, au vu des circonstances exceptionnelles du moment, comme une réponse appropriée à la demande, formulée par la Tunisie, de soutenir la stabilisation de son économie en liaison avec le programme du FMI. L'assistance macrofinancière de l'Union faciliterait l'exécution du programme de

réformes structurelles et de stabilisation économique du pays, en complément des ressources mises à disposition au titre de l'accord financier du FMI.

- (11) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait viser à soutenir le rétablissement de la viabilité des finances extérieures de la Tunisie et, ainsi, son développement économique et social.
- (12) Le montant de l'assistance macrofinancière de l'Union est déterminé sur la base d'une évaluation quantitative complète du besoin de financement extérieur résiduel de la Tunisie et tient compte de la capacité du pays à se financer par ses propres ressources, en particulier ses réserves en devises. L'assistance macrofinancière de l'Union devrait compléter les programmes du FMI et de la Banque mondiale ainsi que les ressources octroyées par ces deux institutions. La détermination du montant de l'assistance tient également compte des contributions financières attendues des donateurs multilatéraux et de la nécessité d'assurer un partage équitable de la charge entre l'Union et les autres donateurs, ainsi que du déploiement antérieur des autres instruments de financement extérieur de l'Union en Tunisie et de la valeur ajoutée de l'intervention globale de l'Union.
- (13) La Commission devrait veiller à ce que l'assistance macrofinancière de l'Union soit compatible, juridiquement et sur le fond, avec les principes, les objectifs et les mesures de base relevant des différents domaines de l'action extérieure et avec d'autres politiques concernées de l'Union.
- (14) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait soutenir la politique extérieure de celle-ci à l'égard de la Tunisie. Il convient que les services de la Commission et le Service européen pour l'action extérieure collaborent étroitement durant toute l'opération d'assistance macrofinancière afin de coordonner la politique extérieure de l'Union et d'assurer sa cohérence.
- (15) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait renforcer l'adhésion de la Tunisie aux valeurs qu'elle partage avec l'Union, notamment la démocratie, l'État de droit, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme, le développement durable et la réduction de la pauvreté, ainsi qu'aux principes du commerce ouvert et équitable, fondé sur des règles.
- (16) L'octroi de l'assistance macrofinancière de l'Union devrait être subordonné à la condition préalable que la Tunisie respecte les principes démocratiques, notamment le pluralisme parlementaire et l'État de droit, et garantisse le respect des droits de l'homme. En outre, l'assistance macrofinancière de l'Union devrait avoir pour objectifs spécifiques une efficacité, une transparence et une responsabilisation accrues dans le domaine de la gestion des finances publiques en Tunisie et la promotion des réformes structurelles destinées à soutenir une croissance durable et inclusive, la création d'emplois et l'assainissement budgétaire. Tant le respect des conditions préalables précitées que la réalisation de ces objectifs devraient faire l'objet d'un suivi régulier par la Commission.
- (17) Afin d'assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'UE dans le cadre de l'assistance macrofinancière de l'Union, la Tunisie devrait prendre des mesures propres à prévenir et à combattre la fraude, la corruption et toute autre irrégularité en

relation avec l'assistance. Il convient également de prévoir que la Commission procède à des vérifications et que la Cour des comptes européenne effectue des audits.

- (18) Le versement de l'assistance macrofinancière de l'Union est sans préjudice des pouvoirs du Parlement européen et du Conseil.
- (19) Les montants de la provision requise pour l'assistance macrofinancière devraient être compatibles avec les crédits budgétaires inscrits dans le cadre financier pluriannuel.
- (20) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait être gérée par la Commission. Afin que le Parlement européen et le Conseil soient en mesure de suivre la mise en œuvre de la présente décision, la Commission devrait les informer régulièrement du déroulement de l'assistance financière et leur fournir les documents s'y rapportant.
- (21) Afin d'assurer des conditions uniformes d'exécution de la présente décision, il convient de conférer des compétences d'exécution à la Commission. Ces compétences devraient être exercées conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil⁵.
- (22) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait être soumise à des conditions de politique économique énoncées dans un protocole d'accord. Pour garantir des conditions de mise en œuvre uniformes et pour des raisons d'efficacité, la Commission devrait être habilitée à négocier ces conditions avec les autorités tunisiennes sous la supervision du comité composé des représentants des États membres conformément au règlement (UE) n° 182/2011. En vertu dudit règlement, il convient, en règle générale, d'appliquer la procédure consultative dans tous les cas autres que ceux prévus dans ledit règlement. Compte tenu de l'impact potentiellement important d'une assistance d'un montant supérieur à 90 millions d'EUR, il convient d'appliquer la procédure d'examen auxdites opérations. Compte tenu du montant de l'assistance macrofinancière de l'Union à la Tunisie, la procédure d'examen devrait être appliquée à l'adoption du protocole d'accord et à toute réduction, suspension ou annulation de l'assistance,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. L'Union met à la disposition de la Tunisie une assistance macrofinancière (l'«assistance macrofinancière de l'Union») d'un montant maximal de 250 millions d'EUR afin de soutenir la stabilisation de son économie et ses réformes économiques. Cette assistance contribue à couvrir les besoins de la balance des paiements de la Tunisie tels qu'inscrits dans le programme du FMI.
2. L'assistance macrofinancière de l'Union est intégralement fournie à la Tunisie sous forme de prêts. La Commission est habilitée, au nom de l'Union, à emprunter les fonds nécessaires sur les marchés des capitaux ou auprès d'établissements financiers et à les prêter à la Tunisie. Ces prêts ont une durée maximale de 15 ans.

