COM(2019) 411 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018/2019

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 10 septembre 2019

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 10 septembre 2019

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 portant attribution d'une nouvelle assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie

E 14276

Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 6 septembre 2019
(OR. en)

11988/19

Dossier interinstitutionnel:
2019/0192(COD)

ECOFIN 780
RELEX 807
MED 16
CODEC 1361

PROPOSITION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	6 septembre 2019
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2019) 411 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant attribution d'une nouvelle assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2019) 411 final.

p.j.: COM(2019) 411 final

COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 6.9.2019
COM(2019) 411 final

2019/0192 (COD)

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

portant attribution d'une nouvelle assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie

{SWD(2019) 324 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Depuis quelques années, l'économie jordanienne est sensiblement affectée par les troubles qui secouent la région, notamment en Irak et en Syrie. Ces troubles régionaux ont provoqué une dégradation considérable des recettes extérieures et mis à mal les finances publiques. La baisse du tourisme et des entrées d'IDE, le blocage des routes commerciales 8 ans durant et les perturbations répétées de l'approvisionnement en gaz naturel en provenance d'Égypte, qui ont contraint la Jordanie à remplacer ses importations de gaz égyptien par des combustibles plus coûteux pour produire de l'électricité, ont freiné la croissance et pesé sur la situation extérieure et budgétaire du pays.

Le conflit syrien s'est répercuté sur la Jordanie parce qu'il a non seulement désorganisé les échanges commerciaux avec la Syrie, ou transitant par elle, mais aussi provoqué un afflux de quelque 1,3 million de réfugiés syriens (selon les estimations des autorités jordaniennes), dont 660 330 sont enregistrés auprès du bureau du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés – UNHCR (données du 4 août 2019). Cet afflux massif de réfugiés syriens en Jordanie a accentué la pression sur la situation budgétaire, les services publics et les infrastructures du pays.

Une réponse globalement appropriée des pouvoirs publics et un vaste ensemble de mesures adopté au niveau international ont aidé le pays à préserver sa stabilité macroéconomique et prévenu une contraction de son économie. Malgré tout, l'économie jordanienne demeure vulnérable aux chocs extérieurs. La croissance réelle a reculé à 1,9 % en 2018, son taux le plus bas depuis 1996. Le taux de chômage a bondi, pour atteindre 19 % au début de 2019, tandis que les IDE se sont effondrés. En dépit des efforts fournis, l'assainissement des finances publiques ne s'est pas poursuivi au rythme initialement prévu, du fait d'une croissance plus faible qu'attendu, qui a pesé sur les recettes fiscales, et des pertes subies par la compagnie nationale d'électricité dont les tarifs ne reflètent pas les coûts. La dette publique n'a guère diminué et la Jordanie demeure tributaire de l'aide étrangère. Ses besoins de financement externe restent en effet considérables, parmi lesquels des obligations de paiement sur des euro-obligations et d'autres emprunts sur les marchés extérieurs arrivant à échéance en 2020-2022. **Dans ce contexte, l'appui continu des partenaires internationaux de la Jordanie demeure essentiel.**

En août 2016, la Jordanie et le Fonds monétaire international (FMI) ont conclu, au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC), un programme triennal d'un montant de 723 millions d'USD (150 % de la quote-part de la Jordanie), qui a été prolongé récemment jusqu'à mars 2020. Ce programme a fait suite à un accord de confirmation de 2 milliards d'USD (800 % de la quote-part), triennal lui aussi, qui a été approuvé en août 2012 et s'est achevé en août 2015. Ces programmes du FMI ont été complétés par deux programmes d'assistance macrofinancière (AMF): le premier (AMF-I), d'un montant de 180 millions d'EUR sous forme de prêts, adopté par les colégislateurs en décembre 2013 et achevé en octobre 2015; et le deuxième (AMF-II), d'un montant de 200 millions d'EUR, également sous forme de prêts, adopté en décembre 2016 et achevé en juillet 2019.

Ces programmes d'AMF s'inscrivaient **dans le cadre d'un effort plus large de l'UE et d'autres bailleurs de fonds internationaux**, convenu en février 2016 lors de la conférence de Londres sur l'aide à la Syrie et aux pays de la région, et visant à aider la Jordanie et

d'autres pays de la région à atténuer les répercussions négatives, sur le plan économique et social, des conflits régionaux et de la présence de nombreux réfugiés syriens. Cet engagement international en faveur de la Jordanie a été confirmé à plusieurs occasions, notamment lors des deux premières conférences de Bruxelles sur l'aide à apporter pour l'avenir de la Syrie («Supporting the Future of Syria», en avril 2017 et avril 2018) et lors du conseil d'association UE-Jordanie (en juillet 2017). Lors de la conférence sur l'initiative de Londres, en février 2019, et de la troisième conférence de Bruxelles, en mars 2019, les donateurs internationaux et régionaux, parmi lesquels l'Union européenne, ont rappelé leur volonté de soutenir les efforts déployés par la Jordanie pour préserver sa stabilité macroéconomique et améliorer ses perspectives de croissance.

Le 11 juillet 2019, la Jordanie a adressé à la Commission européenne une nouvelle demande officielle d'assistance macrofinancière de l'UE, d'un montant de 500 millions d'EUR, en trois tranches, comme envisagé au cours du conseil d'association UE-Jordanie qui s'est tenu au Luxembourg le 26 juin 2019. Cette assistance servirait à couvrir une partie des besoins de financement extérieur du pays et à encourager la mise en œuvre de réformes.

Compte tenu de cette demande et de la situation économique en Jordanie, en particulier de l'apparition de besoins de financement extérieur supplémentaires, **la Commission européenne soumet au Parlement européen et au Conseil une proposition visant à accorder à la Jordanie,** sur la base de l'article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), **une assistance macrofinancière supplémentaire d'un montant maximal de 500 millions d'EUR, à octroyer en trois tranches sous forme de prêts à moyen et long terme**.

L'objectif de l'AMF proposée est d'aider la Jordanie à couvrir une partie de ses besoins supplémentaires de financement extérieur sur la période 2020-2021, en réduisant ses problèmes de balance des paiements et ses difficultés budgétaires à court terme ainsi qu'en contribuant à rendre la dette soutenable. En outre, l'aide de l'UE **inciterait la Jordanie à intensifier ses efforts de réforme** par l'intermédiaire d'un protocole d'accord, qui sera conclu avec les autorités jordaniennes et prévoira un train de mesures propre à favoriser l'ajustement économique et la mise en œuvre de réformes structurelles. Ces conditions seraient conformes non seulement aux engagements de réforme pris par la Jordanie au titre des priorités du partenariat UE-Jordanie et d'autres instruments de soutien de l'Union, mais aussi aux programmes d'ajustement convenus avec le FMI et la Banque mondiale ainsi qu'au cadre de la matrice de réformes quinquennale pour la croissance présenté à la conférence sur l'initiative de Londres, en février 2019.

Comme l'explique plus en détail le document de travail de ses services joint à la présente proposition, au vu notamment de l'évaluation de la situation politique qu'elle a réalisée conjointement avec le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), **la Commission considère que l'existence d'un déficit de financement extérieur en Jordanie, combinée à la coopération de ce pays avec le FMI dans le cadre d'un programme de financement, justifie une opération d'AMF du point de vue économique et que les conditions politiques indispensables à l'octroi de l'AMF proposée sont remplies.**

Contexte général

L'économie jordanienne a été particulièrement affectée par le conflit qui déchire la Syrie depuis 2011. Après une période de forte croissance (6,2 % en moyenne sur la période 2001-2010), la Jordanie a vu la progression de son PIB ralentir à 2,4 % en moyenne sur la

période 2011-2018. S'il est la manifestation des faiblesses macroéconomiques et structurelles déjà anciennes de la Jordanie, ce ralentissement économique a été en grande partie causé par une série de chocs extérieurs, notamment la perturbation de routes et marchés d'exportation essentiels imputable à la persistance des conflits régionaux, la forte diminution des IDE, l'accueil de nombreux réfugiés syriens (1,3 million selon les estimations des autorités jordaniennes, dont 660 330 sont enregistrés auprès du UNHCR) et l'augmentation des prix du pétrole et des coûts d'emprunt provoquée par la hausse des taux de la Fed.

Le ralentissement de l'activité économique s'est poursuivi en 2018, la croissance du PIB réel affichant cette année-là son taux le plus bas depuis 1996 (1,9 % contre 2,1 % en 2017). Sur une note plus positive, le tourisme et les exportations se sont quelque peu redressés, et deux points de passage frontaliers avec l'Irak et la Syrie ont été rouverts en 2018. De plus, les importations de gaz égyptien, moins coûteuses, ont repris au quatrième trimestre de 2018. Toutefois, ces évolutions n'ont pas encore d'effets concrets sur la croissance: au premier trimestre de 2019, le PIB réel a progressé de 2 %, soit guère plus que ces dernières années.

Dans ce contexte, le **chômage a augmenté**, pour s'établir à 19 % au premier trimestre de 2019 (contre 18,4 % un an plus tôt), ce qui représente une forte hausse par rapport à 2014, où il atteignait 12,9 %. Le chômage des jeunes (38,5 %) et des femmes (28,9 %) reste élevé comparativement à celui des hommes (16,4 %).

L'inflation a augmenté pour atteindre 4,5 % en 2018 (contre 3,3 % fin 2017), en raison de la hausse des prix du pétrole pendant une bonne partie de 2018 et de l'augmentation de la taxe générale sur les ventes appliquée en janvier sur divers produits de base. Toutefois, **les quatre premiers mois de 2019 ont été marqués par un ralentissement de l'inflation**, à 0,6 %, les effets de l'augmentation de la taxe s'estompant. La Banque centrale de Jordanie a relevé à sept reprises le taux de réescompte, qui est passé de 3,75 % à 5,75 % entre février 2017 et décembre 2018. Cette évolution reflète globalement les augmentations de taux appliquées par la Fed, le dinar jordanien étant arrimé au dollar des États-Unis. Ce cycle de resserrement a coïncidé avec une augmentation progressive mais modérée de l'inflation, comme indiqué plus haut. En juin 2019, le taux de réescompte est resté inchangé (à 5,75 %), l'inflation ayant diminué et les tensions sur les changes, qui s'étaient poursuivies en 2018, s'étant atténuées. Cela étant, dans le cadre de la deuxième évaluation du programme du FMI, les autorités se sont déclarées prêtes à durcir, si besoin était, leur politique monétaire pour atteindre les objectifs fixés en matière de réserves de change.

