COM(2022) 597 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022/2023

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 17 novembre 2022

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 17 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 PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant un instrument de soutien à l'Ukraine pour 2023 (assistance macrofinancière +)

E 17271

COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.11.2022
COM(2022) 597 final

2022/0371 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

établissant un instrument de soutien à l'Ukraine pour 2023 (assistance macrofinancière +)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'escalade récente, par la Russie, de la guerre d'agression brutale qu'elle livre à l'Ukraine confirme sa détermination à violer les droits fondamentaux de l'Ukraine à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, et à détruire sa viabilité en tant qu'État. La bravoure, le courage et la détermination avec lesquels le peuple ukrainien défend son pays méritent un grand respect et une profonde gratitude.

Dans le cadre de l'approche de l'Équipe Europe, l'Union européenne, ses États membres et les institutions financières européennes ont, depuis le début de la guerre d'agression menée par la Russie, mobilisé 19,7 milliards d'euros afin de renforcer la résilience économique, sociale et financière de l'Ukraine. Ce montant combine le soutien apporté par le budget de l'Union (12,4 milliards d'euros), qui comprend l'assistance macrofinancière et le soutien de la Banque européenne d'investissement et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, garanti en tout ou en partie par le budget de l'UE, et le soutien financier supplémentaire apporté par les États membres (7,3 milliards d'euros).

Depuis 2014, le budget de l'UE apporte, en particulier par l'intermédiaire de l'instrument européen de voisinage et de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, un soutien plein et entier aux réformes et aux investissements de l'Ukraine. Depuis le début de la guerre d'agression russe, ce soutien a été réorienté en particulier vers l'aide d'urgence et, de manière croissante, vers la réhabilitation des logements et des infrastructures nationales et municipales qui ont été endommagés ou détruits. Il est essentiel de continuer de soutenir l'Ukraine de manière complémentaire par l'intermédiaire de l'instrument d'assistance macrofinancière + (AMF+), notamment en encourageant les réformes liées à la trajectoire européenne du pays.

En outre, le Conseil a décidé de mesures de soutien aux forces armées ukrainiennes au titre de la facilité européenne pour la paix, d'un montant de 3,1 milliards d'euros, et d'une mission d'assistance militaire en soutien à l'Ukraine, visant à former 15 000 soldats dans un premier temps, dotée d'une enveloppe de 0,1 milliard d'euros pour les coûts communs. L'UE et ses États membres ont également fourni, par l'intermédiaire du mécanisme de protection civile de l'UE, une aide d'urgence en nature d'une ampleur inédite, constituant la plus grande opération d'urgence depuis la création de ce mécanisme, et ont acheminé des millions d'articles de première nécessité vers l'Ukraine et sa région.

Les dommages que la guerre d'agression menée par la Russie engendre pour l'économie, les citoyens et les entreprises ukrainiens sont immenses. À court terme, le Fonds monétaire international table sur une contraction de l'économie ukrainienne qui pourrait atteindre 35 % en termes réels d'ici la fin de cette année. L'inflation, qui s'est accélérée, devrait atteindre 30 % d'ici la fin de 2022, en raison de la pénurie de biens, des difficultés logistiques d'approvisionnement et du financement des besoins de l'État par la création monétaire.

En raison de la guerre que lui livre actuellement la Russie, les besoins de financement à court terme de l'Ukraine pour 2023 devraient être importants. Selon des estimations récentes établies par les autorités ukrainiennes en coopération avec le Fonds monétaire international, il y aura de manière continue un déficit de financement compris entre 3 et 4 milliards d'euros

par mois en 2023. L'Ukraine restera confrontée à court terme à des besoins de financement élevés pour maintenir les fonctions essentielles de l'État, assurer la stabilité macroéconomique et réhabiliter les infrastructures critiques détruites par la guerre menée par la Russie. C'est pourquoi il est essentiel qu'un nouveau soutien soit mobilisé le plus rapidement possible.

Les mois à venir seront décisifs pour convenir d'un soutien supplémentaire. Ce soutien à court terme nécessitera un effort international coordonné et une coopération étroite entre les partenaires internationaux. L'UE soutient résolument l'Ukraine, dont l'avenir réside dans sa future appartenance à l'Union. Continuer à soutenir l'Ukraine dans le cadre d'une approche collective organisée est une priorité majeure de l'Union.

L'assistance macrofinancière de l'Union à l'Ukraine en 2022 a été généreuse et efficace. Dans le cadre de ses mesures d'assistance macrofinancière d'urgence et d'assistance macrofinancière exceptionnelle, l'Union s'est engagée à fournir 7,2 milliards d'euros de prêts à des conditions très favorables, comprenant une bonification d'intérêts, dont 4,2 milliards d'euros avaient déjà été décaissés à la mi-octobre et dont les 3 milliards d'euros restants devraient parvenir à l'Ukraine d'ici la fin de l'année. Cependant, l'assistance macrofinancière a, jusqu'à présent, été fournie sur une base ad hoc, en ne couvrant à chaque fois que quelques mois. Elle a nécessité un provisionnement important à partir du budget de l'UE et des garanties nationales. Par conséquent, il convient d'envisager une approche plus structurelle et plus efficiente du soutien de l'Union à l'Ukraine en 2023. La présente proposition établit un cadre ordonné et durable pour l'acheminement de l'assistance financière à l'Ukraine, tout en offrant suffisamment de flexibilité pour que le soutien puisse être ajusté en fonction de l'évolution des besoins de financement du pays et tout en préparant le terrain pour la future facilité «RebuildUkraine», conformément à la communication du 18 mai 2022 intitulée «Aide immédiate et aide à la reconstruction de l'Ukraine»[1] et aux principes convenus en juillet 2022 lors de la conférence de Lugano sur les réformes en Ukraine.

Il convient, en s'appuyant sur un cadre stable, de décider pour l'ensemble de l'année 2023 des grands paramètres de l'aide d'urgence et de l'aide à la réhabilitation apportées par l'Union. Un système unifié et efficace permettant d'obtenir les meilleures conditions d'emprunt possibles et d'élargir l'accès au marché pour le soutien sous forme de prêts présente des avantages majeurs dans un contexte de hausse des coûts et des taux d'intérêt.

À cet effet, la Commission propose de créer un instrument de soutien à l'Ukraine (assistance macrofinancière +) pour 2023. L'instrument fournira, en temps utile et d'une manière prévisible, continue et ordonnée, une aide financière à court terme sous la forme de prêts à des conditions très favorables, qui financera les besoins immédiats, la réhabilitation des infrastructures critiques et un soutien initial en faveur d'une reconstruction durable après la guerre, en vue d'aider l'Ukraine dans son cheminement vers l'intégration européenne. L'UE subventionnera les charges d'intérêts de l'Ukraine, qui seront financées par des contributions des États membres sous la forme de recettes affectées externes jusqu'à la fin de 2027. Afin de garantir la couverture des charges d'intérêts pendant la durée des prêts, les contributions des États membres au-delà de 2027 devraient être renouvelées et conserver la forme de recettes affectées externes, à moins qu'elles ne soient couvertes par d'autres moyens dans les futurs cadres financiers pluriannuels. En outre, les montants provenant de contributions volontaires supplémentaires des États membres et d'éventuelles contributions de pays tiers et de parties tierces pourront servir à fournir un soutien non remboursable.

[1] COM(2022) 233 final.

Les futurs besoins de financement de l'Ukraine nécessitent que les aides soient mobilisées et décaissées d'une manière fluide et efficace au regard des coûts. Il est de la plus haute importance que ce financement soit organisé parallèlement à d'autres financements de l'UE selon une unique méthode de financement, afin que les besoins de multiples politiques puissent être satisfaits simultanément. C'est pourquoi il est nécessaire de modifier le règlement (UE, Euratom) 2018/1046, afin de faire de la stratégie de financement diversifiée actuellement mise en œuvre pour les emprunts au titre de la décision (UE, Euratom) 2020/2053[2] la méthode de référence pour les opérations d'emprunt.

Pour leur donner une assise financière saine, il conviendrait de garantir les prêts à l'Ukraine au moyen de la marge de manœuvre du budget de l'UE, c'est-à-dire l'espace budgétaire compris entre le plafond des paiements du cadre financier pluriannuel (CFP) et le plafond des ressources propres. Cela apporterait un niveau élevé de protection et de réassurance aux investisseurs et éviterait de devoir provisionner les prêts ou mettre en place des garanties nationales, sans que la taille ou les plafonds du CFP soient modifiés. Il est nécessaire à cet effet d'apporter au règlement (UE, Euratom) 2020/2093[3] une modification limitée qui permette de traiter les passifs éventuels découlant de l'assistance financière à l'Ukraine disponible pour 2023 et 2024 de la même manière que ceux découlant de l'assistance financière aux États membres.

Le soutien au titre de l'instrument imposera à l'Ukraine de prendre des mesures pour renforcer encore l'état de droit, la bonne gouvernance, la lutte contre la fraude et la lutte contre la corruption. Par conséquent, tout en tenant compte de l'évolution sur le terrain, le soutien financier devrait être encadré par des conditions quant aux politiques à mener, visant de façon croissante à renforcer les institutions ukrainiennes et à préparer le terrain pour que les efforts de reconstruction soient fructueux, ainsi qu'à soutenir les progrès de l'Ukraine sur sa trajectoire européenne.

C'est en effet dans l'UE que réside l'avenir de l'Ukraine et de ses citoyens. Le Conseil européen a accordé à l'Ukraine le statut de pays candidat en juin 2022. Les efforts immédiats pour soutenir la résilience financière de l'Ukraine ainsi que sa reconstruction à long terme nécessiteront l'expertise de l'Union, avec la collaboration des partenaires internationaux, ainsi que des garanties de transparence et un suivi.

