



Bruxelles, le 20.9.2024
COM(2024) 426 final

2024/0234 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

établissant le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'UE soutient résolument l'Ukraine, dont l'avenir réside dans sa future appartenance à l'Union. L'UE soutient l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues et réaffirme son engagement inébranlable à lui apporter un soutien politique, financier, économique, humanitaire, militaire et diplomatique¹. Compte tenu de l'escalade de l'agression russe, il est nécessaire d'agir rapidement pour que l'Ukraine ait accès aux ressources dont elle a besoin de toute urgence. La présente proposition vise à garantir la mise en place d'un nouveau mécanisme avant la fin de cette année pour mobiliser des fonds en faveur de l'Ukraine et prévoit également une assistance macrofinancière (AMF) exceptionnelle pour répondre à ces besoins urgents.

Le 24 février 2022, la Russie a lancé en Ukraine une invasion militaire à grande échelle qui a des conséquences dévastatrices pour ce pays et sa population. L'escalade récente, par la Russie, de la guerre d'agression brutale qu'elle livre à l'Ukraine confirme sa détermination à violer les droits fondamentaux de l'Ukraine à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, et à détruire sa viabilité en tant qu'État. La bravoure, le courage et la détermination avec lesquels le peuple ukrainien défend son pays méritent un grand respect et une profonde gratitude.

L'UE, conjointement avec ses États membres, a condamné sans équivoque les actions de la Russie et a offert un soutien sans précédent à l'Ukraine. L'UE, ses États membres et les institutions financières européennes ont apporté ensemble une assistance de grande ampleur à l'Ukraine et à sa population depuis le début de la guerre, se montant à 118 milliards d'EUR. Cette assistance traduit la volonté de l'UE d'aider l'Ukraine aussi longtemps qu'il le faudra et aussi intensément que nécessaire.

Toutefois, l'intensification de l'agression russe a renforcé les besoins de financement de l'Ukraine. Il est clair que des sources de financement supplémentaires, provenant tant de l'UE que de la communauté internationale, seront nécessaires. Les besoins de financement de l'Ukraine pour 2025 dépasseront les projections actuelles du Fonds monétaire international (FMI), la quatrième révision du programme du FMI supposant que la guerre s'achèverait d'ici la fin de l'année 2024. Cette hypothèse semble de moins en moins probable, et la déclaration budgétaire de l'Ukraine récemment adoptée, élaborée en coopération avec le FMI, ajoute un montant supplémentaire de 12 milliards de dollars des États-Unis (USD) aux besoins de financement du pays pour 2025, ce qui porte le total à 38 milliards d'USD. Si l'Ukraine a mis en œuvre des mesures visant à accroître les recettes et à réduire les dépenses non essentielles, la marge de manœuvre pour de nouvelles réductions et pour des mesures nationales visant à répondre aux besoins supplémentaires est désormais limitée. De nouvelles hausses généralisées des impôts pourraient nuire à l'activité économique, déjà exposée à un risque supplémentaire à la suite des attaques continues contre des infrastructures essentielles, notamment dans le domaine de l'énergie, ainsi que des pénuries de main-d'œuvre causées par le déplacement continu de populations et la mobilisation de soldats. Un soutien financier rapide est indispensable pour aider l'Ukraine à maintenir les fonctions essentielles de l'État, à garantir la stabilité macroéconomique et à réhabiliter les infrastructures critiques. Ces besoins

¹ Conclusions du Conseil européen du 27 juin 2024, document EUCO 15/24.

viennent s'ajouter aux à ceux, importants, en matière de redressement et de reconstruction à moyen terme.

Dans leur déclaration lors du sommet du 14 juin 2024², les dirigeants du G7 ont réaffirmé leur détermination à maintenir un soutien militaire, budgétaire, humanitaire et à la reconstruction en faveur de l'Ukraine. À cette fin, les dirigeants du G7 ont annoncé le lancement de l'initiative intitulée *Extraordinary Revenue Acceleration Loans for Ukraine* (prêts à l'Ukraine par l'accélération de l'utilisation des recettes extraordinaires), ci-après dénommée «prêts ERA à l'Ukraine») afin de mettre à disposition un financement supplémentaire d'environ 50 milliards d'USD d'ici la fin de l'année 2024.

La proposition présentée aujourd'hui constitue une avancée claire dans cette direction en faisant en sorte que l'Ukraine bénéficie d'un soutien continu grâce à une approche collective de la communauté internationale. Cela sera rendu possible par la création d'un mécanisme de soutien en faveur de l'Ukraine, qui permettra au pays d'assurer le service et le remboursement des prêts des partenaires du G7, mais également de bénéficier d'un nouveau prêt AMF exceptionnel accordé par l'UE.

Mobiliser des recettes exceptionnelles pour soutenir les prêts à l'Ukraine

Dans le cadre des sanctions imposées par l'UE à la Russie en riposte à ses actions en Ukraine, des avoirs de la Banque centrale de Russie détenus par des institutions financières dans les États membres ont été immobilisés depuis février 2022³. Les avoirs détenus dans l'UE, d'une valeur d'environ 210 milliards d'EUR, représentent la majorité de ces avoirs immobilisés dans le monde. L'interdiction des transactions liées à ces avoirs se traduit, dans le bilan des dépositaires centraux de titres⁴ (DCT), par une accumulation exceptionnelle et inattendue de liquidités. En fonction du niveau des taux d'intérêt, les recettes exceptionnelles ont été estimées à un montant pouvant atteindre entre 4 et 5 milliards d'EUR par an.

Ces recettes exceptionnelles et inattendues ne constituent pas des avoirs souverains et ne doivent pas être mises à la disposition de la Banque centrale de Russie en vertu des règles applicables, même après la levée de l'immobilisation. Étant donné que ces recettes résultent de la mise en œuvre de mesures restrictives⁵, les dépositaires centraux de titres ne peuvent espérer en tirer profit.

La décision (PESC) 2024/577 du Conseil⁶ a prévu des mesures applicables à partir du 15 février 2024 fixant les règles relatives à l'affectation des recettes exceptionnelles

² Communiqué des dirigeants du G7 lors du sommet dans la région des Pouilles, 14 juin 2024.

³ Décision (PESC) 2022/335 du Conseil du 28 février 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JO L 57 du 28.2.2022, p. 4.

⁴ Les dépositaires centraux de titres sont définis dans le règlement (UE) n° 909/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres, et modifiant les directives 98/26/CE et 2014/65/UE ainsi que le règlement (UE) n° 236/2012, JO L 257 du 28.8.2014, p. 1.

⁵ En particulier, l'interdiction énoncée à l'article 1^{er} *bis*, paragraphe 4, de la décision 2014/512/PESC du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine et à l'article 5 *bis*, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JO L 229 du 31.7.2014, p. 1.

⁶ Décision (PESC) 2024/577 du Conseil du 12 février 2024 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JO L, 2024/577, 14.2.2024.

provenant de l'immobilisation. Cette décision a été suivie, en mai 2024, de mesures visant à utiliser les bénéfices nets qui en résultent au profit de l'Ukraine⁷. L'utilisation de ces bénéfices prend actuellement la forme d'une contribution financière destinée à soutenir les objectifs militaires et liés à la reconstruction du pays. Actuellement, les mesures restrictives de l'Union prévoient une répartition de la contribution financière à hauteur de 90 % pour la facilité européenne pour la paix et de 10 % pour la facilité pour l'Ukraine, ce qui reflète l'urgence des besoins militaires de l'Ukraine. Les règles applicables en matière de mesures restrictives permettent toutefois une révision de cette répartition.

Un mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine

En juin 2024, le Conseil européen a invité la Commission, le haut représentant et le Conseil à faire avancer les travaux en vue de fournir un financement supplémentaire à l'Ukraine d'ici la fin de l'année. Conformément aux résultats du sommet du G7, ce financement prendra la forme de prêts dont le service et le remboursement seront assurés par les flux futurs des recettes exceptionnelles. Le Conseil européen a clairement indiqué que cette construction était conçue pour permettre le service et le remboursement d'un prêt de l'Union, mais également de ceux d'autres partenaires du G7. Le Conseil européen a également conclu que les avoirs de la Russie devraient rester immobilisés jusqu'à ce que la Russie cesse sa guerre d'agression menée contre l'Ukraine et l'indemnise des dommages causés par la guerre. Il s'agit d'un engagement à maintenir l'immobilisation des avoirs et, partant, la perception de la contribution financière perçue sur les bénéfices exceptionnels, en offrant une source de financement pour assurer le service et le remboursement des prêts de l'Ukraine jusqu'à ce qu'une compensation de la part de la Russie soit mise à disposition afin de rembourser les prêts.