Au cours des dernières années, la Jordanie avait accompli des progrès considérables dans l'assainissement de ses finances publiques, mais, du fait d'une croissance molle et de l'incapacité à réduire les pertes des fournisseurs nationaux d'électricité et d'eau, ces progrès n'ont pu se poursuivre en 2018. Le déficit budgétaire global (dons inclus), qui s'établissait à 2,2 % du PIB en 2017, s'est creusé à 3,3 % du PIB en 2018. Le déficit combiné du secteur public – paramètre budgétaire qui tient compte du solde de NEPCO (compagnie nationale d'électricité) et de Water Authority of Jordan (WAJ) – a bondi à 4,3 % du PIB en 2018 (contre 2,9 % du PIB en 2017), sous l'effet conjugué de l'augmentation des prix du pétrole et du découplage des tarifs et des coûts dans les secteurs de l'eau et de l'électricité, qui encourage la surconsommation. Pour 2019, le programme du FMI prévoit que le déficit budgétaire et le déficit combiné du secteur public tomberont, respectivement, à 2,3 % et 2,6 % du PIB. Au cours des quatre premiers mois de 2019, le déficit budgétaire a été ramené à 3 % du PIB, alors qu'il atteignait 3,8 % du PIB un an plus tôt. Toutefois, les recettes fiscales ont diminué de 1,4 % en glissement annuel, ce qui soulève des inquiétudes concernant l'exécution budgétaire jusqu'à la fin de 2019.

Fin mars 2019, la dette publique brute totale s'établissait à 94,4 % du PIB, niveau pratiquement identique à celui de la fin 2018. La dette publique extérieure se montait à 39,4 % du PIB et était libellée à 72 % en USD, monnaie d'arrimage du dinar jordanien. **Le taux élevé de l'endettement public est source de fragilités, mais le FMI considère néanmoins qu'il est soutenable** à condition que le pays poursuive son ajustement budgétaire et les réformes propices à la croissance et que les donateurs internationaux et régionaux continuent d'apporter une aide substantielle à la Jordanie, sous forme notamment de dons et de financements préférentiels.

En ce qui concerne le secteur extérieur, **le déficit courant de la Jordanie s'est réduit** en 2018 à 2,9 milliards d'USD, soit 7 % du PIB (10,3 % hors dons); il atteignait 10,5 % du PIB en 2017 sur la même période. Cette amélioration s'explique par le fait que les exportations de marchandises ont modérément progressé (de 3,4 % en valeur), tandis que les importations de marchandises ont diminué (de 1,3 %). La progression des exportations de marchandises s'est poursuivie au premier trimestre de 2019: plus vigoureuse, la hausse a été de 9,3 % en valeur, tandis que les importations de marchandises reculaient de 3,2 %. Sur la même période, les recettes touristiques ont progressé de 6,1 % en glissement annuel, alors que les envois de fonds n'ont que très légèrement augmenté.

Les investissements directs étrangers (IDE) ont chuté à 959 millions d'USD en 2018 (2,2 % du PIB), soit une diminution de 52 % en USD par rapport à 2017. Il s'agit, pour les entrées nettes d'IDE, du niveau le plus bas jamais enregistré depuis 2003. Cette évolution à la baisse s'inscrit dans le cadre du repli tendanciel des IDE (en pourcentage du PIB) constaté depuis le début du conflit syrien puisqu'ils sont passés d'une moyenne de 12,7 % en 2005-2010 à 4,5 % en 2011-2018. Le conflit régional, qui a bloqué les routes commerciales durant huit ans, le ralentissement économique des pays du Golfe, qui étaient les principaux investisseurs de la Jordanie, mais aussi les faiblesses structurelles du pays, telles que la rigidité du marché du travail, les contraintes pesant sur les investisseurs étrangers et les coûts de transactions élevés, sont autant d'éléments ayant favorisé la baisse des entrées d'IDE.

La diminution des IDE a accentué la pression sur le compte de capital et d'opérations financières, tout comme la baisse des emprunts publics, qui sont passés d'environ 1 milliard d'USD en 2017 à moins de 500 millions d'USD en 2018. Cette pression a contribué à une diminution notable (d'environ 900 millions d'USD) des actifs étrangers nets détenus par les banques commerciales en 2018, causée en partie par un resserrement de la politique monétaire dans les pays voisins et par l'instabilité politique qui régnait en Jordanie au milieu de 2018 (lorsque l'ex-premier ministre Mulki a démissionné en réaction au mécontentement populaire suscité notamment par des projets de réforme fiscale). En revanche, une faible entrée nette d'investissements de portefeuille privés, de 41 millions d'USD, en 2018 (2017 avait été marquée par une sortie nette importante), ainsi qu'une augmentation considérable d'autres catégories d'investissements, d'environ 600 millions d'USD, ont soutenu le compte de capital et d'opérations financières en 2018

Il conviendrait de relever le niveau actuel des réserves de change – 13,2 milliards d'USD (7,1 mois d'importations) fin avril 2019 – pour renforcer la résilience du pays face aux facteurs cités plus haut. Cet aspect est d'autant plus important compte tenu de la vulnérabilité de la position extérieure, des risques élevés liés aux conflits régionaux ou aux tensions géopolitiques, de l'arrimage de la monnaie au dollar et de l'exposition aux chocs pétroliers.

Malgré l'évolution favorable des exportations et du tourisme, **un certain nombre de fragilités macroéconomiques subsistent.** Le pays reste confronté à un **environnement**

économique difficile, affecté par la persistance du conflit régional, l'accueil de réfugiés syriens, la perturbation ou le lent redressement des marchés d'exportation essentiels et l'effondrement des IDE. De ce fait, la croissance économique s'est maintenue à des niveaux très bas, insuffisants pour réduire le chômage de masse. Comme en 2018, **l'ajustement budgétaire risque de progresser moins vite qu'escompté** si la croissance s'essouffle encore et si la Jordanie échoue à faire entrer des recettes fiscales en luttant contre la fraude fiscale et en renforçant les moyens de l'administration fiscale. Il en irait de même si la Jordanie ne parvenait pas à restructurer efficacement les **entreprises publiques (d'électricité et d'eau) déficitaires**, dont la situation pèse sur le déficit public. Outre les risques précités, les coûts d'emprunt des euro-obligations sont plus élevés que le coût des euro-obligations de la Jordanie qui arriveront à échéance dans les années à venir (et dont beaucoup bénéficient d'une garantie des États-Unis), ce qui rend **coûteux** le **refinancement des obligations**. Pour les raisons exposées ci-dessus, la prévision actuelle selon laquelle la dette publique sera ramenée à 83,7 % d'ici à 2024 reste hypothétique et dépend du succès de l'ajustement budgétaire et des réformes propices à la croissance que les autorités se sont engagées à réaliser, ainsi que de leur capacité à continuer d'attirer d'importants financements de bailleurs de fonds ou des marchés. **Les réserves restent en deçà des normes d'adéquation du FMI** et pourraient être soumises à de nouvelles pressions en 2020-2021, le pays devant alors rembourser quelque 3,1 milliards d'USD (intérêts et principal) de dette extérieure souveraine et d'euro-obligations. Dans ce contexte, la poursuite de la reconstitution des réserves internationales de la Jordanie semble nécessaire, et l'AMF supplémentaire de l'UE pourrait utilement soutenir cet effort, tant directement (par l'intermédiaire de ses décaissements) qu'indirectement (en tant que catalyseur des entrées de capitaux privés et en suscitant la confiance dans la monnaie locale).

En conclusion, l'économie jordanienne demeure fragile, compte tenu de ses besoins de financement extérieur considérables et d'un certain nombre de faiblesses. Dans ce contexte, l'appui continu du FMI et des partenaires internationaux de la Jordanie, dont l'UE, demeure essentiel.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Une AMF a été accordée à la Jordanie au titre de deux décisions distinctes:

– Décision nº 1351/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant attribution d'une assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie[1]

– Décision (UE) 2371/2016 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 portant attribution d'une nouvelle assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie[2]

Ces deux opérations ayant été totalement décaissées, une nouvelle décision est requise pour que l'UE puisse continuer d'apporter son soutien à la Jordanie sous forme d'AMF.

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

L'AMF proposée est conforme à l'engagement pris par l'UE de contribuer à améliorer la situation économique et politique de la Jordanie. Elle est également conforme aux principes qui régissent l'utilisation de cet instrument, notamment son caractère exceptionnel, les

[1] JO L 341 du 18.12.2013, p. 4.
[2] JO L 352 du 23.12.2016, p. 18.

conditions politiques préalables, la complémentarité, la conditionnalité et la discipline financière.

L'AMF proposée est compatible avec les objectifs de la politique européenne de voisinage (PEV). Elle contribuera à la réalisation des objectifs de stabilité et de développement économiques que l'UE poursuit en Jordanie et, plus largement, à la résilience des pays de la région sud. En aidant les autorités à établir un cadre macroéconomique stable et à mettre en œuvre des réformes structurelles ambitieuses, l'opération proposée renforcera la valeur ajoutée de l'engagement global de l'UE en Jordanie et améliorera l'efficacité des autres formes d'assistance financière accordées par l'UE à ce pays, y compris les opérations d'appui budgétaire et les subventions, disponibles par l'intermédiaire d'instruments financiers extérieurs au titre de l'actuel cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020. L'AMF proposée fera également partie intégrante du soutien international global accordé à la Jordanie, notamment pour faire face à la crise syrienne, et continuera de compléter l'assistance apportée par d'autres donateurs multilatéraux et bilatéraux.