⁵ Règlement (UE) 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 (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13).

3. La Commission gère le décaissement de l'assistance macrofinancière de l'Union, dans le respect des accords ou autres conventions conclus entre le FMI et la Tunisie ainsi que des principes et objectifs fondamentaux en matière de réforme économique énoncés dans l'accord d'association UE-Tunisie et le plan d'action UE-Tunisie pour 2013-2017 convenu au titre de la politique européenne de voisinage. La Commission informe régulièrement le Parlement européen et le Conseil du déroulement de l'assistance macrofinancière de l'Union, et notamment de ses différents versements, et elle communique à ces institutions, en temps voulu, les documents s'y rapportant.
4. L'assistance macrofinancière de l'Union est mise à disposition pour une durée de deux ans et demi, à compter du jour suivant l'entrée en vigueur du protocole d'accord visé à l'article 3, paragraphe 1.
5. Si les besoins de financement de la Tunisie diminuent de manière décisive par rapport aux projections initiales au cours de la période du versement de l'assistance macrofinancière de l'Union, la Commission, statuant conformément à la procédure d'examen visée à l'article 7, paragraphe 2, réduit le montant de l'assistance ou suspend ou supprime l'assistance.

Article 2

L'octroi de l'assistance macrofinancière de l'Union est subordonné à la condition préalable que la Tunisie respecte les principes démocratiques, notamment le pluralisme parlementaire et l'État de droit, et garantisse le respect des droits de l'homme. La Commission contrôle le respect de cette condition préalable tout au long de la durée de l'assistance macrofinancière de l'Union. Le présent article s'applique conformément à la décision 2010/427/UE du Conseil⁶.

Article 3

1. La Commission, conformément à la procédure d'examen visée à l'article 7, paragraphe 2, convient avec les autorités tunisiennes de conditions de politique économique et de conditions financières clairement définies, axées sur des réformes structurelles et des finances publiques saines, auxquelles l'assistance macrofinancière de l'Union doit être subordonnée, qui doivent être inscrites dans un protocole d'accord (ci-après le «protocole d'accord») comportant un calendrier pour la réalisation de ces conditions. Les conditions de politique économique et les conditions financières énoncées dans le protocole d'accord sont compatibles avec les accords ou les arrangements visés à l'article 1^{er}, paragraphe 3, y compris les programmes d'ajustement macroéconomique et de réformes structurelles mis en œuvre par la Tunisie avec le soutien du FMI.
2. Ces conditions visent notamment à renforcer l'efficacité, la transparence et les responsabilités dans le domaine de la gestion des finances publiques en Tunisie, notamment en ce qui concerne l'utilisation de l'assistance macrofinancière de l'Union. Dans le cadre de l'élaboration des mesures, il faut également tenir dûment compte des progrès réalisés en matière d'ouverture réciproque des marchés, de développement d'un commerce équitable fondé sur des règles, et d'autres priorités

⁶ Décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (JO L 201 du 3.8.2010, p. 30).

dans le contexte de la politique extérieure de l'Union. Les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs font l'objet d'un suivi régulier par la Commission.

3. Les modalités financières de l'assistance macrofinancière de l'Union sont précisées dans un contrat de prêt conclu entre la Commission et les autorités tunisiennes.
4. La Commission vérifie périodiquement que les conditions visées à l'article 4, paragraphe 3, continuent d'être respectées, et notamment que les politiques économiques de la Tunisie sont conformes aux objectifs de l'assistance macrofinancière de l'Union. La Commission exerce cette tâche en étroite coordination avec le FMI et la Banque mondiale et, si nécessaire, avec le Parlement européen et le Conseil.