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

Le soutien au titre du présent instrument sera cohérent et complémentaire des activités financées au titre du règlement (UE) 2021/947[4] et du règlement (CE) nº 1257/96[5], conformément aux objectifs, à la logique d'intervention et aux règles respectifs de ces instruments.

---

2 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).

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

4 Règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision nº 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) nº 480/2009 du Conseil (JO L 209 du 14.6.2021, p. 1).

5 Règlement (CE) nº 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire (JO L 163 du 2.7.1996, p. 1).

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

Le statut de pays candidat accordé à l'Ukraine le 23 juin 2022 par le Conseil européen installe fermement le pays sur sa trajectoire européenne. C'est pourquoi l'ensemble des mesures prises par l'UE pour soutenir la résilience et le redressement de l'Ukraine, y compris au moyen de cet instrument, contribuera également à la phase initiale du processus de préadhésion de l'Ukraine.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

L'article 212 du TFUE constitue une base juridique appropriée pour les programmes d'assistance financière accordés par l'Union aux pays tiers qui ne sont pas des pays en développement. La poursuite par la Russie de son agression militaire injustifiée et non provoquée nécessite l'octroi d'une assistance financière supplémentaire à l'Ukraine conformément aux objectifs et modalités décrits dans la présente proposition.

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

Le principe de subsidiarité est respecté, dans la mesure où l'action commune nécessaire pour apporter un soutien d'une ampleur adéquate à l'Ukraine ne peut pas être réalisée de manière satisfaisante par les seuls États membres et peut l'être mieux par l'UE. Les principales raisons en sont la capacité budgétaire et les contraintes budgétaires au niveau national et la nécessité d'une coordination étroite des donateurs afin de maximiser l'ampleur et l'efficacité du soutien, tout en limitant la charge exercée sur la capacité administrative des autorités ukrainiennes, qui est très sollicitée dans les circonstances actuelles.

- **Proportionnalité**

Le soutien financier qu'il est proposé d'octroyer à l'Ukraine est considéré (être) d'un montant adéquat, d'après les meilleures estimations des besoins de financement de l'Ukraine, présentées par les autorités nationales et évaluées en coopération avec la communauté internationale, y compris le Fonds monétaire international. Ce soutien ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif recherché, à savoir fournir un soutien structuré et prévisible à l'Ukraine en 2023 et son financement connexe.

- **Choix de l'instrument**

Un règlement est l'instrument approprié car il établit des règles directement applicables pour le soutien.

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 fait suite à une série d'opérations d'assistance macrofinancière (AMF) en faveur de l'Ukraine mises en œuvre depuis 2015. Les évaluations ex post des précédentes opérations d'AMF en faveur de l'Ukraine ont montré que celles-ci avaient été généralement très pertinentes en ce qui concerne les objectifs poursuivis, l'enveloppe financière et les conditions imposées quant aux politiques à mener. En particulier, les opérations d'AMF ont été déterminantes pour aider l'Ukraine à faire face à ses problèmes de balance des paiements et à mener des réformes structurelles essentielles afin de stabiliser son économie et de renforcer la soutenabilité de sa position extérieure. Elles ont permis des économies

budgétaires et procuré des avantages financiers et ont, en outre, servi de catalyseur pour attirer des soutiens financiers supplémentaires et accroître la confiance des investisseurs. Les conditions attachées aux opérations d'AMF ont été jugées complémentaires des programmes connexes du FMI. Elles ont eu un effet de renforcement sur le plan politique, qui a contribué à la mobilisation des autorités ukrainiennes autour de réformes essentielles, en particulier dans des domaines de politique structurelle que les programmes d'autres donateurs internationaux couvrent moins.

Il est toutefois apparu que l'approche au coup par coup suivie en 2022 pour l'assistance financière à l'Ukraine présentait d'importants inconvénients dans le contexte de la guerre, en particulier pour ce qui est de convenir du financement. Cette approche a nécessité un provisionnement important à partir du budget de l'UE et/ou des garanties nationales. Afin d'éviter que les législateurs européens et nationaux doivent être, de façon répétée, saisis de questions de soutien financier, il convient, en s'appuyant sur un cadre stable, de décider pour l'ensemble de l'année 2023 des grands paramètres de l'aide d'urgence et de l'aide à la réhabilitation apportées par l'Union.

- **Consultation des parties intéressées**

La proposition répond aux appels en faveur d'un soutien stable et prévisible de l'Union à l'Ukraine lancés par la communauté internationale et par le pays lui-même. Lors de l'élaboration de la présente proposition, les services de la Commission ont consulté les institutions financières internationales et d'autres donateurs bilatéraux (dont les États membres) et multilatéraux disposant d'une expertise importante, notamment en ce qui concerne l'économie ukrainienne. La Commission a aussi été en contact régulier avec les autorités ukrainiennes.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

La proposition s'appuie sur trente années d'expérience dans le domaine de l'assistance macrofinancière ainsi que sur l'expérience acquise dans le domaine du soutien au titre de l'action extérieure de l'Union.

La Commission a fondé cette proposition sur une analyse approfondie des besoins financiers et de la situation macrofinancière plus large de l'Ukraine, analyse qui s'est également appuyée sur les contributions des institutions financières internationales et d'autres institutions internationales compétentes. À ce titre, des discussions régulières sur les dernières projections des besoins de financement de l'Ukraine ont eu lieu au sein des enceintes internationales, par exemple la conférence internationale d'experts sur le redressement, la reconstruction et la modernisation de l'Ukraine du G7, et des contacts directs ont été constamment maintenus avec les autorités ukrainiennes.

- **Analyse d'impact**

L'assistance macrofinancière de l'Union est un instrument d'aide d'urgence exceptionnelle, visant à répondre à de graves difficultés de balance des paiements de pays tiers. Plus généralement, les propositions d'assistance macrofinancière de la Commission s'appuient sur les enseignements tirés des évaluations ex post d'opérations conduites précédemment dans des pays du voisinage de l'UE. Le présent instrument d'assistance macrofinancière + (AMF+) contribuera à soulager les besoins de financement à court terme de l'Ukraine en 2023, compte tenu des circonstances exceptionnelles actuelles. Les exigences déclaratives et les conditions quant aux politiques à mener dont cette assistance est assortie visent à garantir l'efficience, la transparence et le caractère responsable du soutien. Cet instrument d'AMF + devrait

s’appuyer sur les réalisations des sept programmes d’AMF conduits depuis 2015, dont la dernière opération d’AMF accordée dans le contexte de la pandémie de COVID-19, l’opération d’AMF d’urgence du début de 2022 et l’opération d’AMF exceptionnelle de 2022.

- **Réglementation affûtée et simplification**

La proposition n’est pas liée au programme en faveur d’une réglementation affûtée et simplifiée.

- **Droits fondamentaux**

L’octroi d’un soutien au titre de l’instrument est subordonné à la condition préalable que l’Ukraine continue de respecter des mécanismes démocratiques effectifs et ses institutions – notamment le pluralisme parlementaire et l’état de droit – et garantisse le respect des droits de l’homme.

L’engagement des autorités ukrainiennes en faveur de réformes et leur ferme volonté politique constituent un signal positif, dont témoignent en particulier le statut de pays candidat accordé à l’Ukraine par le Conseil européen en juin 2022 ainsi que la bonne exécution, à nouveau, des conditions de politique structurelle attachées aux récentes opérations d’AMF en faveur de l’Ukraine. Depuis l’agression russe, les autorités ukrainiennes font preuve d’un degré impressionnant de résilience et restent déterminées à poursuivre ces réformes de manière transparente et en progressant vers les normes de l’UE, conformément à la trajectoire qui doit conduire l’Ukraine à intégrer l’UE.

À cet égard, la condition politique préalable pour bénéficier d’une opération d’AMF est considérée comme remplie actuellement. Dans le même temps, le respect continu de cette condition politique préalable continuera d’être garanti par les conditions quant aux politiques à mener posées dans le futur protocole d’accord relatif au présent instrument.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Une enveloppe totale d’un montant maximal de 18 milliards d’euros de prêts sera fournie pour une période de 12 mois, ce qui correspond en moyenne à 1,5 milliard d’euros par mois. Ce montant s’ajoute à l’assistance fournie par l’intermédiaire des instruments existants.

Les montants supplémentaires provenant de contributions volontaires spécifiques des États membres (en tant que recettes affectées externes) seraient utilisés aux fins suivantes:

- aider à supporter les charges d’intérêts des prêts – aucun volume cible ne peut être défini à l’avance, puisque ces charges dépendront des intérêts effectifs des prêts;
- fournir un soutien non remboursable pour les activités couvertes par le protocole d’accord lié à l’instrument ou
- contribuer à financer l’instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (IVCDCI) et/ou l’aide humanitaire pour des activités bénéficiant à l’Ukraine.

En outre, les pays tiers et les parties tierces peuvent mettre à disposition des ressources supplémentaires en sus de celles décrites ci-dessus, en tant que recettes affectées externes destinées à contribuer au protocole d’accord lié à l’instrument ou à contribuer à financer l’IVCDCI et/ou l’aide humanitaire pour des activités bénéficiant à l’Ukraine.

La Commission a l'intention d'accorder les prêts au titre de l'instrument en leur fixant une échéance à long terme (d'une durée maximale de 35 ans) et sans exiger de remboursement du principal avant 2033. À cela s'ajoutera la couverture des charges d'intérêts mentionnée ci-dessus.

Les décaissements peuvent être organisés avec souplesse et rapidité en fonction des besoins des autorités ukrainiennes au cours de l'année 2023. Il pourrait être envisagé de les effectuer de manière générale sur une base trimestrielle afin de réduire au minimum la charge administrative pesant sur les autorités ukrainiennes. Il sera procédé en milieu d'année à un réexamen pour faire le point sur l'évolution de la guerre d'agression menée par la Russie et ses répercussions sur les besoins de financement, ainsi que sur la pertinence des conditions imposées quant aux politiques à mener et sur leur faisabilité.

