COM(2022) 595 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022/2023

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 16 novembre 2022

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 16 novembre 2022

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

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

RÈGLEMENT DU CONSEIL modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027

E 17254

Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 9 novembre 2022
(OR. en)

14442/22

Dossier interinstitutionnel:
2022/0369(APP)

FIN 1186
CADREFIN 193
RESPR 38
POLGEN 145

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	9 novembre 2022
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2022) 595 final
Objet:	Proposition de RÈGLEMENT DU CONSEIL modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 595 final.

p.j.: COM(2022) 595 final

COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.11.2022
COM(2022) 595 final

2022/0369 (APP)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La présente proposition de modification du règlement (UE, Euratom) 2020/2093[1] est présentée conjointement à la proposition de règlement établissant un instrument de soutien à l'Ukraine[2] et à la proposition modifiant le règlement (UE, Euratom) 2018/1046[3] en ce qui concerne l'établissement d'une stratégie de financement diversifiée en tant que méthode d'emprunt générale.

À la suite de l'invasion non provoquée et injustifiée de l'Ukraine par la Russie, l'Union a apporté un soutien important à l'Ukraine afin de renforcer sa résilience et de fournir une aide humanitaire et militaire ainsi que d'autres formes de soutien. L'Ukraine aura besoin d'une assistance continue pour maintenir le fonctionnement de l'État.

L'assistance macrofinancière (AMF) accordée jusqu'ici à l'Ukraine par l'Union a été généreuse et efficace, mais elle a été fournie sur une base ad hoc, pour des périodes de quelques mois, et a nécessité un provisionnement important issu du budget de l'Union et des garanties nationales pour chaque cycle de financement. L'expérience tirée des prêts d'assistance macrofinancière (AMF) en faveur de l'Ukraine a révélé les contraintes liées au financement du provisionnement de nouveaux programmes de prêt sous les plafonds du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. Le recours aux garanties des États membres pour compléter les ressources budgétaires a présenté de nombreux inconvénients opérationnels et financiers. L'approche fragmentée qui a dû être appliquée aux prêts AMF récemment accordés à l'Ukraine n'est plus viable compte tenu de la situation actuelle. Le budget de l'Union doit être doté d'une solution structurelle pour assurer la continuité du soutien financier à l'Ukraine.

Grâce à la modification du règlement (UE, Euratom) 2020/2093, la couverture budgétaire actuellement appliquée aux prêts accordés aux États membres sera étendue aux prêts à l'Ukraine disponibles pour les années 2023 et 2024; cela concerne l'assistance financière pour laquelle une décision autorisant le versement est adoptée au cours desdites années. Par conséquent, si l'Union doit honorer ses obligations de remboursement à partir des ressources du budget de l'Union, dans le cas où un État bénéficiaire (un État membre ou l'Ukraine pour l'assistance financière disponible pour les années 2023 et 2024) n'effectue pas le paiement dû dans les délais, les montants nécessaires seraient mobilisés au-delà des plafonds du CFP dans les limites des ressources propres (c'est-à-dire sur la «marge de manœuvre»).

La modification correspondante du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 prévoit que les emprunts sont organisés sur la base de la stratégie de financement diversifiée. Grâce à cette

---

1 Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 (JO L 433 I du 22.12.2020, p. 11).

2 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un instrument de soutien à l'Ukraine (assistance macrofinancière +) [COM(2022) 597].

3 Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014, (UE) nº 283/2014 et la décision nº 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) nº 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

stratégie de financement diversifiée, tout déficit de trésorerie temporaire pourrait être comblé par le recours au panier de liquidité sur lequel s'appuie cette solution. La stratégie de financement diversifiée, combinée au fait que la couverture budgétaire des prêts à l'Ukraine pour l'assistance financière disponible pour les années 2023 et 2024 est alignée sur celle des États membres prévue dans le règlement CFP garantit ainsi un cadre solide, souple et efficace pour l'assistance financière à l'Ukraine. Les deux modifications permettront de mettre en place une solution de financement structurée en vue de maintenir le soutien de l'UE à l'Ukraine proposé dans le règlement établissant un instrument de soutien à l'Ukraine.

La couverture budgétaire de la marge de manœuvre ne devrait s'appliquer qu'à la nouvelle assistance financière à l'Ukraine, qui est disponible pour les années 2023 et 2024 et autorisée conformément à l'article 220, paragraphe 1, du règlement financier.

Afin de pouvoir apporter un soutien rapide et efficace à l'Ukraine, il est proposé de traiter la présente proposition spécifique de modification ciblée du règlement (UE, Euratom) 2020/2093 en tant que proposition autonome, distincte de la proposition du 22 décembre 2021 [COM(2021) 569].

2. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

• Base juridique

L'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) constitue la base juridique pour l'adoption du cadre financier pluriannuel.

• Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

L'initiative relève d'un domaine d'action dans lequel l'Union dispose d'une compétence exclusive (conformément à l'article 312 du TFUE). Par conséquent, le principe de subsidiarité ne s'applique pas.