Article 4

1. Sous réserve des conditions énoncées au paragraphe 3, la Commission met l'assistance macrofinancière de l'Union à la disposition de la Tunisie sous la forme d'un prêt en trois versements. Le montant de chaque tranche est fixé dans le protocole d'accord.
2. Les montants de l'assistance macrofinancière de l'Union sont provisionnés, si nécessaire, conformément aux dispositions du règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil⁷.
3. La Commission décide du versement des tranches pour autant qu'il soit satisfait à l'ensemble des conditions suivantes:
 - (a) la condition préalable visée à l'article 2;
 - (b) un bilan satisfaisant continu en ce qui concerne la mise en œuvre d'un programme d'action comportant des mesures fortes d'ajustement et de réforme structurelle soutenues par un arrangement sur les crédits du FMI qui ne soit pas un arrangement de précaution; et
 - (c) la mise en œuvre, dans un délai donné, des conditions de politique économique et financière dont il a été convenu dans le protocole d'accord.

Le décaissement de la deuxième tranche intervient au minimum trois mois après le versement de la première. Le décaissement de la troisième tranche intervient au minimum trois mois après le versement de la deuxième.

4. Lorsqu'il n'est pas satisfait aux conditions visées au paragraphe 3, la Commission suspend provisoirement ou annule le versement de l'assistance macrofinancière de l'Union. Dans ces cas, elle informe le Parlement européen et le Conseil des motifs de cette suspension ou de cette annulation.
5. L'assistance macrofinancière de l'Union est versée à la Banque centrale de Tunisie. Sous réserve des dispositions qui doivent être arrêtées dans le protocole d'accord, dont une confirmation des besoins de financement budgétaire résiduels, les fonds de

⁷ Règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil du 25 mai 2009 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (JO L 145 du 10.6.2009, p. 10).

l'Union peuvent être transférés au ministère des finances de la Tunisie en tant que bénéficiaire final.

Article 5

1. Les opérations d'emprunt et de prêt relatives à l'assistance macrofinancière de l'Union sont effectuées en euros en appliquant la même date de valeur et n'impliquent pas pour l'Union de transformation d'échéance, ni ne l'exposent à un quelconque risque de change ou de taux d'intérêt, ou à un quelconque autre risque commercial.
2. Lorsque les circonstances le permettent, et si la Tunisie le demande, la Commission peut prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte d'inclure une clause de remboursement anticipé dans les conditions d'octroi du prêt, assortie d'une clause correspondante dans les conditions des opérations d'emprunt.
3. Lorsque les circonstances autorisent une amélioration du taux d'intérêt du prêt et si la Tunisie le demande, la Commission peut décider de refinancer tout ou partie de ses emprunts initiaux ou peut en réaménager les conditions financières. Les opérations de refinancement ou de réaménagement sont réalisées conformément aux paragraphes 1 et 4 et n'ont pas pour effet de reporter l'échéance des emprunts concernés ni d'augmenter le montant du capital restant dû à la date de ces opérations.
4. Tous les frais exposés par l'Union qui ont trait aux opérations d'emprunt et de prêt prévues par la présente décision sont à la charge de la Tunisie.
5. La Commission informe le Parlement européen et le Conseil du déroulement des opérations visées aux paragraphes 2 et 3.

Article 6

1. L'assistance macrofinancière de l'Union est mise en œuvre conformément au règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil⁸, ainsi qu'au règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission⁹.
2. La mise en œuvre de l'assistance macrofinancière de l'Union fait l'objet d'une gestion directe.
3. Le protocole d'accord et le contrat de prêt qui doivent être conclus avec les autorités tunisiennes contiennent des dispositions:
 - (a) garantissant que la Tunisie vérifie régulièrement que les fonds provenant du budget de l'Union sont utilisés correctement, prend des mesures propres à prévenir les irrégularités et les fraudes et, si nécessaire, engage des poursuites

⁸ Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

⁹ Règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 362 du 31.12.2012, p. 1).

afin de récupérer les fonds octroyés au titre de la présente décision qui auraient été détournés;

- (b) garantissant la protection des intérêts financiers de l'Union, et en particulier prévoyant des mesures spécifiques pour prévenir et combattre la fraude, la corruption et toute autre irrégularité en relation avec l'assistance macrofinancière de l'Union, conformément au règlement (CE, Euratom) n° 988/95 du Conseil¹⁰, au règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil¹¹ et au règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil¹²;
 - (c) autorisant expressément la Commission, y compris l'Office européen de lutte antifraude, ou ses représentants, à effectuer des contrôles, y compris des contrôles et vérifications sur place;
 - (d) autorisant expressément la Commission et la Cour des comptes européenne à effectuer des audits, pendant et après la période de mise à disposition de l'assistance macrofinancière de l'Union, y compris des audits sur pièces et sur place, tels que des évaluations opérationnelles;
 - (e) garantissant que l'Union est habilitée à procéder au recouvrement anticipé du prêt s'il est établi que la Tunisie a participé, dans la gestion de l'assistance macrofinancière de l'Union, à un quelconque acte de fraude ou de corruption ou à toute autre activité illicite préjudiciable aux intérêts financiers de l'Union.
4. Pendant la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière de l'Union, la Commission vérifie, au moyen d'évaluations opérationnelles, la fiabilité des dispositifs financiers de la Tunisie, les procédures administratives et les mécanismes de contrôle interne et externe applicables à ladite assistance.

