COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

COM(94) 112 final

Bruxelles, le 29.03.1994

94/0102 (CNS)

Proposition de
DÉCISION DU CONSEIL
concernant l'octroi d'une nouvelle aide macrofinancière à l'Albanie

---

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Demande de l'Albanie concernant une nouvelle aide macrofinancière

Le 28 septembre 1992, le Conseil des ministres a décidé d'accorder à l'Albanie une aide macrofinancière d'un montant maximum de 70 millions d'écus sous la forme d'un don, dans le cadre d'une initiative du Groupe des Vingt_quatre (G_24) visant à mobiliser des ressources d'un montant total de 165 millions d'USD en complément de l'assistance fournie par le FMI dans le cadre de l'accord de confirmation d'une durée de douze mois qui a été approuvé en août 1992.

Le don de la Communauté a été mis à la disposition de l'Albanie en deux tranches. Une première tranche de 35 millions d'écus a été décaissée en décembre 1992. Suite à l'évaluation favorable de la situation économique et aux progrès du processus de réforme en Albanie, et compte tenu de l'avis favorable du comité monétaire, le décaissement de la deuxième tranche a été effectué en août 1993.

Les autorités albanaises ont sollicité une nouvelle aide macrofinancière de la Communauté et du groupe des Vingt_Quatre au titre d'un nouveau programme couvrant la première année de l'accord relatif à la FASR, qui a été approuvé par le FMI le 14 juillet. Le financement accordé par le FMI représente 22 millions d'USD pour le premier accord annuel. L'aide demandée à la Communauté et au Groupe des Vingt_quatre se chiffre à 72 millions d'USD pour 1993-1994 (contre 165 millions d'USD pour 1992-93). Les efforts d'ajustement résolus qui ont été accomplis par l'Albanie méritent que la communauté internationale continue à apporter une assistance financière. Le succès du programme adopté par l'Albanie est fortement tributaire de l'aide étrangère, en raison de la précarité de la position extérieure de ce pays. Toutefois, dans le cadre du nouveau programme, l'Albanie s'est engagée à normaliser ses relations avec ses créanciers extérieurs et à faciliter l'investissement direct étranger, afin de permettre la suppression progressive de l'aide macro_économique exceptionnelle.

Lors de la Conférence qui a eu lieu en Albanie les 16 et 17 novembre 1993, les responsables du G_24 ont accepté l'évaluation de la situation économique et financière de l'Albanie faite par les institutions financières internationales; ils ont reconnu que la situation financière extérieure de l'Albanie restait très difficile et qu'une aide au titre de la balance des paiements du Groupe des Ving_quatre restait nécessaire. Vu la faible capacité d'endettement de l'Albanie, ils ont également décidé que l'aide devait être accordée sous la forme de dons ou de prêts à des conditions très favorables.

Programme macro_économique et résultats

Le gouvernement albanais, confronté à une grave dislocation du tissu économique, social et administratif et à des déséquilibres budgétaires et extérieurs beaucoup plus importants que dans d'autres pays de la région, s'est lancé, à la mi_1992, dans une vaste entreprise de stabilisation et de réforme dans le cadre d'un programme économique. Ce programme, qui couvre la période allant de la mi_1992 à la mi_1993, a bénéficié d'un accord de confirmation du FMI et d'une aide financière complémentaire accordée par la Communauté et le G-24.

