



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 10 décembre 2022
(OR. en)

Dossier interinstitutionnel:
2022/0371 (COD)

15727/1/22
REV 1

ECOFIN 1291
RELEX 1682
NIS 35
FIN 1312
COEST 893
CODEC 1944
PARLNAT 188

ACTES LÉGISLATIFS ET AUTRES INSTRUMENTS

Objet: Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption du
RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant
un instrument de soutien à l'Ukraine pour 2023 (assistance
macrofinancière +)
- Adopté par le Conseil le 10 décembre 2022

RÈGLEMENT (UE) .../...
DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

du ...

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 ordinaire¹,

¹ Position du Parlement européen du 24 novembre 2022 (non encore parue au Journal officiel) et position du Conseil en première lecture du 10 décembre 2022 (non encore parue au Journal officiel). Position du Parlement européen du ... (non encore parue au Journal officiel).

considérant ce qui suit:

- (1) Un accord d'association entre l'Union et l'Ukraine¹, prévoyant une zone de libre-échange approfondi et complet, est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2017.
- (2) Depuis 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 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 reçu 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 Conseil², 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.

¹ 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).

² 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).

- (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 Conseil¹, a apporté un soutien rapide et urgent au budget ukrainien et a été intégralement versée en deux tranches, le 1^{er} et le 2 août 2022. Cette assistance constituait la première étape de la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière exceptionnelle d'un montant maximal de 9 milliards d'euros prévue en faveur de l'Ukraine, annoncée par la 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 du Parlement européen et du Conseil² a constitué une nouvelle étape de la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union prévue. Elle a établi les bases qui permettront l'octroi à l'Ukraine d'un montant supplémentaire maximal de 5 milliards d'euros 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 versés avant la fin de 2022.

¹ 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).

² 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 n° 466/2014/UE, et modifiant la décision (UE) 2022/1201 (JO L 245 du 22.9.2022, p. 1).

- (6) La guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Russie contre l'Ukraine depuis le 24 février 2022 a entraîné, pour l'Ukraine, une perte d'accès aux marchés financiers et une chute significative 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 (FMI) pendant l'été 2022 faisaient état d'un déficit de financement extraordinaire d'environ 39 milliards de dollars des États-Unis en 2022, dont environ la moitié pourrait être comblée grâce au soutien international. 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 aux risques considérables pesant sur la stabilité macrofinancière de l'Ukraine. Le montant supplémentaire maximal de 5 milliards d'euros d'assistance macrofinancière exceptionnelle au titre de ladite décision devait favoriser la stabilisation macrofinancière de l'Ukraine, renforcer la résilience immédiate du pays et conforter sa capacité de redressement, contribuant ainsi à la soutenabilité de la dette publique de l'Ukraine et à sa capacité à être en mesure, à terme, d'honorer ses obligations financières.

- (7) Depuis le début de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, l'Union, ses États membres et les institutions financières européennes ont mobilisé 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, à hauteur de 12,4 milliards d'euros, y compris l'assistance macrofinancière exceptionnelle et le soutien de la Banque européenne d'investissement et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, entièrement ou partiellement garantis par le budget de l'Union, ainsi que le soutien financier supplémentaire fourni par les États membres, à hauteur de 7,3 milliards d'euros.
- (8) En outre, le Conseil a décidé de mesures d'assistance aux forces armées ukrainiennes au titre de la facilité européenne pour la paix, à hauteur de 3,1 milliards d'euros au titre de la décision (PESC) 2021/509 du Conseil¹, 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 au titre de la décision (PESC) 2022/1968 du Conseil². L'Union et ses États membres ont également fourni, par l'intermédiaire du mécanisme de protection civile de l'Union, au titre du règlement (UE) 2021/836 du Parlement européen et du Conseil³, une aide d'urgence en nature sans précédent, qui constitue la plus grande opération d'urgence depuis la création dudit mécanisme et achemine des millions d'articles de première nécessité vers l'Ukraine et la région.

¹ Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528 (JO L 102 du 24.3.2021, p. 14).

² Décision (PESC) 2022/1968 du Conseil du 17 octobre 2022 relative à une mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine) (JO L 270 du 18.10.2022, p. 85).

³ Règlement (UE) 2021/836 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union (JO L 185 du 26.5.2021, p. 1).