Article 7

1. La Commission est assistée par un comité. Ledit comité est un comité au sens du règlement (UE) n° 182/2011.
2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique.

Article 8

¹⁰ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312 du 23.12.1995, p. 1).

¹¹ Règlement (CE, Euratom) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités (JO L 292 du 15.11.1996, p. 2).

¹² Règlement (UE, Euratom) no 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1).

1. Le 30 juin de chaque année au plus tard, la Commission adresse au Parlement européen et au Conseil un rapport qui rend compte de la mise en œuvre de la présente décision au cours de l'année précédente et comporte une évaluation de cette mise en œuvre. Ce rapport:
 - (a) examine les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière de l'Union;
 - (b) évalue la situation et les perspectives économiques de la Tunisie, ainsi que les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures visées à l'article 3, paragraphe 1;
 - (c) indique le lien entre les conditions de politique économique définies dans le protocole d'accord, les résultats économiques et budgétaires de la Tunisie à cette date et la décision de la Commission de verser les tranches de l'assistance macrofinancière de l'Union.

2. Au plus tard deux ans après l'expiration de la période de mise à disposition prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 4, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation ex post, qui évalue les résultats et l'efficacité de l'assistance macrofinancière que l'Union a déjà octroyée et la mesure dans laquelle elle a contribué aux objectifs de l'assistance.

Article 9

La présente décision entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

- 1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative
- 1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) dans la structure ABM/ABB
- 1.3. Nature de la proposition/de l'initiative
- 1.4. Objectifs
- 1.5. Justification(s) de la proposition/de l'initiative
- 1.6. Durée et incidence financière
- 1.7. Mode(s) de gestion prévu(s)

2. MESURES DE GESTION

- 2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu
- 2.2. Système de gestion et de contrôle
- 2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

- 3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)
- 3.2. Incidence estimée sur les dépenses
- 3.3. Incidence estimée sur les recettes

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative

Assistance macrofinancière à la République de Tunisie.

1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) dans la structure GPA/EBA¹³

Domaine(s) politique(s): Titre 01 – Affaires économiques et financières

Activité(s): 03 - Affaires économiques et financières internationales

1.3. Nature de la proposition/de l'initiative

X La proposition/initiative porte sur **une action nouvelle**

1.4. Objectifs

1.4.1. Objectif(s) stratégique(s) pluriannuel(s) de la Commission visé(s) par la proposition/l'initiative

«Promouvoir la prospérité au-delà de l'Union européenne»

Les principaux domaines d'activité concernant la DG ECFIN sont les suivants:

1. Soutenir la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en approfondissant l'analyse économique et en renforçant le processus de dialogue et de conseil en matière de politiques sur les aspects économiques des plans d'action.

2. Développer, contrôler et mettre en œuvre l'assistance macrofinancière aux pays tiers partenaires, en coopération avec les institutions financières internationales compétentes.

1.4.2. Objectif(s) spécifique(s) et activité(s) GPA/EBA concernée(s)

Objectif spécifique n° 1: «Apporter une AMF à des pays tiers pour résoudre leurs crises de balance des paiements et rétablir la viabilité de leur dette extérieure».

Activité(s) GPA/EBA concernée(s) Relations économiques et financières internationales, gouvernance mondiale.

1.4.3. Résultat(s) et incidence(s) attendu(s)

La proposition d'assistance consiste en un prêt de l'UE de 250 millions d'EUR en faveur de la République de Tunisie (ci-après la «Tunisie»), en vue d'améliorer le caractère soutenable de sa balance des paiements. Cette assistance, qui sera versée en trois tranches, aidera le pays à surmonter les difficultés économiques et sociales qui résultent des troubles intérieurs et régionaux. Elle lui permettra également de

¹³ GPA: gestion par activités – EBA: établissement du budget par activités.

promouvoir des réformes structurelles destinées à soutenir une croissance économique durable et à améliorer la gestion des finances publiques.

1.4.4. Indicateurs de résultats et d'incidences

Les autorités devront rendre compte régulièrement aux services de la Commission de l'évolution d'un ensemble d'indicateurs et fournir un rapport complet sur le respect des conditions arrêtées en matière de politiques menées, préalablement au décaissement des deuxième et troisième tranches du prêt.

