

Bruxelles, le 1^{er} juillet 2022
(OR. en)

10939/22

**Dossier interinstitutionnel:
2022/0213(COD)**

**ECOFIN 702
CODEC 1079
RELEX 935
COEST 517
NIS 14**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	1 ^{er} juillet 2022
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	COM(2022) 450 final
Objet:	Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 450 final.

p.j.: COM(2022) 450 final

Bruxelles, le 1.7.2022
COM(2022) 450 final

2022/0213 (COD)

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le soutien de l'UE à l'Ukraine dans la situation extraordinaire actuelle est ancré dans une relation forte à long terme. Depuis 2014, l'Ukraine développe avec l'Union européenne un partenariat solide qui, dépassant la coopération bilatérale, évolue progressivement vers une association politique et une intégration économique. L'accord d'association UE-Ukraine, qui est entré en vigueur le 1er septembre 2017 et comprend une zone de libre-échange approfondi et complet (ALEAC), a été le principal outil permettant de rapprocher l'Ukraine et l'Union¹. En plus de promouvoir un resserrement des liens politiques et économiques ainsi que le respect des valeurs communes, cet accord a offert un cadre solide pour la poursuite d'un programme de réformes ambitieux, axé sur la lutte contre la corruption, un système judiciaire indépendant, l'État de droit et un meilleur climat des affaires. L'UE a constamment soutenu les importantes réformes de l'Ukraine, qui sont essentielles pour attirer les investissements, stimuler la productivité et relever le niveau de vie à moyen et long terme. À la suite de la demande d'adhésion du pays à l'Union, le Conseil européen a reconnu la perspective européenne de l'Ukraine et lui a accordé le statut de pays candidat, de sorte que la coopération avec l'Ukraine devrait encore s'approfondir à mesure que le pays progresse sur sa trajectoire européenne.

Le développement économique à long terme et l'orientation des réformes de l'Ukraine sont confrontés à un défi considérable depuis que la Russie a envahi le pays le 24 février 2022 dans un acte d'agression sans précédent et sans cause. Outre l'immense souffrance humaine, la guerre en cours en Ukraine a déjà causé des dégâts considérables aux infrastructures physiques (routes, ponts, usines, etc.) et aux bâtiments résidentiels et collectifs (logements, écoles, hôpitaux, etc.). Les combats ont également provoqué un exode humain massif, avec plus de 6 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays et plus de 7 millions de réfugiés.

Outre les dégâts immenses causés à l'économie par la Russie, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a fait perdre à un emprunteur souverain l'accès aux marchés internationaux des capitaux. Les autorités et le FMI estiment que le déficit sous-jacent de financement de la balance des paiements qui en résulte devrait avoisiner 39 milliards d'USD pour l'ensemble de l'année 2022. Selon la propre évaluation du FMI, l'Ukraine pourrait financer, par un prélèvement en toute sécurité sur ses réserves internationales officielles qui ne compromettrait pas sa stabilité macrofinancière, une tranche de 9 milliards de dollars de ce déficit². Les engagements bilatéraux et multilatéraux de soutien financier promis à l'Ukraine dans le cadre de la réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du G7 du 18 au 20 mai atteignent près de 20 milliards d'USD. L'Allemagne a octroyé une subvention pour un soutien budgétaire direct de 1 milliard d'EUR. Les autres engagements pris par les États membres de l'UE comprennent 200 millions d'EUR pour l'Italie et 190 millions d'EUR pour la France. Afin de contribuer à combler le déficit de financement résiduel de l'Ukraine pour l'ensemble de l'année 2022, estimé à 10 milliards

¹ L'Ukraine a introduit une demande officielle d'adhésion à l'UE le 28 février 2022, quatre jours après l'invasion russe, et s'est vu accorder le statut de pays candidat fin juin 2022.

² Comme le FMI l'a confirmé à la Commission européenne dans une lettre d'évaluation reçue le 3 juin 2022.

d'USD environ, la Commission a l'intention de présenter une proposition d'opération d'AMF exceptionnelle en faveur de l'Ukraine, d'un montant maximal de 9 milliards d'EUR.

Afin de répondre aux besoins de financement immédiats et les plus pressants de l'Ukraine, dans un premier temps, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil la présente proposition de décision d'accorder à l'Ukraine une AMF supplémentaire d'un montant maximal de 1 milliard d'EUR, sous la forme d'un prêt à long terme offert à des conditions très favorables. Dans un second temps, la Commission entend présenter dès que possible le reste de ce train de mesures extrêmement exceptionnel, compte tenu de sa nature et de sa taille. Elle répond donc à l'appel à présenter rapidement une proposition lancé par le Conseil européen des 23 et 24 juin. Avec l'AMF d'urgence de 1,2 milliard d'EUR versée en début d'année³, l'aide macrofinancière totale de l'UE à l'Ukraine depuis le début de la guerre se chiffrerait à 2,2 milliards d'EUR, et elle pourrait atteindre jusqu'à 10 milliards d'EUR une fois que l'ensemble de l'AMF exceptionnelle en faveur de l'Ukraine sera opérationnel⁴. Cette aide financière vient s'ajouter à de nombreux autres types de soutien, notamment l'aide humanitaire, l'aide au développement et l'aide en matière de défense, la suspension de tous les droits à l'importation sur les exportations ukrainiennes pendant un an ou d'autres initiatives de solidarité, par exemple pour remédier aux goulets d'étranglement dans les transports, de sorte que les exportations, en particulier de céréales, puissent être garanties.

La présente AMF supplémentaire, d'un montant maximal de 1 milliard d'EUR, est considérée comme une première partie, et la Commission a l'intention de présenter dès que possible une proposition pour la seconde partie de l'AMF exceptionnelle. Cette première partie de l'AMF exceptionnelle vise à apporter un soutien financier rapide, dans une situation de besoins de financement aigus, et à préserver la continuité de fonctionnement des fonctions les plus critiques de l'État ukrainien. Elle aura une période de disponibilité d'un an et sera décaissée en un seul versement, qui pourra être scindé en plusieurs tranches. Un protocole d'accord, à convenir avec les autorités ukrainiennes, conditionnera le versement et l'assistance. Ce protocole d'accord prévoira une transparence et un reporting accrus sur l'utilisation des fonds et définira les exigences déclaratives attachées à cette AMF. Les mesures visant à améliorer la résilience et la stabilité du pays, dans le domaine de la gouvernance et de l'état de droit, et dans le secteur de l'énergie, à partir de l'AMF d'urgence de 1,2 milliard d'EUR, décaissée en mars et mai 2022, qui n'ont pas été menées à bien pour des raisons de force majeure, pourraient également être envisagées. La mise en œuvre de cette AMF, en tant que première partie de l'AMF exceptionnelle annoncée dans la communication relative à l'aide immédiate et l'aide à la reconstruction de l'Ukraine, devrait aller de pair avec l'aide humanitaire et le soutien financé par l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – L'Europe dans le monde (IVCDCI – Europe dans le monde)⁵. En outre, elle s'inscrit dans le cadre des efforts internationaux extraordinaires déployés par les donateurs bilatéraux et les institutions financières internationales pour soutenir l'Ukraine à ce stade critique.

³ Décision d'exécution du Conseil du 28.3.2022.

⁴ Avant l'octroi de l'AMF extraordinaire en 2022, l'UE a aidé l'Ukraine au moyen de cinq opérations consécutives d'assistance macrofinancière (AMF) qui ont fourni 5,0 milliards d'EUR de prêts au cours de la période 2014-2021.

⁵ 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 n° 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) n° 480/2009 du Conseil (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 209 du 14.6.2021, p. 1).

Le versement proposé de 1 milliard d'EUR sera soutenu par des provisions disponibles, dans le budget de l'UE, pour la garantie pour l'action extérieure établie au titre de l'IVCDCI – Europe dans le monde. Ces provisions dotent l'UE de ressources pour rembourser les investisseurs ayant investi dans les obligations utilisées pour financer les prêts AMF dans le cas où un pays bénéficiaire ne respecterait pas ses obligations de remboursement envers l'UE. Le CFP actuel prévoit un programme général d'AMF d'environ 11 milliards d'EUR sous forme de prêts, qui sont provisionnés au taux de 9 %. Sur cette base, 1 milliard d'EUR de provisions ont été prévus dans les dispositions de programmation financière pour les prêts AMF aux pays tiers dans le cadre du CFP actuel. Le provisionnement devrait être financé dans les limites fixées à l'article 31, paragraphe 5, deuxième alinéa, du règlement (UE) 2021/947. Il fournira les moyens budgétaires qui sous-tendront le prêt proposé à l'Ukraine.