La Jordanie est un partenaire essentiel de l'UE, en raison de son rôle important dans la promotion de la stabilité et de la tolérance interconfessionnelle au Moyen-Orient, mais aussi de l'hospitalité qu'elle continue d'offrir à 1,3 million de Syriens (dont 660 330 sont enregistrés auprès du UNHCR). L'Union européenne et la Jordanie ont noué un partenariat étroit qui englobe de nombreux secteurs et sont liées par un accord d'association entré en vigueur en mai 2002. Conformément aux dispositions de la politique européenne de voisinage révisée, l'UE et la Jordanie ont adopté, en 2016, les priorités du partenariat UE-Jordanie (qui incluaient à l'époque le pacte UE-Jordanie). En décembre 2018, les priorités de ce partenariat ont été prorogées de deux ans, afin de couvrir la période 2016-2020.

La coopération menée dans ce cadre s'articule autour de trois objectifs qui se renforcent mutuellement: i) la stabilité macroéconomique et une croissance durable et fondée sur la connaissance; ii) le renforcement de la gouvernance démocratique, de l'État de droit et le respect des droits de l'homme; et iii) la stabilité et la sécurité régionales, dont la lutte contre le terrorisme. Cette coopération s'étend également à des questions transversales telles que les migrations et la mobilité ainsi que l'inclusion économique, sociale et politique des groupes vulnérables, dont les jeunes et les femmes.

Les relations commerciales entre l'Union et la Jordanie sont régies par l'accord d'association, qui a établi une zone de libre-échange libéralisant le commerce réciproque de marchandises entre l'UE et la Jordanie. En juillet 2016, l'Union et la Jordanie sont convenues d'assouplir les règles d'origine que les exportateurs jordaniens appliquent dans leurs échanges commerciaux avec l'UE. Les deux parties ont réexaminé et amélioré cette initiative en décembre 2018. L'UE est le premier partenaire commercial de la Jordanie et compte pour 17,1 % (en valeur) du total des échanges de ce pays en 2018. Les exportations jordaniennes à destination de l'UE se sont élevées à 300 millions d'EUR en 2018, tandis que les importations en provenance de l'UE ont atteint 3,6 milliards d'EUR (en valeur).

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

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

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Le principe de subsidiarité est respecté dans la mesure où l'objectif consistant à rétablir la stabilité macroéconomique de la Jordanie 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 très étroite entre donateurs pour maximiser l'ampleur et l'efficacité de l'aide.

- **Proportionnalité**

La proposition respecte le principe de proportionnalité: 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 du mécanisme élargi de crédit, le montant de l'assistance correspond à 9,7 % environ du déficit de financement résiduel estimé pour la période 2020-2021. L'ampleur de cet engagement est justifiée par l'importance politique de la Jordanie pour la stabilité du voisinage européen, par l'association politique et l'intégration économique du pays avec l'UE, comme le montre l'accord d'association entre les deux parties entré en vigueur le 1er mai 2002, ainsi que par la situation exceptionnellement difficile à laquelle la Jordanie reste confrontée, notamment du fait des conflits en Syrie et en Irak et de la présence sur son territoire d'un grand nombre de réfugiés syriens.

- **Choix de l'instrument**

Le financement de projets ou une assistance technique ne conviendrait pas pour atteindre les objectifs macroéconomiques visés. L'AMF aurait pour principale valeur ajoutée, par rapport aux autres instruments de l'UE, de réduire rapidement 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 favorable aux politiques structurelles et macroéconomiques, l'AMF peut renforcer l'efficacité des mesures qui, en Jordanie, bénéficient de financements en vertu d'autres instruments financiers de l'UE plus étroitement ciblés.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

La proposition d'AMF de la Commission s'appuie sur les enseignements tirés des évaluations ex post d'opérations conduites précédemment dans des pays du voisinage de l'UE, en particulier de celle de l'opération d'AMF-I accordée à la Jordanie en 2015 et régie par la décision nº 1351/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013[3].

Selon les conclusions de cette évaluation ex post[4], le programme d'AMF-I a atteint ses objectifs. Parfaitement adapté aux défis économiques de la Jordanie, ce programme a grandement contribué à stabiliser la situation extérieure et budgétaire du pays. En soutenant la

[3] JO L 341 du 18.12.2013, p. 4.

[4] Évaluation ex post disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/ex-post-evaluation-mfa-operations-jordan_en

stabilité macroéconomique dans un pays voisin partenaire et en atténuant l'impact de la crise des réfugiés, le programme a eu une valeur ajoutée considérable pour l'UE. Il a été conçu et mis en œuvre en cohérence avec les autres politiques ou instruments de l'Union. En outre, le programme a eu une incidence sociale positive et a contribué de manière significative à la soutenabilité de la dette publique en offrant des conditions de financement extrêmement favorables.

- **Consultation des parties intéressées**

Durant la préparation de la présente proposition d'AMF, les services de la Commission ont été en contact régulier avec les autorités jordaniennes, afin de favoriser l'adhésion de la Jordanie au programme. En outre, l'AMF étant accordée en tant que partie intégrante du soutien international visant la stabilisation économique de la Jordanie, la Commission a également consulté les partenaires internationaux de la Jordanie tels que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, qui fournissent un appui à ce pays dans le cadre d'importants programmes de financement.

- **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 jordanien a été effectuée par la Commission avec l'aide d'experts externes et a fait l'objet d'un rapport final en septembre 2016. Une nouvelle évaluation opérationnelle devrait être effectuée au cours du premier trimestre de 2020 afin de tenir compte des évolutions récentes.

- **Analyse d'impact**

L'assistance macrofinancière de l'UE est un instrument d'aide d'urgence exceptionnelle, visant à répondre à de graves difficultés de balance des paiements de pays tiers. C'est pourquoi la présente proposition d'assistance macrofinancière est exemptée de l'obligation de procéder à une analyse d'impact, conformément aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation [SWD(2015) 111 final], parce qu'il est politiquement impératif de répondre rapidement à la situation d'urgence considérée.

L'AMF aidera la Jordanie à réduire ses besoins de financement à court terme. Le programme d'ajustement et de réforme économiques qui l'accompagne, s'appuyant sur la matrice de réformes quinquennale pour la croissance présentée par la Jordanie, contribuera à créer un cadre macroéconomique stable et à mettre en œuvre des réformes structurelles ambitieuses qui amélioreront les perspectives de croissance et de création d'emplois. Les fonds de l'AMF aideront également le pays bénéficiaire à rendre l'ajustement économique nécessaire moins dur et moins brutal qu'un ajustement qui aurait été mené sans assistance financière extérieure. Il contribue ainsi à amortir les répercussions sociales de l'ajustement et à prévenir les effets négatifs de la crise que le pays traverse. En fournissant un financement à long terme à des conditions très favorables et en encourageant la mise en œuvre de réformes, le programme d'AMF contribuera à assainir les finances publiques, à améliorer la soutenabilité de la dette de la Jordanie et à créer la marge budgétaire dont le pays a besoin pour continuer de faire face aux dépenses sociales rendues nécessaires par les tensions économiques et sociales persistantes liées à un contexte régional difficile, caractérisé notamment par la présence, selon les estimations des autorités jordaniennes, de quelque 1,3 million de réfugiés syriens (dont 660 330 étaient enregistrés auprès du UNHCR en août 2019). En outre, grâce à sa conditionnalité ciblée, l'AMF contribue à établir les conditions d'une croissance plus équilibrée, plus durable et plus inclusive qui permette également une protection sociale appropriée.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

L'assistance envisagée prendrait la forme de prêts et devrait être financée par des opérations 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 relatif aux actions extérieures de l'UE, sur la ligne budgétaire 01 03 06 («provisionnement du Fonds de garantie»)[5].

En supposant que les deux premiers décaissements soient effectués en 2020 pour un montant total de 300 millions d'EUR et le troisième en 2021 pour un montant de 200 millions d'EUR, conformément aux règles régissant le mécanisme du Fonds de garantie, le provisionnement correspondant sera inscrit dans les budgets 2022 (27 millions d'EUR) et 2023 (18 millions d'EUR).

La Commission estime que l'incidence budgétaire de l'opération d'AMF proposée en faveur de la Jordanie pourra être intégrée à sa proposition relative au prochain CFP.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

L'Union européenne mettra à la disposition de la Jordanie une AMF d'un montant global maximal de 500 millions d'EUR, sous forme de prêts à moyen et long terme, qui contribuera à couvrir les besoins de financement extérieur résiduels du pays en 2020-2021. Il est prévu que l'aide soit versée en trois tranches. La première tranche devrait être décaissée vers juin 2020. Pour autant que les mesures auxquelles le versement de chaque tranche est subordonné aient été mises en œuvre en temps utile, les deuxième et troisième tranches pourront être décaissées au quatrième trimestre de 2020 et au deuxième trimestre de 2021.

L'assistance sera gérée par la Commission. Des dispositions spécifiques sur la prévention de la fraude et d'autres irrégularités, conformes au règlement financier, sont applicables.

La Commission et les autorités jordaniennes devront conclure un protocole d'accord établissant les mesures de réforme structurelle liées à l'AMF proposée, y compris l'articulation des différentes mesures et les délais applicables. En outre, comme c'est normalement le cas pour les AMF, les décaissements seront subordonnés, entre autres, à la condition que les évaluations menées dans le cadre du programme du FMI soient satisfaisantes et que la Jordanie continue de recourir aux fonds mis à sa disposition par cette institution.

La proposition contient une clause de limitation dans le temps. L'assistance macrofinancière proposée serait mise à disposition pour une période de deux ans et demi à compter du jour suivant l'entrée en vigueur du protocole d'accord.