La présente proposition aidera les partenaires du G7 à octroyer des prêts à l'Ukraine parallèlement au prêt AMF exceptionnel accordé par l'UE, en vue d'atteindre le montant total envisagé lors du sommet du G7. Plus précisément, elle créerait un mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine afin d'apporter au pays un soutien financier non remboursable en vue de l'aider à rembourser les prêts accordés par les partenaires du G7. Le remboursement des prêts serait soutenu par le produit des flux futurs de bénéfices exceptionnels provenant des actifs immobilisés de la Russie dans l'Union, et serait ouvert à d'autres sources, y compris les recettes exceptionnelles générées dans d'autres juridictions concernées.

Le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine verserait régulièrement ces montants reçus, de sorte que l'Ukraine puisse couvrir le principal et les intérêts des prêts éligibles octroyés par l'UE et aux autres prêteurs du G7 au prorata du principal de chaque prêt.

Le risque résiduel est supporté par chaque prêteur pour ses prêts respectifs. Un accord de prêt avec l'Ukraine précisera qu'une fois l'indemnisation versée par l'agresseur, les fonds provenant de cette compensation garantiront le remboursement des prêts par l'Ukraine. Étant donné que les prêts sont soutenus par les recettes provenant des avoirs russes immobilisés, ils n'alourdiront pas la charge de la dette ukrainienne.

Afin de rendre opérationnel le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine, la répartition du montant versé par les dépositaires centraux de titres conformément à la décision (PESC) 2024/1470 du Conseil et à l'annexe XLI du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil,

⁷ Décision (PESC) 2024/1470 du Conseil du 21 mai 2024 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JO L, 2024/1470, 22.5.2024.

devra être adaptée. La Commission et le haut représentant préparent actuellement les propositions législatives nécessaires à l'adoption d'actes d'exécution modifiant la répartition. En outre, afin de lisser le profil de paiement de l'ensemble du soutien budgétaire de l'Union en faveur de l'Ukraine, l'échéancier des paiements de la facilité pour l'Ukraine peut être modifié. La Commission surveille le niveau total du soutien financier apporté à l'Ukraine et peut élaborer une proposition visant à modifier cet échéancier de paiements si nécessaire.

Les mois à venir seront décisifs pour démontrer l'engagement collectif du G7 sous la forme de prêts d'une telle ampleur, ce qui nécessitera un effort international coordonné et une coopération étroite entre les partenaires internationaux. Il est urgent d'adopter les propositions avant la fin du mois d'octobre, afin que le prêt de l'Union puisse être débloqué avant la fin de l'année 2024 pour les futurs décaissements en plusieurs versements et pour permettre l'utilisation de la garantie de marge de manœuvre déjà accordée.

Soutien financier de l'Union en faveur de l'Ukraine

La présente proposition viendra compléter le soutien déjà en cours. L'UE, ses États membres et les institutions financières européennes ont fourni conjointement plus de 118 milliards d'EUR sous forme de subventions et de prêts, afin de soutenir l'économie et l'effort de guerre ukrainien, de contribuer à maintenir les services de base et d'offrir une reconstruction précoce, une aide humanitaire et un soutien aux personnes fuyant la guerre. Dans le cadre de l'aide militaire, l'UE fournit un soutien militaire de 6,1 milliards d'EUR par l'intermédiaire de la facilité européenne pour la paix, qui augmentera en 2024 grâce aux recettes provenant des avoirs russes immobilisés. Sur le montant total, plus de 45 milliards d'EUR ont été fournis ou garantis par le budget de l'UE au titre du soutien budgétaire, ainsi que de l'aide humanitaire et de l'aide d'urgence, comprenant 25,2 milliards d'EUR de décaissements au titre de quatre opérations d'assistance macrofinancière visant à aider l'Ukraine à répondre à ses besoins de financement urgents, et 12,2 milliards d'EUR de décaissements à ce jour au titre de la facilité pour l'Ukraine.

L'assistance macrofinancière importante de l'UE à l'Ukraine en 2022 et 2023 a largement contribué à la stabilité macroéconomique de l'Ukraine. La stabilisation de ses finances publiques a permis à l'Ukraine de maintenir des services essentiels pour sa population, ainsi que de libérer des ressources pour l'impératif de défense militaire contre l'agression russe. Elle a également permis de faire progresser la mise en œuvre de réformes économiques cruciales. En 2024, les résultats avérés de l'Ukraine en matière de réformes ont ouvert la voie à l'adoption de la facilité pour l'Ukraine d'un montant de 50 milliards d'euros, un instrument à moyen terme destiné à fournir à l'Ukraine une source de financement continue, prévisible et flexible jusqu'en 2027, tout en veillant à ce que l'Ukraine poursuive ses réformes essentielles, en particulier dans la perspective de son parcours d'adhésion. Dans ce contexte, les autorités ukrainiennes ont adopté le plan pour l'Ukraine, un vaste programme de réforme pour la période 2024-2027. Un financement au titre de la facilité aidera l'Ukraine à maintenir le fonctionnement de son administration, à fournir des services publics de base et à soutenir le redressement et la reconstruction. Le plan pour l'Ukraine comprend les réformes et les investissements susceptibles de stimuler une croissance économique durable et d'attirer des investissements, afin d'amplifier le potentiel de croissance du pays à moyen et à long terme. Pour la seule année 2024, la facilité devrait décaisser 16 milliards d'euros au titre de son premier pilier, principalement sous réserve de la mise en œuvre réussie et en temps utile des mesures du plan pour l'Ukraine, ce qui fait de la facilité non seulement une source importante de financement, mais aussi le cadre clé qui sous-tend les efforts de réforme de l'Ukraine.

La présente proposition prévoit une AMF exceptionnelle pour répondre aux besoins accrus. Cette assistance sera fournie de manière prévisible, continue, ordonnée et rapide afin de financer les besoins immédiats, de réhabiliter les infrastructures critiques et d'apporter un soutien initial à la reconstruction durable d'après-guerre, soutenant ainsi l'Ukraine sur sa trajectoire d'intégration européenne. Le décaissement sera lié aux conditions préalables et aux conditions relatives aux politiques à mener, qui devront être définies dans un protocole d'accord entre la Commission et l'Ukraine (ci-après le «protocole d'accord»). Ces conditions devraient être cohérentes avec les étapes qualitatives et quantitatives figurant dans le plan pour l'Ukraine.

La contribution de l'UE au moyen de l'AMF exceptionnelle offrira une marge de manœuvre budgétaire à l'Ukraine pour organiser ses dépenses en fonction de ses besoins les plus urgents, notamment son redressement et sa reconstruction ainsi que sa légitime défense contre la guerre d'agression menée par la Russie. Dans ce contexte, il convient que l'Ukraine s'engage à promouvoir la coopération avec l'Union en matière de redressement, de reconstruction et de modernisation de l'industrie ukrainienne de défense, conformément aux objectifs du programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP) et d'autres programmes pertinents de l'Union.

Pour lui donner une assise financière saine, il conviendrait de garantir le prêt AMF à l'Ukraine au moyen de la marge de manœuvre du budget de l'UE, c'est-à-dire l'espace budgétaire compris entre le plafond des paiements du cadre financier pluriannuel (CFP) et le plafond des ressources propres, (de la même manière que pour l'instrument AMF+ et le volet «prêt» de la facilité pour l'Ukraine, qui ont fourni un soutien financier à l'Ukraine depuis 2023). Cela permettrait d'apporter un niveau élevé de protection et de réassurance aux investisseurs et éviterait le provisionnement des prêts ou la mise en place de garanties nationales, sans qu'il soit nécessaire de modifier la taille ou les plafonds du CFP⁸. Par conséquent, la décision relative au déblocage du nouveau prêt AMF devrait être prise avant la fin de cette année.

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

Le soutien au titre de l'opération d'AMF complétera et sera cohérent avec les activités financées au titre du règlement (UE) 2024/792⁹, du règlement (UE) 2021/947¹⁰ et du règlement (CE) n° 1257/96¹¹, conformément aux objectifs, à la logique d'intervention et aux règles respectifs de ces instruments.

⁸ Cela est possible du fait de la modification du 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. Cette modification a permis de traiter les passifs éventuels découlant de l'assistance financière à l'Ukraine disponible pour 2023 et 2024 de la même manière que ceux découlant de l'assistance financière aux États membres.