Les services de la Commission continueront de contrôler la gestion des finances publiques, après l'évaluation opérationnelle des circuits financiers et des procédures administratives réalisée en Tunisie en préparation de cette opération. La délégation de l'Union européenne en Tunisie fera également le point régulièrement sur des aspects utiles au contrôle de l'assistance. Les services de la Commission resteront en contact étroit avec le FMI et la Banque mondiale, afin de bénéficier des informations qu'ils retirent de leurs activités actuelles en Tunisie.

La proposition de décision prévoit la présentation d'un rapport annuel au Conseil et au Parlement européen contenant une évaluation de l'exécution de cette opération. Une évaluation ex post indépendante de l'assistance macrofinancière sera réalisée dans les deux ans qui suivent l'expiration de la période de mise en œuvre.

1.5. Justification(s) de la proposition/de l'initiative

1.5.1. Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme

Le décaissement de l'assistance sera subordonné à l'accomplissement de progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de l'accord de confirmation conclu entre la Tunisie et le FMI. La Commission et les autorités tunisiennes doivent en outre arrêter, dans un protocole d'accord, les conditions en matière de politiques à mener qui devront être remplies pour que les deuxième et troisième tranches puissent être débloquées.

1.5.2. Valeur ajoutée de l'intervention de l'UE

En aidant ce pays à surmonter les difficultés économiques causées par les troubles intérieurs et régionaux, l'AMF proposée contribuera à promouvoir la stabilité macroéconomique, les réformes économiques et les progrès politiques dans le pays. En complétant les ressources mises à disposition par les institutions financières internationales, l'UE et d'autres bailleurs de fonds, elle renforcera l'efficacité globale de l'enveloppe financière accordée par la communauté internationale des donateurs au lendemain de la crise.

Le programme proposé renforcera également la volonté de réforme du gouvernement et son aspiration à un resserrement des relations avec l'UE. Ce résultat dépendra notamment du respect des conditions liées au déboursement de l'aide. De la même manière, le programme constituera le signe pour les autres pays de la région que l'UE est disposée à aider des pays qui s'engagent clairement sur la voie des réformes politiques en période de difficultés économiques.

1.5.3. *Leçons tirées d'expériences similaires*

Quinze évaluations ex post d'opérations d'assistance macrofinancière ont été menées depuis 2004. Ces évaluations permettent de conclure que les opérations d'AMF contribuent effectivement, même si ce n'est parfois que modestement et indirectement, à l'amélioration de la viabilité extérieure, à la stabilité macroéconomique et à la réalisation de réformes structurelles dans le pays bénéficiaire. Dans la plupart des cas, ces opérations ont eu un effet positif sur la balance des paiements du pays bénéficiaire et ont allégé ses contraintes budgétaires. Elles ont également eu pour effet une croissance économique un peu plus forte.

1.5.4. *Compatibilité et synergie éventuelle avec d'autres instruments appropriés*

L'UE est l'un des principaux bailleurs de fonds de la Tunisie. Elle lui a octroyé des dons d'un montant global de 290 millions d'EUR pour la période 2011-2013 au titre de son programme de coopération régulière visant à soutenir le programme de réforme politique et économique de ce pays. Elle lui a également octroyé 140 millions d'EUR pour la même période, au titre du programme SPRING.

L'assistance macrofinancière aurait pour principale valeur ajoutée, par rapport aux autres instruments de l'UE, de contribuer à la création de conditions macroéconomiques stables, notamment en facilitant le rééquilibrage de la balance des paiements et de la situation budgétaire, ainsi que de conditions propices aux réformes structurelles. L'AMF ne constitue pas un soutien financier régulier; elle n'est pas non plus censée soutenir le développement économique et social des pays bénéficiaires. Elle doit donc s'interrompre dès que la situation financière extérieure du pays est redevenue viable et peut ensuite être relayée par les instruments de coopération régulière de l'UE. Par la suite, les instruments de coopération régulière de l'UE sont appelés à prendre le relais.

L'AMF est également censée compléter les interventions des institutions financières internationales, en particulier le programme d'ajustement et de réforme soutenu par l'accord de confirmation du FMI et le prêt à l'appui des politiques de développement de la Banque mondiale.

1.6. **Durée et incidence financière**

X Proposition/initiative à **durée limitée**

X Proposition/initiative en vigueur pour 2,5 ans à compter de l'entrée en vigueur du protocole d'accord, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la décision.

X Incidence financière de 2014 jusqu'en 2017.

1.7. **Mode(s) de gestion prévu(s)¹⁴**

X **Gestion centralisée directe** par la Commission

¹⁴ Les explications sur les modes de gestion ainsi que les références au règlement financier sont disponibles sur le site BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

2. MESURES DE GESTION

2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu

Cette assistance est de nature macroéconomique et conçue pour être compatible avec le programme économique soutenu par le FMI. Le contrôle de l'action par les services de la Commission portera sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'accord de confirmation et des réformes spécifiques qui seront arrêtées avec les autorités tunisiennes dans un protocole d'accord (voir aussi le point 1.4.4.).