- (9) Le Conseil européen du 23 juin 2022 a décidé d'accorder à l'Ukraine le statut de pays candidat. Le maintien d'un soutien solide à l'Ukraine est une priorité majeure pour l'Union. Compte tenu des dommages colossaux que la guerre d'agression menée par la Russie inflige à l'économie, aux citoyens et aux entreprises ukrainiens, le maintien d'un soutien solide à l'Ukraine requiert une approche collective organisée, définie dans l'instrument de soutien de l'Union en faveur de l'Ukraine (assistance macrofinancière +) établi par le présent règlement (ci-après dénommé "instrument").
- (10) La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine représente une menace géopolitique stratégique pour l'Union dans son ensemble et exige des États membres qu'ils restent 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 future reconstruction.
- (11) L'objectif général de l'instrument est de 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, un soutien financier à court terme, assorti de conditions très favorables, au budget de l'État de l'Ukraine, y compris le financement de la réhabilitation et d'apporter 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 d'atteindre l'objectif général de l'instrument, l'assistance devrait être fournie en vue de favoriser la stabilité macrofinancière en Ukraine et d'alléger les contraintes de financement externe de l'Ukraine. La Commission devrait mettre en œuvre le soutien au titre de l'instrument 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'un soutien 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 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 future reconstruction d'après-guerre et la première phase préparatoire du processus de préadhésion, y compris le renforcement des institutions ukrainiennes, la réforme de l'administration publique et l'amélioration de son efficacité ainsi que de 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'en assurer la cohérence. Le soutien fourni à l'Ukraine au titre de l'instrument continuera 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 également compte des contributions financières attendues des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, 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.
- (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, établi par le règlement (EU) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil¹, et d'opérations d'aide humanitaire au titre du règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil².

¹ Règlement (EU) 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 (JO L 209 du 14.6.2021, p. 1).

² Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire (JO L 163 du 2.7.1996, p. 1).

- (17) Il convient que le présent règlement fixe les ressources disponibles pour l'instrument pour la période allant du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023, les versements pouvant intervenir jusqu'au 31 mars 2024. Un montant maximal de 18 milliards d'euros devrait être mis à disposition sous forme de prêts. En outre, pour la période allant du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2027, le présent règlement devrait prévoir une bonification d'intérêt. Afin de garantir la couverture des frais d'intérêt exposés 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 présent règlement devrait prévoir la possibilité, pour les États membres, de mettre à disposition des ressources supplémentaires sous forme de recettes affectées externes, dont la mise en œuvre relèverait du protocole d'accord de l'instrument. Cette possibilité de contribution supplémentaire devrait également être accordée aux pays tiers et aux tiers intéressés, 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 Conseil¹ (ci-après dénommé "règlement financier"). Afin de favoriser les synergies et les complémentarités, il convient de permettre que ces contributions supplémentaires des États membres, de pays tiers et de tiers intéressés puissent aussi être mises à la disposition des programmes établis en vertu des règlements (UE) 2021/947 et (CE) n° 1257/96 pour financer des mesures concourant à la réalisation des objectifs de l'instrument.

¹ 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) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

- (19) Les contributions volontaires des États membres devraient être irrévocables, inconditionnelles et à la demande. À cette fin, les États membres devraient conclure avec la Commission une convention de contribution au sens de l'article 22, paragraphe 2, du règlement financier. Cette convention de contribution devrait couvrir la contribution à la bonification d'intérêt ainsi que toute contribution supplémentaire que l'État membre souhaiterait apporter.
- (20) La mise à disposition du soutien au titre de l'instrument devrait être subordonnée à la condition préalable que l'Ukraine continue de respecter des mécanismes démocratiques effectifs et ses institutions, y compris le pluralisme parlementaire, et l'état de droit, et qu'elle garantisse le respect des droits de l'homme.
- (21) Le soutien au titre de l'instrument devrait être lié à des conditions politiques énoncées dans un protocole d'accord. Ces conditions devraient également inclure des engagements à renforcer les performances et la résilience économiques du pays, 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 politiques devraient être complétées par des exigences d'information strictes, visant à garantir une utilisation efficace, transparente et responsable des fonds.