Toutefois, compte tenu des récentes évolutions dramatiques et imprévisibles en Ukraine, le taux de provisionnement de 9 % généralement appliqué aux pays confrontés à une crise de la balance des paiements n'est pas adéquat en l'espèce. La présente proposition prévoit un taux de couverture de 70 %, au moyen de provisions inscrites au budget de l'Union. Ce taux de provisionnement exceptionnellement élevé est jugé suffisant pour contenir le risque lié à cette AMF supplémentaire en faveur de l'Ukraine, conformément aux principes de bonne gestion financière. L'application de ce taux de provisionnement de 70 % au programme prévu, d'un montant maximal de 1 milliard d'EUR sous la forme d'un prêt, implique qu'un montant de 700 millions d'EUR est déjà disponible au titre du présent CFP, au titre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers, pour amortir les pertes potentielles liées à ce nouveau prêt. Ce taux de provisionnement s'appliquerait en lieu et place de la règle générale énoncée à l'article 31, paragraphe 5, troisième alinéa, du règlement (UE) 2021/947.

Compte tenu de la situation extrêmement difficile à laquelle l'Ukraine est confrontée, afin de limiter l'incidence de ce prêt sur la viabilité budgétaire, il est également proposé que le budget de l'UE prenne en charge, à titre exceptionnel, les charges d'intérêts découlant de l'AMF proposée sous la forme d'un prêt, d'un montant maximal de 1 milliard d'euros. De cette manière, l'UE apportera un allègement financier supplémentaire à l'Ukraine, ce qui contribuera à améliorer la soutenabilité de sa dette publique. La Commission accordera un prêt à longue échéance afin de laisser à l'Ukraine un délai aussi long que possible pour renouer avec la croissance et reconstruire son économie conformément à ses aspirations européennes et de maximiser les chances de remboursement intégral.

Une fois la présente proposition adoptée et toutes les formalités liées accomplies (signature du protocole d'accord, entrée en vigueur de l'accord de prêt), la Commission organisera ce prêt de toute urgence, compte tenu des besoins de l'Ukraine. La Commission fera avancer aussi rapidement que possible les préparatifs relatifs à l'organisation du reste des prêts au titre de l'AMF exceptionnelle.

- **Contexte général**

La situation économique de l'Ukraine s'est considérablement détériorée à la suite de la guerre d'agression menée par la Russie. Selon les estimations officielles, le PIB a diminué de 35 à 40 % en glissement annuel de mars à avril. L'inflation est passée à 18,0 % en glissement annuel en avril. La Banque nationale d'Ukraine (BNU) a suspendu le régime de ciblage de l'inflation pendant la durée du conflit et a maintenu son taux principal de refinancement à 10 % jusqu'au 3 juin, date à laquelle elle l'a relevé à 25 % afin de décourager la demande de change qui a commencé à se développer au cours de la seconde partie du mois de mai. Elle a également promis d'acquiescer des obligations d'État de guerre en cas d'insuffisance de la demande privée et a effectivement acheté l'équivalent d'environ 4,1 milliards d'USD de ces

obligations. Une partie du financement budgétaire monétaire qui s'en est suivi a toutefois été absorbée par les opérations de vente de devises de la BNU, qui correspondent à une diminution globale des réserves internationales officielles d'environ 4 milliards d'USD entre fin janvier et fin mai, pour s'établir à 25,1 milliards d'USD.

La guerre d'agression menée par la Russie a entraîné d'importants besoins de financement pour le budget ukrainien, qui se traduisent par un déficit de financement extérieur considérable. D'une part, la guerre a entraîné une forte contraction des recettes publiques, dont une partie a cependant résulté de politiques publiques, comme une mesure d'allègement pour les PME (moratoires TVA, exonération de droits de douane). D'autre part, les dépenses ont considérablement augmenté pour couvrir les besoins militaires et humanitaires exceptionnels de l'Ukraine, y compris le soutien social aux personnes déplacées à l'intérieur du pays et la croissance des frais de personnel militaire. Le déficit global de financement de la balance des paiements qui en résulte est estimé par les autorités et le FMI à environ 39 milliards d'USD pour l'ensemble de l'année 2022. Selon l'évaluation du FMI, l'Ukraine pourrait financer, par un prélèvement en toute sécurité sur ses réserves internationales officielles qui ne compromettrait pas sa stabilité macrofinancière, une tranche de 9 milliards de dollars de ce déficit⁶. Les engagements bilatéraux et multilatéraux de soutien financier promis à l'Ukraine dans le cadre de la réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du G7 du 18 au 20 mai atteignent près de 20 milliards d'USD. L'Allemagne a octroyé une subvention pour un soutien budgétaire direct de 1 milliard d'EUR. Les autres engagements pris par les États membres de l'UE comprennent 200 millions d'EUR pour l'Italie et 190 millions d'EUR pour la France. Afin de contribuer nettement à combler le déficit de financement résiduel de l'Ukraine pour l'ensemble de l'année 2022, estimé à 10 milliards d'USD environ, la Commission a l'intention, comme l'y a notamment invitée le Conseil européen des 23 et 24 juin, d'accorder à l'Ukraine une AMF exceptionnelle, d'un montant maximal de 9 milliards d'EUR, sous la forme de prêts assortis de conditions très favorables. La présente proposition d'AMF supplémentaire d'un montant maximal de 1 milliard d'EUR constitue la première partie, qui vise à répondre aux besoins de financement immédiats et les plus pressants de l'Ukraine. La Commission a l'intention de présenter prochainement une proposition appropriée concernant le reste de l'AMF exceptionnelle en faveur de l'Ukraine. L'objectif est de contribuer à répondre aux besoins de financement les plus pressants et immédiats de l'Ukraine, tout en tenant compte des disponibilités actuelles au titre du budget de l'Union. La contribution importante des donateurs internationaux au financement du déficit global de financement de la balance des paiements pourrait limiter l'incidence négative de l'inflation et de la déstabilisation générale qui résulteraient d'un financement intégral par une émission monétaire de la Banque nationale d'Ukraine.

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

La présente proposition d'assistance macrofinancière à l'Ukraine fait suite à la décision (UE) 2022/313 portant attribution d'une assistance macrofinancière à l'Ukraine d'un montant de 1,2 milliard d'EUR sous forme de prêts, intégralement décaissée en deux tranches en mars et mai 2022. Cette AMF supplémentaire, qui constitue la première étape de la mise en œuvre de l'AMF exceptionnelle prévue, renforce les actions de l'Union en faveur d'un soutien humanitaire, économique et de défense direct, ainsi que les initiatives de l'Union visant à coordonner les actions multilatérales, telles qu'«Agir pour l'Ukraine».

⁶ Comme le FMI l'a confirmé à la Commission européenne dans une lettre d'évaluation reçue le 3 juin 2022.

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

La fourniture d'un soutien supplémentaire à l'Ukraine sous la forme d'un prêt à long terme assorti de conditions très favorables, à ce stade, peut aider les autorités ukrainiennes à surmonter les importants problèmes de financement découlant de la conduite et des conséquences de la guerre d'agression menée par la Russie. De plus, en aidant les autorités à maintenir un environnement macrofinancier stable, l'AMF exceptionnelle proposée renforcera la valeur ajoutée de l'engagement global de l'UE en Ukraine et améliorera l'efficacité des autres formes d'assistance financière accordée par l'UE à ce pays, y compris les opérations d'appui budgétaire et les subventions par l'intermédiaire des instruments financiers extérieurs au titre de l'actuel cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027. L'AMF proposée fait également partie de l'initiative d'aide et de reconstruction de l'UE en faveur de l'Ukraine et fait partie intégrante du soutien international global à l'Ukraine⁷.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

L'article 212 du TFUE constitue une base juridique appropriée en ce qui concerne l'assistance financière aux pays tiers.

L'agression militaire non provoquée et injustifiée par la Russie nécessite l'octroi d'une aide financière supplémentaire à l'Ukraine. Afin de renforcer la viabilité budgétaire de ces mesures, il est également nécessaire de porter le taux de couverture du prêt AMF supplémentaire à 70 %, au moyen de provisions inscrites au budget de l'Union.

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

Le principe de subsidiarité est respecté dans la mesure où l'objectif de rétablir la stabilité macrofinancière de l'Ukraine à court terme ne peut pas être réalisé de manière satisfaisante par les seuls États membres et peut l'être mieux par l'Union européenne. Les principales raisons en sont les contraintes budgétaires rencontrées au niveau national et la nécessité d'une coordination étroite des donateurs afin de maximiser l'ampleur et l'efficacité de l'aide, tout en limitant la charge pesant sur la capacité administrative des autorités ukrainiennes, qui est très sollicitée dans les circonstances actuelles.

- **Proportionnalité**

La proposition respecte le principe de proportionnalité: elle se limite au minimum requis pour atteindre l'objectif de maintien de la stabilité macrofinancière à court terme et n'excède pas ce qui est nécessaire à cette fin.