2.2. Système de gestion et de contrôle

2.2.1. Risque(s) identifié(s)

Cette opération d'assistance macrofinancière comporte des risques fiduciaires, des risques liés aux politiques mises en œuvre et des risques liés à la situation politique générale.

L'assistance macrofinancière n'étant pas affectée à des dépenses précises, elle risque d'être utilisée de manière frauduleuse. En général, ce risque dépend de facteurs tels que la qualité des systèmes de gestion de la banque centrale et du ministère des finances et l'adéquation des capacités d'audit interne et externe.

L'incertitude économique et politique dans la région, notamment en Libye, représente un autre grand risque pour cette opération, étant donné ses répercussions directes sur l'économie tunisienne. Sur le front intérieur, le risque principal est l'instabilité liée aux difficultés dans le processus de réforme politique et économique. La mise en œuvre intégrale des mesures de stabilisation et de réforme soutenues par la communauté internationale, y compris l'opération d'AMF proposée, pourrait être compromise par le mécontentement social.

Enfin, il existe des risques liés à un possible affaiblissement de la conjoncture économique internationale et européenne et à une hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux.

2.2.2. Moyen(s) de contrôle prévu(s)

L'assistance macrofinancière sera soumise à des procédures de vérification, de contrôle et d'audit, sous la responsabilité de la Commission, et notamment de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), ainsi que de la Cour des comptes européenne.

2.2.3. Coûts et avantages des contrôles et taux probable de non-conformité

Les coûts de base, pour la Commission, des méthodes de vérification et de contrôle, ainsi que de l'évaluation opérationnelle des circuits financiers et administratifs menée préalablement à l'opération, sont décrits dans le tableau 3.2.1. Il existe également des coûts pour la Cour des comptes européenne; les éventuelles interventions de l'OLAF auraient elles aussi un coût. En plus de faciliter l'évaluation des risques de détournement des fonds, l'évaluation opérationnelle fournit également des informations utiles sur les réformes qu'il convient de mener dans le domaine de la gestion des finances publiques, qui sont intégrées dans les conditions de politique

attachées à l'opération. En ce qui concerne le taux probable de non-conformité, le bilan des opérations menées depuis la création de l'instrument d'AMF donne à penser que le risque de non-conformité (défaut de remboursement du prêt ou détournement de fonds) est faible.

2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

Pour limiter les risques de détournement des fonds, plusieurs mesures seront prises:

Tout d'abord, la base juridique proposée pour l'assistance macrofinancière à la Tunisie comprend une disposition relative aux mesures de prévention de la fraude. Ces mesures seront détaillées dans le protocole d'accord et le contrat de prêt, qui prévoient un ensemble de dispositions relatives à l'inspection, à la prévention des fraudes, aux audits et au recouvrement des fonds en cas de fraude ou de corruption. Il est également envisagé de subordonner le versement de l'assistance au respect de conditions précises, notamment en matière de gestion des finances publiques, dans un souci d'efficacité, de transparence et de responsabilisation accrues.

Ensuite, avant que le protocole d'accord ne soit conclu, les services de la Commission, avec l'aide d'experts extérieurs dûment mandatés, procéderont à une évaluation opérationnelle des circuits financiers et des procédures administratives du ministère des finances et de la Banque centrale de Tunisie, afin de se conformer aux exigences du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes. Ce réexamen permettra de déterminer si le cadre pour une gestion financière saine de l'assistance macrofinancière est suffisamment efficace en Tunisie en couvrant des domaines tels que la structure et l'organisation de la gestion, la gestion et le contrôle des fonds, la sécurité des systèmes informatiques, les capacités d'audit interne et externe ainsi que l'indépendance de la banque centrale. À la lumière de cette évaluation, des mécanismes spécifiques pourront, en accord avec les autorités nationales, être appliqués à la gestion des fonds par les bénéficiaires. Les fonds constituant l'aide seront versés sur un compte spécial de la Banque centrale de Tunisie.

Enfin, l'assistance macrofinancière sera soumise à des procédures de vérification, de contrôle et d'audit, sous la responsabilité de la Commission, et notamment de l'OLAF, ainsi que de la Cour des comptes européenne.

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)

- Lignes budgétaires existantes

01 03 02: Assistance macrofinancière

01 03 06 - Provisionnement du Fonds de garantie¹⁵

Dans l'ordre des rubriques du cadre financier pluriannuel et des lignes budgétaires.