- (23) Compte tenu de la situation en Ukraine, il convient de prévoir un réexamen à mi-parcours du protocole d'accord.
- (24) Le soutien au titre de l'instrument devrait être décaissé sous réserve du respect de la condition préalable, d'une mise en œuvre satisfaisante et de progrès dans la mise en œuvre des conditions politiques.
- (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, lesdits besoins diminuent significativement au cours de la période de versement du soutien 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) Dans le contexte des besoins de financement urgents de l'Ukraine, il convient d'organiser l'assistance financière dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée prévue à l'article 220 *bis* du règlement financier et établie dans celui-ci comme une méthode de financement unique, laquelle devrait renforcer la liquidité des obligations de l'Union ainsi que l'attractivité et la rentabilité de l'émission de titres de l'Union.

- (27) 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 soutenir l'Ukraine 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 de ne pas faire débiter le remboursement du principal avant 2033. Il y a lieu également 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 et de renoncer au remboursement des coûts administratifs autrement supportés par l'Ukraine. La bonification d'intérêt devrait être accordée en tant qu'instrument jugé approprié pour garantir un soutien efficace au titre de l'instrument, au sens de l'article 220, paragraphe 1, du règlement financier. Il devrait être financé par des contributions volontaires supplémentaires des États membres et être mis à disposition progressivement, à mesure de l'entrée en vigueur des accords conclus avec les États membres.
- (28) L'Ukraine devrait pouvoir solliciter la bonification d'intérêt et le non-recouvrement des coûts administratifs 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. Le soutien au titre de l'instrument devrait constituer une assistance financière au sens de l'article 220, paragraphe 1, du règlement financier. 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 de l'instrument et, par dérogation à l'article 211, paragraphe 1, du règlement financier, aucun taux de provisionnement en pourcentage du montant visé à l'article 4, paragraphe 1, du présent règlement, ne devrait être fixé.
- (30) Le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil¹ ne permet pas à l'heure actuelle de couvrir la responsabilité financière découlant des prêts au titre de l'instrument. En attendant son éventuelle modification, qui permettrait, à titre de garantie, la mobilisation de ressources budgétaires au-delà des plafonds du cadre financier pluriannuel (CFP) et dans la limite des plafonds visés à l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil², il convient de rechercher une autre solution permettant de dégager des ressources supplémentaires.

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

² 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).

- (31) Les contributions volontaires des États membres sous la forme de garanties ont été identifiées comme un outil approprié pour fournir la protection permettant les opérations d'emprunt et de prêt au titre du présent règlement. Les garanties des États membres devraient constituer un garde-fou approprié assurant la capacité de l'Union à rembourser les emprunts permettant de financer les prêts au titre de l'instrument.
- (32) Les garanties fournies par les États membres devraient couvrir le soutien au titre de l'instrument sous la forme de prêts d'un montant maximal de 18 000 000 000 EUR. Il importe que les États membres achèvent les procédures nationales applicables pour fournir les garanties de toute urgence. Compte tenu de l'urgence de la situation, il convient que le temps nécessaire à l'achèvement de ces procédures ne retarde pas le versement à l'Ukraine du soutien financier requis sous la forme de prêts au titre du présent règlement. Parallèlement, le soutien financier au titre de l'instrument sous la forme de prêts devrait être mis à disposition progressivement, à mesure de l'entrée en vigueur des garanties fournies par les États membres. Conformément aux principes de bonne gestion financière et de prudence, il convient que la Commission mette en place les prêts en tenant dûment compte de son degré de solvabilité. Toutefois, il convient que le soutien soit disponible à hauteur de l'intégralité du montant maximal de 18 000 000 000 EUR à compter de la date d'application d'une modification du règlement (UE, Euratom) 2020/2093, ou de son successeur, qui prévoit une garantie des prêts au titre de l'instrument dans le cadre du budget de l'Union au-delà des plafonds du CFP et dans la limite des plafonds visés à l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053.

- (33) Les garanties des États membres devraient être irrévocables, inconditionnelles et à la demande. Ces garanties devraient assurer la capacité de l'Union à rembourser les fonds empruntés sur les marchés des capitaux ou auprès d'établissements financiers. Les garanties devraient cesser d'être appelables à compter de la date d'application d'une modification du règlement (UE, Euratom) 2020/2093, ou de son successeur, qui prévoit une garantie des prêts au titre de l'instrument dans le cadre du budget de l'Union au-delà des plafonds du CFP et dans la limite des plafonds visés à l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053. Les garanties devraient être appelées au cas où l'Union n'aurait pas reçu de l'Ukraine un paiement en temps voulu à l'égard des prêts au titre de l'instrument, y compris, en particulier, en cas de modification d'un échéancier de paiement pour quelque raison que ce soit, ainsi qu'en cas de défaut de paiement prévu et imprévu.
- (34) Par dérogation à l'article 211, paragraphe 4, point c), du règlement financier, il convient que les montants recouvrés dans le cadre des accords de prêt relatifs aux prêts accordés au titre de l'instrument soient remboursés aux États membres qui ont honoré les appels à garantie.