Comme l'a indiqué la Commission sur la base des estimations des autorités et comme le FMI l'a confirmé⁸, combiné au reste à venir de l'AMF exceptionnelle prévue, le montant de l'AMF ici proposée, d'un montant maximal de 1 milliard d'UE, correspond à près de la moitié du déficit de financement résiduel estimé pour 2022. Cette proportion est conforme aux pratiques courantes en matière de partage de la charge pour les opérations d'assistance macrofinancière (pour un pays ayant conclu un accord d'association, le plafond serait de 60 % selon les conclusions du Conseil ECOFIN du 8 octobre 2002), compte tenu de l'aide promise à l'Ukraine par d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux.

⁷ Tel que présenté dans la communication de la Commission du 18 mai, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0233&from=FR>.

⁸ Comme le FMI l'a confirmé à la Commission européenne dans une lettre d'évaluation reçue le 27 mai 2022.

- **Choix de l'instrument**

Le financement de projets ou l'assistance technique ne seraient ni appropriés ni suffisants pour atteindre les objectifs macrofinanciers plus larges de la présente AMF et de la proposition d'AMF exceptionnelle globale. La principale valeur ajoutée de l'AMF 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. En contribuant à assurer un cadre global approprié, l'assistance macrofinancière peut accroître l'efficacité des mesures qui, en Ukraine, sont financées par d'autres instruments financiers plus ciblés de l'UE. La mise en place de l'opération à des conditions très favorables, assortie d'échéances plus longues et d'une subvention destinée à couvrir les coûts d'intérêt, réduit l'incidence sur la soutenabilité de la dette du pays. Il semble donc justifié d'apporter rapidement ce soutien financier indispensable et très important par l'intermédiaire de la structure très favorable de l'AMF en matière de prêts, compte tenu notamment des limites auxquelles la communauté internationale, et notamment l'UE, fait face pour fournir un gros volume de financement par voie de subventions.

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**

Les évaluations ex post antérieures des précédentes opérations d'AMF en faveur de l'Ukraine ont montré qu'elles étaient généralement très pertinentes en ce qui concerne les objectifs, l'enveloppe financière et les politiques à mener.

Elles ont été déterminantes pour aider l'Ukraine à résoudre ses problèmes de balance des paiements et à mener des réformes structurelles essentielles afin de stabiliser l'économie et de renforcer la soutenabilité de sa position extérieure. Elles ont permis des économies budgétaires et offert des avantages financiers; Elles ont, en outre, servi de catalyseur pour attirer des soutiens financiers supplémentaires et accroître la confiance des investisseurs. L'ensemble de conditions attachées à l'AMF était pleinement coordonné avec le programme du FMI et a eu un effet de renforcement sur le plan politique, qui a contribué à mobiliser les autorités ukrainiennes autour de réformes essentielles, en particulier dans des domaines non couverts par les programmes d'autres donateurs internationaux.

- **Consultation des parties intéressées**

Cette AMF exceptionnelle fait partie intégrante du soutien international à l'Ukraine. Lors de l'élaboration de la présente proposition, les services de la Commission ont consulté le FMI, la Banque mondiale et d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux disposant d'une expertise macrofinancière 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**

Les services de la Commission ont fondé cette proposition sur une analyse approfondie, menée en coopération avec le FMI et les institutions internationales compétentes, des besoins financiers et de la situation macrofinancière plus large de l'Ukraine.

Les services de la Commission ont également engagé des discussions avec leurs homologues au sein des services «risques» des institutions financières internationales ayant des expositions importantes en Ukraine. L'objectif de ces discussions a été de comprendre comment ces institutions assureront et géreront leurs expositions à l'Ukraine. Ces discussions ont révélé dans quelle mesure l'approche institutionnelle de chaque établissement dépend de la manière dont son bilan est exposé à l'incidence des pertes sur les expositions à l'Ukraine. Certains établissements bénéficient de contre-garanties totales ou partielles contre leur exposition ou d'autres formes de sauvegarde (réserves détenues par l'Ukraine auprès du FMI). Du fait qu'elle a financé des prêts d'assistance macrofinancière au moyen de prêts adossés, l'UE se trouve dans la situation unique de devoir assurer un flux régulier et prévisible de paiements à ses investisseurs obligataires selon un calendrier fixe et régulier en cas de défaut de paiement des bénéficiaires des prêts. Afin de pouvoir fournir rapidement, et sur une base budgétaire sûre, la présente AMF supplémentaire en tant que première étape de tout le paquet d'AMF exceptionnelle, l'Union doit appliquer un taux de provisionnement de 70 % à cette exposition supplémentaire envers l'Ukraine.

Conformément aux exigences du règlement financier, les services de la Commission procéderont, au cours de la mise en œuvre de l'assistance à une évaluation opérationnelle des circuits administratifs et financiers de l'Ukraine, afin de s'assurer que les procédures en place pour la gestion des programmes d'aide, y compris l'assistance macrofinancière, offrent des garanties adéquates, compte tenu également des circonstances exceptionnelles liées à la guerre. Cela permettra d'actualiser l'évaluation précédente, qui concluait que les circuits et procédures financiers en Ukraine reposent sur des principes sains et sont donc jugés appropriés aux fins de l'assistance macrofinancière.

- **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. Étant donné le contexte et l'urgence, la présente proposition d'assistance macrofinancière est exemptée de l'obligation de procéder à une analyse d'impact, conformément aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation [SWD(2015) 111 final], parce qu'il est politiquement impératif de répondre rapidement à la situation considérée.

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. La présente AMF contribuera à alléger les besoins de financement à court terme de l'Ukraine dans les circonstances exceptionnelles actuelles. Les exigences déclaratives à convenir dans le protocole d'accord visent à garantir l'efficacité, la transparence et le caractère responsable de l'aide. La présente AMF supplémentaire et la part suivante de l'AMF exceptionnelle devraient s'appuyer sur les réalisations des six programmes d'AMF adoptés depuis 2015, y compris la dernière assistance macrofinancière d'urgence accordée dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et au début de 2022.

La proposition n'était pas accompagnée d'une analyse d'impact. L'application d'un taux de provisionnement de 70 % fait suite à une évaluation approfondie des risques financiers liés à l'encours des engagements.

- **Réglementation affûtée et simplification**

La proposition n'est pas liée à une réglementation affûtée et simplifiée.

- **Droits fondamentaux**

Les pays couverts par la politique européenne de voisinage peuvent prétendre à une assistance macrofinancière. L'octroi de l'assistance macrofinancière est subordonné à la condition préalable que le pays qui peut prétendre à cette assistance respecte les mécanismes démocratiques effectifs – notamment le pluralisme parlementaire et l'état de droit – et garantisse le respect des droits de l'homme.

L'engagement renouvelé en faveur des réformes et la ferme volonté politique des autorités ukrainiennes, ainsi qu'en atteste notamment la bonne exécution des conditions de politique structurelle liées au programme d'AMF d'urgence accordé à l'Ukraine dans le contexte de la COVID-19, dans des domaines aussi essentiels que la justice, la bonne gouvernance, l'état de droit et la lutte contre la corruption, constituent de toute évidence un signal positif. De même, les efforts déployés pour étayer leur demande d'adhésion à l'UE, notamment en fournissant une réponse élaborée à deux questionnaires très complets et détaillés, donnent un signe clair de la volonté des autorités de suivre et de concrétiser les aspirations européennes de l'Ukraine. Depuis l'agression russe, les autorités ukrainiennes ont fait preuve d'un degré impressionnant de résilience et sont restées déterminées à poursuivre ces réformes de manière transparente et conforme aux normes de l'UE. À cet égard, la condition préalable pour bénéficier d'une opération d'AMF est considérée comme remplie actuellement.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Les fonds destinés à cette assistance macrofinancière supplémentaire à l'Ukraine, d'un montant maximal de 1 milliard d'EUR, seront empruntés sur les marchés des capitaux, puis prêtés à l'Ukraine. Un taux de provisionnement élevé de 70 %, nécessaire au regard des risques plus élevés associés à ce prêt, est appliqué, par dérogation à l'article 31, paragraphe 5, troisième alinéa, du règlement (UE) 2021/947. Les provisions correspondantes seront prévues au titre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI), pour un montant total de 700 millions d'EUR (ligne budgétaire 14 02 01 70 «IVCDI – Provisionnement du fonds commun de provisionnement»).