⁹ Règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine.

¹⁰ Règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision n° 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil (JO L 209 du 14.6.2021, p. 1).

¹¹ Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire (JO L 163 du 2.7.1996, p. 1).

En particulier, le prêt AMF s'ajoute au soutien fourni par l'UE au titre de la facilité pour l'Ukraine et le complète. Une attention particulière est accordée à la cohérence et au renforcement mutuel entre l'opération d'AMF et la mise en œuvre de la facilité. Plus particulièrement, le déblocage du prêt AMF sera lié à la mise en œuvre satisfaisante des conditions relatives aux politiques à mener énoncées dans un protocole d'accord, qui sera compatible avec les étapes qualitatives et quantitatives figurant à l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2024/1447 du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour l'Ukraine¹², et avec toute modification de celles-ci jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole d'accord. En outre, le mécanisme de bonne gestion financière et de contrôle établi au titre de la facilité pour l'Ukraine ainsi que les droits, responsabilités et obligations prévus dans l'accord-cadre conclu au titre de la facilité qui devraient garantir les intérêts financiers de l'Union, devraient être appliqués aux fins du prêt AMF.

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

Le soutien au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine sera compatible avec l'application de mesures restrictives (sanctions) à l'encontre de la Russie. Il sera également conforme aux conclusions du Conseil européen du 27 juin 2024, dans lesquelles celui-ci invite la Commission, le haut représentant et le Conseil à faire avancer les travaux en vue de fournir un financement supplémentaire à l'Ukraine d'ici la fin de l'année, sous la forme de prêts dont le remboursement des intérêts et du principal sera assuré par les flux futurs de recettes exceptionnelles, conjointement avec les partenaires du G7, afin de répondre aux besoins actuels et à venir de l'Ukraine en matière militaire, budgétaire et de reconstruction.

En outre, le statut de candidat accordé par le Conseil européen le 23 juin 2022 et la décision prise par le Conseil européen les 14 et 15 décembre 2023 d'ouvrir des négociations d'adhésion avec l'Ukraine ancrent fermement l'Ukraine dans sa trajectoire européenne. C'est pourquoi l'ensemble des mesures prises par l'UE pour soutenir la résilience et le redressement de l'Ukraine – y compris au moyen du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et de l'opération d'AMF, qui seront également cohérentes avec la facilité pour l'Ukraine et soutiendront sa mise en œuvre – contribuera également à la phase initiale du processus de préadhésion de l'Ukraine.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

L'article 212 du TFUE constitue une base juridique appropriée pour les programmes d'assistance financière accordés par l'Union aux pays tiers qui ne sont pas des pays en développement et cette base juridique a été utilisée pour des prêts AMF antérieurs.

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

Le principe de subsidiarité est respecté, dans la mesure où l'action commune nécessaire pour apporter un soutien d'une ampleur adéquate à l'Ukraine ne peut pas être réalisée de manière satisfaisante par les seuls États membres mais peut, en raison de ses dimensions et de ses effets, l'être mieux par l'UE. Les principales raisons en sont la capacité et les contraintes budgétaires rencontrées au niveau national et la nécessité d'une coordination étroite des

¹² Décision d'exécution (UE) 2024/1447 du Conseil du 14 mai 2024 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour l'Ukraine, JO L, 2024/1447, 24.5.2024.

donateurs afin de maximiser l'ampleur et l'efficacité du soutien, tout en limitant la charge pesant sur la capacité administrative des autorités ukrainiennes, qui est très sollicitée dans les circonstances actuelles. L'UE se trouve dans une position unique pour fournir une aide extérieure permettant à l'Ukraine de couvrir ses besoins de financement urgents, notamment en lui apportant un soutien à court et à long terme, assorti de conditions favorables, sous forme de prêts et de soutien financier non remboursable de manière prévisible, continue, ordonnée et rapide.

- **Proportionnalité**

Le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et l'opération d'AMF sont proposés en tant que réaction ciblée aux circonstances spécifiques auxquelles ce pays est confronté en raison de la guerre d'agression menée par la Russie.

La poursuite par la Russie de son agression militaire injustifiée et non provoquée nécessite l'octroi d'une assistance financière supplémentaire à l'Ukraine conformément aux objectifs et modalités décrits dans la présente proposition.

Le soutien financier qu'il est proposé d'accorder à l'Ukraine est considéré d'un montant adéquat, sur la base des besoins de financement élevés du pays, tout en tenant compte de la forte incertitude liée aux circonstances de la guerre.

Le montant global des financements mis à la disposition de l'Ukraine dans le cadre de l'opération exceptionnelle d'AMF et des prêts bilatéraux éligibles, dont le remboursement des intérêts et du principal sera assuré par les flux futurs de recettes exceptionnelles au moyen du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine, est conforme à une initiative du G7 qui garantit un large partage international de la charge avec les partenaires et ne dépasse pas le montant nécessaire pour répondre aux besoins budgétaires prévus de l'Ukraine.

- **Choix de l'instrument**

Un règlement est l'instrument approprié car il établit des règles directement applicables pour la mise en œuvre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et de l'assistance macrofinancière.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

La proposition fait suite à une série d'opérations d'assistance macrofinancière (AMF) en faveur de l'Ukraine mises en œuvre depuis 2015. Les évaluations ex post des précédentes opérations d'AMF en faveur de l'Ukraine ont montré que celles-ci avaient été généralement très pertinentes en ce qui concerne les objectifs poursuivis, l'enveloppe financière et les conditions imposées quant aux politiques à mener. En particulier, les opérations d'AMF ont été déterminantes pour aider l'Ukraine à faire face à ses problèmes de balance des paiements et à mener des réformes structurelles essentielles afin de stabiliser son économie et de renforcer la soutenabilité de sa position extérieure. Elles ont permis des économies budgétaires et procuré des avantages financiers et ont, en outre, servi de catalyseur pour attirer des soutiens financiers supplémentaires et accroître la confiance des investisseurs. Les conditions attachées aux opérations d'AMF ont été jugées complémentaires des programmes connexes du FMI. Elles ont eu un effet de renforcement sur le plan politique, qui a contribué à la mobilisation des autorités ukrainiennes autour de réformes essentielles, en particulier dans

des domaines de politique structurelle que les programmes d'autres donateurs internationaux couvrent moins.

En 2023, l'instrument AMF+ a porté le soutien financier total à un niveau maximal de 18 milliards d'EUR, ce qui a aidé l'Ukraine à couvrir ses besoins de financement immédiats en 2023 au moyen d'un instrument de soutien financier stable, prévisible et substantiel. Ce financement a joué un rôle déterminant dans le maintien de la stabilité macroéconomique et la conditionnalité des réformes qui soutiennent sa mise en œuvre a permis d'améliorer grandement le tissu économique structurel du pays. Il s'agissait notamment de renforcer l'indépendance du parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption, d'améliorer le fonctionnement des institutions juridiques, notamment par la nomination d'un chef de l'autorité de lutte contre la corruption, et d'améliorer le processus de sélection des juges. En outre, l'Ukraine a amélioré son cadre en matière de faillite et d'insolvabilité et a accompli des progrès significatifs vers un système énergétique plus efficace et dans la promotion d'un meilleur climat des affaires.

- **Consultation des parties intéressées**

La proposition répond aux appels de la communauté internationale à maintenir la détermination à aider l'Ukraine à répondre à ses besoins urgents de financement à court terme, ainsi qu'à soutenir ses priorités à long terme en matière de redressement et de reconstruction. Elle fait suite à l'engagement pris lors du sommet du G7 qui s'est tenu dans les Pouilles le 14 juin 2024, consistant à lancer l'initiative «prêts ERA à l'Ukraine», afin de mettre à la disposition du pays un financement supplémentaire d'environ 50 milliards d'USD d'ici la fin de l'année 2024. Lors de l'élaboration de la présente proposition, les services de la Commission ont consulté les institutions financières internationales et d'autres donateurs bilatéraux (dont les États membres et les membres du G7) et multilatéraux disposant d'une expertise importante, notamment en ce qui concerne l'économie ukrainienne. La Commission a aussi été en contact régulier avec les autorités ukrainiennes.