- (35) Avant d'appeler les garanties fournies par les États membres, la Commission devrait, à sa seule discrétion et sous sa seule responsabilité en tant qu'institution de l'Union chargée de l'exécution du budget général de l'Union conformément à l'article 317 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, examiner toutes les mesures disponibles dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée prévue à l'article 220 *bis* du règlement financier, dans le respect des limites fixées dans le présent règlement. Dans l'appel aux garanties concerné, la Commission devrait informer les États membres de l'examen, le cas échéant.
- (36) La part relative des contributions de chaque État membre (clé de contribution) au montant global garanti devrait correspondre aux parts relatives des États membres dans le revenu national brut (RNB) total de l'Union. Les appels à garantie devraient être effectués au prorata et en appliquant cette clé de contribution. Jusqu'à l'entrée en vigueur de tous les accords de garantie entre la Commission et les États membres, il convient d'adapter la clé de contribution proportionnellement, à titre temporaire.

- (37) Il convient que la Commission et l'Ukraine concluent un contrat de prêt pour le soutien fourni sous forme de prêts, dans le cadre des conditions énoncées dans le protocole d'accord. Afin d'assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union dans le cadre du soutien au titre de l'instrument, l'Ukraine devrait prendre des mesures concernant la prévention et la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre irrégularité en relation avec ce soutien. En outre, il convient de prévoir dans le contrat de prêt et dans la convention de financement la possibilité pour la Commission d'effectuer des vérifications, pour la Cour des comptes de réaliser des audits et pour le Parquet européen d'exercer ses compétences, conformément aux articles 129 et 220 du règlement financier.
- (38) Étant donné que l'objectif du présent règlement, à savoir contribuer à combler le déficit de financement de l'Ukraine en 2023, notamment en apportant, en temps utile et d'une manière prévisible, continue, ordonnée, un soutien financier à court terme, assorti de conditions très favorables, au budget de l'État de l'Ukraine, 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.

- (39) Afin d'assurer des conditions uniformes d'exécution du présent règlement, 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 Conseil¹.
- (40) Compte tenu de l'urgence résultant des circonstances exceptionnelles causées par la guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Russie, il s'avère approprié d'invoquer l'exception au délai de huit semaines prévue à l'article 4 du protocole n° 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.
- (41) 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*,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

¹ 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).

Chapitre I

Soutien de l'Union à l'Ukraine

SECTION 1

DISPOSITIONS GENERALES

Article premier

Objet

1. Le présent règlement établit un instrument pour la fourniture du soutien de l'Union à l'Ukraine (assistance macrofinancière +) (ci-après dénommé "instrument") sous forme de prêts, d'un soutien non remboursable et d'une bonification d'intérêt.
2. Il fixe les objectifs de l'instrument, ses modalités de financement, 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, un soutien financier à court terme pour financer la réhabilitation et apporter un soutien initial à la reconstruction d'après-guerre, s'il y a lieu, en vue de soutenir l'Ukraine 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 de l'Ukraine;
 - b) à soutenir un programme de réformes axé, en tant que de besoin, sur la première phase préparatoire du processus de préadhésion, y compris le renforcement des institutions de l'Ukraine, la réforme de l'administration publique et l'amélioration de son efficacité, ainsi que de la transparence, les réformes structurelles et la bonne gouvernance à tous les niveaux;
 - c) à soutenir la réhabilitation des fonctions et infrastructures critiques et le secours aux 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 maintenir la stabilité macrofinancière du pays;
- 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, y compris les réformes 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 de l'Ukraine dans le marché unique, ainsi que le renforcement de son développement économique et l'amélioration 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, sous réserve de l'article 5, d'un montant maximal de 18 000 000 000 EUR, sera disponible pour la période allant du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023, les décaissements pouvant aller jusqu'au 31 mars 2024.