Conformément aux principes de bonne gestion financière, la protection budgétaire offerte par un relèvement du taux de provisionnement à 70 % est nécessaire pour tenir compte des risques plus aigus de pertes sur ce prêt par rapport à l'assistance macrofinancière traditionnellement accordée aux pays confrontés à une crise de leur balance des paiements, qui vient généralement s'ajouter à un programme de décaissement du FMI. Ce niveau de provisionnement permet d'avoir hautement confiance dans le fait que tous les montants dus aux investisseurs qui achèteront les obligations utilisées pour financer le nouveau prêt seront remboursés dans leur intégralité et dans les délais. Un taux de provisionnement plus élevé constitue une réponse appropriée aux pertes comptables sur les éventuels prêts non remboursés à comptabiliser dans le budget de l'UE. En cas de non-paiement par un bénéficiaire, les comptes de l'Union doivent comptabiliser une perte pour le montant total du prêt conformément aux normes financières internationales applicables aux comptes budgétaires de l'Union (IPSAS). Étant donné l'augmentation du taux de provisionnement pour l'assistance macrofinancière au titre de la présente décision, il convient de couvrir la responsabilité financière qui en découle séparément des autres responsabilités financières au titre de la garantie pour l'action extérieure. En particulier, il convient d'utiliser les provisions du fonds commun de provisionnement réservées à la présente assistance macrofinancière uniquement aux fins des engagements financiers découlant de la présente décision, au lieu d'appliquer la règle générale énoncée à l'article 31, paragraphe 6, du règlement (UE)

2021/947, et de ne pas appliquer le taux de provisionnement effectif, au lieu d'appliquer la règle générale énoncée à l'article 213 du règlement financier. En outre, une bonification d'intérêt devrait être exceptionnellement prévue comme décrit ci-dessous, à la charge de l'enveloppe visée à l'article 6, paragraphe 2, point a), premier tiret, du règlement (UE) 2021/947, pour la période couverte par le CFP 2021-27. Les coûts administratifs liés aux emprunts et aux prêts seraient levés et ne seraient donc pas recouvrés auprès de l'Ukraine. Ils seront pris en charge au titre des lignes budgétaires administratives respectives.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

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

À titre de première étape de la mise en œuvre de la totalité de l'AMF exceptionnelle en faveur de l'Ukraine, l'Union européenne met une AMF supplémentaire à la disposition de ce pays au titre de la présente décision, pour un montant total maximal de 1 milliard d'EUR, sous la forme d'un prêt à long terme. Cette assistance, qui devrait être décaissée en un seul versement susceptible d'être scindé en plusieurs tranches, contribuera à couvrir le déficit de financement extérieur résiduel de l'Ukraine en 2022. Ce versement unique interviendrait rapidement après l'approbation de la présente proposition et l'entrée en vigueur du protocole d'accord correspondant, qui définira les exigences déclaratives.

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 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.

• Documents explicatifs (pour les directives)

Sans objet

• Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition

La décision fixe les règles applicables à l'assistance macrofinancière.

L'article 1^{er} présente les principales caractéristiques de cette assistance macrofinancière.

L'article 2 prévoit le respect des conditions politiques préalables nécessaires au versement de l'assistance macrofinancière.

L'article 3 prévoit des exigences clairement définies en matière de rapports et de suivi, qui sont énoncées dans un protocole d'accord.

L'article 4 prévoit les conditions nécessaires au versement de cette assistance macrofinancière exceptionnelle en plusieurs tranches.

L'article 5 présente les règles applicables aux opérations d'emprunt et de prêt.

L'article 6 exige que la Commission européenne procède à une évaluation opérationnelle au cours de la mise en œuvre de l'AMF.

L'article 7 prévoit des règles spécifiques concernant le provisionnement du fonds commun de provisionnement.

L'article 8 dispose que la Commission est assistée d'un comité, conformément aux procédures de comitologie.

L'article 9 expose les obligations de la Commission en matière de rapports devant le Parlement européen et le Conseil au cours de la mise en œuvre de la présente assistance macrofinancière à l'Ukraine.

L'article 10 précise les conditions de l'entrée en vigueur de cette assistance macrofinancière.

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine**

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 ordinaire⁹,
 considérant ce qui suit:

- (1) Un accord d'association entre l'Union et l'Ukraine¹⁰ (ci-après l'«accord d'association»), prévoyant une zone de libre-échange approfondi et complet (ALEAC), est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2017. Étant donné que le Conseil européen du 23 juin a décidé de reconnaître la perspective européenne de l'Ukraine et de lui accorder le statut de pays candidat, il y a lieu de considérer que l'Ukraine peut prétendre à une assistance macrofinancière de l'Union.
- (2) Depuis le printemps 2014, l'Ukraine mène 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 y figurent parmi les principales priorités. La mise en œuvre de ces réformes a été soutenue par six programmes consécutifs d'assistance macrofinancière, au titre desquels l'Ukraine a reçu une assistance sous forme de prêts d'un montant total de 6,2 milliards d'EUR. La toute dernière assistance macrofinancière d'urgence, mise à disposition dans le contexte de l'aggravation des tensions à la frontière de l'Ukraine avec la Russie en application de la directive (UE) 2022/313 du Parlement européen et du Conseil¹¹, a fourni 1,2 milliard d'EUR de prêts à l'Ukraine, versés en deux tranches de 600 millions d'EUR en mars et en mai 2022.
- (3) L'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine, qui a débuté le 24 février 2022, et la guerre menée depuis lors ont entraîné une perte d'accès aux marchés et une chute massive des recettes publiques, tandis que les dépenses publiques visant à faire face à la situation humanitaire et à assurer la continuité des services publics ont sensiblement augmenté. Dans cette situation très incertaine et instable, les meilleures estimations des besoins de financement de l'Ukraine faites par le Fonds monétaire international font état d'un déficit de financement extraordinaire

⁹ Position du Parlement européen du 16 février 2022 (non encore parue au Journal officiel) et décision du Conseil du 21 février 2022.

¹⁰ 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](#)).

¹¹ 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](#)).

d'environ 39 milliards d'USD en 2022, dont environ la moitié pourrait être comblée si le soutien international promis jusqu'à présent était intégralement versé. Cette première assistance macrofinancière que l'Union doit fournir rapidement à l'Ukraine, qui se présente comme une première étape dans la mise en œuvre de l'intégralité de l'AMF exceptionnelle, est considérée, dans les circonstances exceptionnelles du moment, comme une réponse à court terme appropriée aux besoins de financement immédiats et les plus urgents de l'Ukraine ainsi qu'aux risques considérables pesant sur la stabilité macrofinancière du pays. L'assistance macrofinancière de l'Union contribuerait à stabiliser la situation macrofinancière de l'Ukraine et renforcerait la résilience du pays, contribuant ainsi à la soutenabilité de la dette publique de l'Ukraine et à sa capacité à être en mesure, à terme, de rembourser ses obligations financières.

- (4) Le montant de l'assistance macrofinancière de l'Union au titre de la présente décision, compte étant aussi tenu de l'intégralité de la future AMF exceptionnelle, a été déterminé à partir d'une évaluation quantitative des besoins de financement externe résiduels de l'Ukraine, réalisée en coopération avec le Fonds monétaire international et d'autres institutions financières internationales, et tient compte de sa capacité à se financer sur ses ressources propres. La détermination de ce montant tient également compte des contributions financières attendues des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, de la nécessité d'assurer un partage équitable de la charge entre l'Union et les autres bailleurs de fonds, ainsi que du déploiement antérieur des autres instruments de financement extérieur de l'Union en Ukraine et de la valeur ajoutée de la contribution globale de l'Union. Il convient de saluer l'engagement pris par les autorités ukrainiennes de coopérer étroitement avec le FMI pour concevoir et mettre en œuvre des mesures d'urgence à court terme, ainsi que leur intention de travailler avec le FMI sur un programme économique approprié lorsque les conditions le permettront. L'assistance macrofinancière de l'Union devrait viser à maintenir la stabilité et la résilience macrofinancières dans les circonstances de la guerre. La Commission devrait veiller à ce que l'assistance macrofinancière de l'Union soit compatible, juridiquement et sur le fond, avec les grands principes et objectifs des mesures prises dans les différents domaines de l'action extérieure ainsi qu'avec d'autres politiques de l'Union concernées.
- (5) L'assistance macrofinancière de l'Union devrait appuyer la politique extérieure de l'Union à l'égard de l'Ukraine. Il convient que les services de la Commission et le Service européen pour l'action extérieure collaborent étroitement durant toute l'opération d'assistance macrofinancière afin de coordonner la politique extérieure de l'Union et d'assurer sa cohérence.
- (6) L'octroi de l'assistance macrofinancière de l'Union devrait être subordonné à la condition préalable que l'Ukraine respecte des mécanismes démocratiques effectifs – y compris le pluralisme parlementaire – et l'état de droit, et garantisse le respect des droits de l'homme. Les conditions de la guerre en cours, et notamment la loi martiale actuellement d'application, ne devraient pas empiéter sur ces principes, malgré la concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif.
- (7) Afin d'assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union dans le cadre de l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union, 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, des dispositions devraient prévoir que la Commission effectue des vérifications, que la Cour des comptes réalise des audits et que le Parquet européen exerce ses compétences.