Rubrique du cadre financier pluriannuel:	Ligne budgétaire	Nature de la Dépense	Participation			
	Numéro [Description.....]	CD/CND (¹⁶)	de pays AELE ¹⁷	de pays candidats ¹⁸	de pays tiers	au sens de l'article 18, paragraphe 1, point a) <i>bis</i> , du règlement financier
4.	01 03 02: Assistance macrofinancière	CD	NON	NON	NON	NON
4.	01 03 06: Provisionnement du Fonds de garantie	CD	NON	NON	NON	NON

01 03 06 – Garantie de l'Union européenne aux emprunts de l'UE destinés à l'assistance macrofinancière aux pays tiers Le Fonds de garantie pour les actions extérieures doit être provisionné conformément au règlement modifié instituant ce fonds. Ce règlement implique que les prêts sont basés sur l'encours en fin d'exercice: Le montant du provisionnement, calculé au début de l'exercice «n» correspond à la différence entre le montant cible et les avoirs nets du Fonds à la fin de l'exercice «n-1». Il est introduit durant l'exercice «n» dans l'avant-projet de budget «n+1» et est effectivement versé en une seule opération au début de l'exercice «n+1» à partir de la ligne budgétaire «Provisionnement du Fonds de garantie» (01 03 06). Il s'ensuit que la part du montant effectivement décaissé qui sera prise en compte dans le montant objectif à la fin de l'exercice «n-1» pour le calcul du provisionnement du Fonds est de 9 % (maximum 22,5 millions d'EUR).

La ligne budgétaire («p.m.») correspondant à la garantie du budget pour le prêt ne sera utilisée qu'en cas de mobilisation effective de la garantie. En principe, il ne devrait pas être nécessaire de mobiliser la garantie du budget.

Nouvelle ligne budgétaire requise: non applicable.

¹⁵ La ligne budgétaire 01 04 01 14 devient la ligne budgétaire 01 03 06 dans le budget 2014.

¹⁶ CD = crédits dissociés / CND = crédits non dissociés.

¹⁷ AELE: Association européenne de libre-échange.

¹⁸ Pays candidats et, le cas échéant, pays candidats potentiels des Balkans occidentaux.

3.2. Incidence estimée sur les dépenses

3.2.1. Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses

En millions d'EUR (à la 3^e décimale)

**Rubrique du cadre financier
pluriannuel:**

4.

[Rubrique: L'UE en tant que partenaire
mondial]

DG: <ECFIN>			Année 2013 ¹⁹	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	TOTAL
•Crédits opérationnels								
Ligne budgétaire 01 03 06 – Provisionnement du Fonds de garantie	Engagements	(1a)				15,3	7,2	22,5
	Paiements	(2a)				15,3	7,2	22,5
Crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques ²⁰ (évaluations opérationnelles et évaluations ex post)								
Ligne budgétaire 01 03 02	Engagements	(3)	0,05			0,15		0,20
	Paiements	(3a)		0,05		0,05	0,10	0,20
TOTAL crédits pour la DG ECFIN	Engagements	=1+1a +3	0,05			15,45	7,2	22,7
	Paiements	=2+2a +3		0,05		15,35	7,3	22,7

¹⁹ L'année N est l'année du début de la mise en œuvre de la proposition/de l'initiative.

²⁰ Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

•TOTAL des crédits opérationnels	Engagements	(4)	0,05			15,45	7,2	22,7
	Paiements	(5)		0,05		15,35	7,3	22,7

•TOTAL des crédits de nature administrative financés par (6)
l'enveloppe de certains programmes spécifiques

TOTAL crédits au titre de la RUBRIQUE 4 du cadre financier pluriannuel	Engagements	=4+ 6	0,05			15,45	7,2	22,7
	Paiements	=5+ 6		0,05		15,35	7,3	22,7

Si plusieurs rubriques sont concernées par la proposition/l'initiative:

En millions d'EUR (à la 3^e décimale)

Rubrique du cadre financier pluriannuel:	5		«Dépenses administratives»					
			Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	TOTAL
DG: <.....>								
•Ressources humaines			0,030	0,028	0,021	0,010	0,016	0,105
•Autres dépenses administratives			0,015	0,015	0,010			0,040
TOTAL DG ECFIN	Crédits		0,045	0,043	0,031	0,010	0,016	0,145
TOTAL crédits pour la RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel	(Total engagements = Total paiements)		0,045	0,043	0,031	0,010	0,016	0,145

En millions d'EUR (à la 3^e décimale)

		Année 2013 ²¹	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	TOTAL
TOTAL crédits au titre des RUBRIQUES 1 À 5 du cadre financier pluriannuel	Engagements	0,095	0,043	0,031	15,46	7,216	22,845
	Paiements	0,045	0,093	0,031	15,36	7,316	22,845

²¹ L'année N est l'année du début de la mise en œuvre de la proposition/de l'initiative.