Le soutien est mis à disposition de manière progressive, lorsque les garanties des États membres entrent en vigueur conformément à l'article 5, paragraphe 4, sans jamais dépasser les montants couverts par ces accords de garantie.

Toutefois, à compter de la date d'application d'une modification du règlement (UE, Euratom) 2020/2093, ou de son successeur, qui prévoit une garantie des prêts visés au premier alinéa du présent paragraphe dans le cadre du budget de l'Union au-delà des plafonds du CFP et dans la limite des plafonds visés à l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053, le deuxième alinéa du présent paragraphe cesse de s'appliquer et le soutien visé au premier alinéa du présent paragraphe devient pleinement disponible.

2. Sous réserve de l'article 7, paragraphe 1, un soutien supplémentaire au titre de l'instrument sera également disponible pour la période allant du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2027, pour couvrir les dépenses au titre de l'article 17. Sous réserve de l'article 7, paragraphe 1, ce soutien supplémentaire pourra être disponible au-delà du 31 décembre 2027.
3. Les montants supplémentaires disponibles conformément à l'article 7, 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 9 du présent règlement, ou conformément au règlement (UE) 2021/947 et au règlement (CE) n° 1257/96 pour financer des mesures permettant d'atteindre les objectifs visés à l'article 2, paragraphe 2, points b) et c), du présent règlement, 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 sous forme de garanties

1. Les États membres peuvent contribuer en fournissant des garanties jusqu'à concurrence d'un montant total de 18 000 000 000 EUR en ce qui concerne le soutien au titre de l'instrument sous la forme de prêts visés à l'article 4, paragraphe 1.
2. Toute contribution des États membres est fournie sous forme de garanties irrévocables, inconditionnelles et à la demande, dans le cadre d'un accord de garantie à conclure avec la Commission, conformément à l'article 6.
3. La part relative de la contribution de l'État membre concerné (clé de contribution) au montant visé au paragraphe 1 du présent article correspond à la part relative dudit État membre dans le RNB total de l'Union, telle qu'elle résulte de la rubrique "État général des recettes" du budget 2023, partie A ("Financement du budget annuel de l'Union, Introduction"), tableau 4, colonne 1, figurant dans le budget général de l'Union pour l'exercice 2023, tel qu'il a été définitivement adopté le 23 novembre 2022.
4. La garantie fournie par un État membre prend effet à compter de la date d'entrée en vigueur de l'accord de garantie visé à l'article 6, conclu entre la Commission et l'État membre concerné.

5. Les montants résultant des appels à garantie constituent des recettes affectées externes, conformément à l'article 21, paragraphe 2, point a) ii), du règlement financier, destinées au remboursement des responsabilités financières découlant du soutien au titre de l'instrument sous la forme de prêts visés à l'article 4, paragraphe 1, du présent règlement.
6. Avant d'appeler les garanties fournies par les États membres, la Commission, à sa seule discrétion et sous sa seule responsabilité, examine toutes les mesures disponibles dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée prévue à l'article 220 *bis* du règlement financier, dans le respect des limites fixées dans le présent règlement. Cet examen n'a pas d'incidence sur le fait que les garanties fournies conformément au paragraphe 2 du présent article sont irrévocables, inconditionnelles et à la demande. Dans l'appel aux garanties, la Commission informe les États membres de l'examen, le cas échéant.
7. Par dérogation à l'article 211, paragraphe 4, point c), du règlement financier, les montants recouvrés auprès de l'Ukraine en ce qui concerne le soutien au titre de l'instrument sous la forme des prêts visés à l'article 4, paragraphe 1, du présent règlement, sont remboursés à ces États membres jusqu'à concurrence du montant des appels à garantie honorés par les États membres conformément à l'article 6, point a), du présent règlement.