- (8) L'assistance macrofinancière supplémentaire de l'Union, qui se présente comme une première étape dans la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière exceptionnelle prévue en faveur de l'Ukraine, devrait être subordonnée à des exigences d'information, à établir dans un protocole d'accord. Les exigences plus strictes d'information devraient viser, dans les circonstances actuelles de la guerre, à garantir l'efficacité, la transparence et la responsabilisation de l'utilisation des fonds. Des conditions liées aux politiques à mener, qui devraient avoir pour but de renforcer la résilience immédiate du pays et la soutenabilité à long terme de sa dette, réduisant ainsi les risques liés au remboursement de ses obligations financières en cours et futures, seront afférentes aux opérations d'AMF futures.
- (9) Afin d'assurer des conditions uniformes d'exécution de la présente décision, il convient de conférer des compétences d'exécution à la Commission. Ces compétences devraient être exercées conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil¹².
- (10) L'assistance macrofinancière d'un montant maximal de 1 milliard d'EUR au titre de la présente décision constitue une responsabilité financière de l'Union dans le cadre du volume global de la garantie pour l'action extérieure.
- (11) Conformément à l'article 210, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil (ci-après le «règlement financier»), les passifs éventuels découlant de garanties budgétaires ou de l'assistance financière qui sont supportés par le budget sont jugés supportables si leurs prévisions d'évolution pluriannuelle sont compatibles avec les limites définies par le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil¹³ fixant le cadre financier pluriannuel prévu à l'article 312, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le plafond des crédits annuels pour paiements énoncé à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2014/335/UE, Euratom du Conseil¹⁴. Afin de permettre à l'Union d'apporter un soutien important à l'Ukraine au moyen d'une assistance macrofinancière d'une manière financièrement sûre, tout en préservant la cote de crédit élevée de l'Union et, partant, sa capacité à fournir un financement efficace dans le cadre de ses politiques intérieures et extérieures, il est essentiel de protéger adéquatement le budget de l'Union contre la concrétisation de ces passifs éventuels et de veiller à ce qu'ils soient financièrement supportables au sens de l'article 210, paragraphe 3, du règlement financier.
- (12) Conformément au principe de bonne gestion financière, il est nécessaire, avant d'octroyer une assistance macrofinancière supplémentaire sous forme de prêts à l'Ukraine, de renforcer la résilience du fonds commun de provisionnement par des moyens proportionnels aux risques découlant des passifs éventuels liés à cette assistance macrofinancière accordée à l'Ukraine. Sans un tel renforcement, le budget de l'Union ne serait pas en mesure, pour des raisons de sécurité financière, de fournir l'assistance au titre de la présente décision qui est requise pour répondre aux besoins de l'Ukraine face à la guerre. Afin de protéger le budget de l'Union, sur la base de

¹² Règlement (UE) n° 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).

¹³ 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).

¹⁴ Décision 2014/335/UE, Euratom du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne (JO L 168 du 7.6.2014, p. 105).

l'évaluation réalisée à l'heure actuelle, la couverture envisagée pour l'intégralité des prêts au titre de cette AMF exceptionnelle d'un montant maximal de 8,8 milliards d'EUR accordés à l'Ukraine, y compris la tranche de 1 milliard d'EUR au titre de la présente décision, devrait s'élever à 70 % de la valeur du prêt.

- (13) Sur cette base, le taux de provisionnement de ce prêt de 1 milliard d'EUR devrait être fixé à 70 % au lieu d'appliquer la règle générale énoncée à l'article 31, paragraphe 5, troisième alinéa, du règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil¹⁵. Le montant correspondant de 700 millions d'EUR devrait être financé à partir de l'enveloppe géographique au titre du règlement (UE) 2021/947. Ce montant devrait être engagé et versé à un compartiment spécialisé du fonds commun de provisionnement au cours de la période allant jusqu'en 2027.
- (14) Étant donné l'augmentation du taux de provisionnement pour la présente tranche de l'assistance macrofinancière, il convient de gérer la responsabilité financière découlant de l'assistance macrofinancière au titre de la présente décision séparément des autres responsabilités financières au titre de la garantie pour l'action extérieure. Il est en outre proposé d'utiliser le provisionnement réservé à cette assistance macrofinancière dans le fonds commun de provisionnement uniquement pour couvrir les responsabilités financières au titre de la présente décision, plutôt que conformément à la règle générale énoncée à l'article 31, paragraphe 6, du règlement (UE) 2021/947. Il convient ensuite d'exclure le provisionnement réservé à cette assistance macrofinancière de l'application du taux de provisionnement effectif mis en œuvre conformément à l'article 213 du règlement financier.
- (15) Étant donné que l'objectif de la présente décision, à savoir fournir une assistance macrofinancière supplémentaire à l'Ukraine en vue de soutenir, notamment, sa résilience économique et sa stabilité, ne peut pas être atteint de manière suffisante par les États membres mais peut, en raison de sa dimension 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, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE). Conformément au principe de proportionnalité énoncé au paragraphe 4 dudit article, la présente décision n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (16) Compte tenu de l'urgence résultant des circonstances exceptionnelles causées par l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie, il s'avère approprié de prévoir une exception au délai de huit semaines visé à l'article 4 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au TUE, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.
- (17) Compte tenu de la situation difficile dans laquelle se trouve l'Ukraine du fait de la guerre d'agression menée par la Russie et afin de la soutenir sur la voie d'une stabilité à long terme, il convient de déroger à l'article 220, paragraphe 5, point e), du règlement financier et de donner à l'Union la possibilité de couvrir les frais d'intérêt

¹⁵ 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 n° 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) n° 480/2009 du Conseil (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 209 du 14.6.2021, p. 1).

exposés en relation avec ce prêt et de renoncer au remboursement des coûts administratifs de la part de l'Ukraine. La bonification d'intérêt devrait être exceptionnellement accordée en tant qu'instrument jugé approprié pour garantir un soutien efficace au sens de l'article 220, paragraphe 1, du règlement financier et être à la charge du budget de l'Union. Pendant la durée du CFP 2021-2027, elle devrait être financée par l'enveloppe visée à l'article 6, paragraphe 2, point a), premier tiret, du règlement (UE) 2021/947. La bonification d'intérêt et le non-recouvrement des coûts administratifs pourraient être sollicités par l'Ukraine chaque année, avant la fin du mois de mars. Afin de permettre une certaine souplesse dans le remboursement du principal, il devrait également être possible de reconduire les emprunts associés contractés au nom de l'Union, par dérogation à l'article 220, paragraphe 2, du règlement financier.

- (18) Eu égard à l'urgence de la situation en Ukraine, la présente décision devrait entrer en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. L'Union met à la disposition de l'Ukraine une assistance macrofinancière d'un montant maximal de 1 000 millions d'EUR (ci-après l'«assistance macrofinancière de l'Union»), conformément au paragraphe 3, en vue de soutenir la stabilité macrofinancière de l'Ukraine. L'assistance macrofinancière de l'Union est fournie à l'Ukraine sous la forme d'un prêt.
2. Pour financer l'assistance macrofinancière de l'Union, la Commission est habilitée, au nom de l'Union, à emprunter les fonds nécessaires sur les marchés des capitaux ou auprès d'établissements financiers et à les prêter à l'Ukraine. Ce prêt a une durée moyenne maximale de 25 ans.
3. L'enveloppe financière visée à l'article 6, paragraphe 2, point a), premier tiret, du règlement (UE) 2021/947 est utilisée pour couvrir les coûts du service des intérêts liés à l'assistance macrofinancière pendant la durée du CFP 2021-2027 au titre de la bonification d'intérêt visée à l'article 5, paragraphe 2, de la présente décision.
4. La Commission gère le versement de l'assistance macrofinancière de l'Union dans le respect des accords ou des conventions conclus entre la Commission et l'Ukraine dans le cadre du protocole d'accord visé à l'article 3, paragraphe 1.
5. La Commission informe régulièrement le Parlement européen et le Conseil de l'évolution de la situation concernant l'assistance macrofinancière de l'Union, y compris les versements de cette assistance, et elle communique à ces institutions, en temps utile, les documents afférents.
6. L'assistance macrofinancière de l'Union est mise à disposition à compter du premier jour suivant la date d'entrée en vigueur du protocole d'accord visé à l'article 3, paragraphe 1, et pendant une période de mise à disposition d'un an.
7. Si, au cours de la période de versement de l'assistance macrofinancière de l'Union, les besoins de financement de l'Ukraine diminuent de manière significative par rapport aux projections initiales, la Commission réduit le montant de l'assistance, suspend cette dernière ou l'annule.