3.2.2. Incidence estimée sur les crédits opérationnels

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits opérationnels
- La proposition/initiative implique l'utilisation de crédits opérationnels, comme expliqué ci-après:

Crédits d'engagement en millions d'euros (à la 3^e décimale)

Indiquer les objectifs et les réalisations



OBJECTIF SPÉCIFIQUE n° 1²²

		Année 2013		Année 2014		Année 2015		Année 2016		Année 2017			
	Type	Numéro	Coût	Numéro	Coût	Numéro	Coût	Numéro	Coût	Numéro	Coût	Nombre total	Coût total
Réalisation 1	Évaluation pratique	1	0,05									1	0,05
Réalisation 2	Évaluation ex post							1	0,15			1	0,15
- Réalisation 3	Provisionnement du Fonds de garantie							1	15,3	1	7,2	2	22,5
Sous-total objectif spécifique n° 1		1	0,05					2	15,45	1	7,2	4	22,7

²² Tel que décrit dans la partie 1.4.2. «Objectif(s) spécifique(s)...».

COÛT TOTAL

1 0,05

2 15,45

1 7,2

4 22,7

3.2.3. Incidence estimée sur les crédits de nature administrative

3.2.3.1. Synthèse

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits de nature administrative.
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits de nature administrative, comme expliqué ci-après:

En millions d'EUR (à la 3^e décimale)

	Année 2013 ²³	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Insérer autant d'années que nécessaire pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)			TOTAL
au titre de la RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel									
Ressources humaines	0,030	0,028	0,021	0,010	0,016				0,105
Autres dépenses administratives	0,015	0,015	0,010						0,040
Sous-total RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel	0,045	0,043	0,031	0,010	0,016				0,145
Hors RUBRIQUE 5²⁴ du cadre financier pluriannuel									
Ressources humaines									
Autres dépenses administratives Autres dépenses de nature administrative									
Sous-total Sous-total RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel									
TOTAL	0,045	0,043	0,031	0,010	0,016				0,145

Les besoins en crédits de nature administrative seront couverts par les crédits de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés le cas échéant par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et à la lumière des contraintes budgétaires existantes.

²³

L'année N est l'année du début de la mise en œuvre de la proposition/de l'initiative.

²⁴

Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

3.2.3.2. Besoins estimés en ressources humaines

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de ressources humaines.
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de ressources humaines, comme expliqué ci-après:

Estimation à exprimer en équivalents temps pleins

	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Insérer autant d'années que nécessaire pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)		
•Emplois du tableau des effectifs (postes de fonctionnaires et d'agents temporaires)								
01 01 01 01 (au siège et dans les bureaux de représentation de la Commission)	0,227	0,212	0,159	0,076	0,121			
XX 01 01 02 (en délégation)								
XX 01 05 01 (recherche indirecte)								
10 01 05 01 (recherche directe)								
•Personnel externe (en équivalent temps plein: ETP)²⁵								
XX 01 02 01 (AC, END, INT de l'enveloppe globale)								
XX 01 02 02 (AC, AL, END, INT et JED dans les délégations)								
XX 01 04 yy ²⁶	- au siège							
	- en délégation							
XX 01 05 02 (AC, END, INT sur recherche indirecte)								
10 01 05 02 (AC, END, INT sur recherche directe)								
Autre ligne budgétaire (à spécifier)								
TOTAL	0,227	0,212	0,159	0,076	0,121			

XX est le domaine politique ou le titre concerné.

Les besoins en ressources humaines seront couverts par les effectifs de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés le cas échéant par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et à la lumière des contraintes budgétaires existantes.

Description des tâches à effectuer:

Fonctionnaires et agents temporaires	<p>Chef d'unité: superviser et gérer l'opération, se mettre d'accord sur les rapports d'examen du contrat de prêt, diriger des missions et évaluer les progrès concernant le respect des conditions attachées à l'assistance.</p> <p>Bureau: préparation du protocole d'accord, contacts avec les autorités et les IFI, contacts avec les experts extérieurs pour les évaluations opérationnelles et les évaluations ex post, missions de contrôle et préparation des rapports des services de la Commission,</p>
--------------------------------------	---

²⁵ AC = agent contractuel; AL = agent local; END = expert national détaché. INT= intérimaire; JED = jeune expert en délégation.

²⁶ Sous-plafonds de personnel externe financés sur crédits opérationnels (anciennes lignes «BA»).

	procédures de la Commission liées à la gestion de l'assistance.
Personnel externe	N/D

3.2.4. *Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel*

- X La proposition/l'initiative est compatible avec le cadre financier pluriannuel actuel.

3.2.5. *Participation de tiers au financement*

- X La proposition/l'initiative ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties.

3.3. Incidence estimée sur les recettes

- X La proposition/l'initiative est sans incidence financière sur les recettes.