Chaque année, la Commission fera rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la présente décision au cours de l'année précédente. En outre, la Commission évaluera la réalisation des objectifs de l'AMF, notamment dans le cadre d'une évaluation ex post qu'elle soumettra au Parlement européen et au Conseil au plus tard deux ans après l'expiration de la période de mise à disposition.

Le texte de la présente proposition est cohérent avec celui des décisions d'AMF approuvées précédemment au cours des dernières années par le Parlement européen et le Conseil.

[5] Le prochain cadre financier pluriannuel sera assorti d'une nouvelle nomenclature budgétaire, qui n'a pas encore été adoptée. Le provisionnement se fera donc à partir de la ligne qui remplacera la ligne 01.0306.

2019/0192 (COD)

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

portant attribution d'une nouvelle assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie

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, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission européenne,

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

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

(1) Les relations entre l'Union européenne (ci-après dénommée «Union») et le Royaume hachémite de Jordanie (ci-après dénommé «Jordanie») s'inscrivent dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV). La Jordanie a signé un accord d'association avec l'Union le 24 novembre 1997, qui est entré en vigueur le 1er mai 2002. En vertu de cet accord, l'UE et la Jordanie ont établi progressivement une zone de libre-échange pendant une période transitoire de 12 ans. En outre, un accord sur la poursuite de la libéralisation des produits agricoles est entré en vigueur en 2007. En 2010, l'Union a accordé à la Jordanie le statut de «partenaire avancé», qui élargit encore le périmètre de coopération entre les deux parties. Un protocole relatif aux mécanismes de règlement des différends commerciaux entre l'Union et la Jordanie paraphé en décembre 2009 est entré en vigueur le 1er juillet 2011. Le dialogue politique bilatéral et la coopération économique ont encore été développés dans le cadre de l'accord d'association, des priorités du partenariat UE-Jordanie et du cadre unique d'appui adopté pour 2017-2020.

(2) Depuis 2011, la Jordanie a entrepris une série de réformes politiques qui visent à renforcer la démocratie parlementaire et l'État de droit. Une Cour constitutionnelle ainsi qu'une commission électorale indépendante ont été créées, tandis que le Parlement jordanien a voté un certain nombre de lois d'importance majeure, telle que la loi électorale et la loi sur les partis politiques ainsi que d'autres textes sur la décentralisation et les collectivités locales. Des dispositions législatives améliorant l'indépendance de la justice et les droits des femmes ont été adoptées.

(3) L'économie jordanienne est largement affectée par la persistance des conflits qui font rage dans son voisinage, notamment en Iraq et en Syrie. Ces troubles régionaux ont provoqué une dégradation considérable des recettes extérieures et mis à mal les finances publiques. Ils ont nui au tourisme et aux investissements directs étrangers, et les routes commerciales sont longtemps restées bloquées. Indépendamment de ces conflits, l'alimentation en gaz naturel en provenance d'Égypte a été perturbée pendant plusieurs années, ce qui a contraint la Jordanie à se procurer de l'énergie à partir d'autres sources plus coûteuses. En outre, l'économie jordanienne a fait face à un

afflux massif de réfugiés syriens, qui a accru la pression sur les finances publiques, les services publics et les infrastructures.

(4) En août 2016, les autorités jordaniennes et le FMI ont conclu un deuxième programme triennal d'ajustement économique, au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC), d'un montant de 723 millions d'USD, qui a fait suite à un accord de confirmation de 2 milliards d'USD, de trois ans également (2012-2015). En mai 2019, le programme MEDC a été prorogé jusqu'à mars 2020.

(5) En décembre 2016, à la suite d'une demande de la Jordanie présentée en mars 2016 et de l'expiration d'un premier programme d'AMF de 180 millions d'EUR mis en œuvre en 2015, l'Union a adopté[6] un deuxième programme d'assistance macrofinancière (AMF-II), d'un montant de 200 millions d'EUR sous forme de prêts. Le programme d'AMF-II concrétisait un engagement exprimé lors de la conférence sur l'aide à la Syrie, qui s'est tenue à Londres le 4 février 2016, au cours de laquelle l'Union a promis 2,39 milliards d'EUR de soutien financier en 2016-2017 aux pays les plus touchés par la crise des réfugiés, dont la Jordanie. Le protocole d'accord définissant les conditions liées à l'AMF-II est entré en vigueur le 19 septembre 2017. La première tranche de l'AMF-II a été versée le 17 octobre 2017, et la deuxième le 21 juin 2019, après la mise en œuvre des mesures convenues.

(6) Dans sa version adoptée par les colégislateurs en décembre 2016, la décision relative à l'AMF-II comportait une déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission dans laquelle cette dernière, au vu des difficultés budgétaires et des circonstances exceptionnelles auxquelles la Jordanie est confrontée du fait de l'afflux d'un grand nombre de Syriens (1,3 million selon les autorités jordaniennes), s'est engagée à soumettre, le cas échéant, une nouvelle proposition en vue d'augmenter et d'étendre l'assistance macrofinancière à la Jordanie, sous réserve de la conclusion fructueuse de la deuxième assistance macrofinancière et pour autant que les conditions préalables habituelles pour ce type d'assistance soient remplies, notamment une évaluation à jour des besoins de financement extérieur de la Jordanie par la Commission.

(7) Entre 2017 et 2019, l'instabilité régionale persistante, la forte exposition aux fluctuations des prix du pétrole et l'augmentation des coûts d'emprunt des marchés émergents ont globalement continué de peser sur l'économie jordanienne. En conséquence, la croissance économique a de nouveau ralenti, le chômage a augmenté sensiblement, les recettes fiscales ont chuté et de nouveaux besoins de financement budgétaire et extérieur sont apparus.

(8) Dans ce contexte difficile, l'Union et la communauté internationale ont réaffirmé leur engagement à soutenir la Jordanie à plusieurs occasions, notamment lors des deux premières conférences de Bruxelles sur l'aide à apporter pour l'avenir de la Syrie («Supporting the Future of Syria»), en avril 2017 et avril 2018, et lors du conseil d'association UE-Jordanie, en juillet 2017. Lors de la conférence sur l'initiative de Londres, en février 2019, et de la troisième conférence de Bruxelles, en mars 2019, les donateurs internationaux et régionaux, parmi lesquels l'Union européenne, ont réaffirmé leur volonté de soutenir les efforts déployés par la Jordanie pour préserver sa stabilité macroéconomique et améliorer ses perspectives de croissance.

---

[6] Décision nº 2371/2016/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 portant attribution d'une nouvelle assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie (JO L 352 du 23.12.2016, p. 18).

(9) Depuis le début de la crise syrienne en 2011, l'Union a mis plus de 2,1 milliards d'EUR à la disposition de la Jordanie au titre de différents instruments (dont les deux programmes d'AMF précités, avec 380 millions d'EUR), afin d'aider le pays à préserver sa stabilité économique, à poursuivre ses réformes politiques et économiques et à répondre à ses besoins corollaires dans le domaine humanitaire ou sur le plan du développement et de la sécurité. En outre, la Banque européenne d'investissement a alloué quelque 486 millions d'EUR de prêts en faveur de projets en Jordanie.

(10) En juillet 2019, étant donné sa situation et ses perspectives économiques encore difficiles, la Jordanie a sollicité une nouvelle assistance macrofinancière de l'Union.

(11) À la suite de la revue de son deuxième programme, conclue avec succès le 6 mai 2019, le FMI a engagé avec la Jordanie des discussions concernant un nouveau programme qui serait conclu après mars 2020, date à laquelle le MEDC doit prendre fin.

(12) La Jordanie étant un pays couvert par la PEV, elle devrait être considérée comme admissible au bénéfice d'une assistance macrofinancière de l'Union.

(13) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait constituer un instrument financier de caractère exceptionnel destiné à apporter un soutien, non lié et sans affectation particulière, à la balance des paiements du bénéficiaire en réponse à ses besoins urgents de financement externe, et elle devrait appuyer la mise en œuvre d'un programme de mesures vigoureuses et immédiates d'ajustement et de réforme structurelle visant à améliorer la situation de la balance des paiements à court terme.

(14) Étant donné que la balance des paiements de la Jordanie continue de présenter un besoin de financement externe résiduel, qui dépasse les ressources octroyées par le FMI et d'autres institutions multilatérales, l'octroi d'une assistance macrofinancière de l'Union à la Jordanie est considéré, dans les circonstances exceptionnelles du moment, comme une réponse appropriée à la demande de la Jordanie à l'Union de soutenir la stabilisation de son économie en combinaison 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.

(15) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait viser à soutenir le rétablissement de la soutenabilité des finances extérieures de la Jordanie, et favoriser ainsi son développement économique et social.

(16) Le montant de l'assistance macrofinancière de l'Union est déterminé à partir d'une évaluation quantitative complète du besoin de financement extérieur résiduel de la Jordanie et tient compte de la capacité de celle-ci de se financer par ses propres ressources, en particulier grâce aux réserves internationales qu'elle détient. L'assistance macrofinancière de l'Union devrait compléter les programmes du FMI et de la Banque mondiale ainsi que les ressources provenant de ces institutions. La détermination du montant de l'assistance tient également compte des contributions financières attendues des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux et de la nécessité d'assurer un partage équitable de la charge entre l'Union et les autres bailleurs de fonds, ainsi que du déploiement antérieur des autres instruments de financement extérieur de l'Union en Jordanie et de la valeur ajoutée de la contribution globale de l'Union.

(17) La Commission devrait veiller à ce que l'assistance macrofinancière de l'Union soit compatible, juridiquement et sur le fond, avec les principes et objectifs fondamentaux des différents domaines de l'action extérieure de l'Union et d'autres politiques

pertinentes de l'Union, ainsi qu'avec les mesures prises dans ces domaines et politiques.

(18) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait appuyer la politique extérieure de l'Union à l'égard de la Jordanie. Il convient que les services de la Commission et le Service européen pour l'action extérieure collaborent étroitement durant toute l'opération pour coordonner la politique extérieure de l'Union et assurer sa cohérence.