Il n'a pas été possible de procéder à une consultation formelle des parties intéressées car la proposition devait être préparée de toute urgence, de sorte qu'elle puisse être adoptée en temps utile par les colégislateurs afin de la rendre opérationnelle d'ici la fin de l'année 2024. Cela permettra d'une part de tirer parti des possibilités de financement qui expireront à la fin de l'année 2024, et, d'autre part, de répondre aux besoins économiques et financiers nouveaux et croissants engendrés par la guerre d'agression menée par la Russie, ainsi que de soutenir le redressement et la reconstruction de l'Ukraine. L'UE assurera une communication et une visibilité appropriées quant aux objectifs et aux actions réalisés dans le cadre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et de l'opération d'AMF au sein de l'Union, en Ukraine et au-delà.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

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

La Commission a fondé cette proposition sur une analyse approfondie des besoins financiers et de la situation macrofinancière plus large de l'Ukraine, analyse qui s'est également appuyée sur les contributions des institutions financières internationales et d'autres institutions internationales compétentes. À ce titre, des discussions régulières sur les dernières projections des besoins de financement de l'Ukraine ont eu lieu au sein d'enceintes

internationales telles que le G7 et la plateforme des donateurs pour l'Ukraine, et des contacts directs ont été constamment maintenus avec les autorités ukrainiennes.

- **Analyse d'impact**

En raison du caractère urgent de la proposition, qui vise à fournir une aide urgente à un pays en guerre d'ici la fin de l'année, aucune analyse d'impact n'a pu être réalisée. L'évaluation ex ante des besoins qu'il est proposé de couvrir par les prêts soutenus au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine (y compris l'opération d'AMF elle-même) s'appuie notamment sur des données récentes du Fonds monétaire international. Le soutien au titre de l'opération d'AMF devrait s'appuyer sur les enseignements tirés des opérations d'AMF réalisées en faveur de l'Ukraine depuis 2015, y compris les opérations d'AMF d'urgence et d'AMF exceptionnelles en 2022 et l'instrument AMF+ en 2023 dans les circonstances spécifiques de la guerre en cours. En outre, les conditions relatives aux politiques à mener dont est assorti le prêt AMF devraient être cohérentes avec les étapes du plan pour l'Ukraine et renforcer les incitations à sa mise en œuvre.

- **Réglementation affûtée et simplification**

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

- **Droits fondamentaux**

L'octroi d'un soutien au titre du prêt AMF est subordonné à la condition préalable que l'Ukraine continue de respecter des mécanismes démocratiques effectifs et ses institutions – notamment le pluralisme parlementaire et l'état de droit – et garantisse le respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités.

L'engagement des autorités ukrainiennes en faveur de réformes et leur ferme volonté politique constituent un signal positif, dont témoignent en particulier le statut de pays candidat accordé à l'Ukraine par le Conseil européen en juin 2022 et la décision du Conseil européen de décembre 2023 d'ouvrir des négociations d'adhésion avec l'Ukraine, ainsi que la bonne exécution, à nouveau, des conditions de politique structurelle attachées aux récentes opérations d'AMF en faveur de l'Ukraine, et le commencement de la mise en œuvre du plan pour l'Ukraine. Depuis l'agression russe, les autorités ukrainiennes font preuve d'un degré impressionnant de résilience et restent déterminées à poursuivre ces réformes de manière transparente et en progressant vers les normes de l'UE, conformément à la trajectoire qui doit conduire l'Ukraine à intégrer l'UE.

À cet égard, la condition préalable pour bénéficier d'une opération d'AMF est considérée comme remplie actuellement. Dans le même temps, le respect continu de cette condition préalable continuera d'être garanti par des conditions spécifiques stipulées dans le futur accord de prêt relatif à l'opération d'AMF. La même condition préalable à l'octroi d'un soutien est applicable à la mise en œuvre du plan pour l'Ukraine.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition est totalement compatible avec les plafonds du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027.

Le financement du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine nécessite un ajustement des règles de répartition de la contribution financière des dépositaires centraux de titres fixées dans le cadre des mesures restrictives de l'Union. Les montants transférés au

mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine constitueront des recettes affectées externes, conformément à l'article 21, paragraphe 5, du règlement financier. En outre, ledit mécanisme peut être financé par des montants reçus à titre de contributions financières supplémentaires des États membres, de pays tiers ou d'autres sources. Ces contributions constitueront des recettes affectées externes, conformément à l'article 21, paragraphe 2, point a), ii), point d) et point e), respectivement, du règlement financier.

Le prêt AMF exceptionnel apportera un soutien d'un montant maximal de 35 milliards d'EUR, sous forme de prêts en une tranche unique qui pourra être mise à disposition jusqu'au 31 décembre 2024. Pour ce faire, il faut que l'Ukraine remplisse les conditions applicables en 2024.

Les fonds peuvent être décaissés en un ou plusieurs versements. Tous ces versements seront effectués au plus tard le 31 décembre 2025.

Des précisions supplémentaires concernant l'incidence budgétaire sont fournies dans la fiche financière législative jointe à la présente proposition.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

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

Pour mettre en œuvre le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine, la Commission conclura avec ce pays un accord fixant les conditions à respecter et les obligations à remplir pour recevoir et utiliser le soutien financier non remboursable.

En outre, l'Union européenne devrait mettre le prêt AMF exceptionnel à la disposition de l'Ukraine, contribuant ainsi aux efforts déployés par les partenaires internationaux de cette dernière, notamment par les dirigeants du G7 lors du sommet de juin 2024 dans les Pouilles, pour couvrir ses besoins budgétaires. Le soutien contribuera à couvrir le déficit de financement extérieur résiduel de l'Ukraine en 2024-2025 et devrait prendre la forme d'une tranche unique qui pourra être décaissée en plusieurs versements. Cette tranche sera mise à disposition sous réserve que les conditions relatives aux politiques à mener, convenues dans le protocole d'accord et mentionnées dans la présente proposition, soient remplies de manière satisfaisante. La Commission travaillera en étroite collaboration avec les autorités nationales afin de suivre les évolutions pertinentes et l'application des exigences et conditions relatives aux politiques à mener, convenues dans le protocole d'accord. Le soutien sera géré par la Commission. Des dispositions spécifiques sur la prévention de la fraude et d'autres irrégularités, conformes au règlement financier, sont applicables, conformément à l'accord-cadre conclu au titre de la facilité pour l'Ukraine. En outre, les systèmes de gestion et de contrôle proposés dans le cadre du plan pour l'Ukraine établi en vertu du règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine seront appliqués au prêt AMF.

Enfin, la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la mise en œuvre du soutien apporté par l'Union à l'Ukraine au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et de l'opération d'AMF, y compris une évaluation. Au plus tard le 31 décembre 2027, la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation *ex post*, qui analysera les résultats et l'efficacité du soutien apporté par l'Union au titre de l'opération d'AMF, ainsi que la mesure dans laquelle il aura permis d'atteindre les objectifs poursuivis.

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

Le chapitre I contient les dispositions générales du règlement.

L'article 1^{er} définit l'objet du règlement, qui consiste à établir le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine (MCPU) et à fournir à ce pays une assistance macrofinancière exceptionnelle.

L'article 2 établit les définitions applicables dans le cadre du règlement.

Le chapitre II du règlement porte sur le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine.

L'article 3 définit l'objectif du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine

L'article 4 décrit le financement du soutien au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine, y compris la manière dont les États membres et les pays tiers et parties intéressés peuvent contribuer à ce mécanisme.

L'article 5 décrit le soutien disponible au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine.

L'article 6 fixe les critères d'éligibilité selon lesquels la Commission évaluera si un prêt bilatéral peut relever du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine («éligibilité») et il prévoit que la Commission approuve l'éligibilité des prêts bilatéraux audit mécanisme.

L'article 7 dispose que la Commission conclura avec l'Ukraine un accord sur le MCPU pour la mise en œuvre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et il fournit des informations au sujet de son contenu et de sa modification.

L'article 8 précise la façon dont le soutien au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine est mis à disposition.

Le chapitre III du règlement porte sur l'assistance macrofinancière exceptionnelle.

L'article 9 décrit le soutien disponible au titre de l'assistance macrofinancière de l'Union, notamment sa forme, sa mise en œuvre et sa durée de disponibilité.

L'article 10 fixe le montant de l'assistance macrofinancière de l'Union.

L'article 11 subordonne le versement de l'assistance macrofinancière au respect de conditions préalables.

L'article 12 dispose que la Commission conclura avec l'Ukraine un protocole d'accord, dont il précise le contenu et le calendrier.

L'article 13 définit les conditions et la procédure de mise à disposition du prêt AMF.