Si on considère les difficultés et les risques considérables qui entouraient le lancement du programme à la mi_1992, les résultats

obtenus sur le front macro_économique sont remarquables. La tendance à l'hyperinflation s'est renversée et la spirale de baisse de la production a été corrigée. Au premier semestre de 1993, le besoin de financement intérieur est tombé à 12 % du PIB (contre 41 % du PIB au premier semestre de 1992), tandis que l'expansion du crédit a été considérablement réduite et ramenée dans les limites du plafond prévu, au profit du secteur privé naissant. Depuis le début de 1993, les crédits aux entreprises publiques non rentables et aux fermes d'Etat ont été nettement diminués. Contrairement à la situation qui a prévalu jusqu'à la fin de 1992, les entreprises d'Etat ont été soumises à une discipline financière en 1993, et la forte augmentation des arriérés interentreprises qui risquait de compromettre l'effort de stabilisation a été enrayée, le système des commandes à crédit étant aboli et les banques ayant reçu instruction de ne pas accepter d'ordres de paiement non couverts par des ressources suffisantes. L'orientation restrictive des politiques budgétaire et monétaire a permis de ralentir l'inflation (à un taux mensuel de 1 % pendant le premier semestre de 1993). Grâce à l'effort résolu accompli sur le plan intérieur et à l'importante aide extérieure, les réserves de change ont été reconstituées comme prévu (environ 80 millions d'USD, soit un mois et demi d'importations à la fin du mois de juin 1993) et le taux de change (flottant) est resté fondamentalement stable, autour de 100 à 105 leks pour un USD. Depuis la fin de 1992, la production, qui était tombée à un niveau très bas, semble se redresser grâce à la bonne performance du secteur privé (agriculture, services et construction), alors que la chute de la production industrielle du secteur public s'est poursuivie en 1993 sous l'effet de la discipline financière.

Les progrès réalisés ces derniers mois sur le plan de la stabilisation sont toutefois encore fragiles et hésitants, et l'Albanie restera à court terme largement tributaire de l'aide étrangère. Les exportations (70 millions d'USD en 1992; 105 millions d'USD en 1993) ne couvrent qu'une partie des besoins d'importations (524 millions d'USD en 1992; 585 millions d'USD en 1993). En outre, sur le plan extérieur, les perspectives sont toujours assombries par l'ampleur de la dette extérieure de l'Albanie, vis_à_vis principalement des banques commerciales (834 millions d'USD à la fin de 1993, y compris des arriérés cumulés de 621 millions d'USD), et par la très faible capacité de remboursement de l'Albanie. La viabilité extérieure de l'Albanie à moyen terme dépend fondamentalement d'une normalisation rapide des relations avec les banques commerciales et avec les créanciers officiels bilatéraux.

Le gouvernement albanais veut maintenant soutenir la dynamique du processus de stabilisation, promouvoir la croissance et progresser vers la viabilité extérieure. A cet effet, il a formulé une vaste stratégie économique d'ensemble à moyen terme pour 1993-1996 et a arrêté un programme détaillé pour la première année (mi_1993 à mi_1994).

Les principaux objectifs macro_économiques du programme pour 1993/94 sont les suivants: une croissance réelle de 3-4 %, un ralentissement du taux d'inflation annuel à 33 % à la mi_1994 et une nouvelle amélioration du solde extérieur, y compris une reconstitution des réserves officielles à trois mois d'importations pour la mi_1994. La stratégie d'ajustement reste centrée sur une politique de restriction de la demande, soutenue par une aide extérieure adéquate et par un règlement rapide du problème des arriérés.

Afin de réduire les déséquilibres macro_économiques, l'ajustement budgétaire demeure un élément central du programme, avec le maintien

d'une orientation restrictive de la politique monétaire et de la politique des revenus du secteur de l'État. Étant donné la diminution prévue de l'aide alimentaire et la nécessité d'effectuer certaines dépenses essentielles (investissement et réforme structurelle), qu'il n'est plus possible de différer, l'engagement pris par les autorités de ramener le financement intérieur du budget à 7 % du PIB représentera un important défi. Pour soutenir le programme adopté par l'Albanie, le FMI a approuvé en juillet 1993 un accord dans le cadre de la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FSAR), les autorités ayant par ailleurs demandé à la Communauté européenne et au Groupe des Vingt_quatre une aide complémentaire de 72 millions d'USD pour la première année du programme.