• Proportionnalité

Les modifications sont proportionnées à la nécessité urgente d'établir un instrument de soutien à l'Ukraine, qui ne pourra être mis en œuvre qu'après que la couverture budgétaire actuellement appliquée aux prêts accordés aux États membres au-delà des plafonds du CFP dans les limites des ressources propres a été étendue à l'Ukraine pour l'assistance financière disponible pour les années 2023 et 2024.

• Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition

En vertu des dispositions actuelles de l'article 2, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) 2020/2093, les montants nécessaires pour honorer les obligations de remboursement de l'Union au titre d'opérations d'emprunt et de prêt dans le cas où l'Union ne reçoit pas dans les délais le paiement dû par l'État membre bénéficiaire (c'est-à-dire l'intervention d'une garantie pour une assistance financière aux États membres) seraient mobilisés au-delà des plafonds du CFP. Cette disposition avait été initialement introduite à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) nº 1311/2013[4] du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

[4] Règlement (UE, Euratom) nº 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 884).

Le montant mobilisé ne peut entraîner un dépassement des limites des ressources propres. La disposition visant à étendre la couverture budgétaire de la marge de manœuvre à la garantie pour l'assistance financière à l'Ukraine est par conséquent compatible avec l'article 312, paragraphes 1 et 3, du TFUE, qui dispose que le CFP «*vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres*» et «*prévoit toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle*».

3. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Grâce à l'extension de la mobilisation d'une garantie pour l'assistance financière au-delà des plafonds du CFP à l'Ukraine pour l'assistance financière disponible pour les années 2023 et 2024, qui s'ajoute à l'assistance financière aux États membres de l'UE, la proposition permettra d'utiliser plus efficacement les ressources budgétaires sous les plafonds du CFP. La possibilité de mobiliser la garantie au-delà des plafonds du CFP offrirait une couverture complète de l'assistance financière à l'Ukraine disponible pour les années 2023 et 2024, conformément au principe de bonne gestion financière. La proposition est sans incidence sur les dépenses du CFP 2021-2027.

2022/0369 (APP)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 312,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 106 *bis*,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen[5],

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

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

(1) À la suite de l'agression non provoquée et injustifiée commise par la Russie, l'Union soutient l'Ukraine en adoptant une série de mesures financières. Ce soutien est apporté sur une base ad hoc pour une durée limitée et nécessite un provisionnement considérable issu du budget de l'Union et des garanties nationales.

(2) L'Ukraine aura besoin d'une assistance continue pour maintenir le fonctionnement de l'État. L'Union devrait contribuer, conjointement à d'autres partenaires internationaux, à couvrir ces besoins urgents. À cette fin, l'Union a adopté un nouvel instrument au titre du règlement (UE) [XXX] du Parlement européen et du Conseil[6]. Conformément à cet instrument, une part importante de l'assistance financière envisagée doit être fournie sous la forme de prêts.

(3) Dans un contexte d'instabilité extérieure accrue, il convient de prévoir une solution de financement structurée pour les années 2023 et 2024 afin d'assurer la continuité du soutien financier à l'Ukraine.

(4) Il est dès lors approprié d'autoriser l'Union à fournir, d'une manière viable et rationnelle, les ressources budgétaires nécessaires. À cet effet, il y a lieu d'étendre le mécanisme existant sous la forme d'une garantie budgétaire de l'Union afin de couvrir l'assistance financière qui est disponible pour l'Ukraine au cours des années 2023 et 2024. Ce mécanisme devrait permettre de mobiliser jusqu'à 100 % des montants de l'engagement financier nécessaires pour honorer les obligations de remboursement de l'Union au titre des opérations d'emprunt et de prêt dans le cas où l'Union ne reçoit pas dans les délais le paiement dû par le pays bénéficiaire.

---

5 JO C […] du […], p. […].

6 JO […] du […], p. […].

(5) Il devrait être possible de mobiliser les crédits nécessaires dans le budget de l'Union au-delà des plafonds du cadre financier pluriannuel pour les États membres ainsi que pour l'assistance financière à l'Ukraine disponible pour les années 2023 et 2024. Il convient que cette possibilité soit sans préjudice de l'obligation de respecter le plafond des ressources propres fixé à l'article 3, paragraphe 1, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil[7].

(6) Le présent règlement ne devrait s'appliquer qu'aux programmes d'assistance financière à l'Ukraine disponibles pour les années 2023 et 2024.

(7) Compte tenu de l'urgence résultant des circonstances exceptionnelles causées par la guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Russie, il s'avère approprié d'invoquer l'exception au délai de huit semaines prévue à l'article 4 du protocole nº 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

(8) Eu égard à la situation actuelle en Ukraine, le présent règlement devrait entrer en vigueur de toute urgence le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

(9) Il convient dès lors de modifier le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil en conséquence,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

À l'article 2, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) 2020/2093, l'alinéa suivant est ajouté:

«Lorsqu'il est nécessaire de faire intervenir une garantie pour une assistance financière à l'Ukraine qui est disponible pour les années 2023 et 2024 et autorisée conformément à l'article 220, paragraphe 1, du règlement financier, le montant nécessaire est mobilisé au-delà des plafonds du CFP.»

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

[7] Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom (JO L 424 du 15.12.2020, p. 1).