COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.9.2022
COM(2022) 557 final

2022/0281 (COD)

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine, renforçant le fonds commun de provisionnement par des garanties des États membres et par un provisionnement spécifique pour certaines responsabilités financières liées à l'Ukraine garanties en vertu de la décision nº 466/2014/UE, et modifiant la décision (UE) 2022/1201

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- Justification et objectifs de la proposition

La présente proposition vise à permettre à l'UE de fournir à l'Ukraine une assistance macrofinancière (AMF) exceptionnelle supplémentaire de 5 milliards d'EUR sous la forme de prêts et, parallèlement, à doter le budget de l'UE des moyens d'absorber le risque de pertes sur ces prêts supplémentaires, ainsi que sur le prêt AMF de 1 milliard d'EUR voté le 12 juillet 2022. En outre, elle vise à appliquer la même protection budgétaire au versement, après le 15 juillet 2022, de prêts déjà signés en faveur des autorités ukrainiennes et d'entités publiques ukrainiennes au titre du mandat de prêt extérieur (MPE) de la BEI.

- Contexte général

Le soutien de l'UE à l'Ukraine est ancré dans une relation forte de long terme. Depuis 2014, l'Ukraine construit avec l'UE un partenariat solide qui, dépassant la simple 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 qui prévoit une zone de libre-échange approfondi et complet (ALEAC), a été le principal instrument du rapprochement entre l'Ukraine et l'Union. Outre qu'il promeut un resserrement des liens politiques et économiques ainsi que le respect de 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, la mise en place d'un système judiciaire indépendant, le respect de l'état de droit et l'amélioration du climat des affaires. L'UE a constamment soutenu les importantes réformes structurelles conduites par 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 de l'Ukraine à l'Union et de son obtention du statut de pays candidat, la coopération avec ce pays devrait encore s'approfondir à mesure qu'il progresse sur sa trajectoire européenne[1].

Le développement économique à long terme et l'orientation résolument réformiste de l'Ukraine sont confrontés à des défis considérables depuis que la Russie a envahi le pays le 24 février 2022 dans un acte sans précédent d'agression injustifiée et non provoquée. Outre les souffrances humaines qu'elle engendre, la guerre d'agression que la Russie continue de livrer à l'Ukraine a infligé des dégâts considérables aux infrastructures physiques (routes, ponts, usines, etc.) ainsi qu'aux bâtiments résidentiels et collectifs (logements, écoles, hôpitaux, etc.) du pays. Les combats ont également provoqué un exode massif, puisque l'on compte plus de 8 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays et plus de 6 millions de réfugiés. Les estimations de l'incidence globale sur l'économie, du point de vue de la perte de production en 2022 et de la perte de production future liée à la destruction des capitaux et à la migration de la main-d'œuvre, se chiffrent en centaines de milliards. Rien qu'en 2022, le PIB de l'Ukraine devrait enregistrer une chute de 30 % à 50 %, ce qui représente, outre les destructions du capital physique, une perte supplémentaire de plus de 100 milliards d'EUR.

Outre les dégâts immenses causés à l'économie, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a fait perdre à l'État ukrainien l'accès aux marchés internationaux des capitaux. En juin 2022, les autorités et le Fonds monétaire international (FMI) estimaient que le déficit sous-jacent de financement de la balance des paiements qui en résulte devrait avoisiner les 39 milliards d'USD pour l'ensemble de l'année 2022. Selon l'évaluation initiale

[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 par le Conseil européen le 23 juin 2022.

du FMI, l'Ukraine pourrait financer 9 milliards d'USD de ce déficit par un prélèvement en toute sécurité sur ses réserves internationales officielles, qui ne compromettrait pas sa stabilité macrofinancière[2].

Les engagements bilatéraux et multilatéraux de soutien financier pris envers l'Ukraine dans le cadre de la réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du G7 qui s'est tenue à Petersberg du 18 au 20 mai atteignent près de 20 milliards d'USD. Ces engagements sont certes essentiels pour soutenir le fonctionnement de l'État ukrainien, mais même le décaissement intégral et rapide des sommes promises laisserait un déficit résiduel d'environ 10 milliards d'USD de besoins de financement non couverts, selon les estimations du FMI. Le déblocage d'une partie significative du restant de l'AMF exceptionnelle, en contribuant à couvrir une partie de ce déficit, procurerait à l'Ukraine un important soulagement supplémentaire.

Sous l'effet de l'écart important entre les engagements et les décaissements, entre autres problèmes, les réserves internationales du pays ont diminué de l'équivalent de 8,5 milliards d'USD sur les 7 premiers mois de 2022, pour s'établir à quelque 22,3 milliards d'USD à la fin du mois de juillet (permettant de couvrir environ 3,5 mois d'importations), ce qui ne laisse que très peu de marge de tirage sur les réserves pour le reste de l'année (un montant de 20 milliards d'USD étant souvent considéré comme le niveau critique de réserves nécessaires pour assurer la stabilité macroéconomique du pays). Dans ce contexte de plus en plus difficile, le 21 juillet, la banque centrale ukrainienne (NBU) a dévalué la hryvnia de 25 % par rapport au dollar américain, tout en maintenant le régime de taux de change fixe. Cette décision s'est accompagnée d'autres mesures visant à réduire au minimum la demande de devises[3].

Le 21 juillet, l'Ukraine a également présenté une demande officielle de consentement à la suspension du service de sa dette commerciale au moins jusqu'à la fin de 2023. Cette initiative de suspension du service de la dette a été saluée par les principaux créanciers officiels bilatéraux de l'Ukraine, notamment le groupe des créanciers de l'Ukraine[4], qui ont annoncé leur intention de soutenir cette demande. En effet, elle aidera grandement l'Ukraine à gérer sa liquidité et devrait lui procurer un nouveau soulagement budgétaire.

Du côté de l'UE, de nombreux États membres ont accordé des subventions et ont promis de nouveaux prêts et garanties, soit de manière bilatérale, soit par l'intermédiaire d'institutions financières internationales. Les prêts bilatéraux accordés à ce jour par les États membres de l'UE sont de nature préférentielle et, selon la méthode établie par l'OCDE pour le calcul de l'élément subventionnel de l'aide publique au développement, comportent un fort élément de subvention.

Au cours de l'année 2022, l'UE a elle-même fourni 2,2 milliards d'EUR de prêts AMF à l'Ukraine: 1,2 milliard d'EUR d'AMF d'urgence a été décaissé en mars et mai, et 1 milliard

---

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

[3] Premièrement, la NBU a autorisé les banques à vendre des devises scripturales à des fins de dépôts à trois mois au moins, sans droit de résiliation anticipée. Deuxièmement, des plafonds plus stricts ont été imposés pour le retrait de devises par carte ainsi que pour les virements et les paiements à l'étranger. Troisièmement, l'algorithme de calcul des positions de change ouvertes des banques a été adapté, avec entrée en vigueur de cette adaptation le 1er août 2022.

[4] Le groupe des créanciers de l'Ukraine comprend le Canada, la France, l'Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique. Parmi les observateurs du groupe figurent l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, Israël, l'Italie, la Corée, les Pays-Bas, la Norvège, l'Espagne, la Suède et la Suisse.

d'EUR supplémentaire d'AMF exceptionnelle a été décaissé les 1er et 2 août[5]. Ce dernier montant correspond à la première partie de l'aide macrofinancière exceptionnelle d'un montant maximal de 9 milliards d'EUR qui a été annoncée dans la communication de la Commission du 18 mai sur l'aide immédiate et l'aide à la reconstruction de l'Ukraine et qui a été approuvée par le Conseil européen des 23 et 24 juin 2022. Face à l'important déficit global de financement, l'UE a annoncé sa détermination à contribuer fortement à couvrir les besoins de financement restants de l'Ukraine pour l'ensemble de l'année 2022. Le flux limité du soutien financier international promis pour le quatrième trimestre rend encore plus urgent le déblocage de fonds importants d'ici à la fin de l'année[6].

À la suite de l'appel lancé par le Conseil européen des 23 et 24 juin et vu l'urgence des besoins de financement à court terme de l'Ukraine, la Commission européenne a présenté une première proposition d'AMF exceptionnelle d'un montant maximal de 1 milliard d'EUR, qui a été intégralement décaissée en deux versements les 1er et 2 août 2022. C'est pour faire avancer l'apport de ce soutien exceptionnel que la Commission européenne présente la présente proposition de nouvelle AMF exceptionnelle d'un montant de 5 milliards d'EUR sous forme de prêts à l'Ukraine. Le reste de l'AMF exceptionnelle annoncée, d'un montant maximal de 3 milliards d'EUR sur 9 milliards d'EUR au maximum, sera fourni dès que possible.

Outre l'octroi d'une aide directe, la Commission européenne a convenu en juillet 2022 de réaffecter 1,59 milliard d'EUR de prêts non décaissés accordés au titre du mandat de prêt extérieur (MPE), dont 1,05 milliard d'EUR doivent être décaissés par la BEI au cours du troisième trimestre de 2022 en soutien aux autorités ukrainiennes, et 536 millions d'EUR à un stade ultérieur pour permettre la reprise de projets sélectionnés. Ces montants viennent s'ajouter aux 668 millions d'EUR que la Commission et la BEI avaient déjà convenu de réaffecter en mars 2022 et qui ont été décaissés dans le mois qui a suivi le début de la guerre d'agression livrée par la Russie.

Les prêts AMF et les prêts MPE réaffectés viennent également s'ajouter à de nombreuses autres formes d'aide de la part de l'UE, notamment l'aide humanitaire, l'aide au développement et l'aide en matière de défense, la suspension de tous les droits d'importation sur les produits ukrainiens pendant un an et autres initiatives de solidarité visant, par exemple, à remédier aux goulets d'étranglement dans les transports, de sorte que les exportations, en particulier de céréales, puissent être garanties[7].

Par ailleurs, ce programme étendu d'aide de l'UE 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 et sur le chemin de sa reconstruction à plus long terme.

Enfin, compte tenu du risque élevé que comportent les expositions financières envers l'Ukraine, la présente proposition précise quels moyens budgétaires doivent sous-tendre l'octroi de prêts supplémentaires au titre de l'AMF exceptionnelle pour un montant de 5 milliards d'EUR et le versement des prêts MPE réaffectés.

---

5 La tranche unique de l'AMF exceptionnelle d'un montant maximal de 1 milliard d'EUR a fait l'objet de deux versements sur deux jours consécutifs afin d'optimiser le taux d'intérêt moyen sur les fonds empruntés.

6 Le ministère ukrainien des finances, qui travaille en collaboration avec le FMI, escompte que l'appui budgétaire au quatrième trimestre, suffisamment garanti par des engagements fermes des donateurs, dépasse quelque peu les 2 milliards d'USD.

7 Le site web https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine_fr donne une vue d'ensemble des efforts intenses déployés par l'UE.