Les résultats macro_économiques obtenus dans le cadre du nouveau programme sont encourageants. Tous les critères de performance prévus pour la fin 1993 ont été atteints et la situation économique a continué à s'améliorer. Le PIB a augmenté de 11 % en 1993, mais le niveau de départ était très bas. L'inflation a été maintenue dans les limites de 30 % pour l'ensemble de 1993, grâce à des politiques budgétaire et monétaire restrictives. Le taux de change est demeuré stable et les réserves extérieures ont atteint l'équivalent de deux mois d'importations à la fin de 1993.

Réforme structurelle

Tout en accomplissant des progrès considérables dans la voie de la stabilisation macro_économique, l'Albanie a entrepris, au milieu de 1992, une profonde mutation structurelle vers l'économie de marché. Parmi les mesures essentielles contenues dans le programme pour 1992_1993, figuraient d'importantes réformes des régimes de prix et de change, la libéralisation des échanges et de l'investissement étranger et la mise en route d'autres transformations structurelles axées sur l'agriculture, les entreprises d'État et le secteur financier. Pendant cette période, des progrès ont été réalisés avec l'instauration d'une discipline financière applicable aux entreprises d'Etat et la privatisation de l'agriculture ainsi que des petites entreprises du secteur des services et de l'industrie. Les progrès ont été plus lents en ce qui concerne la privatisation des grandes et moyennes entreprises industrielles et dans le domaine de l'investissement direct étranger. Les réformes structurelles ont trouvé un nouveau élan à la suite de la préparation du programme économique global à moyen terme pour 1993_96, formulé dans le document_cadre.

En ce qui concerne la réforme des prix, de nouvelles hausses des prix ont eu lieu au milieu de 1993: les prix du blé, de la farine et du pain ont été doublés, ce qui constituait une décision délicate étant donné l'importance du pain dans l'alimentation locale et la dépendance du pays à l'égard des importations de blé. Les autres hausses appliquées à la mi_1993 concernent les loyers des logements publics et les prix de l'énergie domestique, qui ont doublé à triplé.

Dans l'agriculture, secteur essentiel de l'économie qui représente la moitié de la valeur ajoutée et occupe environ 60 % de la population, 80 % des terres sont maintenant privatisées, y compris presque toutes les anciennes fermes coopératives. La distribution des titres de propriété devrait être terminée pour la fin de 1994. Afin de faciliter le regroupement des petites exploitations, le gouvernement envisage de compléter le régime juridique de la propriété agricole par des droits de vendre, de louer et d'hypothéquer les terres, pour arriver ainsi à la création d'un marché foncier.

La réforme du secteur des entreprises publiques est l'une des principales difficultés que comporte le programme économique de l'Albanie. Au début, en 1992, la réforme se résumait essentiellement à la privatisation par des ventes directes aux travailleurs des petites unités opérant dans les secteurs de l'artisanat, des transports et des services. La privatisation du secteur des entreprises avait été reportée en raison de la difficulté d'établir une politique de restitution. L'adoption en avril 1992 d'une loi sur la restitution des propriétés urbaines aux anciens propriétaires ou sur l'indemnisation de ces derniers a ouvert la voie à la mise en oeuvre rapide d'une stratégie de privatisation, complétant celle de 1992.

Le gouvernement élabore actuellement une approche multiple qui prévoit une privatisation rapide des petites et moyennes entreprises industrielles, ainsi que des procédures à long terme pour les grandes entreprises qui posent des problèmes.

Le gouvernement avance rapidement en ce qui concerne les 1200 à 1500 petites et moyennes entreprises (occupant 300 travailleurs au maximum), sans laisser des considérations relatives aux recettes budgétaires ralentir sensiblement le processus.