Des précisions supplémentaires concernant l'incidence budgétaire et les ressources humaines et administratives nécessaires sont fournies dans la fiche financière législative jointe à la présente proposition.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

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

L'Union européenne devrait mettre, en temps utile et d'une manière prévisible, continue et ordonnée, cet instrument d'AMF+ à la disposition de l'Ukraine pour un montant total maximal de 18 milliards d'euros sous la forme de prêts à des conditions très favorables, pour l'aider à couvrir ses besoins de financement à court terme, financer la réhabilitation de ses infrastructures critiques et apporter un soutien initial pour sa reconstruction après la guerre, en vue de la soutenir sur sa trajectoire l'intégration européenne. Le soutien contribuera à couvrir le déficit de financement extérieur résiduel de l'Ukraine en 2023 et il est prévu qu'il soit versé en plusieurs tranches. Les décaissements seraient en outre subordonnés au respect des exigences déclaratives et à la mise en œuvre des réformes des politiques convenues dans le protocole d'accord et visées dans le présent règlement, notamment à la remise d'un rapport par l'Ukraine avant le versement de chaque tranche. La Commission travaillera en étroite collaboration avec les autorités nationales afin de suivre les évolutions pertinentes et l'application des exigences et conditions convenues dans le protocole d'accord. Le soutien sera géré par la Commission. Des dispositions spécifiques sur la prévention de la fraude et d'autres irrégularités, conformes au règlement financier, sont applicables.

Enfin, la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil un examen de la mise en œuvre du soutien apporté par l'Union à l'Ukraine au titre de cet instrument, y compris une évaluation. Au plus tard deux ans après la fin de la période de mise à disposition, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation ex post, qui évalue les résultats et l'efficacité du soutien octroyé par l'Union au titre de l'instrument et la mesure dans laquelle il a atteint ses objectifs.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

Le chapitre I contient les dispositions générales du présent règlement.

L'article 1er définit l'objet du règlement, à savoir la création d'un instrument permettant à l'Union de fournir un soutien à l'Ukraine.

L’article 2 définit l’objectif général de l’instrument et énumère ses principaux objectifs spécifiques.

L’article 3 décrit les domaines dans lesquels un soutien peut être apporté en vue d’atteindre les objectifs de l’instrument.

L’article 4 indique le montant du soutien sous la forme de prêts. Il prévoit également des montants supplémentaires pour couvrir une bonification d’intérêts et un éventuel soutien non remboursable. Enfin, cet article fixe la période de disponibilité du soutien.

L’article 5 décrit la manière dont les États membres, les pays tiers intéressés et les parties tierces intéressées peuvent contribuer à l’instrument.

La section 2 détaille les conditions attachées au soutien accordé au titre de l’instrument.

L’article 6 fixe la condition préalable générale à laquelle est subordonné l’octroi du soutien au titre de l’instrument.

L’article 7 dispose que la Commission conclura avec l’Ukraine un protocole d’accord et fournit des informations sur son contenu, son calendrier et son réexamen.

L’article 8 fait référence aux exigences déclaratives que prévoira le protocole d’accord.

La section 3 contient des dispositions sur la manière dont le soutien au titre de l’instrument est mis à disposition, sur l’évaluation et sur les obligations d’information.

L’article 9 prévoit la manière dont le soutien au titre de l’instrument est mis à disposition.

L’article 10 définit les étapes procédurales de la mise à disposition du soutien.

L’article 11 énonce les règles relatives à la réduction, à la suspension et à l'annulation du soutien.

L’article 12 prévoit que la Commission évalue la mise en œuvre du soutien au titre de l’instrument.

L’article 13 définit la manière dont le Parlement européen et le Conseil seront informés des évolutions concernant l’instrument.

Le chapitre II du règlement contient des dispositions spécifiques relatives à la mise en œuvre de l’instrument: l’article 14 concerne les opérations d’emprunt et de prêt et les dérogations au règlement (UE) 2021/947 eu égard à la couverture par la garantie pour l’action extérieure et aux exigences de provisionnement, l’article 15 traite de la bonification d’intérêts, et l’article 16 traite de l’accord de financement pour le soutien non remboursable.

Le chapitre III du règlement contient les dispositions communes et finales concernant la comitologie (article 17), les rapports annuels (article 18) et l’entrée en vigueur (article 19).

2022/0371 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

établissant un instrument de soutien à l'Ukraine pour 2023 (assistance macrofinancière +)

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,

vu la proposition de la Commission européenne,

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

statuant conformément à la procédure législative ordinaire[6],

considérant ce qui suit:

(1) Un accord d'association entre l'Union et l'Ukraine[7], visant notamment à établir une zone de libre-échange approfondi et complet, est entré en vigueur le 1er septembre 2017.

(2) En 2014, l'Ukraine s'est lancée dans un ambitieux programme de réformes visant à stabiliser son économie et à améliorer les conditions de vie de sa population. La lutte contre la corruption ainsi que les réformes constitutionnelles, électorales et judiciaires figurent parmi les principales priorités. La mise en œuvre de ces réformes a été soutenue par plusieurs programmes consécutifs d'assistance macrofinancière, au titre desquels l'Ukraine a bénéficié d'une assistance de l'Union sous forme de prêts d'un montant total de 6,6 milliards d'euros.

(3) L'assistance macrofinancière d'urgence qui a été mise à disposition dans le contexte de la montée de la menace, juste avant l'invasion russe, en application de la décision (UE) 2022/313 du Parlement européen et du Conseil[8] a fourni 1,2 milliard d'euros de prêts à l'Ukraine, versés en deux tranches de 600 millions d'euros chacune, en mars et en mai 2022.

(4) L'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union d'un montant maximal de 1 milliard d'euros, mise à disposition en application de la décision (UE) 2022/1201 du Parlement européen et du Conseil[9], a apporté un soutien rapide et urgent au budget ukrainien et a été intégralement versée en deux tranches, le 1er et le 2 août 2022. Cette assistance constituait le premier volet de l'assistance macrofinancière exceptionnelle d'un montant maximal de 9 milliards d'euros en faveur de l'Ukraine annoncée par la

6 Position du Parlement européen du ... 2022 (non encore parue au Journal officiel) et décision du Conseil du … 2022.

7 Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part (JO L 161 du 29.5.2014, p. 3).

8 Décision (UE) 2022/313 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 accordant une assistance macrofinancière à l'Ukraine (JO L 55 du 28.2.2022, p. 4).

9 Décision (UE) 2022/1201 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2022 accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine (JO L 186 du 13.7.2022, p. 1).

Commission dans sa communication du 18 mai 2022 intitulée «Aide immédiate et aide à la reconstruction de l'Ukraine» et approuvée par le Conseil européen des 23 et 24 juin 2022.

(5) La décision (UE) 2022/1628[10] a constitué une nouvelle étape de la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière exceptionnelle envisagée par l'Union. Elle a établi la base permettant d'octroyer à l'Ukraine un montant supplémentaire de 5 milliards d'euros au maximum sous forme de prêts assortis de conditions très favorables, dont 2 milliards d'euros ont été versés le 18 octobre, les 3 milliards d'euros restants devant être décaissés avant la fin de 2022.

(6) La guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Russie depuis le 24 février 2022 a entraîné, pour l'Ukraine, une perte d'accès aux marchés financiers et un effondrement des recettes publiques, tandis que les dépenses publiques engagées pour faire face à la situation humanitaire et assurer la continuité des services publics ont fortement augmenté. Dans cette situation très incertaine et instable, les meilleures estimations des besoins de financement de l'Ukraine établies par le Fonds monétaire international (FMI) à l'été 2022 font état d'un déficit de financement extraordinaire d'environ 39 milliards de dollars des États-Unis en 2022, dont la moitié environ pourrait être comblée grâce à l'aide internationale. La fourniture rapide par l'Union de l'assistance macrofinancière à l'Ukraine au titre de la décision (UE) 2022/1628 a été considérée, au regard des circonstances extraordinaires, comme une réponse à court terme appropriée face aux risques considérables pesant sur la stabilité macrofinancière de l'Ukraine. Le montant supplémentaire maximal de 5 milliards d'euros d'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union au titre de la décision (UE) 2022/1628 devait favoriser la stabilisation macrofinancière de l'Ukraine, renforcer sa résilience immédiate et soutenir sa capacité de redressement, et ainsi contribuer à la soutenabilité de la dette publique du pays et lui permettre, le moment venu, d'honorer ses obligations financières.

(7) L'Union, ses États membres et les institutions financières européennes ont mobilisé, depuis le début de la guerre d'agression russe, 19,7 milliards d'euros afin de soutenir la résilience économique, sociale et financière de l'Ukraine. Ce montant combine le soutien apporté par le budget de l'Union (12,4 milliards d'euros), qui comprend l'assistance macrofinancière exceptionnelle et le soutien de la Banque européenne d'investissement et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, garanti en tout ou en partie par le budget de l'Union, et le soutien financier supplémentaire apporté par les États membres (7,3 milliards d'euros).

(8) En outre, le Conseil a décidé de mesures de soutien aux forces armées ukrainiennes au titre de la facilité européenne pour la paix, d'un montant de 3,1 milliards d'euros, et d'une mission d'assistance militaire en soutien à l'Ukraine, dotée d'une enveloppe de 0,1 milliard d'euros pour les coûts communs. L'Union et ses États membres ont également fourni, par l'intermédiaire du mécanisme de protection civile de l'UE, une aide d'urgence en nature sans précédent, qui constitue la plus grande opération d'urgence depuis la création de ce mécanisme et achemine des millions d'articles de première nécessité vers l'Ukraine et sa région.

[10] Décision (UE) 2022/1628 du Parlement européen et du Conseil du 20 septembre 2022 accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine, renforçant le fonds commun de provisionnement par des garanties des États membres et par un provisionnement spécifique pour certaines responsabilités financières liées à l'Ukraine garanties en vertu de la décision nº 466/2014/UE, et modifiant la décision (UE) 2022/1201 (JO L 245 du 22.9.2022, p. 1).