Article 2

1. L'octroi de l'assistance macrofinancière de l'Union est subordonné à la condition préalable que l'Ukraine respecte des mécanismes démocratiques effectifs, y compris 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 fixée au paragraphe 1 pendant toute la durée de l'assistance macrofinancière de l'Union, et en particulier avant les versements, tout en tenant compte des circonstances sur place et des conséquences de l'application de la loi martiale.
3. Les paragraphes 1 et 2 du présent article s'appliquent conformément à la décision 2010/427/UE du Conseil¹⁶.

Article 3

1. La Commission convient avec l'Ukraine d'exigences d'information clairement définies auxquelles l'assistance macrofinancière de l'Union doit être subordonnée. Ces exigences d'information sont énoncées dans un protocole d'accord et adoptées en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 8, paragraphe 2.
2. Les exigences d'information garantissent notamment l'efficacité, la transparence et la responsabilisation dans l'utilisation de l'assistance macrofinancière de l'Union. La Commission assure un suivi régulier de la mise en œuvre de ces exigences d'information.
3. Les modalités financières de l'assistance macrofinancière de l'Union sont fixées dans un accord de prêt à conclure entre la Commission et l'Ukraine.
4. La Commission vérifie périodiquement la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière, et notamment le respect des exigences d'information établies dans le protocole d'accord. La Commission informe le Parlement européen et le Conseil des résultats de cette vérification.

Article 4

1. Sous réserve des exigences visées au paragraphe 3, l'assistance macrofinancière de l'Union est mise à disposition par la Commission en une seule tranche, sous la forme d'un prêt. La Commission décide du calendrier de versement de la tranche. La tranche peut donner lieu à un ou plusieurs versements échelonnés.
2. La Commission décide du versement de la tranche en fonction de l'évaluation qu'elle fait des exigences suivantes:
 - (a) respect de la condition préalable énoncée à l'article 2, paragraphe 1;
 - (b) entrée en vigueur du protocole d'accord, qui prévoit la mise en place d'un système d'établissement de rapports pendant toute la durée du prêt.
3. Lorsqu'il n'est plus satisfait aux exigences énoncées au paragraphe 3, la Commission suspend provisoirement ou annule le versement de l'assistance macrofinancière de

¹⁶ 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).

l'Union, ou prend des mesures appropriées en vertu de l'accord de prêt. En pareils cas, elle informe le Parlement européen et le Conseil des motifs de la suspension ou de l'annulation.

4. L'assistance macrofinancière de l'Union est, en principe, versée à la Banque nationale d'Ukraine. Sous réserve des dispositions qui seront convenues dans le protocole d'accord, et notamment d'une confirmation des besoins de financement budgétaire résiduels, les fonds de l'Union peuvent être versés au ministère des finances de l'Ukraine en tant que bénéficiaire final.

Article 5

1. Les opérations d'emprunt et de prêt sont effectuées conformément à l'article 220 du règlement financier.
2. Par dérogation à l'article 220, paragraphe 5, point e), du règlement financier, l'Union peut prendre en charge des intérêts, en octroyant une bonification d'intérêt, ainsi que les coûts administratifs liés à l'emprunt et au prêt, à l'exclusion des coûts liés au remboursement anticipé du prêt, pour ce qui concerne le prêt relevant de la présente décision.
3. L'Ukraine peut demander la bonification d'intérêt et la prise en charge des coûts administratifs par l'Union avant la fin du mois de mars de chaque année.
4. Si nécessaire, par dérogation à l'article 220, paragraphe 2, du règlement financier, la Commission peut reconduire les emprunts associés contractés au nom de l'Union.
5. La Commission informe le Parlement européen et le Conseil du déroulement des opérations visées aux paragraphes 2 et 3.

Article 6

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

Article 7

1. Pour l'assistance macrofinancière fournie sous la forme d'un prêt au titre de la présente décision, un taux de provisionnement de 70 % s'applique au lieu de la règle générale énoncée à l'article 31, paragraphe 5, troisième alinéa, du règlement (UE) 2021/947.
2. Au lieu de la règle générale énoncée à l'article 31, paragraphe 6, du règlement (UE) 2021/947, les responsabilités financières liées à l'assistance macrofinancière fournie sous la forme d'un prêt au titre de la présente décision sont couvertes séparément des autres responsabilités financières relevant de la garantie pour l'action extérieure, et les provisions constituées dans le fonds commun de provisionnement pour couvrir l'assistance macrofinancière fournie sous la forme d'un prêt au titre de la présente décision servent uniquement à couvrir les responsabilités financières liées à celle-ci.
3. Par dérogation à l'article 213 du règlement financier, le taux de provisionnement effectif ne s'applique pas aux provisions constituées dans le fonds commun de

provisionnement pour couvrir l'assistance macrofinancière fournie sous la forme d'un prêt au titre de la présente décision.

Article 8

1. La Commission est assistée par un comité. Ledit comité est un comité au sens du règlement (UE) n° 182/2011.
2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique.

Article 9

1. Le 30 juin de chaque année au plus tard, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil, dans le cadre de son rapport annuel, une évaluation de la mise en œuvre du chapitre 1 de la présente décision au cours de l'année précédente. Ce rapport:
 - (a) examine les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière de l'Union;
 - (b) évalue la situation et les perspectives économiques de l'Ukraine, ainsi que la mise en œuvre des exigences et conditions visées à l'article 3, paragraphe 1;
 - (c) fait le lien entre les exigences et conditions définies dans le protocole d'accord, la situation macrofinancière actuelle de l'Ukraine et la décision de la Commission de verser la tranche de l'assistance macrofinancière de l'Union.
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 de l'assistance macrofinancière déjà octroyée par l'Union et la mesure dans laquelle elle a atteint ses objectifs.

Article 10

La présente décision entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
La présidente

Par le Conseil
Le président

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil accordant une assistance macrofinancière à l'Ukraine

1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) dans la structure ABM/ABB¹⁷

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

Activité(s): Affaires économiques et financières internationales

1.3. La proposition/l'initiative porte sur:

☐ une action nouvelle

☐ une action nouvelle suite à un projet pilote/une action préparatoire¹⁸

☐ 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

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

1.4.2. Objectif(s) spécifique(s)

Objectif spécifique n°

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

Activité(s) ABM/ABB concernée(s)

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

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

b) soutenir le processus d'élargissement et la mise en œuvre des politiques européennes d'élargissement et de voisinage de l'UE, ainsi que les priorités de l'Union auprès des partenaires, par la réalisation d'analyses économiques et la fourniture d'évaluations et de conseils.

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.

¹⁷ ABM: activity-based management (gestion par activité); ABB: activity-based budgeting (établissement du budget par activité).

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

- Apporter une assistance macrofinancière à l'Ukraine en vue de soutenir sa résilience économique et sa stabilité dans les circonstances de la guerre.
- Contribuer à couvrir les besoins de financement extérieur de l'Ukraine pour 2022 dans le contexte d'une détérioration importante de sa balance des paiements causée par l'invasion non provoquée et injustifiée de l'Ukraine par la Russie.
- Réduire les besoins de financement budgétaire du partenaire.
- Appuyer des réformes structurelles destinées à perfectionner la gestion macroéconomique globale, à renforcer la gouvernance économique et la transparence et à améliorer les conditions propices à une croissance durable.

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.

La proposition de décision législative prévoit la présentation au Conseil et au Parlement européen d'un rapport annuel sur l'AMF contenant une évaluation de l'exécution de cette opération. Une évaluation ex post indépendante de l'assistance macrofinancière sera réalisée dans les deux ans qui suivent le décaissement de la dernière tranche.

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 conditions politiques préalables énumérées dans un protocole d'accord entre la Commission et les autorités ukrainiennes. Il est prévu que l'assistance soit versée en une seule fois. Ce versement interviendrait rapidement après l'approbation de la présente proposition et l'entrée en vigueur du protocole d'accord correspondant.

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 d'un protocole d'accord fixant des 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 d'assistance macrofinancière à l'Ukraine, d'un montant maximal de 1 milliard d'EUR, fait suite à la décision (UE) 2022/313 portant attribution d'une assistance macrofinancière à l'Ukraine d'un montant de 1,2 milliard d'EUR sous forme de prêts, intégralement décaissée en deux tranches en mars et mai 2022. Cette AMF renforce également les actions de l'Union en faveur d'un soutien humanitaire, économique et de défense direct, ainsi que les initiatives de l'Union visant à coordonner des actions multilatérales, telles qu'«Agir pour l'Ukraine». De par sa nature même, l'AMF est également un catalyseur de réformes qui renforcent la résilience à court terme du pays et sont également propices à une plus grande stabilité à long terme. Ces résultats attendus sont particulièrement importants pour l'Ukraine en ce moment critique.