Article 6
Accords de garantie

La Commission conclut un accord de garantie avec chaque État membre qui fournit une garantie visée à l'article 5. Ledit accord fixe les règles régissant la garantie, qui sont identiques pour tous les États membres, et contient, en particulier, des dispositions:

- a) établissant l'obligation pour les États membres d'honorer les appels à garantie lancés par la Commission en ce qui concerne le soutien au titre de l'instrument sous la forme des prêts visés à l'article 4, paragraphe 1;
- b) garantissant que les appels à garantie sont effectués au prorata, en appliquant la clé de contribution visée à l'article 5, paragraphe 3; à titre temporaire, la clé de contribution est adaptée proportionnellement jusqu'à l'entrée en vigueur de tous les accords de garantie entre la Commission et les États membres conformément à l'article 5, paragraphe 4;
- c) prévoyant que les appels à garantie assurent la capacité de l'Union à rembourser les fonds empruntés, en vertu de l'article 16, paragraphe 1, sur les marchés des capitaux ou auprès d'établissements financiers à la suite d'un défaut de paiement de l'Ukraine, ce qui inclut les cas de modification d'un échéancier de paiement pour quelque raison que ce soit ainsi que les défauts de paiement prévus et imprévus;

- d) veillant à ce que, lorsqu'un État membre n'honore pas à temps tout ou partie d'un appel à garantie, la Commission, afin de couvrir la part correspondant à l'État membre concerné, ait le droit de lancer des appels supplémentaires aux garanties fournies par d'autres États membres. Ces appels supplémentaires sont effectués au prorata de la part relative de chacun des autres États membres dans le RNB de l'Union visée à l'article 5, paragraphe 3, et adaptés sans tenir compte de la part relative de l'État membre concerné. L'État membre qui n'a pas honoré l'appel à garantie reste tenu de l'honorer et est également responsable des frais qui en résultent. Les contributions supplémentaires des autres États membres leur sont remboursées au moyen des montants recouvrés par la Commission auprès de l'État membre qui n'avait pas honoré l'appel. La garantie demandée à un État membre est limitée, en toutes circonstances, par le montant global de la garantie apportée par cet État membre dans le cadre de l'accord de garantie;
- e) concernant les conditions de paiement;
- f) garantissant que la garantie cesse d'être callable à compter de la date d'application d'une modification du règlement (UE, Euratom) 2020/2093, ou de son successeur, qui prévoit une garantie des prêts visés à l'article 4, paragraphe 1, du présent règlement dans le cadre du budget de l'Union au-delà des plafonds du CFP et dans la limite des plafonds visés à l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053.

Article 7
Contributions des États membres et de tiers

1. Les États membres peuvent contribuer à l'instrument au moyen des montants visés à l'article 4, paragraphe 2. La part relative que représente la contribution de l'État membre concerné dans ces montants correspond à la part relative de cet État membre dans le 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 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 une convention conclue entre la Commission et l'État membre concerné, après l'entrée en vigueur de ladite convention.

2. Les États membres peuvent contribuer à l'instrument au moyen de montants supplémentaires visés à l'article 4, paragraphe 3.

3. Les contributions visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article constituent des recettes affectées externes au sens de l'article 21, paragraphe 2, point a) ii), du règlement financier.
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 visés à l'article 4, paragraphe 3, du présent règlement, en particulier en lien avec les objectifs spécifiques visés à l'article 2, paragraphe 2, points b) et c), du présent règlement. Ces contributions constituent des recettes affectées externes au sens de l'article 21, paragraphe 2, points d) et e), du règlement financier.

SECTION 2

CONDITIONS DU SOUTIEN AU TITRE DE L'INSTRUMENT

Article 8

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 de défendre et de respecter 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 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 les versements ne soient effectués, en tenant dûment compte, s'il y a lieu, du rapport régulier de la Commission sur l'élargissement. Les circonstances en Ukraine et des conséquences sur place de l'application de la loi martiale sont également prises en compte.
3. Les paragraphes 1 et 2 du présent article s'appliquent conformément à la décision 2010/427/UE du Conseil¹.

¹ 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
Protocole d'accord

1. La Commission conclut un protocole d'accord avec l'Ukraine qui fixe notamment les conditions politiques, la planification financière indicative et les exigences d'information visées à l'article 10, auxquelles le soutien de l'Union au titre de l'instrument doit être subordonné.

Les conditions politiques sont liées, selon ce qui convient dans le contexte de la situation générale en Ukraine, aux objectifs et à leur mise en œuvre, visés respectivement aux articles 2 et 3, ainsi qu'à la condition préalable énoncée à l'article 8. Elles prévoient un engagement à respecter les principes de bonne gestion financière, en mettant 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 transparent et responsable 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 du réexamen.
3. Le protocole d'accord est adopté et modifié en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 19, paragraphe 2.