L'article 14 habilite la Commission, au nom de l'Union, à emprunter les fonds nécessaires sur les marchés des capitaux ou auprès d'établissements financiers.

L'article 15 régit l'accord de prêt AMF et son contenu.

L'article 16 régit la gouvernance exercée au moyen d'un comité.

Le chapitre IV contient les dispositions finales du règlement.

L'article 17 régit l'information du Parlement européen et du Conseil.

L'article 18 régit l'entrée en vigueur.

2024/0234 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

établissant le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 212,
vu la proposition de la Commission européenne,
après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,
statuant conformément à la procédure législative ordinaire,
considérant ce qui suit:

- (1) Depuis le 24 février 2022, premier jour de la guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Russie contre l'Ukraine, l'Union, ses États membres et les institutions financières européennes ont fait preuve d'une mobilisation sans précédent pour soutenir la résilience économique, sociale et financière de l'Ukraine. Ce soutien combine un soutien apporté par le budget de l'Union, notamment l'assistance macrofinancière exceptionnelle et le soutien de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), entièrement ou partiellement garantis par le budget de l'Union, ainsi qu'un soutien financier supplémentaire fourni par les États membres.
- (2) La fourniture, par l'Union, d'une assistance macrofinancière d'un montant maximal de 18 milliards d'EUR au titre du règlement (UE) 2022/2463 du Parlement européen et du Conseil¹³ a été considérée comme une solution appropriée au déficit de financement de l'Ukraine pour 2023 et a permis de mobiliser des financements importants provenant d'autres donateurs et institutions financières internationales. Ces fonds ont apporté une contribution majeure à la résilience macroéconomique et financière de l'Ukraine à un moment critique.
- (3) Le 29 février 2024, le règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil¹⁴ a établi la facilité pour l'Ukraine, un instrument à moyen terme exceptionnel qui regroupe le soutien bilatéral fourni par l'Union à l'Ukraine, de manière à en assurer la coordination et l'efficacité. Sur la période 2024-2027, la facilité pour l'Ukraine permet de combler le déficit de financement de l'Ukraine et de satisfaire ses besoins en matière de redressement, de reconstruction et de modernisation, tout en appuyant les efforts de réforme déployés par l'Ukraine dans le cadre de son parcours d'adhésion à l'Union. La facilité pour l'Ukraine a concrétisé l'engagement inébranlable de l'Union à continuer d'apporter un soutien financier à l'Ukraine et à sa population.
- (4) La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine y a causé d'énormes dommages, les coûts de redressement et de reconstruction étant estimés à

¹³ Règlement (UE) 2022/2463 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 établissant un instrument de soutien à l'Ukraine pour 2023 (assistance macrofinancière +) (JO L 322 du 16.12.2022, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

¹⁴ Règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine (JO L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>).

486 milliards d'USD au 31 décembre 2023¹⁵. En outre, l'Ukraine a perdu l'accès aux marchés financiers internationaux et a enregistré une baisse drastique des recettes publiques, tandis que les dépenses publiques ont considérablement augmenté. Des besoins de financement substantiels pour les années à venir peuvent dès lors être établis.

- (5) Le 30 mars 2023, le Fonds monétaire international (FMI) a convenu avec l'Ukraine d'un programme quadriennal de 15,6 milliards d'USD dans le cadre du mécanisme élargi de crédit (MEDC), afin de maintenir la stabilité économique et financière dans un climat d'incertitude exceptionnellement élevée, de rétablir un niveau d'endettement viable et de promouvoir des réformes qui favoriseront le redressement de l'Ukraine après la guerre. Le programme, ainsi que les garanties de financement données par les dirigeants du G7, l'Union et d'autres donateurs, vise à répondre aux besoins de financement de la balance des paiements de l'Ukraine et à rétablir la viabilité extérieure à moyen terme. À ce jour, l'Ukraine a passé haut la main quatre réexamens réalisés dans le cadre du MEDC, ce qui souligne l'engagement résolu des autorités ukrainiennes de mener des réformes et des politiques prudentes. Le FMI estime à 121,9 milliards d'USD le déficit de financement total de référence sur la période de programmation.
- (6) Compte tenu de l'incertitude exceptionnellement élevée dans laquelle s'inscrivent les perspectives, le FMI a également présenté, à l'occasion de la quatrième révision du programme, un scénario baissier actualisé qui tient compte du choc économique résultant de l'intensification de la guerre, dont on anticipe la prolongation en 2025. En raison de l'incidence négative sur le climat économique, de la migration, de la pression croissante sur l'approvisionnement énergétique, de la réduction des capacités d'exportation et, surtout, des dépenses de défense, le déficit de financement total envisagé par ce scénario baissier risquerait d'augmenter et d'atteindre 140,7 milliards d'USD sur la période de programmation du FMI. Du fait de l'intensité persistante de la guerre et des dommages causés aux infrastructures civiles critiques de l'Ukraine par davantage d'attaques à grande échelle menées par l'agresseur russe, l'Ukraine a besoin de mobiliser des ressources supplémentaires considérables pour couvrir ses priorités budgétaires et ses priorités à long terme en matière de redressement et de reconstruction. Dès lors, et étant donné que le déficit de financement résiduel demeure supérieur aux ressources déjà fournies par l'Union et par d'autres donateurs et institutions, dont le FMI, l'Union devrait continuer à apporter une réponse appropriée.
- (7) Dans leur communiqué du 14 juin 2024, les dirigeants du G7 ont réaffirmé leur soutien inébranlable à l'Ukraine et leur ferme volonté de l'aider à répondre à ses besoins urgents de financement à court terme, ainsi que de soutenir ses priorités à long terme en matière de redressement et de reconstruction. À cette fin, ils ont annoncé le lancement des prêts ERA à l'Ukraine, en vue de mettre à disposition, d'ici la fin de l'année 2024, un financement supplémentaire d'environ 50 milliards d'USD pour couvrir les besoins militaires, budgétaires et de reconstruction de l'Ukraine. Les dirigeants du G7 ont annoncé leur intention d'apporter un financement dont le service et le remboursement seront assurés par les futurs flux de recettes exceptionnelles provenant de l'immobilisation des actifs souverains russes détenus dans l'Union européenne et d'autres territoires administratifs.

¹⁵ Ukraine - Troisième évaluation rapide des dommages et des besoins (RDNA3); février 2022 – décembre 2023

- (8) Dans ses conclusions du 27 juin 2024, le Conseil européen a invité la Commission, le haut représentant et le Conseil à faire avancer les travaux, tout en étudiant l'ensemble des aspects juridiques et financiers pertinents, en vue de fournir un financement supplémentaire à l'Ukraine d'ici la fin de l'année, sous la forme de prêts dont le remboursement des intérêts et du principal seront assurés par les flux futurs des recettes exceptionnelles, conjointement avec les partenaires du G7, comme cela a été discuté par ces derniers, afin de répondre aux besoins actuels et à venir de l'Ukraine en matière militaire, budgétaire et de reconstruction. Le Conseil européen a également conclu que, sous réserve du droit de l'UE, les avoirs de la Russie devraient rester immobilisés jusqu'à ce que la Russie cesse sa guerre d'agression contre l'Ukraine et l'indemnise des dommages causés par cette guerre.
- (9) La Russie poursuivant son agression contre l'Ukraine, il faut faire en sorte que cette dernière reçoive un soutien financier suffisant et continu. À cette fin, un mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine devrait être instauré en vue de fournir à ce pays un soutien financier non remboursable, pour l'aider à rembourser les prêts accordés pour le soutenir. Ce mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine devrait recevoir des ressources, constituées notamment des futurs flux de recettes exceptionnelles provenant des avoirs immobilisés de la Russie, et verser régulièrement ces ressources à l'Ukraine pour couvrir le principal, les intérêts et tout autre coût connexe des prêts. En outre, afin que l'Union elle-même aide directement l'Ukraine à couvrir ses besoins de financement, elle devrait lui fournir une assistance macrofinancière exceptionnelle (l'«AMF»), qui devrait être adossée au mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine.
- (10) La décision (PESC) 2024/1470 du Conseil¹⁶ modifiant la décision 2014/512/PESC du Conseil mentionne que «[l]es mesures restrictives liées à l'interdiction des opérations liées à la gestion des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie devraient rester en vigueur jusqu'à ce que la Russie mette fin à sa guerre d'agression contre l'Ukraine et indemnise l'Ukraine pour les dommages causés par cette guerre.»
- (11) Le 21 mai 2024, le Conseil a modifié le règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil¹⁷, qui donne effet à certaines mesures prévues dans la décision (PESC) 2024/1470. Ces mesures comprennent les règles relatives à la manière dont les bénéfices nets découlant des recettes inattendues et exceptionnelles s'accumulant chez les dépositaires centraux de titres à la suite de la mise en œuvre de l'interdiction énoncée à l'article 1^{er} *bis*, paragraphe 4, de la décision 2014/512/PESC du Conseil¹⁸ et à l'article 5 *bis*, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 833/2014 devraient être affectés au soutien à l'Ukraine, notamment par le biais de programmes de l'Union financés par le budget de l'Union, conformément aux obligations contractuelles applicables et dans le respect du droit de l'Union et du droit international, en coordination avec les partenaires. En particulier, les dépositaires centraux de titres détenant des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie d'une valeur totale supérieure à 1 million

¹⁶ Décision (PESC) 2024/1470 du Conseil du 21 mai 2024 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO L, 2024/1470, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1470/oj>).