(9) Le Conseil européen a accordé à l'Ukraine le statut de pays candidat en juin 2022[11]. Le maintien d'un soutien solide à l'Ukraine est une priorité absolue pour l'Union. Il requiert une approche collective organisée, définie dans le présent instrument, compte tenu des dommages colossaux que la guerre d'agression russe inflige à l'économie, aux citoyens et aux entreprises ukrainiens.

(10) La guerre d'agression livrée par la Russie à l'Ukraine représente une menace géopolitique stratégique pour l'Union dans son ensemble et impose aux États membres de rester forts et unis. Il est donc essentiel que le soutien de l'Union soit déployé rapidement et puisse être adapté de manière souple et progressive, en vue d'une aide immédiate et d'une réhabilitation à court terme, dans la perspective de la reconstruction.

(11) Dans ce contexte, l'instrument établi en vertu du présent règlement vise à contribuer à combler le déficit de financement de l'Ukraine en 2023, notamment en apportant, en temps utile et d'une manière prévisible, continue et ordonnée, une aide financière à court terme, assortie de conditions très favorables, au budget de l'État, afin, notamment, de financer la réhabilitation et un soutien initial à la reconstruction d'après-guerre, s'il y a lieu, en vue d'accompagner l'Ukraine sur sa trajectoire d'intégration européenne.

(12) Afin que cet objectif général soit atteint, l'assistance fournie devrait servir à soutenir la stabilité macrofinancière de l'Ukraine et à alléger ses contraintes de financement externe. La Commission devrait mettre en œuvre le soutien selon les grands principes et objectifs des mesures prises dans les différents domaines de l'action extérieure ainsi que d'autres politiques pertinentes de l'Union.

(13) La fourniture d'une aide à la réhabilitation, la réparation et la maintenance des fonctions et infrastructures critiques, ainsi que le secours aux personnes dans le besoin et aux zones les plus touchées, sous la forme d'une aide matérielle et sociale, de logements temporaires, de constructions résidentielles et d'infrastructures, devraient également figurer parmi les principaux domaines ciblés par le soutien accordé au titre de l'instrument.

(14) L'instrument devrait également contribuer, en tant que de besoin, à renforcer la capacité des autorités ukrainiennes à préparer la reconstruction d'après-guerre et la première phase préparatoire du processus de préadhésion, et notamment à consolider les institutions ukrainiennes, à réformer les administrations publiques et à améliorer leur efficacité ainsi qu'à promouvoir la transparence, les réformes structurelles et la bonne gouvernance à tous les niveaux.

(15) L'instrument soutiendra la politique extérieure de l'Union à l'égard de l'Ukraine. Il convient que la Commission et le Service européen pour l'action extérieure collaborent étroitement durant toute l'opération de soutien afin de coordonner la politique extérieure de l'Union et d'assurer sa cohérence. Par le soutien fourni à l'Ukraine au titre du présent règlement, l'Union continue de contribuer de manière significative à la couverture des besoins de financement de l'Ukraine, tels qu'ils ont été estimés par le FMI, la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales, compte tenu de la capacité de l'Ukraine à se financer sur ses ressources propres. La détermination du montant du soutien tient compte également des contributions financières attendues des donateurs bilatéraux et multilatéraux, ainsi

[11] Conclusions du Conseil européen, 23-24 juin 2022.

que du déploiement antérieur des autres instruments de financement extérieur de l'Union en Ukraine et de la valeur ajoutée de l'intervention globale de l'Union.

(16) La situation de l'Ukraine nécessite une approche progressive, en vertu de laquelle un instrument axé sur la stabilité macrofinancière ainsi que sur l'aide immédiate et la réhabilitation devrait être accompagné d'un soutien continu au titre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde et de l'instrument d'aide humanitaire.

(17) Il convient que le présent règlement fixe les ressources disponibles pour l'instrument au titre de la période allant du 1er janvier 2023 au 31 décembre 2023, en tenant compte d'éventuels décaissements jusqu'au 31 mars 2024. Un montant maximal de 18 milliards d'euros devrait être mis à disposition sous la forme de prêts. En outre, pour la période allant du 1er janvier 2023 au 31 décembre 2027, le règlement devrait prévoir une bonification d'intérêts. Afin de garantir la couverture des charges d'intérêts pendant la durée des prêts, les contributions des États membres au-delà de 2027 devraient être renouvelées et conserver la forme de recettes affectées externes, à moins qu'elles ne soient couvertes par d'autres moyens dans les futurs cadres financiers pluriannuels. Il pourrait donc être possible de prolonger les contributions des États membres au-delà de 2027.

(18) Le règlement devrait prévoir la possibilité, pour les États membres, de mettre à disposition des ressources supplémentaires sous la forme de recettes affectées externes, dont la mise en œuvre relèverait du protocole d'accord devant accompagner le présent instrument. Cette possibilité de contribution supplémentaire devrait également être accordée aux pays tiers et aux parties intéressées, sous forme de recettes affectées externes, conformément à l'article 21, paragraphe 2, points d) et e), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil[12]. Afin de favoriser les synergies et les complémentarités, il convient de permettre que ces contributions supplémentaires des États membres, de pays tiers et d'autres tierces parties puissent aussi être mises à la disposition des programmes établis en vertu du règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil[13] et du règlement (CE) nº 1257/96 du Conseil[14] pour financer des mesures concourant à la réalisation des objectifs du présent instrument.

(19) Les contributions volontaires des États membres devraient être irrévocables, inconditionnelles et à la demande. À cette fin, l'État membre contributeur devrait conclure avec la Commission un accord de contribution au sens de l'article 22, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046. L'accord de contribution devrait couvrir la contribution à la bonification d'intérêts, ainsi que toute contribution supplémentaire que l'État membre souhaiterait apporter.

---

12 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).

13 Règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision nº 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) nº 480/2009 du Conseil (JO L 209 du 14.6.2021, p. 1).

14 Règlement (CE) nº 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire (JO L 163 du 2.7.1996, p. 1).

(20) La mise à disposition du soutien au titre de l'instrument est subordonnée à la condition préalable que l'Ukraine continue de respecter des mécanismes démocratiques effectifs et ses institutions – notamment le pluralisme parlementaire et l'état de droit – et garantisse le respect des droits de l'homme.

(21) Le soutien au titre de l'instrument devrait être lié à des conditions relatives aux politiques à mener, énoncées dans un protocole d'accord. Ces conditions devraient également inclure des engagements à renforcer les performances et la résilience économiques du pays, ainsi qu'à améliorer l'environnement des entreprises, à faciliter la reconstruction des infrastructures critiques et à relever les défis dans le secteur de l'énergie.

(22) Les conditions relatives aux politiques à mener devraient être complétées par des exigences déclaratives strictes, visant à garantir une utilisation efficace, transparente et responsable des fonds.

(23) Compte tenu de la situation actuelle en Ukraine, il convient de prévoir un réexamen à mi-parcours du protocole d'accord.

(24) Les fonds devraient être débloqués sous réserve du respect de la condition préalable, d'une mise en œuvre satisfaisante et de progrès dans la mise en œuvre des conditions relatives aux politiques à mener.

(25) Il convient de prévoir la possibilité de réévaluer les besoins de financement de l'Ukraine et de réduire, de suspendre ou d'annuler le soutien si, par rapport aux projections initiales, ceux-ci diminuent fondamentalement au cours de la période de versement du soutien fourni par l'Union au titre de l'instrument. Il y a lieu également de prévoir la possibilité de suspendre ou d'annuler les versements si les exigences relatives au déblocage du soutien au titre de l'instrument ne sont pas remplies.

(26) Vu l'urgence actuelle des besoins de financement du pays, il convient d'organiser l'assistance financière en faveur de l'Ukraine selon la méthode de financement unique prévue à l'article 220 *bis* du règlement (UE, Euratom) 2018/1046, qui devrait améliorer la liquidité des obligations de l'Union ainsi que l'attrait et le rapport coût-efficacité de leur émission par l'Union.

(27) Compte tenu de la situation difficile dans laquelle elle se trouve en raison de la guerre d'agression que lui livre la Russie, et afin de la soutenir sur la voie d'une stabilité à long terme, il convient d'accorder à l'Ukraine des prêts assortis de conditions très favorables, avec une durée maximale de 35 ans et sans début de remboursement du principal avant 2033. Il y a lieu également de déroger à l'article 220, paragraphe 5, point e), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 pour permettre à l'Union de couvrir les charges d'intérêts et d'exonérer l'Ukraine des coûts administratifs. La bonification d'intérêts devrait être accordée en tant qu'instrument jugé approprié pour garantir un soutien efficace au sens de l'article 220, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046. Ce soutien devrait être financé par des contributions volontaires supplémentaires des États membres et être disponible progressivement, à mesure de l'entrée en vigueur des accords conclus avec les États membres.

(28) L'Ukraine peut solliciter la bonification d'intérêts et l'exonération des coûts administratifs avant la fin du mois de mars de chaque année.

(29) La responsabilité financière découlant des prêts accordés au titre du présent règlement ne devrait pas être supportée par la garantie pour l'action extérieure, par dérogation à l'article 31, paragraphe 3, deuxième phrase, du règlement (UE) 2021/947. Les montants nécessaires pour couvrir tout déficit lié à l'assistance financière à l'Ukraine

disponible pour 2023 devraient être mobilisés conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil[15]. Le soutien devrait constituer une assistance financière au sens de l'article 220, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046. Compte tenu des risques financiers et de la couverture budgétaire, aucun provisionnement ne devrait être constitué pour l'assistance financière sous forme de prêts au titre du présent instrument et, par dérogation à l'article 211, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046, aucun taux de provisionnement en pourcentage du montant visé à l'article 4, paragraphe 1, ne devrait être fixé.