(19) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait aider la Jordanie à tenir ses engagements à l'égard des 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 que son engagement à respecter les principes d'un commerce ouvert, fondé sur des règles et équitable.

(20) L'octroi de l'assistance macrofinancière de l'Union devrait être subordonné à la condition préalable que la Jordanie respecte des mécanismes démocratiques effectifs – reposant notamment sur 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 des systèmes de gestion des finances publiques en Jordanie 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 de la condition préalable précitée que la réalisation de ces objectifs devraient faire l'objet d'un suivi régulier par la Commission et le Service européen pour l'action extérieure.

(21) Afin d'assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union liés à son assistance macrofinancière, la Jordanie devrait prendre des mesures appropriées pour prévenir et lutter contre la fraude, la corruption et toute autre irrégularité liée à cette assistance. En outre, des dispositions devraient prévoir que la Commission effectue des vérifications et que la Cour des comptes réalise des audits.

(22) Le versement de l'assistance macrofinancière de l'Union est sans préjudice des pouvoirs du Parlement européen et du Conseil (en tant qu'autorité budgétaire).

(23) Les montants du provisionnement requis pour l'assistance macrofinancière de l'Union devraient être compatibles avec les crédits budgétaires inscrits dans le cadre financier pluriannuel.

(24) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait être gérée par la Commission. Afin que le Parlement européen et le Conseil puissent suivre la mise en œuvre de la présente décision, la Commission devrait régulièrement les informer des développements liés à l'assistance et leur fournir les documents y afférents.

(25) 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) nº 182/2011 du Parlement européen et du Conseil[7].

(26) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait être subordonnée à des conditions de politique économique, qui doivent être arrêtées dans un protocole d'accord. Afin d'assurer des conditions de mise en œuvre uniformes et par souci d'efficacité, la

[7] Règlement (UE) nº 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).

Commission devrait être habilitée à négocier ces conditions avec les autorités jordaniennes sous la supervision du comité composé des représentants des États membres, conformément au règlement (UE) nº 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 aux opérations dépassant ce seuil. Compte tenu du montant de l'assistance macrofinancière apportée par l'Union à la Jordanie, il convient d'appliquer la procédure d'examen à l'adoption du protocole d'accord ainsi qu'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 Jordanie une assistance macrofinancière (ci-après dénommée «assistance macrofinancière de l'Union») d'un montant maximal de 500 millions d'EUR en vue de faciliter la stabilisation de son économie et l'exécution d'un important programme de réformes. Cette assistance contribue à couvrir les besoins de la balance des paiements de la Jordanie inscrits dans le programme du FMI.

2. Le montant total de l'assistance macrofinancière de l'Union est versé à la Jordanie sous forme de prêts. La Commission est habilitée, au nom de l'Union, à emprunter les fonds nécessaires sur les marchés de capitaux ou auprès d'établissements financiers et à les prêter à la Jordanie. Ces prêts ont une durée moyenne maximale de 15 ans.

3. La Commission gère le décaissement de l'assistance macrofinancière de l'Union, dans le respect des accords ou autres conventions conclus entre le Fonds monétaire international (FMI) et la Jordanie, ainsi que des principes et objectifs fondamentaux des réformes économiques énoncés dans l'accord d'association UE-Jordanie.

   La Commission informe régulièrement le Parlement européen et le Conseil de l'évolution de la situation concernant l'assistance macrofinancière de l'Union, y compris les versements de cette assistance, et elle communique à ces institutions, en temps voulu, les documents y afférents.

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 Jordanie diminuent significativement par rapport aux projections initiales au cours de la période de 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 annule cette dernière.

Article 2

1. L'octroi de l'assistance macrofinancière de l'Union est subordonné à la condition préalable que la Jordanie respecte des mécanismes démocratiques effectifs – reposant notamment sur le pluralisme parlementaire – et l'État de droit, et garantisse le respect des droits de l'homme.

2. La Commission et le Service européen pour l'action extérieure contrôlent le respect de cette condition préalable pendant toute la durée de l'assistance macrofinancière de l'Union.

3. Les paragraphes 1 et 2 du présent article s'appliquent conformément à la décision 2010/427/UE du Conseil[8].

Article 3

1. La Commission, conformément à la procédure d'examen visée à l'article 7, paragraphe 2, convient avec les autorités jordaniennes 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; ces conditions doivent être inscrites dans un protocole d'accord (ci-après dénommé «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 conventions visés à l'article 1er, paragraphe 3, y compris les programmes d'ajustement macroéconomique et de réformes structurelles mis en œuvre par la Jordanie avec le soutien du FMI.

2. Les conditions visées au paragraphe 1 ont notamment pour but de renforcer l'efficacité, la transparence et la responsabilisation des systèmes de gestion des finances publiques en Jordanie, y compris en ce qui concerne l'utilisation de l'assistance macrofinancière de l'Union. Lors de l'élaboration des mesures, les avancées réalisées en matière d'ouverture réciproque des marchés, le développement d'un commerce équitable et fondé sur des règles et d'autres priorités de la politique extérieure de l'Union sont aussi dûment pris en considération. Les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs font l'objet d'un suivi régulier de la Commission.

3. Les modalités financières de l'assistance macrofinancière de l'Union sont fixées dans un contrat de prêt conclu entre la Commission et les autorités jordaniennes.

4. La Commission vérifie périodiquement que les conditions visées à l'article 4, paragraphe 3, continuent d'être respectées, en s'assurant notamment que les politiques économiques de la Jordanie 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 disposition en trois tranches sous la forme de prêts. Le montant de chaque tranche est fixé dans le protocole d'accord visé à l'article 3.

2. Les montants de l'assistance macrofinancière de l'Union sont provisionnés, si nécessaire, conformément au règlement (CE, Euratom) nº 480/2009 du Conseil[9].

---

[8] 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).

3. La Commission décide du versement des tranches pour autant qu'il soit satisfait à l'ensemble des conditions suivantes:

(a) la condition préalable prévue à l'article 2;

(b) un bilan systématiquement satisfaisant de la mise en œuvre d'un programme d'action comportant des mesures fortes d'ajustement et de réforme structurelle, soutenues par un accord de crédit du FMI qui ne soit pas un accord de précaution; ainsi que

(c) la mise en œuvre satisfaisante des conditions de politique économique et des conditions financières fixées dans le protocole d'accord.

En principe, le versement de la deuxième tranche intervient au minimum trois mois après le versement de la première tranche. En principe, le versement de la troisième tranche intervient au plus tôt trois mois après le versement de la deuxième tranche.

4. Lorsqu'il n'est pas satisfait aux conditions visées au paragraphe 3, premier alinéa, la Commission suspend provisoirement ou annule le versement de l'assistance macrofinancière de l'Union. En pareil cas, elle informe le Parlement européen et le Conseil des motifs de la suspension ou de l'annulation.

5. L'assistance macrofinancière de l'Union est versée à la Banque centrale de Jordanie. 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 l'Union peuvent être transférés au ministère des finances de la Jordanie 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'échéances, 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 Jordanie 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 Jordanie le demande, la Commission peut décider de refinancer tout ou partie de ses emprunts initiaux ou peut en réaménager les conditions financières correspondantes. 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 en vertu de la présente décision sont à la charge de la Jordanie.

---

[9] Règlement (CE, Euratom) nº 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).

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) nº 1046/2018 du Parlement européen et du Conseil[10].

2. La mise en œuvre de l'assistance macrofinancière de l'Union fait l'objet d'une gestion directe.

3. Le contrat de prêt visé à l'article 3, paragraphe 3, contient des dispositions:

   (a) garantissant que la Jordanie 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 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) nº 2988/95[11] du Conseil, au règlement (Euratom, CE) nº 2185/96[12] du Conseil et au règlement (UE, Euratom) nº 883/2013[13] du Parlement européen et du Conseil; notamment, l'Office européen de lutte antifraude est expressément autorisé, à cette fin, à mener des enquêtes, et en particulier à effectuer des contrôles et vérifications sur place, y compris par voie d'expertises technico-légales numériques et d'entretiens;

   (c) autorisant expressément la Commission (OLAF), ou ses représentants, à effectuer des contrôles, notamment des contrôles et des vérifications sur place;

   (d) autorisant expressément la Commission et la Cour des comptes 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 Jordanie a participé, dans la gestion de l'assistance

---

10 Règlement (UE, Euratom) nº 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (UE, Euratom) nº 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

11 Règlement (CE, Euratom) nº 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).

12 Règlement (Euratom, CE) nº 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).

13 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) no 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) no 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1).

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;

(f) garantissant que tous les frais exposés par l'Union qui ont trait à l'assistance macrofinancière sont à la charge de la Jordanie.

4. Avant la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière de l'Union, la Commission apprécie, au moyen d'une évaluation opérationnelle, la fiabilité des dispositifs financiers de la Jordanie, ainsi que des procédures administratives et des mécanismes de contrôle interne et externe applicables à l'assistance.

Article 7

1. La Commission est assistée par un comité. Ce comité est un comité au sens du règlement (UE) nº 182/2011.

2. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 du règlement (UE) nº 182/2011 s'applique.

Article 8

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 Jordanie, 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 Jordanie à cette date et les décisions 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 1er, 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 atteint ses objectifs.

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	*Par le Conseil*
Le président	*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)

1.3. La proposition/l'initiative porte sur:

1.4. Objectif(s)

1.4.1. Objectif général / objectifs généraux

1.4.2. Objectif(s) spécifique(s)

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

1.4.4. Indicateurs de performance

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

1.5.1. Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme, assorti(s) d'un calendrier détaillé pour la mise en œuvre de l'initiative

1.5.2. Valeur ajoutée de l'intervention de l'Union (celle-ci peut résulter de différents facteurs, par exemple gains de coordination, sécurité juridique, efficacité accrue, complémentarités, etc.). Aux fins du présent point, on entend par «valeur ajoutée de l'intervention de l'Union» la valeur découlant de l'intervention de l'Union qui vient s'ajouter à la valeur qui, sans cela, aurait été générée par la seule action des États membres.

