COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.9.2022
SWD(2022) 301 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

des décisions (UE) 2016/1112 et (UE) 2016/2371

du

Parlement européen et du Conseil
accordant une assistance macrofinancière à la Jordanie et à la Tunisie (2016-2019)

{SWD(2022) 300 final}

En 2016, le Parlement européen et le Conseil ont adopté des opérations d'assistance macrofinancière (AMF-II) d'un montant de 200 millions d'EUR en faveur de la Jordanie et de 500 millions d'EUR en faveur de la Tunisie, afin de les aider à faire face à de graves difficultés de balance des paiements. Ces opérations ont succédé à de précédentes interventions d'assistance macrofinancière de l'UE (AMF-I) dans ces deux pays, qui continuaient de traverser de graves difficultés économiques, principalement dues, dans le cas de la Jordanie, à l'insécurité dans la région et à l'afflux de réfugiés syriens et, dans le cas de la Tunisie, à des menaces pesant sur la sécurité intérieure et aux répercussions de la crise en Libye. L'intégralité des opérations a été décaissée, en plusieurs tranches, entre octobre 2017 et novembre 2019.

ICF NEXT, en collaboration avec Cambridge Econometrics, a été désigné comme contractant externe pour procéder à l'évaluation ex post des interventions d'AMF-II en Jordanie et en Tunisie, sur laquelle se fonde le document de travail des services de la Commission les accompagnant. Compte tenu des similitudes régionales, du chevauchement des calendriers de mise en œuvre et des conditions comparables, l'évaluation conjointe comporte également une analyse des principales similitudes, différences et structures des deux interventions, y compris leur incidence régionale dans le voisinage méridional de l'UE.

Selon cette évaluation indépendante, les deux opérations AMF-II ont contribué avec succès à la stabilisation macroéconomique dans ces pays, dans un contexte économique toujours difficile, caractérisé par d'importants besoins de financement extérieur. Les deux opérations étaient pertinentes du point de vue de leurs objectifs, de leur enveloppe financière et de leurs conditions de réforme. Elles ont permis à ces pays de remédier à leurs difficultés de balance des paiements et de mettre en œuvre des réformes structurelles essentielles pour stabiliser l'économie et améliorer la viabilité de leur position extérieure.

Les conditions attachées à l'AMF concernaient des domaines de réforme majeurs dans les deux pays. Ces domaines ont été alignés sur leurs propres programmes de réforme et les deux pays ont bien progressé en la matière. Les conditions des opérations d'AMF-II s'inscrivaient dans la continuité des opérations d'AMF précédentes et se sont appuyées sur les enseignements tirés. En Tunisie, le parlement a adopté des lois clés (sur l'audit externe et le filet de sécurité sociale) et, dans le volet technique, un modèle de notation ciblant les ménages vulnérables a été créé. En Jordanie également, la continuité avec les conditions précédentes a été observée, en particulier en ce qui concerne la gestion des finances publiques et la politique sociale. Toutes les conditions quant aux politiques à suivre ont été remplies en Jordanie, tandis que pour la Tunisie, une dérogation concernant une condition a été accordée et dûment justifiée. Dans les deux pays, la mise en œuvre de certaines réformes a connu des retards modérés à importants, et l'évaluation externe a conclu que le renforcement des capacités des institutions nationales compétentes aurait permis de mieux avancer, dans le contexte d'instabilité qui marquait les deux pays.

Les opérations d'AMF-II en Jordanie et en Tunisie ont été efficaces en ce qu'elles ont contribué à améliorer les situations respectives de la balance des paiements et facilité l'assainissement budgétaire dans les deux pays grâce à des conditions financières très favorables et à la mise en œuvre de conditions clés quant aux politiques à suivre. Elles ont couvert une part substantielle des besoins estimés de financement résiduel respectifs, tout en renforçant la confiance dans les économies des deux pays et en réduisant la pression sur la balance des paiements.