¹⁷ Règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO L 229 du 31.7.2014, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/833/oj>).

¹⁸ Décision 2014/512/PESC du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO L 229 du 31.7.2014, p. 13, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2014/512/oj>).

d'EUR doivent apporter à l'Union une contribution financière équivalente à 99,7 % des bénéficiaires nets exceptionnels résultant de l'immobilisation d'actifs russes, accumulés depuis le 15 février 2024.

- (12) Cette contribution est due aussi longtemps que les mesures restrictives liées à l'interdiction des opérations liées à la gestion des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie demeureront en vigueur, et donc jusqu'à ce que la Russie mette fin à sa guerre d'agression contre l'Ukraine et indemnise l'Ukraine pour les dommages causés par cette guerre.
- (13) Le [...], le pourcentage des montants de la contribution financière due par les dépositaires centraux de titres qui servira à soutenir l'Ukraine par le biais de programmes de l'Union fixés dans la décision 2014/512/PESC a été ajusté à [...]%. À la même date, l'affectation des montants de la contribution financière versés au budget de l'Union en tant que recettes affectées externes, fixée à l'annexe XLI du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil, a été adaptée en vue d'affecter [...] % de cette contribution au mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine. L'Union a donc pris les mesures nécessaires pour assurer l'utilisation ininterrompue de la contribution financière en faveur du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine.
- (14) Des recettes exceptionnelles provenant de l'immobilisation d'actifs souverains russes détenus dans des territoires administratifs concernés autres que l'Union européenne peuvent être apportées pour alimenter le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine. À cette fin, les pays tiers ou d'autres sources devraient avoir la possibilité de contribuer à ce mécanisme. En outre, les États membres peuvent contribuer audit mécanisme à titre volontaire, notamment avec des recettes que l'État tire de l'immobilisation d'actifs souverains russes. Ces contributions devraient constituer des recettes affectées externes au sens de l'article 21, paragraphe 2, points a) ii), d) et e), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil¹⁹ (le «règlement financier»). De plus, les pays tiers peuvent utiliser directement des recettes exceptionnelles provenant d'actifs souverains russes immobilisés sur leur territoire pour réduire les besoins de remboursement de tout prêt bilatéral accordé à l'Ukraine, et soutenir ainsi le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine, en réduisant le niveau total de soutien qui serait nécessaire pour ce prêt.
- (15) Le soutien au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine devrait être disponible pour couvrir le montant total du principal, des intérêts et de tout autre coût connexe du prêt contracté par l'Ukraine en signant l'accord de prêt AMF, ainsi que des accords de prêt bilatéraux avec des prêteurs agissant dans le cadre de l'initiative du G7 intitulée «prêts ERA à l'Ukraine», consacrée dans le communiqué du G7 adopté le 14 juin 2024 dans les Pouilles.
- (16) Le soutien au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine devrait être disponible et octroyé d'une manière assurant un accès égal aux prêteurs bilatéraux et au prêt AMF exceptionnel de l'Union. Le fait que des prêts bilatéraux soient octroyés par un intermédiaire ne devrait pas exclure l'éligibilité de ces prêts aux fins du présent

¹⁹ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1046/oj>).

règlement. Le soutien financier non remboursable devrait être alloué à l'Ukraine pour rembourser le prêt AMF et les prêts bilatéraux éligibles au prorata du principal de chaque prêt dans la somme des principaux du prêt AMF et de tous les prêts bilatéraux éligibles. La répartition devrait être réadaptée une fois que les prêts respectifs, y compris les intérêts et tout autre coût connexe, auront été intégralement remboursés par l'Ukraine, de manière à ce que toutes les ressources futures soient réparties entre les prêts restants au prorata du principal du prêt AMF ou du prêt bilatéral éligible dans la somme du principal de tous les prêts restants. Le principal de chaque prêt devrait être considéré comme le principal initial stipulé dans les documents relatifs au prêt et ne pas prendre en considération d'autres facteurs, tels que les remboursements, les financements supplémentaires ou tout montant capitalisé.

- (17) Afin que les prêts bilatéraux accordés par des prêteurs bilatéraux puissent être adossés rapidement et efficacement au mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine, la Commission devrait évaluer et, s'il y a lieu, déclarer éligibles les prêts bilatéraux accordés par des prêteurs agissant dans le cadre de l'initiative du G7 intitulée «prêts ERA à l'Ukraine». Lorsque ces accords de prêt bilatéraux sont à l'état de projet ou ne sont pas encore entrés en vigueur, la Commission devrait surveiller leur entrée en vigueur. En vue d'un versement en temps utile des prêts bilatéraux à l'Ukraine, les accords de prêt bilatéraux devraient être soumis à la Commission au plus tard le 1^{er} juin 2025 et entrer en vigueur au plus tard le 30 juin 2025.
- (18) La mise à disposition du soutien au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine devrait être subordonnée à la conclusion entre la Commission et l'Ukraine d'un accord définissant les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme, et à l'évaluation positive, par la Commission, d'une demande de soutien financier non remboursable présentée par l'Ukraine. L'Ukraine devrait fournir à la Commission les informations nécessaires pour que le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine soutienne les prêts bilatéraux à concurrence du montant total dû au prêteur bilatéral concerné. À titre exceptionnel, la Commission pourrait également, pour des raisons dûment justifiées, évaluer les demandes de paiement émanant de prêteurs bilatéraux.
- (19) Outre le soutien au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine, un prêt AMF exceptionnel devrait être accordé pour favoriser la stabilité macrofinancière de l'Ukraine et alléger ses contraintes de financement externes, notamment en vue de couvrir les besoins de financement du pays. Compte tenu du caractère urgent de ces besoins de financement, le prêt AMF devrait être disponible en 2024.
- (20) L'AMF devrait apporter un soutien sous la forme d'un prêt d'un montant maximal de 35 milliards d'EUR. Afin de répondre aux éventuelles demandes de soutien à des prêts bilatéraux au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine, tout en assurant la bonne gestion financière du soutien de l'Union disponible au titre du présent règlement, le montant du prêt AMF devrait être ajusté en tenant compte des prêts bilatéraux à l'Ukraine déclarés éligibles audit mécanisme, ainsi que du montant principal indiqué dans les intentions déclarées de pays tiers communiquées à la Commission dans le cadre de l'initiative du G7 intitulée «prêts ERA à l'Ukraine». Cet ajustement devrait avoir lieu à condition que le montant total de l'ensemble des prêts pour lesquels un soutien a été demandé au titre du présent règlement dépasse 45 milliards d'EUR.
- (21) Le soutien apporté à l'Ukraine par le prêt AMF devrait s'ajouter au soutien de l'Union accordé au titre du règlement (UE) 2024/792, et le compléter. La Commission devrait,

dans la mesure du possible, s'efforcer de réduire au minimum la charge administrative et déclarative pesant sur l'Ukraine.