1.5.3. Leçons tirées d'expériences similaires

1.5.4. Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel et synergies éventuelles avec d'autres instruments appropriés

1.5.5. Évaluation des différentes possibilités de financement disponibles, y compris des possibilités de redéploiement

1.6. Durée et incidence financière de la proposition/de l'initiative

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(s) de gestion et de contrôle

2.2.1. Justification du (des) mode(s) de gestion, du (des) mécanisme(s) de mise en œuvre du financement, des modalités de paiement et de la stratégie de contrôle proposée

2.2.2. Informations sur les risques recensés et sur le(s) système(s) de contrôle interne mis en place pour les atténuer

2.2.3. Estimation et justification du rapport coût/efficacité des contrôles (rapport «coûts du contrôle ÷ valeur des fonds gérés concernés»), et évaluation du niveau attendu de risque d'erreur (lors du paiement et lors de la clôture)

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 financière estimée de la proposition sur les crédits

3.2.1. Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits opérationnels

3.2.2. Estimation des réalisations financées avec des crédits opérationnels

3.2.3. Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits administratifs

3.2.4. Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel

3.2.5. Participation de tiers au financement

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 au Royaume hachémite de Jordanie

1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s)

Domaine(s) politique(s): Affaires économiques et financières

Activité(s): Affaires économiques et financières internationales

1.3. La proposition/l'initiative porte sur une action nouvelle

1.4. Objectif(s)

1.4.1. Objectif général / objectifs généraux

«Un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et l'investissement: promouvoir la prospérité au-delà de l'Union européenne»

1.4.2. Objectif(s) spécifique(s)

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

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

(a) soutenir la stabilité macrofinancière et encourager les réformes favorisant la croissance à l'extérieur de l'UE, y compris par un dialogue économique régulier avec les partenaires clés et par l'octroi d'une assistance macrofinancière; et

(b) soutenir le processus d'élargissement, la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage de l'UE et les priorités de l'Union dans d'autres pays tiers par la réalisation d'analyses économiques et la fourniture d'évaluations et de conseils.

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

La proposition d'assistance consiste en un prêt de l'UE d'un montant maximal de 500 millions d'EUR en faveur de la Jordanie, en vue de contribuer à redresser la situation de sa balance des paiements. Cette assistance, qui sera versée en trois tranches, devrait aider le pays à surmonter ses difficultés économiques et à rééquilibrer sa balance des paiements. Elle permettra également de promouvoir des réformes structurelles destinées à soutenir une croissance économique durable et à améliorer la gestion des finances publiques. Par ailleurs, en fournissant un financement à long terme à des conditions très favorables, le programme d'AMF contribuera à améliorer la soutenabilité de la dette de la Jordanie tout en aidant le pays à continuer de faire face aux dépenses sociales rendues nécessaires par des tensions économiques et sociales persistantes liées à un contexte régional difficile, caractérisé notamment par la présence d'un grand nombre de Syriens (1,3 million selon les estimations des autorités jordaniennes, dont 660 330 enregistrés auprès du UNHCR, données du 4 août 2019). Le programme d'AMF mettra en avant la solidarité de l'UE avec la Jordanie, sa confiance en ce pays, ainsi que l'importance géopolitique de la Jordanie pour l'Union dans le contexte de la crise syrienne.

1.4.4. Indicateurs de performance

Les autorités devront rendre compte régulièrement aux services de la Commission de l'évolution d'un ensemble d'indicateurs économiques, et fournir un rapport complet sur le respect des conditions de politique économique convenues préalablement au décaissement des 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 de la Jordanie qui devrait être réalisée au premier trimestre de 2020. La délégation de l'Union européenne en Jordanie 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 que ces institutions retirent de leurs activités actuelles en Jordanie.

La proposition de décision législative prévoit la présentation au Conseil et au Parlement européen d'un rapport annuel 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, assorti(s) d'un calendrier détaillé pour la mise en œuvre de l'initiative

Le décaissement de l'assistance sera subordonné au respect de la condition politique préalable et à l'accomplissement de progrès satisfaisants dans la mise en œuvre d'une convention de financement entre la Jordanie et le FMI. La Commission et les autorités jordaniennes conviendront en outre de conditions précises, qui seront énumérées dans un protocole d'accord.

Il est prévu que l'aide soit versée en trois tranches. La première tranche devrait être décaissée vers juin 2020. Pour autant que les mesures auxquelles le versement de chaque tranche est subordonné aient été mises en œuvre en temps utile, les deuxième et troisième tranches pourront être décaissées au quatrième trimestre de 2020 et au deuxième trimestre de 2021.

1.5.2. Valeur ajoutée de l'intervention de l'Union (celle-ci peut résulter de différents facteurs, par exemple gains de coordination, sécurité juridique, efficacité accrue, complémentarités, etc.). Aux fins du présent point, on entend par «valeur ajoutée de l'intervention de l'Union» la valeur découlant de l'intervention de l'Union qui vient s'ajouter à la valeur qui, sans cela, aurait été générée par la seule action des États membres.

La proposition d'AMF en faveur de la Jordanie reflète l'importance stratégique de ce pays pour l'UE et est compatible avec les objectifs de la politique européenne de voisinage (PEV). L'instrument d'AMF est un instrument axé sur les politiques qui vise à réduire les besoins de financement extérieur à court et moyen terme. Dans le cadre de l'assistance globale de l'UE, il contribuera à la réalisation des objectifs de stabilité et de développement économiques que l'UE poursuit en Jordanie et, plus largement, à la résilience des pays de la région sud.

Le programme d'AMF mettra en avant la solidarité de l'UE avec la Jordanie, sa confiance en ce pays, ainsi que l'importance géopolitique de la Jordanie pour l'Union

dans le contexte de la crise syrienne. Il est compatible avec les engagements souscrits par l'UE envers la Jordanie à plusieurs occasions ces dernières années, notamment lors de la conférence sur l'initiative de Londres, en février 2019, et de la conférence de Bruxelles-III, en mars 2019.

En aidant les autorités jordaniennes à établir un cadre macroéconomique stable et à mettre en œuvre des réformes structurelles ambitieuses, l'opération proposée renforcera la valeur ajoutée de l'engagement global de l'UE en Jordanie et améliorera l'efficacité des autres formes d'assistance financière accordées par l'UE à ce pays, y compris les opérations d'appui budgétaire et les subventions, disponibles par l'intermédiaire d'instruments financiers extérieurs au titre de l'actuel cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

Outre l'incidence financière de l'AMF, le programme proposé confortera le gouvernement dans sa volonté de réforme et dans son aspiration à un resserrement des relations avec l'UE, conformément à l'accord d'association qui est entré en vigueur en mai 2002 et aux priorités du partenariat avec l'UE qui sont en vigueur depuis 2016. Pour que ce résultat soit atteint, le versement de l'assistance sera notamment subordonné à des conditions appropriées. 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 économiques.

L'AMF proposée fait également partie intégrante du soutien international global accordé à la Jordanie et continuera de compléter l'assistance apportée par d'autres donateurs multilatéraux et bilatéraux. En complétant les ressources mises à disposition par les institutions financières internationales (IFI) et d'autres bailleurs de fonds, l'AMF renforcera l'efficacité globale de l'aide financière accordée par la communauté internationale des donateurs. Par ailleurs, en fournissant un financement à long terme à des conditions très favorables, généralement meilleures que celles proposées par les autres bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux, le programme d'AMF contribuera à améliorer la soutenabilité de la dette de la Jordanie tout en aidant le pays à continuer de faire face aux dépenses sociales rendues nécessaires par les tensions économiques et sociales persistantes liées à un contexte régional difficile. Les conditions de l'AMF contribueront également à favoriser la soutenabilité de la balance des paiements et des finances publiques, à accroître la croissance potentielle, à promouvoir l'intégration et la convergence réglementaire avec l'UE et à renforcer la gestion des finances publiques.

1.5.3. Leçons tirées d'expériences similaires

Dix-huit évaluations ex post d'opérations d'assistance macrofinancière ont été menées depuis 2004. Ces évaluations permettent de conclure que les opérations d'assistance macrofinancière 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 contribué à alléger ses contraintes budgétaires. Elles ont également eu pour effet une croissance économique un peu plus forte.

Une évaluation indépendante a examiné en 2017 la valeur ajoutée, l'impact, la conception et la mise en œuvre d'une précédente opération d'AMF en Jordanie (AMF I, d'un montant total de 180 millions d'EUR décaissé en 2015) et a conclu que cette opération était pertinente et mise en œuvre de manière efficace et efficiente. Les principales conclusions de l'évaluation sont que l'AMF a eu un impact positif sur l'économie jordanienne en aidant le pays à stabiliser sa position extérieure et en contribuant à ses efforts de réformes. De même, en raison de ses conditions financières très favorables, l'AMF a favorisé la soutenabilité de la dette de la Jordanie et permis un assainissement budgétaire plus progressif, sans répercussions sociales graves (telles que de nouvelles coupes dans les dépenses publiques).

1.5.4. Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel et synergies éventuelles avec d'autres instruments appropriés

Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel

Dans le cadre de l'examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020, la capacité de prêt annuelle de l'AMF a été portée à 2 000 millions d'EUR. Ce montant est suffisant pour couvrir la présente opération ainsi que les autres opérations d'AMF actuellement mises en œuvre.

Synergies éventuelles avec d'autres instruments de l'UE:

L'UE est l'un des principaux bailleurs de fonds de la Jordanie, soutenant les réformes économiques, structurelles et institutionnelles du pays, ainsi que sa société civile. Dans ce contexte, l'AMF complète d'autres actions ou instruments extérieurs de l'UE utilisés pour soutenir la Jordanie. Les mesures associées à l'AMF concernent certaines dispositions relatives à l'accord d'association et aux priorités du partenariat UE-Jordanie. L'AMF est également conforme au cadre unique d'appui définissant des domaines prioritaires de l'aide bilatérale au titre de l'instrument européen de voisinage pour 2014-2020.