(30) Il convient que la Commission et l'Ukraine concluent un accord de prêt pour le soutien fourni sous forme de prêts, dans le cadre des conditions définies dans le protocole d'accord. Afin d'assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union relativement au soutien fourni au titre du présent instrument, l'Ukraine devrait prendre des mesures propres à prévenir et à combattre la fraude, la corruption et toute autre irrégularité en relation avec cette assistance. En outre, l'accord de prêt et l'accord de financement devraient prévoir que la Commission procède à des vérifications, que la Cour des comptes réalise des audits et que le Parquet européen exerce ses compétences, conformément aux articles 129 et 220 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046.

(31) Étant donné que l'objectif du présent règlement ne peut pas être atteint de manière suffisante par les États membres mais peut, en raison de ses dimensions et de ses effets, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

(32) Afin de garantir des conditions uniformes d'exécution du présent règlement, il conviendrait 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**[16]**.

(33) Compte tenu de l'urgence résultant des circonstances exceptionnelles causées par la guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Russie, il est jugé 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.

(34) Eu égard à la situation 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*,

---

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

16 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).

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Chapitre I
Soutien de l'Union à l'Ukraine

SECTION 1
DISPOSITIONS GENERALES

Article premier
Objet

Le présent règlement établit un instrument pour la fourniture à l'Ukraine d'un soutien de l'Union sous la forme de prêts, d'un soutien non remboursable et d'une bonification d'intérêts (ci-après l'«instrument»).

Il définit les objectifs et les modalités de financement de l'instrument, les formes de financement accordées par l'Union au titre de l'instrument, et les règles régissant l'octroi de ces financements.

Article 2
Objectifs de l'instrument

1. L'objectif général de l'instrument est de fournir à l'Ukraine, en temps utile et d'une manière prévisible, continue et ordonnée, une aide financière à court terme pour financer sa réhabilitation et, s'il y a lieu, lui apporter un soutien initial en vue de sa reconstruction après la guerre, de façon à la soutenir sur sa trajectoire d'intégration européenne.

2. Pour atteindre l'objectif général, les principaux objectifs spécifiques consisteront notamment:

   a) à soutenir la stabilité macrofinancière, et à alléger les contraintes de financement externe et interne du pays;

   b) à soutenir un programme de réformes orienté, en tant que de besoin, vers la première phase préparatoire du processus de préadhésion, et prévoyant notamment le renforcement des institutions ukrainiennes, une réforme des administrations publiques et le renforcement de leur efficacité, ainsi que la transparence, des réformes structurelles et une bonne gouvernance à tous les niveaux;

   c) à soutenir la réhabilitation des fonctions et infrastructures critiques et à secourir les personnes dans le besoin.

Article 3
Domaines ciblés par le soutien

Pour atteindre ses objectifs, l'instrument soutient notamment:

   a) la satisfaction des besoins de financement de l'Ukraine, en vue de préserver sa stabilité macrofinancière;

b) la réhabilitation, par exemple d'infrastructures critiques, telles que les infrastructures énergétiques, les systèmes d'approvisionnement en eau, les réseaux de transport, les routes intérieures ou les ponts, ou de secteurs économiques et d'infrastructures sociales stratégiques, telles que les établissements de soins de santé, les écoles et les logements destinés aux personnes relocalisées, y compris les logements temporaires et sociaux;

c) les réformes sectorielles et institutionnelles, notamment en matière judiciaire et de lutte contre la corruption, ainsi qu'en matière de respect de l'état de droit, de bonne gouvernance et de modernisation des institutions nationales et locales;

d) la préparation de la reconstruction de l'Ukraine;

e) l'alignement du cadre réglementaire de l'Ukraine sur celui de l'Union et l'intégration du pays dans le marché unique, ainsi que le renforcement de son développement économique et de sa compétitivité;

f) le renforcement des capacités administratives de l'Ukraine par des moyens appropriés, y compris par l'assistance technique.

Article 4

Soutien disponible au titre de l'instrument

1. Le soutien offert au titre de l'instrument sous la forme de prêts, d'un montant maximal de 18 000 000 000 EUR, sera disponible pour la période allant du 1er janvier 2023 au 31 décembre 2023, les décaissements pouvant aller jusqu'au 31 mars 2024.

2. Sous réserve de l'article 5, paragraphe 1, un soutien supplémentaire au titre de l'instrument sera également disponible pour la période allant du 1er janvier 2023 au 31 décembre 2027, pour couvrir les dépenses au titre de l'article 15. Sous réserve de l'article 5, paragraphe 1, ce soutien supplémentaire pourra être disponible au-delà du 31 décembre 2027.

3. Les montants supplémentaires disponibles conformément à l'article 5, paragraphes 2 et 4, du présent règlement peuvent être mis en œuvre en tant que soutien non remboursable lorsque cela est prévu dans le protocole d'accord à conclure conformément à l'article 7 du présent règlement, ou conformément au règlement (UE) 2021/947 et au règlement (CE) nº 1257/96 pour financer des mesures permettant d'atteindre les objectifs visés à l'article 2, paragraphe 2, points b) et c), selon les dispositions desdits règlements.

4. Les montants visés au paragraphe 3 peuvent couvrir des dépenses de soutien à la mise en œuvre de l'instrument et à la réalisation de ses objectifs, notamment l'appui administratif lié aux activités de préparation, de surveillance, de contrôle, d'audit et d'évaluation nécessaires à cette mise en œuvre, ainsi que les dépenses exposées au siège et dans les délégations de l'Union pour l'appui administratif et de coordination nécessaire à l'instrument et à la gestion des opérations financées au titre de l'instrument, y compris les actions d'information et de communication et les systèmes informatiques internes.

Article 5

Contributions des États membres et de tiers

1. Les États membres peuvent contribuer aux montants visés à l'article 4, paragraphe 2. La part relative que représente la contribution d'un État membre dans ces montants correspond à la part relative de cet État membre dans le revenu national brut (RNB) total de l'Union. Pour les contributions pour l'année n, la part relative fondée sur le RNB est calculée comme étant la part dans le RNB total de l'Union telle qu'elle ressort de la colonne correspondante de la partie «recettes» du dernier budget annuel de l'Union adopté ou du dernier budget annuel rectificatif de l'Union adopté pour l'année n-1.

   Le soutien au titre de l'instrument apporté en vertu du présent paragraphe devient disponible, pour tout montant fixé dans un accord conclu avec l'État membre concerné, après l'entrée en vigueur de cet accord.

2. Les États membres peuvent contribuer à l'instrument par les montants supplémentaires visés à l'article 4, paragraphe 3.

3. Les contributions visées aux paragraphes 1 et 2 constituent des recettes affectées externes au sens de l'article 21, paragraphe 2, point a) ii), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046.

4. Les pays tiers et les tiers intéressés peuvent également contribuer au soutien non remboursable au titre de l'instrument au moyen de montants supplémentaires tels que visés à l'article 4, paragraphe 3, en particulier en lien avec les objectifs spécifiques visés à l'article 2, paragraphe 2, points b) et c). Ces contributions constituent des recettes affectées externes au sens de l'article 21, paragraphe 2, points d) et e), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046.

SECTION 2
CONDITIONS DU SOUTIEN AU TITRE DE L'INSTRUMENT

Article 6

Condition préalable au soutien au titre de l'instrument

1. L'octroi du soutien au titre de l'instrument est subordonné à la condition préalable que l'Ukraine continue à défendre et à respecter des mécanismes démocratiques effectifs, notamment le pluralisme parlementaire, et l'état de droit, et qu'elle garantisse le respect des droits de l'homme.

2. La Commission et le Service européen pour l'action extérieure contrôlent le respect de la condition préalable énoncée au paragraphe 1 tout au long de la période de mise à disposition du soutien au titre de l'instrument, en particulier avant que des décaissements ne soient effectués, en tenant dûment compte, s'il y a lieu, du rapport régulier sur l'élargissement. Ils tiennent également compte de la situation en Ukraine et des conséquences de l'application de la loi martiale sur son sol.

3. Les paragraphes 1 et 2 du présent article s'appliquent conformément à la décision 2010/427/UE du Conseil[17].

Article 7
Protocole d'accord

1. La Commission conclut avec l'Ukraine un protocole d'accord qui fixe notamment les conditions relatives aux politiques à mener, la planification financière indicative et les exigences déclaratives visées à l'article 8.

   Les conditions relatives aux politiques à mener sont liées, selon ce qui convient dans le contexte de la situation générale en Ukraine, aux objectifs visés à l'article 2 et à leur mise en œuvre visée à l'article 3, ainsi qu'à la condition préalable énoncée à l'article 6. Elles prévoient notamment un engagement à respecter les principes de bonne gestion financière qui mette l'accent sur la lutte contre la corruption, la lutte contre la criminalité organisée, la lutte contre la fraude, la prévention des conflits d'intérêts et la mise en place d'un cadre de transparence et de responsabilisation pour la gestion de la réhabilitation et, s'il y a lieu, de la reconstruction.

2. Le protocole d'accord peut être réexaminé à mi-parcours par la Commission. La Commission peut modifier le protocole d'accord à la suite de ce réexamen.

3. Le protocole d'accord est adopté et modifié selon la procédure d'examen visée à l'article 17, paragraphe 2.

Article 8
Exigences déclaratives

1. Des exigences déclaratives à respecter par l'Ukraine sont incluses dans le protocole d'accord et garantissent, en particulier, l'efficacité, la transparence et l'obligation de rendre compte de l'utilisation du soutien fourni au titre de l'instrument.

2. La Commission vérifie régulièrement que les exigences déclaratives sont mises en œuvre et que des progrès sont accomplis afin de remplir les conditions relatives aux politiques à mener fixées dans le protocole d'accord. La Commission informe le Parlement européen et le Conseil des résultats de cette vérification.