- Principaux éléments de la proposition

(1) Caractère exceptionnel de la présente opération d'AMF

Compte tenu des circonstances sans précédent de la guerre d'agression livrée par la Russie à l'Ukraine, cette AMF exceptionnelle diffère d'une opération d'AMF classique en ce qu'elle offre une flexibilité accrue à plusieurs égards. La nature préférentielle de l'assistance est renforcée par l'échéance moyenne plus élevée des prêts, qui peut aller jusqu'à 25 ans, et par la possibilité d'une couverture des charges d'intérêts et des frais administratifs par le budget de l'UE. En outre, dans le contexte actuel et contrairement aux opérations d'AMF classiques, l'AMF exceptionnelle proposée, d'un montant maximal de 5 milliards d'EUR, n'est pas formellement liée à un programme de décaissement du FMI.

Un protocole d'accord, à convenir avec les autorités ukrainiennes, présentera les modalités de versement des tranches de prêt. Outre les conditions relatives aux politiques à mener auxquelles seront liés les décaissements au titre de ce deuxième volant de l'AMF exceptionnelle en faveur de l'Ukraine, ce protocole d'accord exigera également l'utilisation du système de reddition de comptes mis en place dans le cadre du premier volant de l'AMF exceptionnelle. Les mesures auxquelles le versement de l'aide est lié seront à la fois pertinentes au regard des problèmes les plus critiques et proportionnées à ce qu'il est possible d'accomplir pour le moment dans le contexte de la guerre d'agression que la Russie livre actuellement à l'Ukraine. Via le système de reddition de comptes, le futur protocole d'accord mettra l'accent sur le renforcement de la transparence et de la responsabilité dans l'utilisation des ressources budgétaires (y compris les fonds reçus au titre de la présente assistance). Il pourrait également inclure des évaluations des besoins à satisfaire, en particulier en ce qui concerne les infrastructures critiques telles que les routes, les chemins de fer, les hôpitaux, les écoles et les logements. Les mesures destinées à renforcer 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 financer par 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 prises en considération, s'il y a lieu[8].

(2) Considérations budgétaires et en matière de gestion des risques

Cet ensemble de prêts AMF exceptionnels doit tenir compte de l'ampleur et du profil de risque accru des expositions de l'UE envers l'Ukraine, ainsi que des contraintes particulières auxquelles le budget de l'UE est actuellement confronté. Toutefois, il est aussi prévu d'accorder les prêts à des conditions très favorables (échéance moyenne pouvant aller jusqu'à 25 ans), tout en procurant un soulagement à court terme à l'État ukrainien en le déchargeant des paiements d'intérêts, au moins pour la durée de l'actuel cadre financier pluriannuel (CFP). Eu égard à ces différentes considérations, la présente proposition présente les caractéristiques suivantes:

a. Une capacité d'absorption des pertes plus élevée, proportionnée à un risque de crédit plus élevé

[8] Bien que le respect des conditions attachées à l'AMF d'urgence ait été entravé par la guerre, les autorités ukrainiennes n'en ont pas moins continué à progresser dans leur mise en œuvre, comme en témoigne la récente nomination, le 28 juillet, d'un nouveau chef du Parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO).

À l'instar de l'AMF exceptionnelle d'un montant maximal de 1 milliard d'EUR sous forme de prêts récemment adoptée par décision du Parlement européen et du Conseil[9], l'ensemble de prêts qu'il est proposé d'accorder à l'Ukraine dans les circonstances actuelles présente des risques élevés de non-remboursement par rapport aux prêts AMF standard. Le taux de provisionnement de 9 % qui est généralement appliqué pour les pays confrontés à une crise de leur balance des paiements n'est pas adapté à la situation engendrée par la guerre d'agression menée par la Russie. Vu les difficultés auxquelles l'Ukraine est confrontée et la probabilité de pertes, la présente proposition prévoit qu'une couverture budgétaire de 70 % est nécessaire pour protéger le budget de l'UE contre les imprévus. Ce taux de provisionnement élevé est actuellement jugé nécessaire pour contenir le risque lié à cette AMF exceptionnelle supplémentaire en faveur de l'Ukraine, conformément aux principes de bonne gestion financière.

Sur cette base, une couverture à 70 % représente une politique d'atténuation des risques prudente, qui est nécessaire pour donner aux investisseurs l'assurance que les montants investis dans les obligations de l'UE qui financent les prêts AMF exceptionnels en faveur de l'Ukraine seront remboursés intégralement et en temps voulu.

b. Nécessité de constituer la couverture budgétaire requise au moyen de garanties des États membres

La garantie pour l'action extérieure relevant de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde a été conçue pour garantir un montant total d'opérations d'AMF de 11 milliards d'EUR environ, provisionnées au taux de 9 %, puisque les prêts AMF comportent un risque souverain. Sur cette base, 1 milliard d'EUR de provisions a été affecté, dans la programmation financière, aux opérations d'AMF en faveur de pays tiers sur les fonds prévus à l'article 31, paragraphe 5, troisième alinéa, du règlement (UE) 2021/947.

L'essentiel de ce provisionnement a déjà été affecté aux prêts AMF en faveur de l'Ukraine, et notamment aux prêts AMF d'urgence de 1,2 milliard d'EUR, provisionnés au taux de 9 % (108 millions d'EUR de provisions), et au récent prêt AMF exceptionnel de 1 milliard d'EUR, provisionné au taux de 70 % (700 millions d'EUR de provisions). Il s'ensuit que les ressources budgétaires restantes de l'UE ne suffisent pas à fournir la couverture budgétaire nécessaire pour provisionner les 5 milliards d'EUR de prêts supplémentaires à 70 % de leur valeur notionnelle.

Les nouveaux prêts AMF proposés ne pourront donc être accordés dans des conditions financières saines que si les États membres sont disposés à fournir le supplément de couverture budgétaire requis. Il est proposé que cette couverture prenne la forme de garanties, avec un calcul des montants engagés par chaque État membre au prorata de son RNB. Grâce à ces garanties, l'UE pourra appeler les montants nécessaires pour honorer ses obligations de remboursement envers les détenteurs d'obligations, dans l'éventualité d'un déficit du fonds commun de provisionnement (FCP) occasionné par un éventuel défaut de paiement de l'Ukraine et ce, dans la mesure requise. Les États membres n'auraient pas à fournir de provisions en espèces par avance, et il ne serait fait appel aux garanties que dans le cas où des défauts de paiement de l'Ukraine auraient épuisé le provisionnement dédié constitué au sein du FCP. Les garanties constituent également une solution appropriée au regard du caractère contingent et incertain des pertes potentielles. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, les prêts seraient

[9] Décision (UE) 2022/1201

structurés de manière à maximiser les chances que l'Ukraine soit suffisamment rétablie pour être en mesure d'honorer intégralement ses obligations de remboursement.

La fourniture de garanties par les États membres est une technique qui a déjà été utilisée dans le cadre du règlement relatif au soutien à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE)[10], afin de garantir que l'UE disposerait d'une capacité budgétaire suffisante pour absorber les pertes attendues sur ses prêts aux États membres. Toutefois, contrairement à SURE, qui était subordonné à l'entrée en vigueur de toutes les garanties, l'extrême urgence des besoins de financement de l'Ukraine implique que les prêts AMF exceptionnels en sa faveur pourraient être mis à sa disposition avant l'entrée en vigueur des accords nationaux de garantie entre la Commission et les différents États membres s'il existe un engagement ferme de la part des États membres à conclure ceux-ci dans les meilleurs délais.

c. Maximiser les synergies entre le provisionnement de l'UE et les garanties des États membres

Afin de gérer de manière optimale les situations dans lesquelles les provisions budgétaires de l'UE et les garanties des États membres pourraient être appelées pour assurer les remboursements dus aux investisseurs ayant souscrit des obligations de l'UE, il est proposé de gérer le récent prêt AMF exceptionnel de 1 milliard d'EUR, décaissé les 1er et 2 août 2022, et les prêts supplémentaires de 5 milliards d'EUR prévus par la présente initiative comme un ensemble intégré d'expositions d'un montant total de 6 milliards d'EUR. Selon cette approche, le budget de l'UE offrira une protection contre la «première perte» à hauteur de 9 % de l'ensemble des 6 milliards d'EUR de prêts. Ce dispositif serait renforcé par les garanties accordées par les États membres, pour 61 % supplémentaires de la valeur des prêts.

Cette gestion conjointe des deux séries de prêts de l'assistance macrofinancière exceptionnelle a les implications suivantes.

- Les provisions qu'il est prévu de constituer sur le budget de l'UE à la seule fin de faire face aux 6 milliards d'EUR de créances potentielles découlant des nouvelles expositions prises envers l'Ukraine s'élèveront à 540 millions d'EUR. Ce montant considérable (qui sera encore augmenté des provisions constituées pour les prêts MPE réaffectés – voir ci-dessous) permettra de disposer d'une importante marge de sécurité pour gérer les besoins de remboursement dans le cas où l'Ukraine serait dans l'incapacité, temporairement ou autrement, d'honorer ses obligations de paiement envers l'UE. Une marge de sécurité de cette importance peut jouer comme un premier niveau de protection efficace dans l'éventualité où l'Ukraine ne respecterait pas certaines échéances de paiement envers l'UE, et peut retarder la nécessité de faire appel aux garanties des États membres. Ces provisions, d'un montant de 540 millions d'EUR, peuvent être détenues dans un compartiment spécifique du FCP. Cela permettrait de débloquer 160 millions d'EUR de provisions sur les 700 millions d'EUR déjà affectés au prêt de 1 milliard d'EUR correspondant à la première partie de l'AMF exceptionnelle.

[10] Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19.

- Afin de porter la couverture budgétaire au niveau requis de 70 %, les États membres devraient fournir des garanties budgétaires pour les 61 % restants du total des 6 milliards d'EUR de prêts AMF exceptionnels. Les volumes à garantir par les États membres s'élèveraient à un total cumulé de 3,66 milliards d'EUR. Ces garanties ne seraient appelées que si les montants détenus en tant que provisions dans le compartiment du FCP dédié à l'AMF en faveur de l'Ukraine devaient être épuisés. Les États membres s'engagent à fournir des ressources sans condition et immédiatement en réponse à un appel de la Commission faisant suite à un manquement potentiel de l'Ukraine à ses obligations de paiement. Étant donné que les États membres ne fournissent pas de liquidités par avance, les garanties budgétaires dont ils sont convenus représentent des passifs éventuels. Ces garanties constituent un second niveau de protection pour les investisseurs qui auront souscrit les obligations de l'UE qui financent les prêts AMF exceptionnels.