- (22) Le soutien apporté à l'Ukraine par le prêt AMF devrait être subordonné à la condition préalable que le pays maintienne et respecte des mécanismes démocratiques effectifs, notamment le pluralisme parlementaire et l'état de droit, et garantisse le respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités. Cette condition préalable devrait également s'appliquer aux demandes de décaissement du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine, puisqu'elles concernent le prêt AMF. La même condition préalable s'applique au soutien fourni au titre du règlement (UE) 2024/792 et la Commission devrait procéder à son évaluation pour les deux instruments en même temps.
- (23) La Commission devrait tenir dûment compte de la décision 2010/427/UE du Conseil²⁰ et du rôle du service européen pour l'action extérieure, s'il y a lieu.
- (24) Le prêt AMF accordé au titre du présent règlement devrait être lié à des conditions relatives aux politiques à mener, à définir dans un protocole d'accord conclu entre la Commission et l'Ukraine (le «protocole d'accord»). Ces conditions devraient être compatibles avec les étapes qualitatives et quantitatives figurant à l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2024/1447 du Conseil²¹, ainsi qu'avec toute modification apportée à celles-ci au moment de l'adoption du protocole d'accord. En outre, le protocole d'accord devrait comprendre un engagement de l'Ukraine à promouvoir la coopération avec l'Union en matière de redressement, de reconstruction et de modernisation de l'industrie ukrainienne de défense, conformément aux objectifs du programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP) et d'autres programmes pertinents de l'Union. Les mesures nécessaires devraient aussi être prises pour assurer la coordination et la complémentarité des prêts bilatéraux, y compris le prêt AMF exceptionnel, avec les autres donateurs. À cet égard, il y aurait lieu de recourir à la plateforme des donateurs pour l'Ukraine, qui est un forum déjà établi pour ce type d'échanges.
- (25) Afin d'assurer des conditions uniformes d'exécution et pour des raisons d'efficacité, la Commission devrait être habilitée à négocier ces conditions avec les autorités ukrainiennes sous la supervision du comité composé des représentants des États membres, conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil²². Compte tenu de l'impact potentiellement important d'une assistance d'un montant supérieur à 90 millions d'EUR, il convient d'appliquer la procédure d'examen aux opérations dépassant ce seuil. Compte tenu du montant de l'assistance macrofinancière de l'Union à l'Ukraine, la procédure d'examen devrait être appliquée à l'adoption du protocole d'accord ainsi qu'à toute réduction ou annulation de l'assistance.

²⁰ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2010/427/oj>).

²¹ Décision d'exécution (UE) 2024/1447 du Conseil du 14 mai 2024 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour l'Ukraine (JO L, 2024/1447, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1447/oj).

²² Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/182/oj>).

- (26) La mise à disposition de la tranche unique au titre du prêt AMF devrait être subordonnée à l'évaluation positive, par la Commission, d'une demande de fonds présentée par l'Ukraine. L'évaluation des conditions relatives aux politiques à mener énoncées dans le protocole d'accord devrait être sans préjudice de l'évaluation du respect des conditions harmonisées au titre d'autres programmes et instruments de l'Union.
- (27) Eu égard au principe de bonne gestion financière, pour faciliter la gestion des liquidités par les autorités ukrainiennes et dans un souci de prévisibilité, la Commission devrait veiller à ce que les versements soient effectués tout au long de 2024 et 2025, en évitant dans toute la mesure du possible des écarts importants entre les montants d'un trimestre à l'autre. Le décaissement de ces versements devrait, le cas échéant, être aligné sur le calendrier des décaissements des prêts ou du soutien financier non remboursable au titre du pilier I de la facilité pour l'Ukraine, conformément au règlement (UE) 2024/792. En outre, il convient de prévoir la possibilité de réévaluer les besoins de financement de l'Ukraine et de réduire ou d'annuler le soutien sous forme de prêts si, par rapport aux projections initiales, lesdits besoins diminuent significativement au cours de la période de mise à disposition du soutien au titre de l'AMF.
- (28) L'accord de prêt à conclure entre la Commission et les autorités ukrainiennes devrait contenir des dispositions conformes aux droits, responsabilités et obligations prévus dans l'accord-cadre visé à l'article 9 du règlement (UE) 2024/792, signé entre l'UE et l'Ukraine et entré en vigueur le 20 juin 2024. Cela permettra d'assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union dans le cadre de l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union, grâce à des mesures propres à prévenir et à combattre la fraude, la corruption et toute autre irrégularité en relation avec l'assistance. Cela permettra également d'accorder, conformément au règlement financier, les droits et accès nécessaires à la Commission, à l'OLAF, à la Cour des comptes européenne et, le cas échéant, au Parquet européen, y compris de la part des tiers participant à l'exécution des fonds de l'Union pendant et après la période de mise à disposition de l'assistance macrofinancière exceptionnelle. L'Ukraine devrait également signaler à la Commission les irrégularités relatives à l'utilisation des fonds, conformément aux procédures prévues dans l'accord-cadre.
- (29) Dans le contexte des besoins de financement de l'Ukraine, il convient d'organiser l'assistance financière dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée prévue à l'article 220 *bis* du règlement financier et établie dans celui-ci comme une méthode de financement unique, laquelle devrait renforcer la liquidité des obligations de l'Union ainsi que l'attractivité et la rentabilité de l'émission de titres de l'Union.
- (30) Par dérogation à l'article 31, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil²³, la responsabilité financière découlant des prêts accordés au titre du présent règlement ne devrait pas être supportée par la garantie pour l'action extérieure établie par ledit règlement. Le soutien sous forme de prêts au titre du présent règlement devrait constituer une assistance financière au sens de l'article 220,

²³ Règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision n° 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil (JO L 209 du 14.6.2021, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj>).

paragraphe 1, du règlement financier. Étant donné que l'assistance financière constituée par le prêt AMF est disponible en 2024 et est autorisée conformément à l'article 220, paragraphe 1, du règlement financier, il convient que la garantie pour l'assistance financière à l'Ukraine soit mobilisée au-delà des plafonds du cadre financier pluriannuel (CFP) et dans la limite des plafonds visés à l'article 3, paragraphe 1 et 2, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil²⁴, conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil²⁵. Compte tenu des risques financiers et de la couverture budgétaire, aucun provisionnement ne devrait être constitué pour le soutien sous forme de prêts au titre du présent règlement, à garantir au-delà des plafonds du CFP, et, par dérogation à l'article 211, paragraphe 1, du règlement financier, aucun taux de provisionnement ne devrait être fixé.

- (31) Compte tenu de la situation difficile dans laquelle se trouve l'Ukraine du fait de la guerre d'agression menée par la Russie, et afin de soutenir l'Ukraine sur la voie d'une stabilité à long terme, il convient que l'Union accorde à l'Ukraine un prêt assorti de conditions très favorables et d'une durée suffisamment longue pour permettre la mobilisation de la garantie au-delà des plafonds.
- (32) Le soutien de l'Union à l'Ukraine au titre du présent règlement devrait être géré par la Commission.
- (33) Afin que le Parlement européen et le Conseil puissent suivre la mise en œuvre du présent règlement, la Commission devrait régulièrement les informer des développements liés à ce soutien et leur fournir les documents y afférents.
- (34) Afin de veiller au maintien de l'efficacité des dispositions établies par le présent règlement, la Commission devrait réexaminer régulièrement leur adéquation et faire rapport au Parlement européen et au Conseil, assurant ainsi la transparence et l'obligation de rendre des comptes.
- (35) Afin de garantir des conditions uniformes d'exécution du présent règlement, il convient de conférer des compétences d'exécution à la Commission. Ces compétences devraient être exercées conformément au règlement (UE) n° 182/2011.
- (36) Étant donné que les objectifs du présent règlement, à savoir fournir un soutien permettant à l'Ukraine de couvrir ses besoins de financement, notamment en lui apportant un soutien à court terme et à long terme, assorti de conditions favorables, sous forme de prêts et de soutien financier non remboursable, ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent, en raison de leurs dimensions et de leurs effets, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

²⁴ Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom (JO L 424 du 15.12.2020, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj>).

²⁵ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>).

- (37) Compte tenu de l'urgence résultant des circonstances exceptionnelles causées par la guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Russie, il est jugé approprié d'invoquer l'exception au délai de huit semaines prévue à l'article 4 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.
- (38) Eu égard à la situation en Ukraine, le présent règlement devrait entrer en vigueur de toute urgence le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Chapitre I

Dispositions générales

Article premier

Objet

Le présent règlement établit le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine (ci-après le «mécanisme») et met à la disposition de l'Ukraine une assistance macrofinancière exceptionnelle en vue de l'aider à couvrir ses besoins de financement.