SECTION 3
MISE A DISPOSITION DU SOUTIEN AU TITRE DE L'INSTRUMENT, EVALUATION ET OBLIGATIONS D'INFORMATION

[17] 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).

Article 9

Mise à disposition du soutien au titre de l'instrument

1. Sous réserve des exigences visées à l'article 10, le soutien au titre de l'instrument est mis à disposition par la Commission par tranches. La Commission décide du calendrier de versement de chaque tranche. Une tranche peut être versée en une seule fois ou donner lieu à plusieurs versements échelonnés.

2. La mise à disposition du soutien au titre de l'instrument est gérée par la Commission sur la base de son évaluation de la mise en œuvre des conditions relatives aux politiques à mener fixées dans le protocole d'accord.

Article 10

Décision de mise à disposition du soutien au titre de l'instrument

1. Avant le décaissement de chaque tranche, l'Ukraine présente une demande de fonds accompagnée d'un rapport, conformément aux dispositions du protocole d'accord.

2. La Commission décide du versement des tranches en fonction de l'évaluation qu'elle fait du respect des exigences suivantes:

   a) le respect de la condition préalable énoncée à l'article 6;

   b) la mise en œuvre satisfaisante des exigences déclaratives convenues dans le protocole d'accord;

   c) des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des conditions relatives aux politiques à mener fixées dans le protocole d'accord.

   d) Avant que le montant maximal du soutien au titre de l'instrument n'ait été versé, la Commission vérifie que toutes les conditions relatives aux politiques à mener fixées dans le protocole d'accord sont remplies.

Article 11

Réduction, suspension et annulation du soutien au titre de l'instrument

1. Si, au cours de la période de versement du soutien au titre de l'instrument, les besoins de financement de l'Ukraine diminuent significativement par rapport aux projections initiales, la Commission peut réduire le montant du soutien, ou suspendre ou annuler le soutien.

2. Lorsqu'il n'est pas satisfait aux exigences énoncées à l'article 10, paragraphe 2, la Commission suspend ou annule le versement du soutien au titre de l'instrument.

Article 12

Évaluation de la mise en œuvre du soutien au titre de l'instrument

Durant la mise en œuvre de l'instrument, la Commission apprécie, au moyen d'une évaluation opérationnelle qui peut être menée en même temps que l'évaluation opérationnelle prévue par les décisions (UE) 2022/1201 et (UE) 2022/1628, la solidité des dispositifs financiers de l'Ukraine, ainsi que ses procédures administratives et ses mécanismes de contrôle interne et externe applicables au soutien.

Article 13

Information du Parlement européen et du Conseil

La Commission informe le Parlement européen et le Conseil de l'évolution de la situation concernant l'instrument, et notamment des versements du soutien au titre de l'instrument et des opérations visées à l'article 9, et communique à ces institutions les documents y afférents en temps utile. En cas de suspension ou d'annulation décidée conformément à l'article 11, paragraphe 2, la Commission informe immédiatement le Parlement européen et le Conseil des motifs de cette décision.

Chapitre II
Dispositions spécifiques relatives à la mise en œuvre du soutien

Article 14

Opérations d'emprunt et de prêt

1. Afin de financer le soutien accordé au titre de l'instrument sous la forme de prêts, la Commission est habilitée, au nom de l'Union, à emprunter les fonds nécessaires sur les marchés des capitaux ou auprès d'établissements financiers conformément à l'article 220, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046.

2. Conformément à l'article 220 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046, les modalités détaillées du soutien accordé au titre de l'instrument sous la forme de prêts sont arrêtées dans un accord de prêt à conclure entre la Commission et l'Ukraine. Les prêts ont une durée maximale de 35 ans.

3. Par dérogation à l'article 31, paragraphe 3, seconde phrase, du règlement (UE) 2021/947, l'assistance macrofinancière fournie à l'Ukraine sous la forme de prêts au titre de l'instrument n'est pas soutenue par la garantie pour l'action extérieure.

   Aucun provisionnement des prêts au titre du présent règlement n'est constitué et, par dérogation à l'article 211, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046, aucun taux de provisionnement en pourcentage du montant visé à l'article 4, paragraphe 1, n'est fixé.

Article 15

Bonification d'intérêts

1. Par dérogation à l'article 220, paragraphe 5, point e), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 et sous réserve des ressources disponibles, l'Union peut prendre en charge des intérêts en octroyant une bonification d'intérêts et couvrir les coûts administratifs liés aux opérations d'emprunt et de prêt, à l'exclusion des coûts liés au remboursement anticipé du prêt, pour ce qui concerne les prêts accordés au titre du présent règlement.

2. L'Ukraine peut demander chaque année la bonification d'intérêts et la prise en charge des coûts administratifs par l'Union.

Article 16

Accord de financement pour le soutien non remboursable

Les modalités détaillées du soutien non remboursable visé à l'article 4, paragraphe 3, sont arrêtées dans un accord de financement à conclure entre la Commission et l'Ukraine. Par dérogation à l'article 220, paragraphe 5, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046, l'accord de financement ne contient que les dispositions visées aux points a) à c) de cette disposition. L'accord de financement comporte des dispositions relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union, aux contrôles, aux audits, à la prévention des fraudes et autres irrégularités et au recouvrement des fonds.

Chapitre III
Dispositions communes et finales

Article 17

Comité

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

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

Article 18

Rapport annuel

1. La Commission présente au Parlement européen et au Conseil un examen de la mise en œuvre du chapitre I qui comporte une évaluation de cette mise en œuvre. Ce rapport:

   a) examine les progrès accomplis dans la mise en œuvre du soutien accordé par l'Union au titre de l'instrument;

   b) évalue la situation et les perspectives économiques de l'Ukraine, ainsi que la mise en œuvre des exigences et conditions visées au chapitre I, section 2;

   c) fait le lien entre les exigences et conditions définies dans le protocole d'accord, la situation macrofinancière de l'Ukraine et les décisions de la Commission de verser les tranches du soutien au titre de l'instrument.

2. Au plus tard deux ans après la fin de la période de mise à disposition, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation ex post, qui évalue les résultats et l'efficacité du soutien que l'Union a octroyé au titre de l'instrument et la mesure dans laquelle il a atteint ses objectifs.

Article 19

Dispositions finales

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 Parlement européen	*Par le Conseil*
La présidente	*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 est relative à:

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 des financements, 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. Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits administratifs

3.2.3. Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel

3.2.4. Participation de tiers au financement

3.3. Incidence estimée sur les recettes

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

1.1 Dénomination de la proposition/de l'initiative

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un instrument de soutien à l'Ukraine

1.2 Domaine(s) politique(s) concerné(s) (pôle de programmes)

6. Le voisinage et le monde 14. Action extérieure Instrument de soutien à l'Ukraine (assistance macrofinancière +)

1.3 La proposition/l'initiative est relative à:

☒ **une action nouvelle**

☐ **une action nouvelle suite à un projet pilote/une action préparatoire**[18]

☐ **la prolongation d'une action existante**

☐ **une fusion ou une réorientation d'une ou de plusieurs actions vers une autre action/une action nouvelle**

1.4 Objectif(s)

1.4.1 Objectif général / objectifs généraux

Fournir une aide financière à court terme, un financement de la réhabilitation et un soutien initial à la reconstruction d'après-guerre, en vue de soutenir l'Ukraine sur sa trajectoire d'intégration européenne.

1.4.2 Objectif(s) spécifique(s)

a) soutenir la stabilité macrofinancière et alléger les contraintes de financement externe et interne du pays; b) soutenir un programme de réformes orienté, en tant que de besoin, vers la première phase préparatoire du processus de préadhésion, et prévoyant notamment le renforcement des institutions ukrainiennes, la réforme des administrations publiques et le renforcement de leur efficacité, ainsi que la transparence, des réformes structurelles et une bonne gouvernance à tous les niveaux; c) soutenir la réhabilitation des fonctions et infrastructures critiques et secourir les personnes dans le besoin.

1.4.3 Résultat(s) et incidence(s) attendus

Préciser les effets que la proposition/l'initiative devrait avoir sur les bénéficiaires/la population visée.

• Soutenir la résilience et la stabilité économiques de l'Ukraine dans les circonstances de la guerre.

[18] Tel(le) que visé(e) à l'article 58, paragraphe 2, point a) ou b), du règlement financier.

• Contribuer à couvrir les besoins de financement extérieur de l'Ukraine dans le contexte d'une détérioration importante de sa balance des paiements causée par l'invasion non provoquée et injustifiée de son territoire par la Russie. • Réduire les besoins de financement budgétaire du partenaire, dans le prolongement de l'aide d'urgence déjà fournie. • Appuyer des réformes structurelles destinées à améliorer la gestion macroéconomique globale, à renforcer la gouvernance économique et la transparence, et à favoriser les conditions d'une croissance durable, en vue de poursuivre l'intégration à l'UE.

1.4.4 indicateurs de performance

Préciser les indicateurs permettant de suivre l'avancement et les réalisations.

Les autorités ukrainiennes seront tenues de rendre compte régulièrement aux services de la Commission sur la base d'un ensemble d'indicateurs économiques ainsi que sur la base des exigences déclaratives prévues dans le protocole d'accord. 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 l'Ukraine qui a été livrée en juin 2020.

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 versement de l'aide sera subordonné au respect des préalables ainsi que des conditions relatives aux politiques à mener énoncés dans un protocole d'accord entre la Commission et les autorités ukrainiennes. Il est prévu que l'assistance soit versée en plusieurs tranches. Les tranches seraient rapidement débloquées après l'approbation de la présente proposition et l'entrée en vigueur du protocole d'accord correspondant, et seraient ensuite disponibles. 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 ukrainiennes conviendraient du protocole d'accord fixant les exigences déclaratives. La Commission travaillera en étroite collaboration avec les institutions financières internationales et les autorités nationales afin de suivre les évolutions pertinentes et l'application des exigences et conditions convenues dans le protocole d'accord.

