COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.4.2021
COM(2021) 169 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Évaluation de la DÉCISION (UE) 2015/601 du Parlement Européen et du Conseil du 15 avril 2015 portant attribution d'une assistance macrofinancière à l'Ukraine

{SWD(2021) 73 final}

En avril 2015, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une décision[1] prévoyant une opération d'assistance macrofinancière (AMF) pour un montant d'1,8 milliard d'euros en faveur de l'Ukraine. L'objectif était de remédier à la crise de la balance des paiements ukrainienne, déclenchée par l'instabilité économique et politique qui a suivi l'annexion de la péninsule de Crimée par la Russie en 2014 et par les conflits qui en ont résulté dans l'est du pays.

La présente évaluation ex post a pour but d'apprécier la pertinence, l'efficience, l'efficacité, la cohérence et la valeur ajoutée européenne de la troisième opération d'AMF (AMF-III) en faveur de l'Ukraine. Elle examine également l'incidence sociale du programme d'assistance et ses effets sur la soutenabilité de la dette publique de l'Ukraine. La présente évaluation s'appuie sur des éléments obtenus grâce à diverses techniques de recherche quantitative et qualitative, parmi lesquelles une consultation des principales parties prenantes. Un certain nombre de limites méthodologiques ont été constatées, mais elles n'ont pas d'incidence sur la fiabilité globale des travaux d'évaluation. Le recours à un large éventail de sources, à différentes techniques d'évaluation, à des scénarios de substitution et à plusieurs phases de recueil de commentaires a permis d'atténuer les risques et limites décelés.

L'objectif de la présente évaluation est 1) de recueillir des informations utiles pour l'utilisation future de l'instrument d'AMF, et 2) de garantir la transparence et la reddition de comptes, conformément au règlement financier[2] et à la décision d'octroi de l'AMF à l'Ukraine.

L'évaluation a conclu à la **grande pertinence** de l'AMF-III eu égard à ses objectifs, à son enveloppe financière[3] et aux conditions qu'elle impose quant aux politiques à suivre. Cette conditionnalité de l'AMF a trait aux principaux chantiers de réforme de l'Ukraine, à savoir: la gestion des finances publiques; le secteur de l'énergie; l'environnement des entreprises; la gouvernance et la transparence; le filet de sécurité sociale; et le secteur financier. Si le pays a satisfait à la plupart des conditions convenues pour les réformes, il a rencontré des difficultés dans la mise en œuvre des réformes relatives à la lutte contre la corruption, au commerce et au secteur financier, ce qui a entraîné le non-décaissement de la troisième tranche de l'AMF.

Compte tenu du niveau d'ambition associé à la plupart des conditions concernées, et avec le recul, les conditions attachées aux réformes auraient dû être moins nombreuses[4]. Bien que le nombre de conditions auxquelles l'AMF-III était subordonnée reflète l'ampleur exceptionnelle de l'aide (des fonds accrus pour davantage de réformes), un nombre plus restreint aurait pu aider les autorités à se concentrer sur les priorités essentielles et à conserver un fort sentiment d'être parties prenantes à leur mise en œuvre. Compte tenu de ce qui précède, la Commission a opté pour une approche plus ciblée de la conditionnalité dans le cadre de l'AMF-IV qui a suivi. Le non-décaissement de la troisième tranche de l'AMF-III ne peut toutefois, dans l'ensemble, s'expliquer principalement par l'ampleur de l'éventail des conditions.

[1] Décision (UE) 2015/601 du Parlement Européen et du Conseil du 15 avril 2015 portant attribution d'une assistance macrofinancière à l'Ukraine: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32018R1046

[3] L'AMF-III en faveur de l'Ukraine est la plus importante opération dans l'histoire de cet instrument d'assistance.

[4] L'AFM-III comportait 36 conditions (46 si l'on tient compte des sous-conditions).

Pour obtenir des résultats plus **efficients**, comme l'a également souligné l'évaluateur externe, la conception du train de réformes conditionnant l'AMF-III aurait pu mieux prendre en considération: i) la capacité institutionnelle limitée; ii) la façon dont l'instabilité politique et économique est susceptible de retarder la mise en œuvre; et iii) l'existence d'intérêts particuliers qui ont compromis la mise en œuvre effective, par les autorités ukrainiennes, des réformes convenues. Les conditions attachées à l'AMF-III et touchant à la lutte contre la corruption ont ensuite été prolongées dans le cadre de l'AMF-IV, ce qui témoigne de l'intention commune de l'UE et du gouvernement ukrainien de concentrer leurs efforts sur la réalisation de progrès constants dans ce domaine de réforme essentiel.