Les deux opérations d'AMF-II ont été conçues et mises en œuvre de manière efficiente et se sont révélées cohérentes par rapport au cadre d'action général guidant les relations entre l'UE

et ces pays, ainsi qu'aux opérations d'AMF précédentes et aux programmes de l'UE et des autres donateurs. L'AMF a non seulement contribué à un partage efficace de la charge avec le FMI et les autres donateurs sur le plan financier, mais elle a également consolidé les réformes préconisées par le gouvernement et les partenaires internationaux. Dans le même temps, l'étude montre que les rôles auraient pu être mieux répartis avec le FMI, en utilisant plus efficacement les conditions croisées et en ciblant davantage les efforts de l'UE sur les domaines dans lesquels elle dispose d'une expertise et d'une expérience spécifiques.

La valeur ajoutée de l'UE a principalement résidé dans les avantages financiers de l'aide accordée aux économies jordanienne et tunisienne, parmi lesquels le caractère très favorable et à long terme des prêts à titre d'AMF permettant des économies budgétaires et un ajustement plus progressif du déficit public primaire. Les contributions financières ont couvert une partie des besoins de financement et revêtaient une valeur ajoutée en ce sens que les États membres de l'UE à eux seuls n'auraient probablement pas fourni une aide d'un montant équivalent. En outre, les deux opérations d'AMF-II ont soutenu la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes clés et ont joué un rôle actif dans la réalisation d'une partie d'entre elles, contribuant ainsi à entretenir la mobilisation des autorités locales autour de ces questions. D'un point de vue symbolique, l'AMF-II a envoyé un signal fort de soutien de l'UE à la Jordanie et à la Tunisie, elle a renforcé la confiance et eu des effets de signal qui, associés au soutien du FMI, ont empêché une nouvelle baisse de la confiance dans ces économies.

Il ressort de l'analyse contrefactuelle de l'incidence sociale de l'AMF que sans ces opérations d'AMF-II, la situation sociale aurait été moins favorable. Cet effet négatif aurait d'abord été transmis par des voies directes dans les deux pays (progrès plus lents ou plus superficiels des réformes clés telles que les réformes du filet de sécurité sociale et de la politique du marché du travail), mais aussi par des voies indirectes, notamment en Tunisie (augmentation du coût de la vie et perte de revenus due aux effets sur le PIB). Les incidences sociales auraient été encore plus fortes dans l'hypothèse où il n'y aurait eu ni financement de l'AMF ni financement du FMI.

Selon l'évaluation, les opérations d'AMF-II ont contribué de manière positive à la soutenabilité de la dette publique de la Jordanie et de la Tunisie. Elles ont permis des économies budgétaires et aidé ces pays à poursuivre leur trajectoire d'ajustement en créant une marge de manœuvre budgétaire pour d'autres réformes et pour pérenniser les dépenses sociales. Toutefois, compte tenu du volume relativement limité des opérations dans les deux pays, le niveau de la dette serait resté en grande partie similaire à ce qui avait été estimé, en l'absence de financement au titre de l'AMF. Néanmoins, l'effet contrefactuel combiné de l'absence d'AMF et d'aucun financement du FMI aurait été très négatif dans l'hypothèse correspondante. Au niveau régional, l'incidence potentielle des opérations a été jugée limitée, compte tenu de la taille relativement réduite des économies soutenues et de leur faible intégration intrarégionale, et des incidences positives possibles ont été relevées, principalement liées au renforcement de la confiance et à d'autres voies moins mesurables.

En conclusion, les opérations d'AMF-II en Jordanie et en Tunisie ont été utiles en ce qu'elles ont soutenu la reprise économique et la stabilité macroéconomique de ces pays à la suite de chocs extérieurs graves, en permettant des économies budgétaires, en offrant des avantages financiers, renforçant la confiance et encourageant d'importantes réformes. Le volume, la forme et le calendrier des opérations étaient pertinents et adaptés aux besoins de financement des pays, et ont apporté une valeur ajoutée européenne. L'ensemble de conditions attachées aux AMF était pertinent, se concentrant sur des domaines importants et soutenant des changements positifs dans certains domaines de réforme clés, malgré les progrès mitigés de

certaines réformes. Les deux opérations étaient cohérentes par rapport au cadre d'action général de l'UE, et alignées sur le programme de réforme des autorités et les programmes des autres donateurs. Une évaluation détaillée et complète des interventions au titre de l'AMF figure dans le document de travail des services de la Commission sur lequel repose le présent résumé.