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 présente proposition répond à la nécessité d'une réaction commune visant à apporter un soutien adéquat à l'Ukraine, qui ne peut pas être réalisé de manière satisfaisante par les seuls États membres et peut l'être mieux par l'UE. Les principales raisons en sont la capacité et les contraintes budgétaires rencontrées au niveau national et la nécessité d'une coordination étroite des donateurs afin de maximiser l'ampleur et l'efficacité du soutien, tout en limitant la charge pesant sur la

capacité administrative des autorités ukrainiennes, qui est très sollicitée dans les circonstances actuelles.

L'initiative s'inscrit dans le cadre de l'objectif de l'UE consistant à fournir à l'Ukraine un soutien à sa liquidité à court terme. Elle renforce également les actions de l'Union en faveur d'un soutien direct en matière humanitaire, économique et de défense, ainsi que les initiatives de l'Union visant à coordonner des actions multilatérales telles qu'«Agir pour l'Ukraine». Par sa nature même, elle est également un catalyseur de réformes qui renforcent la résilience à court terme du pays et sont également propices à sa plus grande stabilité à long terme. Ces résultats attendus sont particulièrement importants pour l'Ukraine en ce moment critique.

La principale valeur ajoutée des prêts préférentiels par rapport à d'autres instruments de l'UE est d'alléger rapidement les contraintes financières extérieures et de contribuer à garantir le maintien d'un cadre macrofinancier stable, notamment en favorisant une balance des paiements et une situation budgétaire saines et durables, dans un cadre approprié s'agissant des exigences déclaratives.

1.5.3 Leçons tirées d'expériences similaires

Les opérations d'assistance macrofinancière auprès des partenaires font l'objet d'une évaluation ex post. Les évaluations ex post des précédentes opérations d'AMF en faveur de l'Ukraine ont montré qu'elles avaient été généralement très pertinentes en ce qui concerne les objectifs poursuivis, l'enveloppe financière et les politiques à mener.

Elles ont été déterminantes, en ce qu'elles ont aidé l'Ukraine à faire face à ses problèmes de balance des paiements et à mener des réformes structurelles essentielles pour stabiliser son économie et renforcer la soutenabilité de sa position extérieure. Elles ont permis des économies budgétaires et offert des avantages financiers et ont, en outre, servi de catalyseur pour attirer des soutiens financiers supplémentaires et accroître la confiance des investisseurs.

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

La proposition est compatible avec les plafonds pour le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. Le soutien sous forme de prêts sera disponible pour l'année 2023. Les ressources de l'instrument seront financées par des emprunts (jusqu'à [18 milliards d'euros] pour le soutien sous forme de prêts).

L'UE accordera une bonification d'intérêts qui sera financée par les contributions des États membres en tant que recettes affectées externes au budget de l'UE. Par conséquent, ces dépenses n'auront pas d'incidence sur les plafonds du cadre financier pluriannuel 2021-2027.

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

L'assistance macrofinancière de l'Union à l'Ukraine en 2022 a été généreuse et efficace. Cependant, elle a été fournie sur une base ad hoc, à chaque fois pour quelques mois. Elle a nécessité un provisionnement important fondé sur le budget de l'UE et des garanties nationales. Par conséquent, il convient d'envisager une approche plus structurelle et plus efficace du soutien de l'Union à l'Ukraine en 2023.

La présente proposition établit un cadre ordonné et durable pour l'acheminement de l'assistance financière à l'Ukraine, tout en offrant suffisamment de flexibilité pour que le soutien puisse être ajusté en fonction de l'évolution des besoins de financement du pays et en préparant le terrain pour la future facilité «RebuildUkraine», conformément à la communication du 18 mai 2022 intitulée «Aide immédiate et aide à la reconstruction de l'Ukraine»[19] et aux principes convenus lors de la conférence de Lugano sur les réformes en Ukraine en juillet 2022.

Afin d'éviter que les législateurs européens et nationaux doivent être de façon répétée saisis de questions de soutien financier, il convient de décider pour l'ensemble de l'année 2023 des grands paramètres de l'aide d'urgence et de l'aide à la réhabilitation apportées par l'Union.

Il convient d'éviter de faire peser une charge supplémentaire sur le budget de l'UE déjà mis sous pression par les exigences de provisionnement et d'arrangements complexes mettant en jeu une multitude de garanties nationales ad hoc. Un système unifié et efficace permettant d'obtenir les meilleures conditions d'emprunt possibles et d'élargir l'accès au marché pour le soutien sous forme de prêts présente des avantages majeurs dans un contexte de hausse des coûts et des taux d'intérêt.

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

☒ **durée limitée**

– ☐ En vigueur à partir de [JJ/MM]AAAA jusqu'en [JJ/MM]AAAA

– ☒ Incidence financière en 2023 pour le soutien sous forme de prêts et pendant la période de remboursement pour le soutien sous forme de bonification d'intérêts, financés par des recettes affectées externes à moins qu'ils ne soient couverts par d'autres moyens dans les futurs cadres financiers pluriannuels.

☐ **durée illimitée**

– Mise en œuvre avec une période de montée en puissance de AAAA jusqu'en AAAA,

– puis un fonctionnement en rythme de croisière au-delà.

1.7 Mode(s) de gestion prévu(s)[20]

☒ **Gestion directe** par la Commission

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

– ☐ par les agences exécutives

☐ **Gestion partagée** avec les États membres

☐ **Gestion indirecte** en confiant des tâches d'exécution budgétaire:

– ☐ à des pays tiers ou aux organismes qu'ils ont désignés;

19 COM(2022) 233 final.

20 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

– ☐ à des organisations internationales et à leurs agences (à préciser);

– ☐ à la BEI et au Fonds européen d'investissement;

– ☐ aux organismes visés aux articles 70 et 71 du règlement financier;

– ☐ à des organismes de droit public;

– ☐à des entités de droit privé investies d'une mission de service public, pour autant qu'elles soient dotées de garanties financières suffisantes;

– ☐à des organismes de droit privé d'un État membre qui sont chargés de la mise en œuvre d'un partenariat public-privé et sont dotés de garanties financières suffisantes;

– ☐à des personnes chargées de l'exécution d'actions spécifiques relevant de la PESC, en vertu du titre V du traité sur l'Union européenne, identifiées dans l'acte de base concerné.

– *Si plusieurs modes de gestion sont indiqués, veuillez donner des précisions dans la partie «Remarques».*

Remarques

s.o.

MESURES DE GESTION

2.1 Dispositions en matière de suivi et de compte rendu

Préciser la fréquence et les conditions de ces dispositions.

Les obligations en matière de surveillance et d'établissement de rapports prévues par le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 s'appliquent.

Les services de la Commission assureront le suivi de cette action en se fondant sur les mesures spécifiques à convenir avec les autorités ukrainiennes dans un protocole d'accord.

Le protocole d'accord comprendra des exigences d'information garantissant notamment l'efficacité, la transparence et la responsabilisation dans l'utilisation du soutien au titre de l'instrument.

La Commission vérifiera périodiquement que les exigences d'information sont mises en œuvre et que des progrès sont accomplis dans la réalisation des conditions politiques énoncées dans le protocole d'accord. La Commission informera le Parlement européen et le Conseil des résultats de cette vérification.

La Commission adressera au Parlement européen et au Conseil une évaluation de la mise en œuvre du soutien à l'Ukraine.

Au plus tard deux ans après la fin de la période de mise à disposition, la Commission adressera au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation ex post, qui évaluera les résultats et l'efficacité du soutien au titre de l'instrument que l'Union a déjà octroyé et la mesure dans laquelle il a atteint ses objectifs.

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 des financements, des modalités de paiement et de la stratégie de contrôle proposée

Les actions à financer au titre de la présente proposition seront mises en œuvre en gestion directe par la Commission, étant donné que la proposition concerne un soutien financier octroyé directement à l'État.

Le soutien au titre de l'instrument sera mis à disposition par la Commission par tranches, chacune consistant en un prêt et, le cas échéant, en un soutien non remboursable.

Les décaissements peuvent être organisés de manière souple et rapide pour répondre aux besoins des autorités ukrainiennes. Ils pourraient être envisagés, par exemple, sur une base trimestrielle afin de réduire au minimum la charge administrative pesant sur les autorités ukrainiennes.

Les fonds devraient être débloqués sous réserve du respect de conditions préalables, d'une mise en œuvre satisfaisante et de progrès dans la mise en œuvre des conditions relatives aux politiques à mener.

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

L'opération proposée comporte des risques politiques, fiduciaires, et liés aux politiques mises en œuvre. Un risque majeur pour l'opération provient de la poursuite de la guerre causée par l'invasion injustifiée et non provoquée de l'Ukraine

par la Russie, qui pourrait avoir une incidence encore plus négative sur la stabilité macroéconomique et la capacité administrative de l'Ukraine.

Il existe un risque d'utilisation frauduleuse des prêts. La proposition n'étant pas destinée à financer des dépenses particulières (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 nationale d'Ukraine 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 troisième risque découle de la possibilité que l'Ukraine manque à ses engagements financiers envers l'UE découlant des prêts qu'il est proposé de lui accorder (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. À cette fin, à la suite de l'entrée en vigueur de la modification du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 mentionnée dans le présent règlement, la Commission adoptera et mettra en œuvre un cadre de gouvernance plus large, des procédures de gestion des risques et une méthode de répartition des coûts.

Systèmes de contrôle interne

Les opérations seront soumises 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. Au cours de la mise en œuvre, la Commission vérifiera périodiquement les déclarations du partenaire. Le paiement fait l'objet d'un contrôle de la part du personnel de la Commission. Les décaissements relatifs aux opérations peuvent être soumis à des vérifications ex post indépendantes supplémentaires (documentaires et/ou sur place) réalisées par les agents de l'équipe de contrôle ex post du service compétent de la Commission. 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 accords de prêt et de financement conclus avec les partenaires.