Quelque 300 entreprises ont déjà retenues pour cette privatisation immédiate. En ce qui concerne les 300 grandes entreprises, le gouvernement met au point une stratégie comportant une privatisation rapide ou la liquidation de la plupart d'entre elles. Un petit groupe d'entreprises "stratégiques" seront vendues par adjudication. L'aide budgétaire, qui sera réduite au minimum, concernera principalement les 30 entreprises "difficiles". Pour celles_ci, le gouvernement a établi, avec l'aide de la Banque mondiale, une office de restructuration des entreprises, placé sous l'autorité du Conseil des ministres, qui devrait formuler des objectifs concernant la privatisation, la liquidation ou la restructuration de toutes les entreprises sous son contrôle, afin de leur permettre de parvenir à l'équilibre d'exploitation d'ici un à deux ans.

Etant donné que le secteur des entreprises est très faible et que jusqu'en 1991, le pays avait des contacts extrêmement limités avec l'extérieur, l'investissement étranger est particulièrement nécessaire; Des amendements à la loi de 1992 concernant les investissements étrangers ont été adoptés en 1993, éliminant les autorisations distinctes acquises pour l'investissement étranger et permettant aux étrangers de participer à la privatisation des biens de l'Etat.

Soutien de la balance des paiements et assistance macro_financière de la Communauté et du G_24

En 1992, la Communauté européenne et le Groupe des Vingt_quatre ont accédé à la demande de l'Albanie concernant une assistance macrofinancière destinée à compléter l'aide de 27 millions d'USD accordée dans le cadre de l'accord de confirmation de douze mois conclu avec le FMI. Le G_24 devait financer le solde de 165 millions d'USD à des conditions très avantageuses. L'aide versée par le G_24 au titre du programme 1992-93 a atteint quelque 70 % du déficit de financement, en dépit du fait que l'aide initiale de la Suisse et des Etats_Unis a finalement été utilisée comme aide conditionnelle (qui ne relève pas du régime d'aide macrofinancière du G_24).

Étant donné l'insuffisance de l'aide extérieure, le dosage entre modération intérieure et soutien extérieur a été différent de ce qui était prévu. Les avoirs intérieurs nets ont dû rester très en deçà du plafond prévu afin de préserver le solde extérieur eu égard à l'insuffisance de l'aide au titre de la balance des paiements. En 1992/93, les importations ont été inférieures aux prévisions, bien que le financement par des transfers privés ait été plus important que prévu; le déficit extérieur courant (à l'exclusion des transferts officiels) a été estimé à 450 millions d'USD, ce qui représente un recul de quelque 150 millions d'USD par rapport aux prévisions. Les réserves officielles brutes ont augmenté et atteint l'équivalent d'un mois et demi d'importations à la mi_1993, malgré l'insuffisance de l'aide étrangère.

Pour 1993/94, les principaux objectifs de politique extérieure consistent à réduire considérablement la dépendance de l'Albanie à l'égard de l'aide d'urgence et à renforcer les réserves, ainsi qu'à normaliser les relations avec les créanciers extérieurs. Dans ce contexte, les projections relatives à la balance des paiements pour la période couverte par le programme (juillet 1993-juin 1994) indiquent un déficit courant de 408 millions d'USD (à l'exclusion des tranferts officiels).

Dans ces conditions, les autorités albanaises ont demandé une nouvelle aide macrofinancière au G_24, dans le cadre d'un nouveau programme couvrant la première année d'un accord au titre de la FASR qui a été approuvé par le FMI le 14 juillet. Le financement accordé par le FMI représente 22 millions d'USD pour la première année et quelque 38 millions d'USD pour les deux années suivantes. L'aide demandée au G_24 est de 72 millions d'USD pour 1983-84 (alors qu'elle se chiffrait à 165 millions d'USD pour 1992-93).