Article 10
Exigences d'information

1. Des exigences d'information que l'Ukraine doit respecter sont incluses dans le protocole d'accord et garantissent, en particulier, que le soutien fourni au titre de l'instrument est utilisé de manière efficace, transparente et responsable.
2. La Commission vérifie régulièrement la mise en œuvre des exigences d'information et les progrès accomplis afin de remplir les conditions politiques énoncées dans le protocole d'accord. La Commission informe le Parlement européen et le Conseil des résultats de cette vérification.

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

Article 11
Décaissement du soutien au titre de l'instrument

1. Sous réserve des exigences visées à l'article 12, 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. Le décaissement 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 politiques figurant dans le protocole d'accord.

Article 12

Décision de décaissement 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 décaissement des tranches en fonction de son évaluation des exigences suivantes:
 - a) le respect de la condition préalable énoncée à l'article 8;
 - b) la mise en œuvre satisfaisante des exigences d'information convenues dans le protocole d'accord;
 - c) des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des conditions politiques énoncées dans le protocole d'accord.
3. Avant que le montant maximal du soutien au titre de l'instrument n'ait été versé, la Commission vérifie que toutes les conditions politiques énoncées dans le protocole d'accord sont remplies.

Article 13

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 12, paragraphe 2, la Commission suspend ou annule le versement du soutien au titre de l'instrument.

Article 14

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 conjointement avec l'évaluation opérationnelle prévue par les décisions (UE) 2022/1201 et (UE) 2022/1628, la solidité des dispositifs financiers de l'Ukraine, ainsi que les procédures administratives et les mécanismes de contrôle interne et externe applicables au soutien au titre de l'instrument.

Article 15
Information du Parlement européen et du Conseil

La Commission informe le Parlement européen et le Conseil de l'évolution de la situation concernant le soutien de l'Union au titre de l'instrument, y compris les versements de ce soutien et de l'évolution des opérations visées à l'article 11, et communique à ces institutions les documents y afférents en temps utile. En cas de suspension ou d'annulation en vertu de l'article 13, paragraphe 2, la Commission informe sans tarder le Parlement européen et le Conseil des motifs de la suspension ou de l'annulation.

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

Article 16
Opérations d'emprunt et de prêt

1. Afin de financer le soutien accordé au titre de l'instrument sous 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 *bis* du règlement financier.

2. Conformément à l'article 220 du règlement financier, les modalités détaillées du soutien accordé au titre de l'instrument sous forme de prêts sont arrêtées dans un contrat 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 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 financier, aucun taux de provisionnement en pourcentage du montant visé à l'article 4, paragraphe 1, du présent règlement n'est fixé.

Article 17

Bonification d'intérêt

1. Par dérogation à l'article 220, paragraphe 5, point e), du règlement financier et sous réserve des ressources disponibles, l'Union peut prendre en charge des intérêts en octroyant une bonification d'intérêt et couvrir les coûts administratifs liés aux opérations d'emprunt et de prêt, à l'exclusion des coûts liés au remboursement anticipé du prêt, en ce qui concerne les prêts au titre du présent règlement.
2. L'Ukraine peut solliciter la bonification d'intérêt et la prise en charge des coûts administratifs par l'Union chaque année.

Article 18

Convention de financement pour le soutien non remboursable

Les modalités détaillées du soutien non remboursable visé à l'article 4, paragraphe 3, du présent règlement sont arrêtées dans une convention de financement à conclure entre la Commission et l'Ukraine. Par dérogation à l'article 220, paragraphe 5, du règlement financier, la convention de financement ne contient que les dispositions visées dans son article 220, paragraphe 5, points a), b) et c). La convention de financement inclut 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 19

Comité

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 20
Rapport annuel

1. La Commission adresse au Parlement européen et au Conseil une évaluation de la mise en œuvre du chapitre I du présent règlement, en ce compris une appréciation de cette mise en œuvre. Ce rapport:
 - a) examine les progrès accomplis dans la mise en œuvre du soutien de 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, du présent règlement;
 - c) indique le lien entre les exigences et conditions énoncées dans le protocole d'accord, la situation macrofinancière actuelle 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 adresse 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 déjà octroyé au titre de l'instrument et la mesure dans laquelle il a contribué aux objectifs de l'assistance.

Article 21
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 ..., le

Par le Parlement européen
La présidente

Par le Conseil
Le président / La présidente