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)

Les systèmes de contrôle en place ont assuré jusqu'à présent un taux d'erreur effectif de 0 % pour les paiements du type «assistance macrofinancière». Aucun cas de fraude, de corruption ou d'activité illégale n'a jamais été signalé. Les opérations 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

Préciser les mesures de prévention et de protection existantes ou envisagées, au titre de la stratégie antifraude par exemple.

Plusieurs mesures ont été ou seront prises pour limiter les risques de détournement des fonds. Un accord de prêt à conclure entre la Commission et l'Ukraine conformément à l'article 220 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046. Les modalités détaillées de tout soutien non remboursable mis à disposition en plus de la

bonification d'intérêts sont fixées dans un accord de financement à conclure entre la Commission et l'Ukraine.

Les accords prévoiront 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. En particulier, les accords de prêt et de financement comprendront des dispositions pour que la Commission effectue des vérifications, que la Cour des comptes réalise des audits et que le Parquet européen exerce ses compétences, conformément aux articles 129 et 220 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046.

Il est en outre envisagé d'assortir l'assistance d'un certain nombre d'exigences déclaratives, en vue de renforcer la transparence et la responsabilité en ce qui concerne l'utilisation des fonds.

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)

- Nouvelles lignes budgétaires, dont la création est demandée

<u>Dans l'ordre</u> des rubriques du cadre financier pluriannuel et des lignes budgétaires.

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
	Numéro	CD/CND	de pays AELE	de pays candidats	de pays tiers	au sens de l'article 21, paragraphe 2, point b), du règlement financier
6	Nouvelle ligne pour la bonification d'intérêts Nouvelle ligne pour les dépenses de soutien au titre de l'article 4, paragraphe 4 Nouvelle ligne pour le soutien non remboursable au titre de l'article 4, paragraphe 3	CD CND CD	OUI	OUI	OUI	OUI

3.2 Incidence financière estimée de la proposition sur les crédits

3.2.1 Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits opérationnels

Les dépenses proposées liées à l'instrument de soutien à l'Ukraine seront couvertes par un montant maximal de 18 000 000 000 EUR sous la forme de prêts provenant d'opérations d'emprunt de l'Union.

Les montants provenant de contributions volontaires spécifiques des États membres (en tant que recettes affectées externes) seraient utilisés aux fins suivantes:

soutien de la charge d'intérêts des prêts — aucun volume cible ne peut être fixé à l'avance, étant donné que ces coûts dépendront des intérêts réels des prêts;

- activités couvertes par le protocole d'accord de l'instrument;
- réorientation vers l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde (IVCDCI) et/ou l'aide humanitaire pour les activités dont l'Ukraine est bénéficiaire.

En outre, les pays tiers et les parties peuvent mettre à disposition des ressources s'ajoutant à celles décrites ci-dessus, en tant que recettes affectées externes destinées à contribuer au protocole d'accord de l'instrument ou à être réaffectées à l'IVCDCI et/ou à l'aide humanitaire pour des activités en faveur de l'Ukraine.

Instrument de soutien à l'Ukraine (hypothèse: les crédits d'engagement sont équivalents aux crédits de paiement)	Année **2023**	Année **2024**	Année **2025**	Année **2026**	Année **2027**
• Crédits opérationnels (dont)					
Prêts	18 000 000 000	-	-	-	-
Soutien non remboursable destiné à couvrir la bonification d'intérêts	p. m.	p. m.	p. m.	p. m.	p. m.
Contributions supplémentaires destinées à fournir un soutien non remboursable	p. m.	p. m.	p. m.	p. m.	p. m.

Rubrique du cadre financier pluriannuel	**7**	«Dépenses administratives»

Cette partie est à compléter en utilisant les «données budgétaires de nature administrative», à introduire d'abord dans l'annexe de la fiche financière législative (annexe V des règles internes), à charger dans DECIDE pour les besoins de la consultation interservices.

En Mio EUR (à la 3e décimale)

	Année **N**	Année **N+1**	Année **N+2**	Année **N+3**	Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)			**TOTAL**
DG: <…….>								
• Ressources humaines								

• Autres dépenses administratives									
TOTAL DG <…….>	Crédits								

TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel	(Total engagements = Total paiements)								

3.2.2 Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits administratifs

– ☒La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits de nature administrative.

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

En Mio EUR (à la 3e décimale)

	Année **2023** [21]	Année **2024**	Année **2025**	Année **2026**	Année **2027**	**TOTAL**
RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel						
Ressources humaines						
Autres dépenses administratives						
Sous-total RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel						

Hors RUBRIQUE 7[22] du cadre financier pluriannuel						
Ressources humaines	p. m.	p. m.	p. m.	p. m.	p. m.	p. m.
Autres dépenses de nature administrative	p. m.	p. m.	p. m.	p. m.	p. m.	p. m.
Sous-total hors RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel						

TOTAL	p. m.	p. m.	p. m.	p. m.	p. m.	p. m.

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.

[21] L'année N est l'année du début de la mise en œuvre de la proposition/de l'initiative. Veuillez remplacer «N» par la première année de mise en œuvre prévue (par exemple: 2021). Procédez de la même façon pour les années suivantes.

[22] 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.

Besoins estimés en ressources humaines

– ☒ La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de ressources humaines.

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

Estimation à exprimer en équivalents temps plein

		2023	2024	2025		Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)		
•Emplois du tableau des effectifs (fonctionnaires et agents temporaires)								
20 01 02 01 (au siège et dans les bureaux de représentation de la Commission)								
20 01 02 03 (en délégation)								
01 01 01 01 (recherche indirecte)								
01 01 01 11 (recherche directe)								
Autres lignes budgétaires (à spécifier)								
• Personnel externe (en équivalents temps plein: ETP)[23]								
20 02 01 (AC, END, INT de l'enveloppe globale)								
20 02 03 (AC, AL, END, INT et JPD dans les délégations)								
14 01 06 [24]	- au siège							
	- en délégation							
01 01 01 02 (AC, END, INT - recherche indirecte)								
01 01 01 12 (AC, END, INT - recherche directe)								
Autres lignes budgétaires (à spécifier)								
TOTAL								
• Personnel externe (en équivalents temps plein: ETP) - AC, AL, END, INT et JPD [25] Autre ligne budgétaire: Recettes affectées								
Financé par des recettes affectées — au siège								
Financé par des recettes affectées — en délégation								
TOTAL								

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	
Personnel externe	

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

24 Sous-plafond de personnel externe financé sur crédits opérationnels (anciennes lignes «BA»).

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

3.2.3 Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel

Les prêts seront financés par des emprunts de l'UE sur les marchés financiers. La proposition:

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

Expliquez la reprogrammation requise, en précisant les lignes budgétaires concernées et les montants correspondants. Veuillez fournir un tableau Excel en cas de reprogrammation de grande envergure.

– ☐ nécessite l'utilisation de la marge non allouée sous la rubrique correspondante du CFP et/ou le recours aux instruments spéciaux comme le prévoit le règlement CFP.

Expliquez la reprogrammation requise, en précisant les lignes budgétaires concernées et les montants correspondants. Veuillez fournir un tableau Excel en cas de reprogrammation de grande envergure.

– ☒ nécessite une révision du CFP.

L'initiative une adaptation ciblée du règlement CFP afin que les prêts à l'Ukraine puissent être garantis au moyen de la marge de manœuvre du budget de l'UE, c'est-à-dire l'espace budgétaire au-dessus du plafond des paiements du cadre financier pluriannuel (CFP) et en dessous des plafonds des ressources propres. Cela assurera un niveau élevé de protection et de réassurance aux investisseurs et évitera la mise en place coûteuse de garanties nationales, sans modification de la taille ou des plafonds du CFP. Il est nécessaire pour cela d'apporter au règlement (UE, Euratom) 2020/2093 une modification limitée qui permettra aux passifs éventuels découlant de l'assistance financière à l'Ukraine d'être traités de la même manière que ceux découlant de l'assistance financière aux États membres. Cette modification limitée ne modifie pas les plafonds applicables du CFP 2021-2027.

3.2.4 Participation de tiers au financement

La proposition/l'initiative:

– ☒ ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties[26]

– ☐prévoit le cofinancement par des tierces parties estimé ci-après:

Crédits en Mio EUR (à la 3e décimale)

	Année **N**[27]	Année **N+1**	Année **N+2**	Année **N+3**	Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)			Total
Préciser l'organisme de cofinancement								
TOTAL crédits cofinancés								

[26] Les contributions de tiers prendront la forme de recettes affectées présentées dans la section qui suit.

[27] L'année N est l'année du début de la mise en œuvre de la proposition/de l'initiative. Veuillez remplacer «N» par la première année de mise en œuvre prévue (par exemple: 2021). Procédez de la même façon pour les années suivantes.

3.3 Incidence estimée sur les recettes

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

– ☒La proposition/l'initiative a une incidence financière décrite ci-après:

  – ☐ sur les ressources propres

  – ☑sur les autres recettes

  – veuillez indiquer si les recettes sont affectées à des lignes de dépenses☑

En Mio EUR (à la 3e décimale)

Ligne budgétaire de recettes:	Montants inscrits pour l'exercice en cours	Incidence de la proposition/de l'initiative[28]						
		Année **N**	Année **N+1**	Année **N+2**	Année **N+3**	Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)		
	p.m.	*p.m.*	*p.m.*	*p.m.*	*p.m.*	*p.m.*	*p.m.*	*p.m.*

Pour les recettes affectées, préciser la (les) ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s).

Voir le point 3.2.1. ci-dessus.

[28] En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles (droits de douane et cotisations sur le sucre), les montants indiqués doivent être des montants nets, c'est-à-dire des montants bruts après déduction de 20 % de frais de perception.