La fourniture d'un soutien supplémentaire à l'Ukraine sous la forme de prêts, à ce stade, peut aider les autorités ukrainiennes à surmonter les problèmes de financement immédiats et les plus pressants découlant de la conduite de la guerre. De plus, en aidant les autorités à maintenir un environnement macrofinancier stable, l'AMF proposée renforcera la valeur ajoutée de l'engagement global de l'UE en Ukraine et améliorera l'efficacité des autres formes d'assistance financière accordée par l'UE à ce pays, y compris l'appui budgétaire et les subventions accordés par l'intermédiaire des instruments financiers extérieurs au titre de l'actuel cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027.

Le financement de projets ou l'assistance technique ne seraient ni appropriés ni suffisants pour atteindre les objectifs macrofinanciers plus larges de cette AMF exceptionnelle. La principale valeur ajoutée de l'AMF 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. En contribuant à assurer un cadre global approprié, l'assistance macrofinancière peut accroître l'efficacité des mesures qui, en Ukraine, sont financées par d'autres instruments financiers plus ciblés de l'UE.

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 antérieures des précédentes opérations d'AMF en faveur de l'Ukraine ont montré qu'elles étaient généralement très pertinentes en ce qui concerne les objectifs, l'enveloppe financière et les politiques à mener.

Elles ont été déterminantes pour aider l'Ukraine à résoudre ses problèmes de balance des paiements et à mener des réformes structurelles essentielles afin de stabiliser l'économie et de renforcer la soutenabilité de sa position extérieure. Elles ont permis des économies budgétaires et offert des avantages financiers; Elles ont, en outre, servi de catalyseur pour attirer des soutiens financiers supplémentaires et accroître la confiance des investisseurs. L'ensemble de conditions attachées à l'AMF était pleinement coordonné avec le programme

du FMI et a eu un effet de renforcement sur le plan politique, qui a contribué à mobiliser les autorités ukrainiennes autour de réformes essentielles, en particulier dans des domaines non couverts par les programmes d'autres donateurs internationaux.

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

En principe, les provisions destinées à couvrir l'assistance macrofinancière au titre du CFP 2021-2027 sont constituées à un taux de 9 % et versées au fonds commun de provisionnement institué en vertu de l'article 212 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil.

Conformément au principe de bonne gestion financière et compte tenu de l'exposition au risque actuellement estimée, il est nécessaire de couvrir ces expositions supplémentaires envers l'Ukraine à un taux de provisionnement de 70 % dans le cadre du budget de l'Union.

En outre, compte tenu de la situation difficile de l'Ukraine et pour l'aider sur sa trajectoire vers la stabilité à long terme, l'Union devrait avoir la possibilité de couvrir les charges d'intérêts et d'exonérer l'Ukraine des coûts administratifs. La bonification d'intérêt devrait être financée par l'enveloppe financière visée à l'article 6, paragraphe 2, point a), premier tiret, du règlement (UE) 2021/947 pour la période 2023-2027.

Synergies éventuelles avec d'autres instruments appropriés

L'UE est l'un des principaux bailleurs de fonds de l'Ukraine, soutenant les réformes économiques, structurelles et institutionnelles du pays, ainsi que sa société civile. La fourniture d'un soutien supplémentaire à l'Ukraine sous la forme d'un prêt, à ce stade, peut aider les autorités ukrainiennes à surmonter les importants problèmes de financement découlant de la conduite de la guerre. De plus, en aidant les autorités à maintenir un environnement macrofinancier stable, l'AMF proposée renforcera la valeur ajoutée de l'engagement global de l'UE en Ukraine et améliorera l'efficacité des autres formes d'assistance financière accordée par l'UE à ce pays, y compris l'appui budgétaire et les subventions accordés par l'intermédiaire des instruments financiers extérieurs au titre de l'actuel cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027. L'AMF proposée fait également partie d'une plus large initiative d'aide et de reconstruction de l'UE en faveur de l'Ukraine et fait partie intégrante du soutien international global à l'Ukraine¹⁹.

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

¹⁹ Tel que présenté dans la communication de la Commission du 18 mai, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0233&from=FR>.

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

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

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 de AAAA jusqu'en AAAA pour les crédits d'engagement et de AAAA jusqu'en AAAA pour les crédits de paiement.

☐ 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;
- ☐ 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».*

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>

2. MESURES DE GESTION

2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu

Préciser la fréquence et les conditions de ces dispositions.

Les actions à financer au titre de la présente décision seront mises en œuvre en gestion directe par la Commission, au siège.

Cette assistance est de nature macroéconomique. 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.

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 décision seront mises en œuvre en gestion directe par la Commission, au siège.

Les versements de l'AMF sont subordonnés à des évaluations concluantes ainsi qu'au respect de conditions politiques préalables afférentes à l'opération. Le respect de ces conditions fait l'objet d'un suivi attentif de la part de la Commission.

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

Risques identifiés

Cette opération d'AMF 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 négative supplémentaire sur la stabilité macroéconomique de l'Ukraine, ce qui aurait une incidence négative sur le versement et/ou le remboursement de l'AMF proposée.

Le risque existe que l'AMF puisse être utilisée de manière frauduleuse. L'AMF 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 de l'AMF qu'il est proposé de lui accorder sous forme de prêt (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.

Systèmes de contrôle interne

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

Au cours de la mise en œuvre, la Commission vérifiera périodiquement les déclarations du partenaire. Le paiement est soumis (1) à un suivi par le personnel de la DG ECFIN et (2) à la procédure de contrôle normale prévue par le circuit financier (modèle 2) utilisé par la DG ECFIN. Les décaissements des opérations d'AMF peuvent être soumis à des vérifications ex post indépendantes supplémentaires (documentaires et/ou sur place) par les agents de l'équipe de contrôle ex post de la DG. De telles vérifications peuvent aussi être réalisées à la demande de l'ordonnateur subdélégué compétent. Des interruptions et suspensions des paiements, des corrections financières (par la Commission) et des récupérations peuvent être pratiquées si nécessaire (cela ne s'est jamais produit) et sont expressément prévues dans les conventions de financement conclues avec les 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 au titre de l'AMF. Aucun cas de fraude, de corruption ou d'activité illégale n'a jamais été signalé. Les opérations d'AMF obéissent à une logique d'intervention claire, qui permet à la Commission d'évaluer leur impact. Ces contrôles permettent la confirmation des assurances obtenues et de la réalisation des objectifs et priorités politiques.

2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

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:

Premièrement, l'accord de prêt prévoira un ensemble de dispositions en matière d'inspections, de prévention des fraudes, d'audit et de recouvrement des fonds en cas de fraude ou de corruption. Il est 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. Les fonds seront par ailleurs versés sur un compte spécial de la Banque nationale d'Ukraine.

En outre, conformément aux exigences du règlement financier, les services de la Commission procéderont à une évaluation opérationnelle des circuits administratifs et financiers de l'Ukraine, afin de s'assurer que les procédures en place pour la gestion des programmes d'aide, y compris l'assistance macrofinancière, offraient des garanties adéquates. L'évaluation précédente a été effectuée en juin 2020 et couvre des domaines tels que l'élaboration et l'exécution du budget, le contrôle interne des finances publiques, l'audit interne et externe, les marchés publics, la gestion de la trésorerie et de la dette publique, ainsi que l'indépendance de la banque centrale. La Commission procédera à une deuxième évaluation opérationnelle au cours de la mise en œuvre de l'opération d'AMF exceptionnelle proposée.

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

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)

- Lignes budgétaires existantes

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

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
	Numéro	CD/CND ²¹	de pays AELE ²²	de pays candidats ²³	de pays tiers	au sens de l'article 21, paragraphe 2, point b), du règlement financier
6	14 02 01 11 «Voisinage oriental»	CD	NON	NON	NON	NON
6	14 02 01 70 «IVCDCI — L'Europe dans le monde — Provisionnement du fonds commun de provisionnement»	CD	NON	NON	NON	NON

- Nouvelles lignes budgétaires dont la création est demandée – Sans objet

²¹ CD = crédits dissociés / CND = crédits non dissociés.

²² AELE: Association européenne de libre-échange.

²³ Pays candidats et, le cas échéant, pays candidats potentiels des Balkans occidentaux.