Principaux aspects de l'opération proposée

Suite à la demande adressée par l'Albanie, aux discussions préliminaires qui ont eu lieu au Conseil Ecofin du 13 septembre 1993 et à la Conférence du G_24, la Commission a proposé d'octroyer une aide macrofinancière de la Communauté d'un montant maximum de 35 millions d'écus, sous la forme d'un don, couvrant environ la moitié du déficit de financement résiduel, conformément aux pratiques régissant l'aide exceptionnelle au titre de la balance des paiements accordée dans le cadre du G_24. Cette initiative cadre avec les conclusions de la réunion du Conseil de juin 1993, à savoir qu'il continue à reconnaître la nécessité d'apporter une aide financière à l'Albanie, ce qui a été confirmé par le Conseil européen de Copenhague.

Le don serait décaissé en deux tranches, le versement de la première tranche de 17,5 millions d'écus étant subordonné au fait que l'examen semestriel de l'accord conclu pour la première année dans le cadre de la Facilité d'ajustement structurel renforcée soit satisfaisant. Le décaissement de la seconde tranche interviendra au plus tôt au quatrième trimestre de 1993, sous réserve que la Commission, en coopération avec le comité monétaire, ait constaté que certains critères de performance ont été respectés, et notamment que des progrès satisfaisants ont été accomplis en ce qui concerne l'accord conclu dans le cadre de la FASR.

Le don sera financé au moyen des fonds figurant sur la ligne budgétaire "Aide à la restructuration économique des pays d'Europe centrale et orientale".

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

concernant l'octroi d'une nouvelle aide macrofinancière à l'Albanie

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 235,

vu la proposition de la Commission(1), présentée après consultation du comité monétaire,

vu l'avis du Parlement européen(2),

considérant que l'Albanie entreprend des réformes politiques et économiques fondamentales et a décidé d'adopter un modèle d'économie de marché;

considérant que lesdites réformes bénéficient du soutien financier de la Communauté et que le processus de réforme doit être renforcé et élargi;

considérant que les liens commerciaux et économiques entre la Communauté et l'Albanie vont se développer dans le cadre de l'accord de coopération;

considérant que l'aide financière de la Communauté contribuera de manière essentielle à soutenir les efforts d'ajustement et de réforme de l'Albanie, renforcera la confiance mutuelle et rapprochera l'Albanie de la Communauté;

considérant que le Conseil, par décision 92/482/CEE du 28 septembre 1992(3), a accordé à l'Albanie une assistance financière d'un montant maximum de 70 millions d'écus, afin d'aider au soutien de la balance des paiements de ce pays;

considérant qu'en dépit du fait que le gouvernement albanais ait courageusement appliqué des mesures d'ajustement et des réformes structurelles, la phase de stabilisation de l'économie n'est pas terminée; qu'une nouvelle aide officielle est nécessaire pour soutenir la balance des paiements et renforcer les réserves de ce pays;

considérant que l'Albanie est un pays à bas revenus qui peut bénéficier des prêts à des conditions très favorables accordées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI);

considérant que les autorités albanaises ont demandé une aide financière au FMI, aux pays du G_24 et à la Communauté;

---

(1).
(2).
(3)JO n° L 287, 2.10.1992, p. 25.

considérant que le conseil d'administration du FMI a approuvé, le 14 juillet 1993, les premiers accords annuels dans le cadre de la Facilité d'ajustement structuel renforcée couvrant une période de trois ans; que le Groupe des Vingt_quatre a accepté d'envisager l'octroi d'une aide financière complémentaire, en particulier sous la forme de dons ou de prêts à des conditions favorables;

considérant qu'en dépit du financement qui pourrait être accordé par le FMI, la Banque mondiale et les créanciers officiels bilatéraux, un déficit de financement de quelque 72 millions d'USD reste à couvrir pour renforcer les réserves de l'Albanie et éviter une nouvelle compression des importations susceptible de compromettre la réalisation des objectifs qui sous_tendent l'effort de réforme du gouvernement;

considérant que la Commission, en sa qualité de coordinateur de l'aide fournie par le Groupe des Vingt_quatre, a invité ceux_ci à accorder une aide financière hautement concessionnelle à l'Albanie, afin d'appuyer les efforts d'ajustement et de réforme de ce pays;

considérant que, compte tenu de la situation économique et financière de l'Albanie, cette assistance financière destinée à soutenir la balance des paiements de ce pays devrait prendre la forme de dons;

considérant que le don de la Communauté devra être géré par la Commission;

considérant que le Traité ne prévoit pas, pour l'adoption de la présente décision, d'autres pouvoirs que ceux de l'article 235,

A ARRETÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. La Communauté accorde à l'Albanie une aide macrofinancière d'un montant maximum de 35 millions d'écus sous la forme d'un don, afin d'aider au soutien de la balance des paiements et au renforcement des réserves de ce pays.