Par rapport aux autres instruments de l'UE, l'assistance macrofinancière aurait pour principale valeur ajoutée 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 et doit donc s'interrompre dès que la situation financière extérieure du pays est redevenue viable.

L'AMF complétera également les interventions prévues par la communauté internationale, en particulier les programmes d'ajustement et de réforme soutenus par le FMI et la Banque mondiale.

1.5.5. Évaluation des différentes possibilités de financement disponibles, y compris des possibilités de redéploiement

En recourant à des prêts, la présente opération d'AMF accroît l'efficacité du budget de l'UE par effet de levier et constitue l'option présentant le meilleur rapport coût-efficacité.

La Commission est habilitée, au nom de l'Union européenne et d'Euratom, à emprunter les fonds nécessaires sur les marchés de capitaux en utilisant la garantie du budget de l'Union. L'objectif est d'obtenir des fonds sur le marché aux meilleurs taux disponibles grâce à l'excellente notation de crédit de l'UE/Euratom («AAA» chez Fitch, Moody's et DBRS, «AA» chez S&P, toutes assorties de perspectives stables) puis de les prêter aux emprunteurs éligibles, dans le cadre des activités de prêt réalisées au moyen du MESF, de la BDP, de l'AMF, ou afin de financer des projets relevant d'Euratom. Chaque prêt est adossé à un emprunt (opérations back-to-back), de sorte que le budget de l'UE n'est soumis à aucun risque de taux d'intérêt ou de change. L'objectif d'obtenir des fonds aux meilleurs taux disponibles pour les activités d'emprunt et de prêt a été atteint puisque ces taux correspondent à ceux pratiqués par les institutions homologues (BEI, MESF et MES), ainsi que la Cour des comptes européenne l'a confirmé en 2016.

1.6. Durée et incidence financière de la proposition/de l'initiative

☐ **Durée limitée**

– En vigueur pour 2,5 ans à compter de l'entrée en vigueur du protocole d'accord, conformément à l'article 1er, paragraphe 4, de la décision.

– Incidence financière de 2020 jusqu'en 2023 pour les crédits d'engagement et de 2020 jusqu'en 2023 pour les crédits de paiement.

1.7. Mode(s) de gestion prévu(s)[14]

☐ **Gestion directe** par la Commission

– ☐ dans ses services, y compris par l'intermédiaire de son personnel dans les délégations de l'Union.

[14] Les explications sur les modes de gestion ainsi que les références au règlement financier sont disponibles sur le site BudgWeb: https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/FR/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx

2. MESURES DE GESTION

2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu

Cette assistance, de nature macroéconomique, est conçue de façon à 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 la convention conclue avec le FMI et des réformes spécifiques qui seront arrêtées avec les autorités jordaniennes dans un protocole d'accord (voir aussi le point 1.4.4.). La fréquence à laquelle il sera réalisé dépendra du nombre de versements.

2.2. Système(s) de gestion et de contrôle

2.2.1. Justification du (des) mode(s) de gestion, du (des) mécanisme(s) de mise en œuvre du financement, des modalités de paiement et de la stratégie de contrôle proposée

Les actions à financer au titre de la présente décision seront mises en œuvre en gestion directe par la Commission, au siège et avec l'appui des délégations de l'Union.

Les décaissements de l'AMF sont subordonnés à des évaluations concluantes ainsi qu'au respect de conditions afférentes à chaque opération. Le respect des conditions fait l'objet d'un suivi attentif de la Commission, en collaboration étroite avec les délégations de l'Union.

2.2.2. Informations sur les risques recensés et sur le(s) système(s) de contrôle interne mis en place pour les atténuer

Risques identifiés

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.

Le risque existe que l'AMF puisse être utilisée de manière frauduleuse. L'AMF n'étant pas destinée à financer des dépenses particulières de la Jordanie (contrairement au financement de projets, par exemple), ce risque est lié à des facteurs tels que la qualité générale des systèmes de gestion de la Banque centrale de Jordanie et du ministère des finances, les procédures administratives, les fonctions de contrôle et de supervision, la sécurité des systèmes informatiques et l'adéquation des capacités d'audit interne et externe.

Un deuxième risque découle de la possibilité que la Jordanie manque aux engagements financiers que constituent les prêts de l'AMF proposée à l'égard de l'UE (risque de défaut ou de crédit), en raison, par exemple, d'une nouvelle détérioration importante de sa balance des paiements et de sa situation budgétaire.

Un autre risque important pour cette opération tient à la situation géopolitique régionale, notamment au conflit en Syrie, qui est un important élément dissuasif pour les entrées de capitaux privés et fait obstacle au commerce avec les pays voisins tels que la Syrie et l'Irak. Une aggravation de la situation géopolitique régionale pourrait nuire à la stabilité macroéconomique de la Jordanie et compromettre de ce fait l'exécution du programme du FMI et le versement et/ou le recouvrement de l'AMF proposée. En outre, la Jordanie reste exposée au risque de choc pétrolier puisqu'elle importe de grandes quantités de pétrole pour couvrir ses besoins énergétiques. L'augmentation des taux d'intérêt sur le dollar, auquel est arrimé le dinar jordanien,

accroît par ailleurs le coût des emprunts extérieurs. Enfin, la dépendance de la Jordanie à l'aide étrangère s'est accrue. Malgré le soutien promis par la communauté internationale, la Jordanie doit continuer à attirer des montants importants d'aide étrangère pour couvrir ses besoins de financement au cours des prochaines années.

Sur le front intérieur, les principaux risques sont liés au mécontentement de la population face à l'aggravation de la situation économique et à la montée du chômage. Cela pourrait se traduire par une mise en œuvre insuffisante des réformes ou un soulèvement populaire, comme celui qui s'est produit avec le changement de gouvernement à la mi-2018; par conséquent, la mise en œuvre de l'AMF proposée pourrait être entravée, ce qui pourrait nuire à l'avancement du programme du FMI.

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, conformément à l'article 129 du règlement financier.

Ex ante: évaluation, par la Commission, des systèmes de gestion et de contrôle dans les pays bénéficiaires. Pour chaque pays bénéficiaire, une évaluation opérationnelle ex ante des circuits financiers et de l'environnement de contrôle est réalisée par la Commission avec l'appui technique de consultants. Une analyse des procédures comptables, une séparation des tâches et un audit interne/externe de la Banque centrale et du ministère des finances sont réalisés afin d'atteindre un niveau d'assurance raisonnable quant à la qualité de la gestion financière. Dans le cas où des lacunes seraient constatées, l'assistance ne sera décaissée qu'une fois que celles-ci auront été comblées. De plus, des dispositifs spécifiques pour les paiements (comptes cantonnés, par exemple) peuvent, le cas échéant, être mis en place.

Pendant la mise en œuvre: contrôles, par la Commission, des déclarations périodiques des pays bénéficiaires. Le versement est soumis 1) à la surveillance, par les services de la DG ECFIN, en étroite collaboration avec les délégations de l'UE et conjointement avec les parties prenantes externes, telles que le FMI, de la mise en œuvre des conditions définies, et 2) à la procédure normale de contrôle prévue par le circuit financier (modèle 2) utilisé à la DG ECFIN, dont la vérification, par l'unité financière, du respect des conditions précitées auxquelles est subordonné le décaissement de l'assistance. Les décaissements des opérations d'AMF peuvent être soumis à des vérifications ex post indépendantes supplémentaires (documentaires et/ou sur place) par les agents de l'équipe de contrôle ex post de la DG. De telles vérifications peuvent aussi être réalisées à la demande de l'ordonnateur subdélégué compétent. Des interruptions et suspensions des paiements, des corrections financières (par la Commission) et des récupérations peuvent être pratiquées si nécessaire (cela ne s'est jamais produit) et sont expressément prévues dans les conventions de financement conclues avec les pays bénéficiaires.

2.2.3. Estimation et justification du rapport coût/efficacité des contrôles (rapport «coûts du contrôle ÷ valeur des fonds gérés concernés»), et évaluation du niveau attendu de risque d'erreur (lors du paiement et lors de la clôture)

Grâce aux systèmes de contrôle en place, tels que les évaluations opérationnelles ex ante ou les évaluations ex post, le taux d'erreur effectif des paiements d'AMF est de 0 %. Aucun cas de fraude, de corruption ou d'activité illégale n'a jamais été signalé. Les opérations d'AMF obéissent à une logique d'intervention claire, qui permet à la Commission d'évaluer leur impact. Ces contrôles permettent la confirmation des assurances obtenues et de la réalisation des objectifs et priorités politiques.

2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

Plusieurs mesures ont été ou seront prises pour limiter les risques de détournement des fonds:

Premièrement, l'accord de prêt prévoira un ensemble de dispositions en matière d'inspections, de prévention des fraudes, d'audit et de recouvrement des fonds en cas de fraude ou de corruption. Il est également envisagé de subordonner le versement de l'assistance à des conditions précises en matière de politique économique, et notamment de gestion des finances publiques, afin de renforcer l'efficacité et la transparence de l'aide ainsi que la responsabilisation des acteurs. Les fonds seront par ailleurs versés sur un compte spécial de la Banque centrale de Jordanie.

En outre, conformément aux exigences du règlement financier, les services de la Commission procéderont à une évaluation opérationnelle des circuits administratifs et financiers de la Jordanie, afin de s'assurer que les procédures en place pour la gestion des programmes d'aide, y compris l'assistance macrofinancière, offrent des garanties adéquates. Cette évaluation couvrira des domaines tels que l'élaboration et l'exécution du budget, le contrôle interne des finances publiques, l'audit interne et externe, les marchés publics, la gestion de la trésorerie et de la dette publique, ainsi que l'indépendance de la banque centrale. L'évaluation opérationnelle est prévue pour le premier trimestre de 2020. Les développements à cet égard seront suivis de près par la délégation de l'UE à Amman. La Commission a également recours à des opérations d'appui budgétaire pour aider les autorités jordaniennes à améliorer leurs systèmes de gestion des finances publiques, et ces efforts sont vigoureusement soutenus par d'autres bailleurs de fonds.