Cette approche nécessite d'apporter quelques modifications mineures au texte de la décision (UE) 2022/1201[11] relative au prêt AMF exceptionnel d'un montant de 1 milliard d'EUR. La présente proposition présente ces modifications.

d. Couverture des charges d'intérêts par le budget de l'UE

Si l'Ukraine le demande et sous réserve de la disponibilité de ressources budgétaires, le budget de l'UE peut, pendant la durée du CFP actuel, couvrir les charges d'intérêts découlant du prêt de 1 milliard d'EUR accordé en juillet. En assumant les charges d'intérêts, l'UE apporterait un soulagement financier supplémentaire à l'Ukraine, et limiterait et différerait le risque de non-remboursement du principal à l'expiration du prêt ou le risque de défaut. La Commission pourrait mettre en place un prêt à longue échéance (dont l'échéance moyenne serait de 25 ans), afin de laisser à l'Ukraine un délai aussi long que possible pour renouer avec la croissance et reconstruire son économie conformément à sa trajectoire européenne et de maximiser ainsi les chances de remboursement intégral. En structurant les engagements de cette manière, la Commission peut également tenter d'atténuer le risque d'appel à une partie ou à la totalité des garanties des États membres. Pour pouvoir appliquer le même traitement aux charges d'intérêts découlant des 5 milliards d'EUR supplémentaires de prêts AMF exceptionnels, il est nécessaire de mobiliser des moyens supplémentaires.

e. Application d'un taux de provisionnement plus élevé aux prêts MPE réaffectés décaissés au troisième trimestre 2022 et aux prêts MPE qui resteront à décaisser

Face aux besoins de financement urgents de l'Ukraine, la Commission européenne a accepté, en juillet 2022, de réaffecter 1,59 milliard d'euros de prêts à l'Ukraine au titre du MPE de la BEI. 1,05 milliard d'EUR doivent être versés par la BEI au cours du troisième trimestre de 2022. La BEI prévoit de verser 536 millions d'EUR supplémentaires sous forme de prêts en 2022 et 2023, afin de contribuer à financer la reprise de projets d'investissement sélectionnés. Toutefois, étant donné qu'ils sont destinés à l'État ukrainien (ou sont garantis par celui-ci), ces prêts présentent le même niveau de risque que les prêts AMF exceptionnels. En vertu des accords de garantie MPE, la BEI a le droit de faire appel au budget de l'UE à concurrence du total des pertes qu'elle subit sur ces prêts. Il convient donc de préciser que la même approche prudente devrait s'appliquer à ces expositions et que les provisions supplémentaires correspondantes devraient être intégrées dans un compartiment commun du FCP consacré à

[11] 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).

l'Ukraine. La présente proposition envisage donc d'étendre le taux de provisionnement de 70 % à ces 1,59 milliard d'EUR d'expositions supplémentaires découlant des prêts réaffectés. Tout autre décaissement éventuel de prêts MPE réaffectés en faveur de l'Ukraine serait soumis au même taux de provisionnement (tel que périodiquement réexaminé) et subordonné à la condition que des ressources budgétaires soient trouvées pour ce provisionnement.

Le provisionnement de 70 % applicable à ce montant de 1,59 milliard d'EUR de prêts MPE réaffectés sera financé sur le budget de l'UE, il sera régi par les règles de provisionnement énoncées dans le règlement financier, et non celles du FGAE, et les provisions correspondantes seront détenues dans un compartiment distinct du FCP.

Il est proposé qu'à moins que l'évaluation des risques associés ne change, tout nouveau versement de prêts MPE à l'Ukraine soit subordonné à la réunion des ressources budgétaires nécessaires pour provisionner les expositions à 70 % de leur valeur notionnelle, en tenant compte des priorités de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) – Europe dans le monde.

f. Réexamen des besoins de provisionnement pour les prêts AMF et MPE

Le niveau élevé de provisionnement prévu par la présente proposition se justifie par le fait que l'Ukraine subit actuellement les répercussions militaires, économiques et sociales d'un conflit armé majeur. Si la situation militaire et économique de l'Ukraine se stabilise ou s'améliore, ce niveau de provisionnement pourrait ne plus être nécessaire. La présente proposition prévoit donc un réexamen régulier (tous les 6 mois) de ce taux de provisionnement, à partir de mi-2023 ou plus tôt, s'il y a lieu. Ce réexamen s'appliquera également au provisionnement du prêt de 1 milliard d'EUR accordé sur la base de la décision (UE) 2022/1201[12] et au provisionnement exceptionnel de 70 % appliqué aux 1,59 milliard d'EUR de prêts MPE réaffectés (voir ci-dessous). Outre ce réexamen régulier, la Commission pourrait revoir le taux de provisionnement selon les besoins, en particulier si un fait marquant le justifie.

(1) Mise en œuvre des prêts AMF

La Commission fera en sorte que les tranches des prêts AMF exceptionnels soient versées d'urgence après l'adoption de la présente proposition et l'accomplissement de toutes les formalités, à savoir, en particulier: i) l'engagement sans équivoque et unanime de tous les États membres à conclure des accords de garantie aussi rapidement que leurs procédures nationales le permettent; et ii) la signature du protocole d'accord et l'entrée en vigueur de l'accord de prêt.

La présente proposition prévoit que la Commission européenne procède à l'octroi des prêts dès après l'entrée en vigueur de la décision, sous réserve d'un engagement clair et sans équivoque de tous les États membres à fournir les garanties aussi rapidement que leurs procédures nationales le permettent. L'expérience a montré que, si de nombreux États membres pouvaient fournir des garanties dans un délai de 2 à 3 mois, il fallait parfois 4 à 5 mois pour recevoir l'ensemble des garanties. Cela ne serait pas compatible avec l'objectif de fournir un soutien urgent à l'Ukraine. La Commission envisage donc, à titre exceptionnel compte tenu du caractère extrême de la situation, de mettre les prêts en place pendant que les garanties seront reçues en parallèle. Dans ce cas particulier, le risque pour le budget de l'UE est atténué par le fait qu'aucun événement de paiement (paiement d'intérêts) n'interviendra pendant une période prolongée. En particulier, aucune échéance de paiement ne tombera

[12] 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).

durant la période intermédiaire (4-5 mois) précédant la réception de toutes les garanties. Dans le cas théorique où un défaut de paiement se produirait durant cette période intermédiaire, les provisions mises en réserve dans le FCP (et, s'il y a lieu, d'autres compartiments du FCP à titre temporaire) pourront être mobilisées pour couvrir tout déficit temporaire. Grâce au provisionnement constitué dans le FCP, des ressources de trésorerie seront disponibles pour garantir tous les paiements dus aux investisseurs détenteurs d'obligations de l'UE, même si les garanties ne sont pas encore pleinement en place.

La Commission européenne propose donc d'octroyer les nouveaux prêts AMF en un petit nombre de tranches le plus rapidement possible après l'entrée en vigueur de la présente décision et la finalisation de l'accord de prêt correspondant. Il est de la plus haute importance que tous les États membres fournissent les garanties budgétaires requises le plus vite possible et que soit pris un engagement collectif à mener ce processus à bien rapidement.

Afin que soit fournie la totalité de l'AMF exceptionnelle d'un montant maximal de 9 milliards d'EUR annoncée dans la communication sur l'aide immédiate et l'aide à la reconstruction de l'Ukraine du 18 mai 2022, la Commission européenne travaille avec les États membres de l'UE à l'élaboration d'un mécanisme solide et équitable pour le versement du restant, d'un montant maximal de 3 milliards d'EUR. Une fois la conception achevée, la Commission européenne présentera rapidement une proposition sur le restant de l'aide.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

L'article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne constitue une base juridique appropriée pour l'assistance financière accordée par l'Union aux pays tiers. Son agression militaire non provoquée et injustifiée par la Russie nécessite l'octroi d'une assistance financière supplémentaire à l'Ukraine. Afin de renforcer la viabilité budgétaire de ces mesures, il est également nécessaire de prévoir un mécanisme de garanties par les États membres qui sous-tende cette assistance financière. Dans les circonstances actuelles, ces garanties constituent un complément indispensable de l'assistance financière.

• 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'UE. 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 confirmé[13], combiné à l'AMF d'urgence déjà versée, le montant de l'AMF exceptionnelle

[13] Comme le FMI l'a confirmé à la Commission européenne dans une lettre d'évaluation reçue en juin 2022.

proposée correspond au mieux à 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.

La mise en place de garanties des États membres, qui ne seront appelées que si des circonstances exceptionnelles le requièrent, semble être la solution la plus efficiente du point de vue financier. Cette solution évite de devoir trouver des ressources supplémentaires dans les limites des plafonds actuels du CFP, dont tous les montants sont actuellement entièrement déployés. Elle évite également aux États membres de devoir fournir des fonds supplémentaires ex ante, tout en permettant que ces fonds puissent être appelés ex post dans l'éventualité de pertes.

Les États membres ne seront tenus de mettre à disposition des ressources au titre de cet instrument que dans un ensemble restreint de circonstances, définies dans la décision. En particulier, ils n'auront pas à transférer des fonds à l'UE immédiatement, mais uniquement si les conditions d'une activation des garanties sont remplies. Étant donné que les remboursements peuvent être effectués en premier lieu au moyen des provisions du FCP, il est probable que les garanties, si tant est qu'elles soient activées, le soient peu fréquemment et de façon prévisible.

- **Choix de l'instrument**

Le financement de projets ou une 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 exceptionnelle par rapport à d'autres instruments de l'UE est qu'elle permet d'alléger rapidement et dans la mesure nécessaire les contraintes financières extérieures. Elle contribue à préserver la stabilité du cadre macrofinancier, notamment en favorisant une plus grande viabilité de la balance des paiements et de la situation budgétaire, dans un cadre approprié s'agissant des exigences déclaratives et des conditions imposées quant aux politiques à suivre. 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. L'incidence sur la soutenabilité de la dette du pays est atténuée par les conditions très favorables dont est assortie l'opération, notamment des échéances longues et une subvention destinée à couvrir les frais d'intérêts. Il semble justifié d'apporter rapidement ce soutien financier indispensable et très important par l'intermédiaire de la structure de prêts très favorable de l'AMF, compte tenu notamment des limites auxquelles la communauté internationale, y compris 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 des précédentes opérations d'AMF en faveur de l'Ukraine ont montré qu'elles étaient généralement très pertinentes en termes d'objectifs poursuivis, d'enveloppe financière et de conditions imposées quant aux politiques à mener.

Ces opérations ont été déterminantes pour aider l'Ukraine à faire face à ses problèmes de balance des paiements et à mener des réformes structurelles essentielles pour stabiliser son

économie et renforcer la soutenabilité de sa position extérieure. Elles ont permis des économies budgétaires et offert des avantages financiers et ont, en outre, servi de catalyseur pour attirer des soutiens financiers supplémentaires et accroître la confiance des investisseurs. L'ensemble de conditions attachées à l'AMF complétait le programme connexe 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 d'autres programmes de donateurs internationaux.

Il n'y a eu aucune révision récente des taux de provisionnement appliqués aux portefeuilles de prêts AMF et Euratom ni du provisionnement de la garantie budgétaire du mandat de prêt extérieur. Le taux de provisionnement de l'AMF au titre de la garantie pour l'action extérieure a été de nouveau confirmé à 9 % lors de l'adoption du règlement (UE) 2021/947 (le règlement IVCDCI-EM). Le règlement IVCDCI-EM fixe également un montant maximal de provisionnement pour l'ensemble de la garantie pour l'action extérieure[14]. Un réexamen du provisionnement de l'assistance macrofinancière est prévu en 2024. Bien que l'AMF soit par nature un instrument de crise, l'octroi de prêts à un pays en guerre comporte des risques qui vont bien au-delà des scénarios envisagés lors de l'adoption du règlement IVCDCI-EM. Il est donc nécessaire d'adopter des solutions conçues expressément pour remédier à la situation urgente actuelle, sur la base des analyses disponibles.