3.2. Incidence financière estimée de la proposition sur les crédits

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

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

En Mio EUR (à la 3e décimale)

Rubrique du cadre financier pluriannuel	6	Rubrique 6 — «Voisinage et le monde»
--	----------	---

DG: NEAR			Année 2021	Année 2022	Année 2023	Année 2024	Année 2025	Année 2026	Année 2027	TOTAL
□ Crédits opérationnels										
Ligne budgétaire ²⁴ 14 02 01 11 «Voisinage oriental» ²⁵	Engagements	(1a)			20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	100,0
	Paiements	(2 a)			20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	100,0
DG: ECFIN			Année 2021	Année 2022	Année 2023	Année 2024	Année 2025	Année 2026	Année 2027	TOTAL
Ligne budgétaire 14 02 01 70 «IVCDCI — Provisionnement du fonds commun de provisionnement» ²⁶	Engagements	(1b)	27,3	125,0	162,6	32,5	143,4	143,4	65,8	700,0

²⁴ Selon la nomenclature budgétaire officielle.

²⁵ À renforcer à partir de la réserve pour les défis et priorités émergents de l'IVCDCI, ligne budgétaire 14 02 04.

²⁶ Montant du provisionnement pour les prêts AMF (9 %) à engager et à verser au fonds commun de provisionnement au cours de la période 2021-2027, sous réserve de l'adoption des budgets annuels.

	Palements	(2b)				81,2	100,0	300,0	218,8	700,0
Crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques ²⁷										
Ligne budgétaire 14.20.03.01 Subventions au titre de l'AMF	Engagements	(1c)		0,1			0,15			0,25
	Palements	(2c)		0,1			0,15			0,25
TOTAL des crédits pour la DG ECFIN	Engagements	=1b + 1c	27,3	125,1	162,6	32,5	143,5	143,4	65,8	700,25
	Palements	=2b + 2c		0,1		81,2	100,1	300,0	218,8	700,25

□ TOTAL des crédits opérationnels (NEAR +ECFIN)	Engagements	(3)	27,3	125,1	182,6	52,5	163,5	163,4	85,8	800,25
	Palements	(4)		0,1	20,0	101,2	120,1	320,0	238,8	800,25
□ TOTAL des crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques		(5)								
TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 6 du cadre financier pluriannuel	Engagements	= 3+ 5	27,3	125,1	182,6	52,5	163,5	163,4	85,8	800,25
	Palements	= 4+ 5		0,1	20,0	101,2	120,2	320,0	238,8	800,25

²⁷ Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

Rubrique du cadre financier pluriannuel	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 2022	Année 2023	Année 2024	Année 2025	Année 2026	Année 2027	TOTAL
DG: ECFIN								
☐ Ressources humaines		0,848	0,424	0,424	0,072	0,072	0,072	1,912
☐ Autres dépenses administratives		-	0,06	-	-	-	-	0,06
TOTAL DG ECFIN	Crédits	0,848	0,484	0,424	0,072	0,072	0,072	1,972

TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel	(Total engagements = Total paiements)	0,848	0,434	0,424	0,072	0,072	0,072	1,972
--	--	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

En Mio EUR (à la 3e décimale)

		Année 2021	Année 2022	Année 2023	Année 2024	Année 2025	Année 2026	Année 2027	TOTAL
TOTAL des crédits pour les RUBRIQUES 1 à 7 du cadre financier pluriannuel	Engagements	27,3	125,948	183,084	52,924	163,572	163,472	85,872	802,172
	Paiements		0,948	20,484	101,624	120,172	320,072	238,872	802,172

3.2.2. Estimation des réalisations financées avec des crédits opérationnels

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

Indiquer les objectifs et les réalisations ☐			Année 2022		Année 2023		Année 2024		Année 2025		Année 2026		Année 2027		TOTAL			
	RÉALISATIONS (outputs)																	
	Type ²⁸	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre total	Coût total	
OBJECTIF SPÉCIFIQUE n° 1 ²⁹ ...																		
- Réalisation	Versements de subventions						20,0		20,0		20,0		20,0		20,0		100,0	
- Réalisation	Provisionnement de la garantie pour		700,0														700,0	
- Réalisation	Évaluation opérationnelle	1	0,1													1	0,1	
- Réalisation	Évaluation ex post							1	0,15							1	0,15	
Sous-total objectif spécifique n° 1				700,1				20,0	1	20,15		20,0		20,0		20,0		800,25

²⁸ Les réalisations se réfèrent aux produits et services qui seront fournis (par exemple: nombre d'échanges d'étudiants financés, nombre de km de routes construites, etc.).

²⁹ Tel que décrit dans la partie 1.4.2. «Objectif(s) spécifique(s)...

TOTAL		700,1				20,0	1	20,15		20,0		20,0		20,0		800,25
-------	--	-------	--	--	--	------	---	-------	--	------	--	------	--	------	--	--------

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

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

En Mio EUR (à la 3e décimale)

	Année 2022	Année 2023	Année 2024	Année 2025	Année 2026	Année 2027	TOTAL
--	------------	------------	------------	------------	------------	------------	-------

RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel							
Ressources humaines	0,848	0,424	0,424	0,072	0,072	0,072	1,912
Autres dépenses administratives	-	0,06	-	-	-	-	0,06
Sous-total RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel	0,848	0,484	0,424	0,072	0,072	0,072	1,972

Hors RUBRIQUE 7³⁰ du cadre financier pluriannuel							
Ressources humaines							
Autres dépenses de nature administrative							
Sous-total hors RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel							

TOTAL	0,848	0,484	0,424	0,072	0,072	0,072	1,972
--------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------------

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.

³⁰ Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

3.2.3.1. Besoins estimés en ressources humaines

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

Estimation à exprimer en équivalents temps plein

	Année 2022	Année 2023	Année 2024	Année 2025	Année 2026	Année 2027	TOTAL
☐ Emplois du tableau des effectifs (fonctionnaires et agents temporaires)							
20 01 02 01 (au siège et dans les bureaux de représentation de la Commission)	5,4	2,7	2,7	0,45	0,45	0,45	12,15
20 01 02 03 (Délégations)							
01 01 01 01 (recherche indirecte)							
01 01 01 11 (recherche directe)							
Autres lignes budgétaires (à préciser)							
☐ Personnel externe (en équivalents temps plein: ETP) ³¹							
20 02 01 (AC, END, INT de l'enveloppe globale)							
20 02 03 (AC, AL, END, INT et JPD dans les délégations)							
XX 01 xx yy zz ³²	- 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 préciser)							
TOTAL	5,4	2,7	2,7	0,45	0,45	0,45	12,15

XX est le domaine politique ou le titre concerné.

Les besoins en ressources humaines seront couverts par les effectifs de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés le cas échéant par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

Description des tâches à effectuer:

Fonctionnaires et agents temporaires	Directeur de la direction D: superviser et gérer l'opération, assurer la liaison avec le Conseil et le Parlement pour l'adoption de la décision et l'approbation du protocole d'accord, négocier le protocole d'accord avec les autorités ukrainiennes, examiner des rapports, diriger des missions et évaluer les progrès concernant le respect des conditions attachées à l'assistance. Chef d'unité/chef d'unité adjoint de la direction D: aider le directeur à gérer l'opération, à assurer la liaison avec le Conseil et le Parlement pour l'adoption de la décision et l'approbation du protocole d'accord, à négocier le protocole d'accord et la convention de prêt avec les autorités ukrainiennes (avec la DG Budget), à examiner des rapports et à évaluer les progrès concernant le respect des conditions attachées à l'assistance. Analystes de données économiques, secteur AMF (direction D): préparer la décision et le protocole d'accord, assurer la liaison avec les autorités et les institutions financières internationales, diriger des missions de contrôle, préparer les rapports des services de
--------------------------------------	---

³¹ AC = agent contractuel; AL = agent local; END = expert national détaché; INT = intérimaire; JPD = jeune professionnel en délégation.

³² Sous-plafond de personnel externe financé sur crédits opérationnels (anciennes lignes «BA»).

	la Commission et les procédures de la Commission liées à la gestion de l'assistance, assurer la liaison avec des experts externes pour l'évaluation opérationnelle et l'évaluation ex post. DG Budget (unités E1, E3 sous la supervision du directeur): Élaborer la convention de prêt, la négocier avec les autorités de l'Ukraine et la faire approuver par les services compétents de la Commission et signer par les deux parties. Assurer le suivi de l'entrée en vigueur de la convention de prêt. Élaborer la ou les décisions de la Commission relatives à l'opération ou aux opérations d'emprunt, assurer le suivi de la présentation de la ou des demandes de fonds, choisir les banques, préparer et exécuter la ou les opérations de financement et décaisser les fonds en faveur de l'Ukraine. Exercer les fonctions d'arrière-guichet pour assurer le suivi du remboursement du ou des prêts. Préparer les rapports correspondants portant sur ces activités.
Personnel externe	-

3.2.4. *Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel*

La proposition/l'initiative:

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

3.2.5. *Participation de tiers au financement*

La proposition/l'initiative:

- ☐ ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties

3.3. Incidence estimée sur les recettes

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