Enfin, l'assistance sera soumise à des procédures de vérification, de contrôle et d'audit, sous la responsabilité de la Commission, dont l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), et de la Cour des comptes européenne, conformément à l'article 129 du règlement financier.

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

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

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Type of dépense	Contribution			
	Numéro	CD/CND[15]	de pays AELE[16]	de pays candidats[17]	de pays tiers	au sens de l'article 21, paragraphe 2, point a), du règlement financier
4.	01 03 02 Assistance macrofinancière	Diss.	NON	NON	NON	NON
4.	01 03 06 Provisionnement du Fonds de garantie	CND	NON	NON	NON	NON

01 03 06 – La proposition de la Commission prévoit que le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures sera provisionné, conformément au règlement l'instituant[18], au moyen des crédits de la ligne budgétaire 01 03 06 («Provisionnement du Fonds de garantie»), à hauteur de 9 % de l'encours total des passifs. Le montant du provisionnement, calculé au début de l'exercice «n», correspond à la différence entre le «montant objectif» et les avoirs nets du Fonds à la fin de l'exercice «n-1». Il est introduit durant l'exercice «n» dans le 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). La part du montant effectivement décaissé prise en compte dans le «montant objectif» à la fin de l'exercice «n-1» pour calculer le provisionnement du Fonds est par conséquent de 9 %.

NB: le prochain cadre financier pluriannuel sera assorti d'une nouvelle nomenclature budgétaire, qui n'a pas encore été adoptée. L'incidence budgétaire après 2020 tombera donc sur les nouvelles lignes budgétaires.

15 CD = crédits dissociés / CND = crédits non dissociés.
16 AELE: Association européenne de libre-échange.
17 Pays candidats et, le cas échéant, candidats potentiels des Balkans occidentaux.
18 Règlement (CE, Euratom) nº 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).

3.2. Incidence financière estimée de la proposition sur les crédits

3.2.1. Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits opérationnels

– ☐ La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits opérationnels, comme expliqué ci-après:

En Mio EUR (à la 3e décimale)

Rubrique du cadre financier pluriannuel	4.	L'UE en tant que partenaire mondial

DG: ECFIN			2019	2020	2021	2022	2023	**TOTAL**
• Crédits opérationnels[19]								
Ligne budgétaire 01 03 06 – Provisionnement du Fonds de garantie	Engagements	(1)				27	18	**45**
	Paiements	(2)				27	18	**45**
Ligne budgétaire 01 03 02 Assistance macrofinancière (évaluation opérationnelle et évaluation ex post)	Engagements	(3)		0,07			0,15	**0,22**
	Paiements	(4)		0,07			0,15	**0,22**
Crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques[20]	Engagements = Paiements	(5)						**-**
TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 4 du cadre financier pluriannuel	Engagements	=1+3		0,07		27	18,15	**45,22**
	Paiements	=2+4		0,07		27	18,15	**45,22**

19 Selon la nomenclature budgétaire officielle. À partir de 2021, l'incidence budgétaire tombera sur les nouvelles lignes budgétaires du prochain CFP.

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.

Rubrique du cadre financier pluriannuel	**5**	«Dépenses administratives»

En Mio EUR (à la 3e décimale)

		2019	2020	2021	2022	2023	**TOTAL**
DG: ECFIN							
• Ressources humaines		0,030	0,064	0,038	0,002	0,023	**0,157**
•Autres dépenses administratives		0,010	0,020	0,010			**0,040**
TOTAL DG ECFIN	Crédits	0,040	0,084	0,048	0,002	0,023	**0,197**
TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel	(Total engagements = Total paiements)	0,040	0,084	0,048	0,002	0,023	**0,197**

En Mio EUR (à la 3e décimale)

		2019	2020	2021	2022	2023	**TOTAL**
TOTAL des crédits pour les RUBRIQUES 1 à 5 du cadre financier pluriannuel	Engagements	0,040	0,154	0,048	27,002	18,173	**45,417**
	Paiements	0,040	0,154	0,048	27,002	18,173	**45,417**

3.2.2. Estimation des réalisations financées avec des crédits opérationnels

Crédits d'engagement en Mio EUR (à la 3e décimale)

Indiquer les objectifs et les réalisations			Année **2019**	Année **2020**	Année **2021**	Année **2022**	Année 2023	**TOTAL**
			RÉALISATIONS (outputs)					

⇩	Type[21]	Coût moyen	Non	Coût	Non	Coût	Non	Coût	Non	Coût	Non	Coût	Nbre total	Coût total
OBJECTIF SPÉCIFIQUE nº 1[22]...														
- Réalisation	Évaluation opérationnell				1	0,070							1	0,070
- Réalisation	Provisionnement du Fonds de garantie								2	27	1	18	3	45
- Réalisation	Évaluation ex post										1	0,150	1	0,150
Sous-total objectif spécifique nº 1					1	0,070			2	27	2	18,150	5	45,22
TOTAUX					**1**	**0,070**			**2**	**27**	**2**	**18,150**	**5**	**45,22**

[21] Les réalisations se réfèrent aux produits et services qui seront fournis (ex: nombre d'échanges d'étudiants financés, nombre de km de routes construites, etc.).

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

3.2.3. Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits administratifs

– ☐ La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits de nature administrative, comme expliqué ci-après:

En Mio EUR (à la 3e décimale)

	Année 2019	Année 2020	Année 2021	Année 2022	Année 2023	**TOTAL**
RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel						
Ressources humaines	0,030	0,064	0,038	0,002	0,023	**0,157**
Autres dépenses administratives	0,010	0,020	0,010			**0,040**
Sous-total RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel	0,040	0,084	0,048	0,002	0,023	**0,197**
Hors RUBRIQUE 5[23] du cadre financier pluriannuel						
Ressources humaines						
Autre dépenses de nature administrative						
Sous-total hors RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel						
TOTAL	**0,040**	**0,084**	**0,048**	**0,002**	**0,023**	**0,197**

Les besoins en crédits pour les ressources humaines et les autres dépenses 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 compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

[23] 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.

3.2.3.1. Besoins estimés en ressources humaines

– ☐ La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de ressources humaines, comme expliqué ci-après:

Estimation à exprimer en équivalents temps plein

•		Année **2019**	Année **2020**	Année **2021**	Année **2022**	**Année 2023**
• Emplois du tableau des effectifs (fonctionnaires et d'agents temporaires)						
XX 01 01 01 (au siège et dans les bureaux de représentation de la Commission)		0,10	0,25	0,15	0,01	0,01
XX 01 01 02 (en délégation)						
XX 01 05 01/11/21 (recherche indirecte)						
10 01 05 01/11 (recherche directe)						
• Personnel externe (en équivalents temps plein: ETP)[24]						
XX 01 02 01 (AC, END, INT de l'enveloppe globale)		0,20	0,35	0,20	0,01	0,01
XX 01 02 02 (AC, AL, END, INT et JPD dans les délégations)						
XX 01 04 **yy** [25]	• - au siège •					
	• - en délégation					
XX 01 05 02/12/22 (AC, END, INT sur recherche indirecte)						
10 01 05 02/12 (AC, END, INT sur recherche directe)						
Autres lignes budgétaires (à préciser)						
TOTAL		**0,30**	**0,60**	**0,35**	**0,02**	**0,20**

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 compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

Description des tâches à effectuer:

Fonctionnaires et agents temporaires	Directeur de la direction D: superviser et gérer l'opération, assurer la liaison avec le Conseil et le Parlement pour l'adoption de la décision et l'approbation du protocole d'accord, négocier le protocole d'accord avec les autorités du pays bénéficiaire, examiner des rapports, diriger des missions et évaluer les progrès concernant le respect des conditions attachées à l'assistance. Chef d'unité/chef d'unité adjoint de la direction D: aider le directeur à gérer l'opération, à assurer la liaison avec le Conseil et le Parlement pour l'adoption de la décision et l'approbation du protocole d'accord, à négocier le protocole d'accord et (avec la direction L) la convention de prêt avec les autorités du pays bénéficiaire, à examiner des rapports et à évaluer les progrès concernant le respect des conditions

[24] AC = agent contractuel; AL = agent local; END = expert national détaché; INT = intérimaire; JPD = jeune professionnel en délégation.

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

	attachées à l'assistance. Analystes de données économiques, secteur AMF (direction D): préparer la décision et le protocole d'accord, assurer la liaison avec les autorités et les institutions financières internationales, diriger des missions de contrôle, préparer les rapports des services de la Commission et les procédures de la Commission liées à la gestion de l'assistance, assurer la liaison avec des experts externes pour l'évaluation opérationnelle et l'évaluation ex post. Direction L (unités L1, L2 et L3 sous la supervision du directeur): élaborer la convention de prêt, négocier cette convention avec les autorités du pays bénéficiaire et faire en sorte qu'elle soit approuvée par les services compétents de la Commission et signée par les deux parties. Assurer le suivi de l'entrée en vigueur de la convention de prêt. Élaborer la ou les décisions de la Commission relatives à l'opération ou aux opérations d'emprunt, donner suite aux demandes de fonds, choisir les banques, préparer et exécuter la ou les opérations de financement et décaisser les fonds en faveur du pays bénéficiaire. Exercer les fonctions d'arrière-guichet pour assurer le suivi du remboursement du ou des prêts. Préparer les rapports correspondants portant sur ces activités.
Personnel externe	

3.2.4. Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel

La proposition/l'initiative:

– ☐ peut être intégralement financée par voie de redéploiement au sein de la rubrique concernée du cadre financier pluriannuel (CFP).

3.2.5. Participation de tiers au financement

La proposition/l'initiative:

– ☐ ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties

3.3. Incidence estimée sur les recettes

– ☐ La proposition/l'initiative est sans incidence financière sur les recettes.