- **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 (dont les États membres) 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 dernières projections des besoins de financement de l'Ukraine ont notamment fait l'objet de discussions régulières au sein des enceintes internationales telles que le G7.

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 était de comprendre comment ces institutions provisionneront et géreront leurs expositions envers l'Ukraine. Ces discussions ont révélé dans quelle mesure leur approche institutionnelle dépend de la manière dont leur bilan serait menacé par des pertes sur leurs expositions envers l'Ukraine. Certaines institutions bénéficient de contre-garanties totales ou partielles sur leur exposition ou d'autres formes de sauvegarde (réserves détenues par l'Ukraine auprès du FMI). L'UE ayant financé les prêts AMF au moyen de prêts adossés, elle se trouve, en cas de défaut de paiement des bénéficiaires des prêts AMF, dans la situation particulière de devoir assurer un flux régulier et

[14] La garantie pour l'action extérieure couvre les opérations FEDD+ couvertes par des garanties budgétaires, l'assistance macrofinancière et les prêts aux pays tiers visés à l'article 10, paragraphe 2, du règlement (Euratom) 2021/948. L'article 31, paragraphe 4, du règlement IVCDCI-EM fixe le montant maximal des opérations pouvant être couvertes par la garantie pour l'action extérieure à 53 448 800 000 EUR et le montant maximal de provisionnement à 10 000 000 EUR.

prévisible de paiements à ses investisseurs obligataires selon un calendrier fixe et régulier. Afin de pouvoir, dans les circonstances actuelles, fournir rapidement une nouvelle assistance macrofinancière d'un volume exceptionnel à un bénéficiaire unique tout en maintenant son modèle de financement, l'Union doit renforcer le fonds commun de provisionnement au moyen de garanties supplémentaires données par les États membres, qui agiraient comme un filet de sécurité vis-à-vis de l'exposition 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 d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. 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'AMF.

- **Analyse d'impact**

L'assistance macrofinancière de l'Union est un instrument d'aide d'urgence exceptionnelle, visant à répondre à de graves difficultés de balance des paiements de pays tiers. Plus généralement, les propositions d'assistance macrofinancière de la Commission s'appuient sur les enseignements tirés des évaluations ex post d'opérations conduites précédemment dans des pays du voisinage de l'UE. La présente AMF exceptionnelle contribuera à alléger les besoins de financement à court terme de l'Ukraine dans les circonstances exceptionnelles actuelles. Les exigences déclaratives et les conditions quant aux politiques à mener dont est assortie cette AMF exceptionnelle visent à garantir l'efficience, la transparence et le caractère responsable de l'aide. Cette AMF exceptionnelle devrait s'appuyer sur les réalisations des six programmes d'AMF adoptés depuis 2015, y compris l'assistance macrofinancière d'urgence accordée dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et l'assistance macrofinancière d'urgence accordée au début de 2022.

La présente proposition ne nécessite pas d'analyse d'impact, l'assistance macrofinancière étant la seule option disponible face à la situation actuelle. L'utilisation de garanties supplémentaires 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 y prétendre respecte des 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 en faveur de l'Ukraine mis en place 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, signalent clairement 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 d'une 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 exceptionnelle de 5 milliards d'EUR à l'Ukraine seront empruntés sur les marchés des capitaux, puis prêtés à l'Ukraine. Cette aide viendra compléter l'AMF exceptionnelle de 1 milliard d'EUR accordée à l'Ukraine au titre de la décision (UE) 2022/1201.

Afin de protéger le budget de l'Union, les deux prêts AMF exceptionnels en faveur de l'Ukraine d'un montant total maximal de 6 milliards d'EUR devraient bénéficier d'une couverture à 70 %, composée à hauteur de 9 % de provisions versées et à hauteur de 61 % de garanties appelables des États membres. Le niveau requis de provisionnement constitué (au taux de 9 % prévu pour la garantie pour l'action extérieure) sera mis de côté au titre du règlement IVCDCI – EM, soit un montant total de 540 millions d'EUR (ligne budgétaire 14 02 01 70 « IVCDCI – L'Europe dans le monde – Provisionnement du fonds commun de provisionnement»). Cependant, les possibilités de mobiliser des ressources budgétaires pour ce provisionnement supplémentaire en sus des 9 % prévus par les plafonds actuels du CFP sont limitées. Il est nécessaire de recourir à des garanties par les États membres pour que de nouveaux prêts AMF puissent être accordés à l'Ukraine d'une manière saine sur le plan budgétaire, qui ne perturbe pas la mise en œuvre du CFP 2021-2027. C'est pourquoi il est proposé que les États membres fournissent des garanties à hauteur de 61 % supplémentaires de la valeur des 6 milliards d'EUR de prêts proposés.

La couverture globale consisterait donc en une protection contre la «première perte» avec un niveau de provisionnement constitué s'élevant à 9 % du montant de 6 milliards d'EUR des prêts AMF, puis de garanties complémentaires fournies par les États membres couvrant les expositions jusqu'à 3,66 milliards d'EUR, soit 61 % des 6 milliards d'EUR et, conformément à la législation applicable, tout montant résiduel serait couvert par le budget de l'Union en tant que passif éventuel.

L'assistance macrofinancière exceptionnelle en faveur de l'Ukraine prévue par la présente décision sera mise en place immédiatement après l'entrée en vigueur de la présente décision, sans attendre que les garanties nationales requises aient été reçues.

Compte tenu de la nécessité urgente que l'Ukraine reçoive les prêts dans le courant de l'année 2022, l'UE mettra ceux-ci en place avant que les garanties des États membres n'aient été reçues. L'expérience a montré que, si de nombreux États membres pouvaient fournir des garanties dans un délai de 2 à 3 mois, il fallait parfois 4 à 5 mois pour recevoir l'ensemble des garanties. Vu l'urgence extrême des besoins de financement de l'Ukraine, on ne saurait s'accommoder d'un tel délai. La Commission envisage donc, à titre exceptionnel compte tenu du caractère extrême de la situation, de mettre les prêts en place pendant que les garanties seront reçues en parallèle.

Durant cette courte période intermédiaire précédant le moment où toutes les garanties auront été reçues, la manière dont le présent paquet de prêts a été construit fait que les investisseurs

détenteurs d'obligations de l'UE ne courront aucun risque de non-paiement par l'UE. En particulier, aucune échéance de paiement ne tombera durant cette période intermédiaire (4-5 mois) précédant la réception de toutes les garanties. Dans le scénario théorique d'un défaut de paiement qui interviendrait avant que toutes les garanties n'aient été reçues, la Commission européenne pourrait se servir des provisions constituées pour les prêts AMF et, si nécessaire, d'autres provisions détenues dans le fonds commun de provisionnement de l'UE.

Les États membres devraient achever leurs procédures nationales pour que les garanties entrent en vigueur de toute urgence.

Les garanties couvriraient les montants excédant les provisions initialement constituées correspondant à 9 % du montant des prêts prévus par la présente décision et la décision (UE) 2022/1201, qui seraient fournies au titre du CFP, comme le prévoit l'article 31, paragraphe 5, du règlement IVCDCI – EM et la programmation financière. Elles ne seraient activées que dans l'éventualité d'un défaut de paiement par l'Ukraine sur les prêts accordés au titre de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201 et seraient utilisées en premier lieu pour satisfaire aux obligations de l'Union et, le cas échéant, pour reconstituer le compartiment du fonds commun de provisionnement consacré à l'Ukraine. Ces contributions seraient prises en compte pour le calcul du provisionnement résultant du taux de provisionnement visé à l'article 211, paragraphe 1, du règlement financier, par dérogation à l'article 211, paragraphe 4, deuxième alinéa, du règlement financier.

Les montants des garanties des États membres activées constitueraient des recettes affectées externes au sens de l'article 21, paragraphe 2, point a) ii), du règlement financier (contributions des États membres au provisionnement de l'AMF, qui est un programme d'aide extérieure garanti au titre du règlement IVCDCI – EM).

Étant donné la nature exceptionnelle de l'assistance macrofinancière soutenue par ces garanties, il convient de couvrir l'engagement financier qui découle de l'AMF au titre de la présente décision et au titre de la décision (UE) 2022/1201 séparément des autres engagements financiers au titre de la garantie pour l'action extérieure. En particulier, au lieu que la règle générale énoncée à l'article 31, paragraphe 6, du règlement IVCDCI– EM soit appliquée, il convient que le provisionnement constitué dans le FCP en ce qui concerne cette AMF soit utilisé uniquement pour les engagements financiers au titre de ces décisions.

Les mêmes considérations relatives aux risques s'appliquent aux prêts MPE qui ont été décaissés ou qui seront décaissés par la BEI après le 15 juillet 2022. La présente proposition envisage donc d'étendre le taux de provisionnement de 70 % à ces prêts et d'appliquer à ces provisions les dispositions du règlement financier relatives au provisionnement au lieu des règles du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures, et elle prévoit que les provisions devront être conservées dans un compartiment à part du FCP.

En outre, une bonification d'intérêts devrait être prévue comme décrit ci-dessous, à la charge de l'enveloppe visée à l'article 6, paragraphe 2, point a), premier tiret, du règlement IVCDCI – EM pour la période couverte par le CFP 2021-2027. Les coûts administratifs liés aux emprunts et aux prêts ne seraient pas exigés et ne seraient donc pas recouvrés auprès de l'Ukraine. Ils seront pris en charge au titre des lignes budgétaires administratives concernées.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

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

L'Union européenne mettra à la disposition de l'Ukraine cette AMF exceptionnelle d'un montant total de 5 milliards d'EUR sous forme de prêts à long terme. Cette assistance, qu'il est prévu de décaisser en plusieurs tranches, contribuera à couvrir le déficit de financement extérieur résiduel de l'Ukraine en 2022. La première tranche sera versée après l'approbation de la présente proposition et l'entrée en vigueur du protocole d'accord correspondant, et dès que les États membres auront, à l'unanimité, marqué leur accord pour mener à bien, de toute urgence, leurs procédures nationales de présentation des garanties nationales.

Le décaissement sera en outre subordonné à l'application des exigences déclaratives convenues dans le protocole d'accord. 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.

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.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

Sans objet

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

La décision prévoira également un cadre pour les garanties données par les États membres de couvrir les pertes excédant les provisions déjà versées au FCP ou prévues dans la programmation financière du CFP 2021-2027.

L'article 1er présente les principales caractéristiques de cette assistance macrofinancière exceptionnelle.

L'article 2 prévoit que des conditions préalables d'ordre politique doivent être remplies pour que l'assistance macrofinancière soit versée.