2. Ce don sera géré par la Commission en concertation étroite avec le comité monétaire et d'une manière qui soit compatible avec tout accord conclu entre le FMI et l'Albanie.

Article 2

1. La Commission est habilitée à négocier avec les autorités albanaises, après consultation du comité monétaire, les conditions de politique économique dont sera assorti le don. Ces conditions doivent être compatibles avec les accords visés à l'article 1er paragraphe 2 et avec les accords conclus par le Groupe des Vingt_quatre.

2. La Commission vérifie périodiquement, en collaboration avec le comité monétaire et en étroite coordination avec le Groupe des Vingt_quatre et avec le FMI, que la politique économique de l'Albanie est conforme aux objectifs du don et que les conditions dont il est assorti sont remplies.

Article 3

1. Le don est mis à la disposition de l'Albanie en deux tranches. Sous réserve des dispositions de l'article 2 paragraphe 1, une première tranche de 17 millions d'écus sera versée si l'examen semestriel du premier accord annuel conclu dans le cadre de la FASR entre l'Albanie et le FMI est satisfaisant. Le décaissement de la seconde tranche interviendra au plus tôt au quatrième trimestre de 1994, sous réserve des dispositions de l'article 2 paragraphe 2 et sous réserve que des progrès satisfaisants aient été constatés dans l'application par l'Albanie de l'accord conclu dans le cadre de la FASR.

2. Les fonds seront versés à la Banque nationale d'Albanie.

Article 4

La Commission adresse au moins une fois par an au Parlement européen et au Conseil un rapport, comportant une évaluation, sur la mise en oeuvre de la présente décision.

Fait à Bruxelles,

Par le Conseil
le Président

FICHE FINANCIERE

1. Ligne budgétaire

Article (B7_600) Aide à la restructuration économique des pays d'Europe centrale et orientale

2. Base juridique

Article 235 du Traité

3. Classification de la dépense

Non obligatoire

4. Description et justification de la mesure

a) Description de la mesure

Don à l'Albanie financé par le budget de la Communauté visant à aider au soutien de la balance des paiements et au renforcement des réserves de ce pays.

b) Justification de la mesure

La viabilité de la balance des paiements de l'Albanie est fortement tributaire d'une aide financière extérieure de source officielle.

5. Nature de la dépense et méthode de calcul

a) Nature de la dépense

Don dont le décaissement en deux tranches interviendrait au plus tôt au deuxième trimestre de 1994 et au quatrième trimestre de 1994 respectivement.

b) Méthode de calcul

Environ 50 % du déficit de financement au titre de l'aide à la balance des paiements de l'Albanie, selon les estimations figurant dans le programme de douze mois arrêté par le FMI en juillet 1993.

6. Effet de l'action sur les crédits d'intervention

La ligne budgétaire sera activée sous réserve qu'un certain nombre de conditions économiques soient respectées, notamment que des progrès satisfaisants soient accomplis en ce qui concerne l'accord conclu dans le cadre de la FASR avec le FMI.

7. Financement des dépenses d'intervention

35 millions d'écus sur la ligne B7_600.

10

ISSN 0254-1491

COM(94) 112 final

DOCUMENTS

FR **11**

N° de catalogue : CB-CO-94-125-FR-C

ISBN 92-77-67118-1

Office des publications officielles des Communautés européennes
L-2985 Luxembourg