L'AMF-III s'est révélée **efficace** pour soutenir l'assainissement budgétaire et aider l'Ukraine à améliorer sa balance des paiements. L'ampleur de l'intervention et ses modalités favorables ont permis de réaliser des économies budgétaires, nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles, et d'accroître la confiance dans l'économie ukrainienne.

L'AMF-III était **cohérente** avec le cadre d'action général guidant les relations entre l'UE et l'Ukraine. Un niveau de cohérence externe élevé a également été observé par rapport aux interventions des autres donateurs internationaux. L'AMF a non seulement contribué au «partage de la charge» avec le Fonds monétaire international (FMI) et les autres donateurs sur le plan financier, mais elle a également renforcé les réformes préconisées par le FMI et la Banque mondiale par le recours à la conditionnalité croisée et à des conditions complémentaires.

La capacité de l'UE à mobiliser et à coordonner des ressources financières importantes à un rythme relativement soutenu a constitué une justification essentielle de l'intervention, les besoins de financement de l'Ukraine étant alors encore extrêmement importants. Les conditions attachées à l'AMF ont eu un effet de renforcement sur le plan politique, qui a contribué à mobiliser les autorités ukrainiennes autour de réformes essentielles. Le programme d'assistance a également apporté de la **valeur ajoutée** en redonnant confiance au secteur privé.

Il ressort d'une analyse contrefactuelle de l'**incidence sociale** de l'AMF qu'en l'absence de celle-ci et du soutien du FMI, la situation sociale en Ukraine se serait gravement détériorée. L'intervention au titre de l'AMF a eu des incidences sociales positives sur la population ukrainienne, tant directes et qu'indirectes, en renforçant le filet de sécurité sociale et en protégeant, au moyen de dispositifs de compensation, les ménages à faibles revenus contre la hausse des prix résultant des réformes dans le secteur de l'énergie. Globalement, les indicateurs sociaux se sont améliorés dans leur majorité au cours de la période concernée.

Enfin, l'AMF-III a joué un **rôle crucial dans la soutenabilité de la dette publique de l'Ukraine**, par divers canaux, y compris en adressant un signal qui a servi de catalyseur pour attirer des soutiens financiers supplémentaires et accroître la confiance des investisseurs. Le programme a permis de réaliser des économies budgétaires, découlant de conditions d'octroi du prêt très avantageuses, qui ont aidé l'Ukraine à aplanir sa trajectoire d'ajustement et à dégager une marge de manœuvre budgétaire pour appliquer des réformes et maintenir ses dépenses sociales.

En conclusion, l'AMF-III a été déterminante pour aider l'Ukraine à résoudre ses problèmes de balance des paiements et à mener des réformes structurelles essentielles afin de stabiliser l'économie et de renforcer la soutenabilité de sa position extérieure. Elle a permis des économies budgétaires et offert des avantages financiers; elle a, en outre, servi de catalyseur pour attirer des soutiens financiers supplémentaires et accroître la confiance des investisseurs. L'ensemble de conditions attachées à l'AMF était pleinement coordonné avec le programme

du FMI et a eu un effet de renforcement sur le plan politique, qui a contribué à mobiliser les autorités ukrainiennes autour de réformes essentielles, en particulier dans des domaines non couverts par les programmes d'autres donateurs internationaux.

Le document de travail des services de la Commission sur lequel repose le présent rapport fournit une évaluation détaillée et complète de l'intervention au titre de l'AMF. Certaines des conclusions liées à l'examen des critères d'évaluation devront faire l'objet d'une analyse plus approfondie et une comparaison croisée avec d'autres opérations d'AMF achevées pourrait être bénéfique à cet égard. Une méta-évaluation, prévue pour la fin de 2021, examinera ces points plus en détail. Cette méta-évaluation présentera une synthèse des résultats des études d'évaluation des opérations d'AMF menées au cours des dix dernières années et elle tiendra compte de la fiabilité et de la pertinence de la méthode, des procédés, des résultats et des conclusions des évaluations de l'ensemble des opérations d'AMF. En outre, le calendrier des opérations d'AMF ainsi que les liens potentiels avec la valeur ajoutée et la visibilité opérationnelle seront examinés durant cet exercice.