L'article 3 prévoit des exigences déclaratives et de suivi clairement définies, ainsi que des conditions relatives aux politiques à mener, auxquelles l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union sera liée. Ces exigences et ces conditions sont fixées dans un protocole d'accord.

L'article 4 prévoit les conditions nécessaires au décaissement de cette assistance macrofinancière exceptionnelle en plusieurs tranches. Le calendrier et les conditions de versement de chaque tranche sont fixés dans le protocole d'accord.

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

L'article 6 explique le financement de la bonification d'intérêts.

L'article 7 expose les obligations de la Commission en matière de rapports au Parlement européen et au Conseil au cours de la mise en œuvre de la présente assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine.

L’article 8 fournit des précisions sur l’évaluation de la mise en œuvre de l’assistance macrofinancière exceptionnelle.

L’article 9 prévoit l’établissement de garanties nationales par les États membres pour un montant total de 3,66 milliards d’EUR.

L’article 10 fournit des précisions sur les accords de garantie que la Commission conclura avec les États membres.

L’article 11 décrit le provisionnement des AMF couvertes.

L’article 12 prévoit le renforcement du provisionnement de certaines responsabilités financières en Ukraine garanties en vertu de la décision nº 466/2014/UE.

L’article 13 prévoit une évaluation de l’adéquation du provisionnement et une procédure de réexamen.

L’article 14 prévoit des modalités de comptabilisation du provisionnement constitué dans le fonds commun de provisionnement.

L’article 15 dispose que la Commission est assistée d’un comité, conformément aux procédures de comitologie.

L’article 16 détaille l’exercice de la délégation.

L’article 17 expose les obligations de la Commission en matière de rapports au Parlement européen et au Conseil au cours de la mise en œuvre de la présente assistance macrofinancière exceptionnelle à l’Ukraine.

L’article 18 contient les modifications apportées à la décision (UE) 2022/1201.

L’article 19 précise la date d’entrée en vigueur de la présente décision.

2022/0281 (COD)

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine, renforçant le fonds commun de provisionnement par des garanties des États membres et par un provisionnement spécifique pour certaines responsabilités financières liées à l'Ukraine garanties en vertu de la décision nº 466/2014/UE, et modifiant la décision (UE) 2022/1201

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 212,

vu la proposition de la Commission européenne,

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

statuant conformément à la procédure législative ordinaire[15],

considérant ce qui suit:

(1) Un accord d'association entre l'Union et l'Ukraine[16] (ci-après l'«accord d'association»), prévoyant une zone de libre-échange approfondi et complet, est entré en vigueur le 1er septembre 2017.

(2) Au printemps 2014, l'Ukraine s'est engagée dans un ambitieux programme de réformes visant à stabiliser son économie et à améliorer les conditions de vie de sa population. La lutte contre la corruption ainsi que les réformes constitutionnelles, électorales et judiciaires y 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 sous forme de prêts d'un montant total de 6,6 milliards d'EUR. L'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 décision (UE) 2022/313 du Parlement européen et du Conseil[17] 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. L'AMF exceptionnelle d'un montant maximal de 1 milliard d'EUR au titre de la décision (UE) 2022/1201 du Parlement européen et du Conseil[18] a apporté un soutien rapide et urgent au budget ukrainien et a été intégralement décaissée les 1er et 2 août 2022. Il s'agissait de la première partie du programme d'assistance macrofinancière exceptionnelle en faveur de l'Ukraine annoncé dans la communication de la Commission du 18 mai 2022 intitulée «Aide immédiate et aide à la reconstruction de l'Ukraine» et approuvé par le

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

16 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).

17 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).

18 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).

Conseil européen des 23 et 24 juin 2022. La présente décision constitue une deuxième étape dans la réalisation de l'engagement à fournir jusqu'à 9 milliards d'EUR d'assistance macrofinancière à l'Ukraine. Elle établit les bases qui permettront l'octroi de 5 milliards d'EUR de prêts AMF supplémentaires à des conditions très favorables. Elle devrait être suivie rapidement d'un troisième paquet d'assistance financière, d'un montant maximal de 3 milliards d'EUR, une fois que les modalités appropriées auront été déterminées.

(3) L'agression militaire non provoquée et injustifiée de l'Ukraine par la Russie, le 24 février 2022, et la guerre menée depuis lors ont entraîné, pour l'Ukraine, 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 fortement 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 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. La fourniture rapide par l'Union de la deuxième partie du programme d'assistance macrofinancière exceptionnelle en faveur de l'Ukraine est considérée, dans les circonstances exceptionnelles du moment, comme une réponse à court terme appropriée aux risques considérables pesant sur la stabilité macrofinancière du pays. Ce montant supplémentaire de 5 milliards d'EUR d'assistance macrofinancière exceptionnelle aiderait l'Ukraine à stabiliser sa situation macrofinancière, renforcerait sa résilience immédiate et conforterait sa capacité de redressement, en contribuant à rendre sa dette publique soutenable et à lui permettre, à terme, d'honorer ses obligations financières.

(4) Ce nouveau cycle d'assistance macrofinancière exceptionnelle contribuera de manière significative à la couverture des besoins de financement de l'Ukraine tels qu'estimés par le Fonds monétaire international (FMI) et d'autres institutions financières internationales, compte tenu de sa capacité à se financer elle-même par ses propres ressources. La détermination du montant de l'assistance 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 préexistant 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. Un tel programme a été officiellement demandé en août 2022. L'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union devrait viser à maintenir la stabilité et la résilience macrofinancières dans les circonstances de la guerre d'agression menée par la Russie. La Commission devrait veiller à ce que l'assistance macrofinancière exceptionnelle 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 les autres politiques de l'Union concernées.

(5) L'assistance macrofinancière exceptionnelle 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 exceptionnelle 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 actuelles liées à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, 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 de protéger efficacement les 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 exceptionnelle de l'Union devrait être subordonnée à des exigences déclaratives et à des conditions quant aux politiques à mener, à établir dans un protocole d'accord. Les solides exigences déclaratives visent, dans les circonstances actuelles de la guerre d'agression livrée par la Russie à l'Ukraine, à garantir une utilisation efficace, transparente et responsable des fonds. Les conditions relatives aux politiques à mener ont pour but de renforcer la résilience immédiate du pays et la soutenabilité à long terme de sa dette et de réduire ainsi les risques liés au remboursement de ses obligations financières actuelles et à venir.

(9) Afin de garantir des conditions uniformes d'exécution de la présente décision, il convient de conférer des compétences d'exécution à la Commission. Ces compétences devraient être exercées conformément au règlement (UE) nº 182/2011 du Parlement européen et du Conseil[19].

(10) L'échéance moyenne maximale des prêts accordés au titre de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201 devrait être de 25 ans.

(11) Étant donné que les prêts accordés au titre de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201 comportent les mêmes risques pour le budget de l'UE et qu'ils devraient avoir la même échéance moyenne maximale de 25 ans, la même méthode de gestions des incidences financières et budgétaires devrait être appliquée à la totalité du montant de 6 milliards d'EUR d'assistance macrofinancière accordé à l'Ukraine au titre de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201. En particulier, il convient d'établir le même niveau de couverture budgétaire en tant que protection adéquate contre la possibilité qu'une partie ou que la totalité des prêts ne soit pas remboursée par l'Ukraine en temps voulu. Les provisions constituées à partir du budget de l'UE pour les deux séries de prêts de l'assistance macrofinancière exceptionnelle devraient être gérées comme un unique ensemble de provisions. Cela renforcera la résilience et la flexibilité du budget de l'UE face à toute situation de défaut de paiement. Il y a donc lieu de modifier l'article 7, paragraphe 2, de la décision (UE) 2022/1201 en conséquence.

---

[19] Règlement (UE) nº 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13).

(12) L'assistance macrofinancière exceptionnelle au titre de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201 constitue un engagement financier de l'Union entrant dans le volume global de la garantie pour l'action extérieure. Le montant total maximal de 6 milliards d'EUR de prêts d'assistance macrofinancière exceptionnelle en faveur de l'Ukraine devrait bénéficier de 9 % de provisionnement constitué pour les prêts d'assistance macrofinancière au titre de la garantie pour l'action extérieure. Ce provisionnement devrait être financé sur l'enveloppe programmée pour l'assistance macrofinancière au titre du règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil[20], pour un montant total de provisionnement de 540 millions d'EUR. Ce montant devrait être engagé et versé au fonds commun de provisionnement au titre du CFP 2021-2027.

(13) Aux termes de 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 Conseil[21] 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 Conseil[22]. Afin de permettre à l'Union d'apporter à l'Ukraine, au moyen d'une assistance macrofinancière d'un montant sans précédent, un soutien important de manière sûre sur le plan financier, en préservant la qualité 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.

(14) Conformément au principe de bonne gestion financière, le fonds commun de provisionnement devrait être renforcé par des moyens proportionnels aux risques découlant des passifs éventuels liés à cette assistance macrofinancière d'un montant sans précédent pour un bénéficiaire unique. Sans ce renforcement, le budget de l'Union ne disposerait pas d'une assise financière suffisamment sûre pour fournir l'assistance sans précédent nécessaire pour répondre aux besoins de l'Ukraine face à la guerre. Afin de protéger le budget de l'Union, les prêts AMF exceptionnels en faveur de l'Ukraine, d'un montant maximal de 6 milliards d'EUR, devraient bénéficier d'une couverture de 70 % au moyen de provisions versées (à hauteur de 9 %), complétées par des garanties nationales qui assureraient la couverture budgétaire des pertes pour encore 61% supplémentaires de la valeur des prêts.

(15) Les ressources mises à disposition par le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 sont très sollicitées eu égard aux priorités générales de l'Union en matière de dépenses. Il

---

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

21 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).

22 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).

convient donc de rechercher une autre solution pour dégager des ressources supplémentaires sans affecter les dépenses régulières prévues dans la programmation financière du CFP 2021-2027.

(16) Des contributions fournies par les États membres sous la forme de garanties ont été jugées constituer un outil approprié pour fournir une protection en sus du provisionnement initial versé. Les garanties des États membres devraient être fournies volontairement et constituer un filet de sécurité suffisant pour soutenir le budget de l'Union, en cas d'épuisement des provisions du fonds commun de provisionnement constituées pour les responsabilités financières qui découlent de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201. Les contributions au titre de ces garanties devraient être prises en compte dans le montant autorisé de responsabilité financière, par dérogation à l'article 211, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement financier. Ces montants devraient être pris en compte pour le calcul du provisionnement résultant du taux de provisionnement visé à l'article 211, paragraphe 1, du règlement financier, par dérogation à l'article 211, paragraphe 4, deuxième alinéa, du règlement financier.

(17) Les garanties fournies par les États membres devraient couvrir le prêt AMF exceptionnel accordé au titre de la présente décision et le prêt AMF exceptionnel de 1 milliard d'EUR accordé au titre de la décision (UE) 2022/1201. Elles devraient être irrévocables, inconditionnelles et appelées à la demande. Ces garanties devraient assurer la capacité de l'Union à rembourser les fonds empruntés sur les marchés des capitaux ou auprès des établissements financiers. Elles ne devraient être appelées que si des conditions strictes, concernant le caractère adéquat des provisions disponibles, sont remplies et si l'Union n'a pas reçu l'un des paiements dus par l'Ukraine pour les prêts d'assistance macrofinancière accordés au titre de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201 à temps pour s'acquitter d'obligations financières liées à des obligations émises ou si l'échéancier de paiement des prêts accordés au titre de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201 venait à être modifié. Les garanties des États membres devraient être appelées pour un montant correspondant au montant des pertes liées à l'assistance financière accordée à l'Ukraine au titre de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201 et pour reconstituer le fonds commun de provisionnement à concurrence du niveau requis de provisions versées. Les garanties des États membres ne devraient être appelées qu'après que le montant du provisionnement initial affecté à l'AMF au titre de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201 a été épuisé ou est sur le point de l'être. Par dérogation à l'article 211, paragraphe 4, point c), du règlement financier, il convient que les montants recouvrés au titre des accords de prêt relatifs à l'assistance financière accordée à l'Ukraine au titre de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201 soient remboursés aux États membres qui ont honoré les appels à garantie.

(18) Si, pour s'acquitter de ses obligations financières découlant d'obligations émises pour financer l'assistance macrofinancière accordée à l'Ukraine au titre de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201, l'Union a temporairement puisé dans les provisions constituées dans le fonds commun de provisionnement pour couvrir d'autres responsabilités financières de l'Union, l'appel aux garanties des États membres pourrait être utilisé pour reconstituer le provisionnement de ces responsabilités financières.

(19) Compte tenu du caractère exceptionnel de l'assistance macrofinancière adossée aux garanties, il convient de gérer les provisions constituées pour couvrir les responsabilités financières découlant de l'assistance macrofinancière accordée au titre de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201, et de tout montant de prêts

garantis en vertu de la décision nº 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil[23] versé après le 15 juillet 2022, séparément de celles constituées pour les autres responsabilités financières découlant de la garantie pour l'action extérieure et du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures. Il est donc proposé que les provisions constituées dans le fonds commun de provisionnement pour l'assistance macrofinancière couverte par la présente décision et la décision (UE) 2022/1201 soient utilisées uniquement pour les responsabilités financières qui découlent de cette assistance macrofinancière, au lieu que soit appliquée la règle générale énoncée à l'article 31, paragraphe 6, du règlement IVCDCI – Europe dans le monde[24]. Il est également proposé d'utiliser les provisions constituées dans le fonds commun de provisionnement en ce qui concerne les prêts garantis en vertu de la décision nº 466/2014/UE versés après le 15 juillet 2022 uniquement pour les responsabilités financières découlant de ces prêts et d'appliquer les règles du règlement financier à ces provisions, en lieu et place de la règle générale énoncée à l'article 31, paragraphe 8, du règlement IVCDCI – Europe dans le monde. Il conviendrait ensuite d'exclure les provisions constituées pour cette assistance macrofinancière de l'application du taux de provisionnement effectif, par dérogation à l'article 213 du règlement financier.

(20) La part relative des contributions de chaque État membre (clé de contribution) au montant global garanti devrait correspondre à la part relative des États membres dans le revenu national brut total de l'Union. Les appels à la garantie devraient être effectués au prorata et sur la base de cette clé de contribution.

(21) Les États membres devraient mener à bien leurs procédures nationales de sorte que les garanties entrent en vigueur de toute urgence. Compte tenu de l'urgence de la situation, le temps nécessaire à l'achèvement de ces procédures ne doit pas retarder le versement à l'Ukraine de l'assistance macrofinancière exceptionnelle accordée au titre de la présente décision, assistance dont l'Ukraine a un besoin urgent. Les prêts AMF supplémentaires accordés au titre de la présente décision seront mis en place rapidement dès l'entrée en vigueur de la présente décision, l'adoption du protocole d'accord et la signature de l'accord de prêt.

(22) 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 coûts des intérêts et de renoncer au remboursement par l'Ukraine des coûts administratifs. La bonification d'intérêts devrait être accordée en tant qu'instrument jugé approprié pour garantir un soutien efficace au sens de l'article 220, paragraphe 1, du règlement financier et être à la charge du budget de l'Union au moins durant le cycle du CFP actuel. Au cours de la période 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.

---

[23] Décision nº 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union (JO L 135 du 8.5.2014, p. 1).

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

(23) La bonification d'intérêts 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.

(24) Face aux besoins de financement urgents de l'Ukraine, la Commission européenne a accepté, en juillet 2022, la réaffectation et le décaissement de 1,59 milliard d'EUR supplémentaires de prêts de la BEI à l'Ukraine bénéficiant d'une garantie au titre du mandat de prêt extérieur 2014-2020 (MPE). Toutefois, ces prêts étant destinés à l'État ukrainien et aux entités publiques ukrainiennes, ils présentent le même niveau de risque pour le budget de l'UE que les prêts AMF. Le budget de l'UE devrait donc appliquer à ces expositions la même approche de précaution que pour les nouveaux prêts AMF. La présente décision applique donc un taux de provisionnement de 70 % aux 1,59 milliard d'EUR de prêts MPE qui ont été réaffectés ainsi qu'à tout nouveau versement de prêts MPE à l'Ukraine. Ce taux de provisionnement devrait s'appliquer au lieu du taux de provisionnement résultant de l'article 31, paragraphe 8, troisième phrase, du règlement (UE) 2021/947. Le provisionnement de 70 % pour les 1,59 milliard d'EUR de prêts MPE versés à l'Ukraine sera financé par le budget de l'UE.

(25) Un réexamen régulier du provisionnement des prêts AMF et des prêts MPE devrait être entrepris tous les six mois, à partir de la mi-2023 ou plus tôt si nécessaire. Ce réexamen devrait notamment permettre de déterminer si la situation de l'Ukraine a évolué d'une manière qui justifierait une augmentation ou une diminution du taux de provisionnement. La Commission pourrait revoir le taux de provisionnement selon les besoins, en particulier si un fait notable pertinent le justifie. Afin que le taux de provisionnement reste adapté aux risques financiers, il convient de déléguer à la Commission, conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le pouvoir d'adopter des actes relatifs au taux de provisionnement lorsqu'une augmentation ou une diminution de celui-ci est justifiée. Il importe particulièrement que la Commission procède aux consultations appropriées durant son travail préparatoire, y compris au niveau des experts, et que ces consultations soient menées conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016. En particulier, pour assurer leur égale participation à la préparation des actes délégués, le Parlement européen et le Conseil reçoivent tous les documents au même moment que les experts des États membres, et leurs experts ont systématiquement accès aux réunions des groupes d'experts de la Commission traitant de la préparation des actes délégués.

(26) Étant donné que l'objectif de la présente décision, à savoir fournir une assistance macrofinancière exceptionnelle 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.

(27) Compte tenu de l'urgence résultant des circonstances exceptionnelles causées par l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine, il s'avère approprié de prévoir une exception au délai de huit semaines visé à l'article 4

du protocole nº 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.

(28) 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:

Chapitre I
Assistance macrofinancière exceptionnelle

Article premier

Mise à disposition de l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union

1. L'Union met à la disposition de l'Ukraine une assistance macrofinancière exceptionnelle d'un montant maximal de 5 000 000 000 EUR (ci-après l'«assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union») en vue de soutenir la stabilité macrofinancière de l'Ukraine. L'assistance macrofinancière de l'Union est fournie à l'Ukraine sous forme de prêts. L'assistance contribue à couvrir le déficit de financement de l'Ukraine tel qu'il a été déterminé en coopération avec les institutions financières internationales.

2. Pour financer l'assistance macrofinancière exceptionnelle 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. Les prêts accordés au titre du paragraphe 1 et de la décision (UE) 2022/1201 ont, ensemble, une durée moyenne maximale de 25 ans.

3. L'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union est mise à disposition à partir du premier jour suivant l'entrée en vigueur du protocole d'accord visé à l'article 3, paragraphe 1, et pendant la période de disponibilité qui y est définie, même si les garanties prévues au chapitre II, section 1, de la présente décision n'ont pas encore été fournies.

4. Si, au cours de la période de versement de l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union, les besoins de financement de l'Ukraine diminuent significativement par rapport aux projections initiales, la Commission réduit le montant de l'assistance, ou suspend ou annule cette dernière.

Article 2

Condition préalable à l'octroi de l'assistance macrofinancière

1. L'octroi de l'assistance macrofinancière exceptionnelle 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 contrôle le respect de la condition préalable fixée au paragraphe 1 pendant toute la durée de l'assistance macrofinancière exceptionnelle 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 Conseil[25].

Article 3

Protocole d'accord

1. La Commission convient avec l'Ukraine des conditions liées aux politiques à mener auxquelles l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union doit être subordonnée. Les conditions quant aux politiques à mener sont adoptées en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 14, paragraphe 2. Elles sont fixées dans un protocole d'accord.
2. Les exigences déclaratives qui ont été adoptées dans le cadre de la première partie de cette AMF exceptionnelle sont incluses dans le protocole d'accord et garantissent, en particulier, une utilisation efficace, transparente et responsable de l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union.
3. Les modalités financières de l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union sont fixées dans un accord de prêt à conclure entre la Commission et l'Ukraine.
4. La Commission vérifie périodiquement que les exigences déclaratives sont mises en œuvre et que des progrès sont réalisés sur la voie du respect des conditions liées aux politiques à mener fixées dans le protocole d'accord. La Commission informe le Parlement européen et le Conseil des résultats de cette vérification.

Article 4

Versement de l'assistance macrofinancière exceptionnelle

1. Sous réserve des exigences visées au paragraphe 3, la Commission met l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union à disposition par tranches, chacune sous la forme d'un prêt. La Commission décide du calendrier de versement de chaque tranche. Une tranche peut elle-même donner lieu à un ou plusieurs versements échelonnés.
2. La Commission gère le versement de l'assistance macrofinancière exceptionnelle 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.
3. La Commission décide du versement des tranches en fonction de son évaluation des exigences suivantes:
   (a) le respect de la condition préalable énoncée à l'article 2, paragraphe 1;
   (b) la mise en œuvre satisfaisante des exigences déclaratives fixées dans le protocole d'accord;
   (c) pour la deuxième tranche et les tranches suivantes, des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des conditions liées aux politiques à mener fixées dans le protocole d'accord.

[25] 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).

Avant que le montant maximal de l'assistance macrofinancière n'ait été versé, la Commission vérifie que toutes les conditions liées aux politiques à mener fixées dans le protocole d'accord sont remplies.

4. Lorsqu'il n'est plus satisfait aux exigences énoncées au paragraphe 3, la Commission suspend provisoirement ou annule le versement de l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union. En pareil cas, elle informe le Parlement européen et le Conseil des motifs de cette suspension ou annulation.

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

Article 5

Opérations d'emprunt et de prêt

1. Les opérations d'emprunt et de prêt sont effectuées conformément à l'article 220 du règlement financier.

2. 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.

Article 6

Bonification d'intérêts

1. 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'intérêts et en couvrant les coûts administratifs liés aux opérations d'emprunt et de prêt, à l'exclusion des coûts liés au remboursement anticipé du prêt, pour ce qui concerne les prêts accordés au titre de la présente décision.

2. L'Ukraine peut demander la bonification d'intérêts et la prise en charge des coûts administratifs par l'Union avant la fin du mois de mars de chaque année.

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'intérêts.

Article 7

Information du Parlement européen et du Conseil

La Commission informe le Parlement européen et le Conseil de l'évolution de la situation concernant l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union, y compris les versements de cette assistance et la situation quant aux opérations visées à l'article 5, paragraphes 2 et 3, et communique en temps utile à ces institutions les documents afférents.

Article 8

Évaluation de la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière exceptionnelle

Pendant la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière de l'Union, 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. Cette évaluation opérationnelle peut être menée conjointement avec celle prévue par la décision (UE) 2022/1201.

Chapitre II
Renforcement du fonds commun de provisionnement

Section 1

Garanties des États membres pour l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union accordée au titre de la présente décision et de la décision (UE) 2021/1201

Article 9

Contributions des États membres sous forme de garanties

1. Les États membres peuvent compléter les provisions relatives à l'assistance macrofinancière constituées dans le fonds commun de provisionnement en fournissant des garanties jusqu'à concurrence d'un montant total de 3 660 000 000 EUR en ce qui concerne l'assistance macrofinancière exceptionnelle accordée à l'Ukraine au titre de l'article 1er de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201 (ci-après les «AMF couvertes»).

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 conclu avec la Commission, conformément à l'article 10.

3. La part relative de la contribution de l'État membre concerné au montant visé au paragraphe 1 correspond à la part relative dudit État membre dans le revenu national brut total de l'Union, telle qu'elle résulte de la colonne 1 du tableau 4 de la partie A («Financement du budget annuel de l'Union, Introduction») de la rubrique «État général des recettes, effectifs et patrimoine» du budget pour 2022 figurant dans le budget général de l'Union pour l'exercice 2022, adopté le 24 novembre 2021.

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 10, conclu entre la Commission et ledit État membre.

Article 10

Accords de garantie

La Commission conclut un accord de garantie avec chaque État membre fournissant une garantie en vertu de l'article 9. Cet accord fixe les modalités de la garantie, qui sont identiques pour tous les États membres, et contient, en particulier, des dispositions:

(b) établissant l'obligation pour les États membres d'honorer les appels à garantie lancés par la Commission en ce qui concerne les AMF couvertes, lorsque le montant total du provisionnement initial constitué dans le fonds commun de provisionnement pour la responsabilité financière découlant des AMF couvertes a été prélevé ou doit l'être;

(c) garantissant que les appels à garantie sont effectués au prorata et sont fondés sur la clé de contribution visée à l'article 9, paragraphe 3;

(d) prévoyant que les appels à garantie assurent la capacité de l'Union à rembourser les fonds empruntés, conformément à l'article 1er, paragraphe 2, sur les marchés des capitaux ou auprès d'établissements financiers à la suite, fût-il prévu, 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;

(e) garantissant que les appels à garantie peuvent être utilisés pour reconstituer les provisions du fonds commun de provisionnement qui ont été prélevées aux fins des AMF couvertes;

(f) garantissant que l'État membre qui n'a pas honoré un appel reste tenu de l'honorer;

(g) concernant les conditions de paiement.

Section 2

Provisionnement des AMF couvertes et de certaines responsabilités financières au titre du MPE en Ukraine

Article 11

Provisionnement des AMF couvertes

1. Pour les AMF couvertes, un taux de provisionnement de 70 % s'applique en lieu et place de la règle générale énoncée à l'article 31, paragraphe 5, troisième alinéa, du règlement (UE) 2021/947. Toutefois, le niveau des provisions versées au fonds commun de provisionnement est maintenu et, s'il est utilisé, reconstitué à 9 % du passif restant dû au titre des AMF couvertes jusqu'à ce que les garanties visées à l'article 9 aient été pleinement utilisées.

2. Les montants résultant des appels à garantie visés à l'article 10 constituent des recettes affectées externes destinées au remboursement des responsabilités financières découlant des AMF couvertes et au fonds commun de provisionnement conformément à l'article 21, paragraphe 2, point a) ii), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046.

3. Par dérogation à l'article 211, paragraphe 1, premier alinéa, deuxième phrase, du règlement financier, le montant des garanties visé à l'article 9, paragraphe 1, est inclus dans le montant autorisé de responsabilité financière. Par dérogation à l'article 211, paragraphe 4, deuxième alinéa, du règlement financier, les montants de provisionnement visés au paragraphe 2 du présent article sont pris en compte pour calculer le montant du provisionnement résultant du taux de provisionnement en ce qui concerne les AMF couvertes.

4. Par dérogation à l'article 211, paragraphe 4, point c), du règlement financier, à concurrence du montant des appels à garantie honorés par les États membres conformément à l'article 10, point a), les montants recouvrés auprès de l'Ukraine en ce qui concerne les AMF couvertes ne contribuent pas au provisionnement. Ces montants sont remboursés aux États membres concernés.

Article 12

Renforcement du provisionnement en ce qui concerne certaines responsabilités financières en Ukraine garanties en vertu de la décision nº 466/2014/UE

Par dérogation à l'article 31, paragraphe 8, troisième phrase, du règlement (UE) 2021/947, le taux de provisionnement de 70 % s'applique aux montants de prêts versés après le 15 juillet 2022 au titre d'opérations de financement de la Banque européenne d'investissement en Ukraine signées par la Banque européenne d'investissement avant le 31 décembre 2021 et garanties par l'UE en vertu de la décision nº 466/2014/UE («responsabilités financières MPE relatives à l'Ukraine couvertes») et les articles 211, 212 et 213 du règlement financier s'appliquent, sous réserve des articles 13 et 14 de la présente décision. Aux fins de l'article 211, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement financier, le provisionnement atteint, au plus tard le 31 décembre 2027, le niveau correspondant au taux de provisionnement appliqué au montant total du passif restant dû au titre des responsabilités financières MPE relatives à l'Ukraine couvertes.

Article 13

Évaluation de l'adéquation du taux de provisionnement et procédure de réexamen

1. Tous les six mois à compter du 30 juin 2023, et chaque fois qu'elle estime que d'autres motifs ou événements l'imposent, la Commission évalue si de nouvelles évolutions de la situation sont susceptibles d'avoir une incidence durable et significative sur l'adéquation du taux de provisionnement, y inclus le taux de provions versées, visé aux articles 11 et 12. La Commission détermine en particulier s'il existe une modification significative et durable du profil de risque de crédit de ces expositions en utilisant des données portant sur une période d'au moins deux ans.

2. Afin d'adapter le taux de provisionnement, notamment pour tenir compte des évolutions visées au paragraphe 1, la Commission est habilitée à modifier les articles 11 et 12 par la voie d'un acte délégué, conformément à l'article 16.

Article 14

Provisions détenues dans le fonds commun de provisionnement

1. Au lieu que soit appliquée la règle générale énoncée à l'article 31, paragraphe 6, du règlement (UE) 2021/947, la responsabilité financière découlant des AMF couvertes est couverte indépendamment des autres responsabilités financières relevant de la garantie pour l'action extérieure, et les provisions constituées dans le fonds commun de provisionnement en ce qui concerne les AMF couvertes sont utilisées uniquement pour les responsabilités financières relevant de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201.

   Au lieu que soit appliquée la règle générale énoncée à l'article 31, paragraphe 8, du règlement (UE) 2021/947, la responsabilité financière découlant des responsabilités financières MPE relatives à l'Ukraine couvertes est couverte indépendamment des autres responsabilités financières relevant du Fonds de garantie relatif à l'action extérieure, et les provisions constituées dans le fonds commun de provisionnement en ce qui concerne les responsabilités financières MPE relatives à l'Ukraine couvertes sont utilisées uniquement pour les responsabilités financières relevant de la présente décision et de la décision (UE) 2022/1201.

2. 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 les AMF couvertes et les responsabilités financières MPE relatives à l'Ukraine couvertes.

3. Par dérogation à l'article 213, paragraphe 4, point a), du règlement financier, tout excédent des provisions visées à l'article 12 constitue des recettes affectées externes au sens de l'article 21, paragraphe 5, du règlement financier, destinées au programme d'aide extérieure au titre duquel l'Ukraine est éligible.

Chapitre III
Dispositions communes

Article 15

Comité

1. La Commission est assistée par un comité au sens du règlement (UE) nº 182/2011.
2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 du règlement (UE) nº 182/2011 s'applique.

Article 16

Exercice de la délégation

1. Le pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est soumis aux conditions fixées au présent article.
2. Le pouvoir d'adopter des actes délégués visé à l'article 13, paragraphe 2, est conféré à la Commission pour une durée indéterminée à compter de la *date d'entrée en vigueur de la présente décision*.
3. La délégation de pouvoir visée à l'article 13, paragraphe 2, peut être révoquée à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil. La décision de révocation met fin à la délégation de pouvoir qui y est précisée. La révocation prend effet le jour suivant celui de la publication de ladite décision au Journal officiel de l'Union européenne ou à une date ultérieure qui est précisée dans ladite décision. Elle ne porte pas atteinte à la validité des actes délégués déjà en vigueur.
4. Avant l'adoption d'un acte délégué, la Commission consulte les experts désignés par chaque État membre, conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016.
5. Aussitôt qu'elle adopte un acte délégué, la Commission le notifie au Parlement européen et au Conseil simultanément.
6. Un acte délégué adopté en vertu de l'article 13, paragraphe ,2 n'entre en vigueur que si le Parlement européen ou le Conseil n'a pas exprimé d'objections dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet acte au Parlement européen et au Conseil ou si, avant l'expiration de ce délai, le Parlement européen et le Conseil ont tous deux informé la Commission de leur intention de ne pas exprimer d'objections. Ce délai est prolongé de deux mois à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.

Article 17

Rapport annuel

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 exceptionnelle 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 les décisions de la Commission de verser les tranches de l'assistance macrofinancière exceptionnelle 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 exceptionnelle que l'Union a déjà octroyée et la mesure dans laquelle elle a atteint ses objectifs.

Chapitre IV
Modification de la décision (UE) 2022/1201 et disposition finale

Article 18

La décision (EU) 2022/1201 est modifiée comme suit:

1. À l'article 1er, paragraphe 2, la deuxième phrase est remplacée par le texte suivant:

«Les prêts accordés au titre du paragraphe 1 et de la décision [COM(2022)XXX-*présente proposition*] ont, ensemble, une durée moyenne maximale de 25 ans.»

2. L'article 7 est supprimé.

Article 19

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	*Par le Conseil*
La présidente	*Le président*

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative

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/ABB[26]

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 préparatoire[27]**

☒ **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.

---

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

[27] 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 son invasion non provoquée et injustifiée par la Russie.
- Réduire les besoins de financement budgétaire du partenaire, dans le prolongement de l'aide d'urgence déjà fournie.
- Appuyer des réformes structurelles destinées à améliorer la gestion macroéconomique globale, à renforcer la gouvernance économique et la transparence, et à favoriser les conditions d'une croissance durable.

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 Commission réalisera une deuxième évaluation opérationnelle durant l'exécution de l'opération.

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 suivront 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 énoncées dans un protocole d'accord entre la Commission et les autorités ukrainiennes. Il est prévu que l'assistance soit versée en plusieurs tranches. Les tranches seraient rapidement débloquées après l'approbation de la présente proposition et l'entrée en vigueur du protocole d'accord correspondant, et seraient ensuite disponibles.

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

La Commission et les autorités ukrainiennes conviendraient 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 d'un montant maximal de 5 milliards d'EUR en faveur de l'Ukraine s'inscrit dans le cadre de l'objectif de l'UE de fournir jusqu'à 9 milliards d'EUR de soutien à sa liquidité à court terme. Elle fait suite à la décision (UE) 2022/1201 qui a accordé à l'Ukraine une assistance macrofinancière d'un montant de 1 milliard d'EUR sous forme de prêt, intégralement décaissée au début du mois d'août 2022, et modifie ladite décision. Cette AMF renforce également les actions de l'Union en faveur d'un soutien direct en matière humanitaire, économique et de défense, ainsi que les initiatives de l'Union visant à coordonner des actions multilatérales telles qu'«Agir pour l'Ukraine». Par sa nature même, l'AMF est également un catalyseur de réformes qui renforcent la résilience à court terme du pays et sont également propices à sa plus grande stabilité à long terme. Ces résultats attendus sont particulièrement importants pour l'Ukraine en ce moment critique.

La fourniture, à ce stade, d'un soutien supplémentaire à l'Ukraine sous la forme de prêts 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 accroîtra 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 mises en œuvre en Ukraine qui 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 menées dans des pays partenaires font l'objet d'une évaluation ex post. Les évaluations ex post des précédentes opérations d'AMF en faveur de l'Ukraine ont montré qu'elles avaient été généralement très pertinentes en ce qui concerne les objectifs poursuivis, l'enveloppe financière et les politiques à mener.

Elles ont été déterminantes, en ce qu'elles ont aidé l'Ukraine à faire face à ses problèmes de balance des paiements et à mener des réformes structurelles essentielles pour stabiliser son économie et renforcer la soutenabilité de sa position extérieure. Elles ont permis des économies budgétaires et offert des avantages financiers et ont, en outre, servi de catalyseur pour attirer des soutiens financiers supplémentaires et accroître la confiance des investisseurs. 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 mettre en place une couverture à 70 % de ces expositions supplémentaires liées à la situation en Ukraine. Le budget de l'UE offrira une protection contre la «première perte» à hauteur de 9 % de l'ensemble des 6 milliards d'EUR de prêts. Ce dispositif serait renforcé par les garanties accordées par les États membres, pour 61 % supplémentaires de la valeur des prêts.

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, à titre exceptionnel, avoir la possibilité de couvrir les charges d'intérêts et d'exonérer l'Ukraine des coûts administratifs. La bonification d'intérêts devrait être financée par l'enveloppe financière visée à l'article 6, paragraphe 2, point a), premier tiret, du règlement (UE) 2021/947 durant la période du CFP 2021-2027.

Outre l'octroi d'une aide directe, la Commission européenne a convenu en juillet 2022 de réaffecter 1,59 milliard d'EUR de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) à l'Ukraine au titre du mandat de prêt extérieur (MPE) garantis par le budget de l'UE. Un montant de 1,05 milliard d'EUR doit être versé par la BEI au cours du troisième trimestre de 2022. Un montant supplémentaire de 536 millions d'EUR de prêts devrait être versé par la BEI en 2022-23 afin de contribuer au financement du redémarrage d'une sélection de projets d'investissement. Toutefois, étant donné que ces prêts sont destinés à l'État ukrainien (ou sont garantis par celui-ci), ils présentent le même niveau de risque que les prêts AMF exceptionnels. En vertu des accords de garantie MPE, la BEI a le droit de faire appel au budget de l'UE à concurrence du total des pertes qu'elle subit sur ces prêts. Il convient donc de préciser que la même approche prudente devrait s'appliquer à ces expositions et que les provisions supplémentaires correspondantes devraient être conservées dans le Fonds commun de provisionnement, dans un compartiment commun spécifique consacré à l'Ukraine. La présente proposition envisage donc d'étendre le taux de provisionnement de 70 % à ces 1,59 milliard d'EUR d'expositions supplémentaires découlant des prêts de la BEI réaffectés.

Synergies éventuelles avec d'autres instruments appropriés

L'UE est l'un des principaux bailleurs de fonds de l'Ukraine, soutenant ses réformes économiques, structurelles et institutionnelles, ainsi que sa société civile. 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 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 de l'UE

pour une aide immédiate et une aide à la reconstruction de l'Ukraine et fait partie intégrante du soutien international global à l'Ukraine[28].

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

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

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

[28] 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.

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 2021 à 2027 pour les crédits d'engagement et de 2022 à 2027 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)

☒ **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».*

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 attachées 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 encore plus négative sur la stabilité macroéconomique de l'Ukraine affectant 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 d'AMF peuvent être soumis à des vérifications ex post indépendantes supplémentaires (documentaires et/ou sur place) réalisées par les agents de l'équipe de contrôle ex post 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, offrent 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

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

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
	Numéro	CD/CND[29].	de pays AELE[30]	de pays candidats[31]	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

29 CD = crédits dissociés / CND = crédits non dissociés.
30 AELE: Association européenne de libre-échange.
31 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 AMF I[32]										
Ligne budgétaire[33] 14 02 01 11 «Voisinage oriental» [34]	Engagements	a)			20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	**100,0**
	Paiements	b)			20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	**100,0**
□ Crédits opérationnels AMF II										
Ligne budgétaire 14 02 01 11 «Voisinage oriental» [35]	Engagements	a)			150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	**750,0**
	Paiements	b)			150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	**750,0**

32 Décision (UE) 2022/1201

33 Selon la nomenclature budgétaire officielle.

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

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

□ Provisionnement pour 1,586 milliard d'EUR de décaissements de prêts de la BEI au titre du mandat de prêt extérieur										
Ligne budgétaire 14 02 01 70 . 05 «IVCDCI – Provisionnement du fonds commun de provisionnement» (provisionnement de 9 %)	Engagements	a)					47,58	47,58	47,58	**142,74**
	Paiements	b)					47,58	47,58	47,58	**142,74**
Ligne budgétaire 14 02 01 70 . 05 «IVCDCI – Provisionnement du fonds commun de provisionnement» [36] (provisionnement de 61 %)	Engagements	a)					322,48	322,48	322,48	**967,46**
	Paiements	b)					322,48	322,48	322,48	**967,46**
TOTAL des crédits pour la DG NEAR	Engagements	Total (a)			**170,0**	**170,0**	**540,06**	**540,06**	**540,06**	**1 960,2**
	Paiements	Total (b)			**170,0**	**170,0**	**540,06**	**540,06**	**540,06**	**1 960,2**
DG: ECFIN			Année **2021**	Année **2022**	Année **2023**	Année **2024**	Année **2025**	Année **2026**	Année **2027**	**TOTAL**
□ AMF I[8]										
Ligne budgétaire 14 02 01 70 . 06 «IVCDCI – Provisionnement du fonds commun de provisionnement» [37]	Engagements	(c)	27,3	62,7						**90,0**

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

[37] 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.

	Paiements	(d)				81,2	8,8			**90,0**
□ AMF II										
Ligne budgétaire 14 02 01 70 . 06 «IVCDCI – Provisionnement du fonds commun de provisionnement» [38]	Engagements	(c)		62,4	162,6	32,5	143,4	49,1		**450,0**
	Paiements	(d)					91,2	300,0	58,8	**450,0**
□ Crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques[39]										
Ligne budgétaire 14 20 03 . 01 Subventions au titre de l'AMF	Engagements	(c)		0,15			0,15			**0,3**
	Paiements	(d)		0,15			0,15			**0,3**
TOTAL des crédits pour la DG ECFIN	Engagements	Total (c)	**27,3**	**125,2**	**162,6**	**32,5**	**143,55**	**49,1**		**540,3**
	Paiements	Total (d)		**0,15**		**81,2**	**100,15**	**300,0**	**58,8**	**540,3**

TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 6 du cadre financier	Engagements	= a+c	**27,3**	**125,2**	**332,6**	**202,5**	**683,6**	**589,19**	**540,06**	**2 500,5**

[38] 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.

[39] 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.

pluriannuel	Paiements	= b+d		**0,15**	**170,0**	**251,2**	**640,22**	**840,06**	**598,87**	**2 500,5**

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	0,484	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	Engagements	27,3	126,098	333,084	202,924	683,672	589,262	540,132	2502,472

1 à 7 du cadre financier pluriannuel	Paiements		0,998	170,484	251,624	640,292	840,132	598,942	2502,472

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 2021		Année 2022		Année 2023		Année 2024		Année 2025		Année 2026		Année 2027		**TOTAL**	
		RÉALISATIONS (outputs)															
	Type[40]	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre total	Coût total
OBJECTIF SPÉCIFIQUE nº 1[41]...																	
- Réalisation	Versements de subventions						170,0		170,0		170,0		170,0		170,0		850
- Réalisation	Provisionnement de la garantie pour		27,3		125,2		162,6		32,5		513,46		419,16		370,06		1 650,2

[40] 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.).

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

- Réalisation	Évaluation opérationnelle			1	0,15											1	0,15
- Réalisation	Évaluation ex post							1	0,15							1	0,15
TOTAL			**27,3**	**1**	**125,2**		**332,6**	1	**202,65**		**683,46**		**589,16**		**540,06**		**2 500,5**

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 7[42] 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.

[42] 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)[43]							
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** [44] - au siège							
XX 01 xx **yy zz** [44] - 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 l'accord 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

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

44 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 l'accord de prêt, le négocier avec les autorités ukrainiennes et le faire approuver par les services compétents de la Commission et signer par les deux parties. Assurer le suivi de l'entrée en vigueur de l'accord 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 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

La proposition prévoit des contributions des États membres sous la forme de garanties, qui ont été jugées constituer un outil approprié pour fournir une protection supplémentaire en sus du provisionnement du budget de l'UE à hauteur de 9 %. Ces contributions sous forme de garanties devraient être prises en compte dans le montant autorisé de responsabilité financière par dérogation à l'article 211, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement financier. Les montants de garantie appelés devraient être utilisés pour satisfaire aux obligations financières de l'Union découlant des emprunts et pour reconstituer le fonds commun de provisionnement.

3.3. Incidence estimée sur les recettes

☐ La proposition/l'initiative est sans incidence financière.