Article 2

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

- 1) «soutien de l'Union», le prêt AMF et le soutien financier non remboursable disponibles au titre du présent règlement;
- 2) «prêt bilatéral», un prêt accordé directement ou indirectement par un pays tiers en tant que prêteur (également appelé «prêteur bilatéral») au profit de l'Ukraine;
- 3) «prêt bilatéral éligible», un prêt bilatéral dont l'éligibilité au titre du mécanisme a été approuvée par la Commission;
- 4) «prêt AMF», le soutien financier exceptionnel mis à la disposition de l'Ukraine par l'Union sous la forme d'un prêt au titre du chapitre III;
- 5) «accord de prêt AMF», l'accord de prêt signé par la Commission, au nom de l'Union, et par l'Ukraine au titre du chapitre III;
- 6) «autres coûts connexes», tous les coûts ou commissions dus au titre du prêt AMF et du prêt bilatéral correspondant.

Chapitre II

Mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine

Article 3

Objectif

L'objectif du mécanisme est d'apporter à l'Ukraine un soutien financier non remboursable en vue de l'aider à rembourser le prêt AMF et les prêts bilatéraux éligibles. À cette fin, le mécanisme reçoit des ressources et les verse régulièrement à l'Ukraine pour couvrir le principal, les intérêts et tous les autres coûts connexes du prêt AMF et des prêts bilatéraux éligibles. Dans le cadre de ses opérations, le mécanisme assure l'égalité d'accès tant pour les prêteurs bilatéraux que pour l'Union.

Article 4

Financement

- (1) Le mécanisme est doté de ressources provenant:
 - (a) de montants transférés conformément à l'annexe XLI du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil, qui constituent des recettes affectées externes conformément à l'article 21, paragraphe 5, du règlement financier; et
 - (b) de montants reçus en tant que contributions financières des États membres, de pays tiers ou d'autres sources. Ces contributions constituent des recettes affectées externes au sens, respectivement, de l'article 21, paragraphe 2, point a), ii), point d) et point e), du règlement financier.
- (2) Pour toutes les contributions visées au paragraphe 1, point b), une convention de contribution est conclue entre la Commission, au nom de l'Union, et le contributeur. La convention de contribution prévoit, en particulier, les dispositions relatives aux conditions de paiement. La Commission informe simultanément et sans tarder le Parlement européen et le Conseil des conventions de contribution conclues.

Article 5

Soutien disponible

- (1) Le soutien financier non remboursable au titre du mécanisme est disponible, dans les conditions énoncées aux articles 6 à 8, pour aider l'Ukraine à rembourser le principal, les intérêts et tous les autres coûts connexes:
 - (a) du prêt AMF; et
 - (b) des prêts bilatéraux éligibles.
- (2) Le soutien financier non remboursable est alloué pour aider l'Ukraine à rembourser les prêts visés au paragraphe 1 au prorata du principal de chaque prêt exprimé en euros dans la somme des principaux du prêt AMF et de tous les prêts bilatéraux éligibles exprimés en euros. Une fois que le prêt AMF ou un prêt bilatéral éligible a été intégralement remboursé par l'Ukraine, y compris les intérêts et tous les autres

coûts connexes, la répartition est ajustée de manière à ce que les ressources futures éventuelles soient allouées aux prêts restants au prorata du principal de chaque prêt exprimé en euros dans la somme des principaux de tous les prêts restants exprimés en euros.

- (3) La Commission adopte une décision déterminant la répartition prévue au paragraphe 2 entre le prêt AMF et les prêts bilatéraux éligibles. La Commission utilise le principal de chaque prêt bilatéral éligible exprimé en euros, tel que visé à l'article 6, paragraphe 5, point b). La Commission modifie cette décision afin d'y inclure sans délai chaque prêt bilatéral dès l'entrée en vigueur dudit prêt. La Commission peut modifier cette décision afin de réduire proportionnellement l'allocation à un prêt bilatéral si ce prêt bilatéral n'est pas intégralement versé dans le délai fixé à l'article 6, paragraphe 2, point c).
- (4) Le montant total du principal des prêts visés au paragraphe 1 ne dépasse pas 45 milliards d'EUR.
- (5) Le soutien financier non remboursable au titre du mécanisme est versé en euros.
- (6) Tous les paiements sont subordonnés à la disponibilité des ressources visées à l'article 4, paragraphe 1.
- (7) L'Union décline toute responsabilité quant au remboursement des prêts bilatéraux éligibles.

Article 6

Décision d'exécution de la Commission relative à l'éligibilité des prêts bilatéraux

- (1) Si l'Ukraine souhaite demander un soutien au titre du mécanisme pour l'aider à rembourser un prêt bilatéral, elle soumet à la Commission le texte de l'accord de prêt bilatéral concerné au plus tard le 1^{er} juin 2025.
- (2) La Commission évalue sans délai l'éligibilité du prêt bilatéral au titre du mécanisme selon les critères suivants:
 - (a) l'accord de prêt bilatéral n'a pas été signé avant le [*date d'adoption de la proposition*];
 - (b) le prêteur bilatéral agit dans le cadre de l'initiative du G7 «prêts ERA à l'Ukraine»; et
 - (c) le prêt bilatéral doit être intégralement versé au profit de l'Ukraine avant le 31 décembre 2027. Ces versements peuvent être liés à la réalisation de conditions relatives aux politiques à mener.Aux fins de l'évaluation, la Commission peut demander des informations supplémentaires à l'Ukraine.
- (3) Une condition suspensive d'un accord de prêt bilatéral selon laquelle cet accord n'entre pas en vigueur tant que la Commission n'a pas approuvé l'éligibilité du prêt bilatéral ou tant que l'accord visé à l'article 7 n'est pas entré en vigueur n'empêche pas l'évaluation positive du prêt bilatéral.
- (4) La Commission approuve l'éligibilité du prêt bilatéral au moyen d'une décision d'exécution.
- (5) La décision d'exécution de la Commission prévue au paragraphe 4 indique:
 - (a) le prêteur bilatéral;

- (b) le principal du prêt bilatéral exprimé en euros; pour autant que de besoin, le principal du prêt bilatéral est également exprimé dans la monnaie du prêt bilatéral concerné, le taux de conversion en euros utilisé étant le taux de change journalier de l'euro publié au *Journal officiel de l'Union européenne*, série C, le [date d'adoption de la proposition]; et
 - (c) la justification de l'évaluation positive du prêt bilatéral.
- (6) La somme des principaux de tous les prêts bilatéraux approuvés par la Commission conformément au présent article et du principal du prêt AMF respecte à tout moment le plafond visé à l'article 5, paragraphe 4.
 - (7) La Commission peut abroger la décision d'exécution prévue au paragraphe 4 si l'accord de prêt bilatéral n'entre pas en vigueur le 30 juin 2025 au plus tard.
 - (8) En cas d'évaluation négative, la Commission communique à l'Ukraine une évaluation dûment motivée.

Article 7

Accord pour la mise en œuvre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine

- (1) Le soutien financier non remboursable visé à l'article 5 n'est accordé à l'Ukraine qu'après que la Commission a conclu un accord avec l'Ukraine (ci-après l'«accord sur le MCPU»).
- (2) L'accord sur le MCPU contient en particulier les éléments suivants:
 - (a) l'obligation pour l'Ukraine d'utiliser le soutien financier non remboursable pour rembourser le principal, les intérêts et tous les autres coûts connexes du prêt AMF ou des prêts bilatéraux éligibles;
 - (b) les comptes bancaires de tous les prêteurs bilatéraux sur lesquels la Commission effectue les versements du soutien financier non remboursable lié à leurs prêts bilatéraux respectifs;
 - (c) pour les versements du soutien financier non remboursable lié au prêt AMF, des dispositions garantissant que l'Union utilise ces montants pour rembourser directement le prêt AMF;
 - (d) des dispositions spécifiques reflétant l'article 5, paragraphe 7, et garantissant que l'Union n'est pas tenue responsable des dommages causés par l'Ukraine ou par des tiers lors de la mise en œuvre des prêts bilatéraux éligibles, y compris du fait de la mise en œuvre du mécanisme, et en particulier lorsque les montants visés à l'article 4, paragraphe 1, varient dans le temps ou cessent d'être mis à disposition;
 - (e) l'obligation pour l'Ukraine d'obtenir auprès des prêteurs bilatéraux et de fournir sans délai à la Commission la preuve:
 - (a) de l'entrée en vigueur de chaque accord de prêt bilatéral; et
 - (b) de l'exécution de chaque obligation de remboursement, en précisant, pour autant que de besoin, le taux de conversion applicable utilisé;
 - (f) l'obligation pour l'Ukraine de convenir avec chaque prêteur bilatéral que tout montant fourni par l'Ukraine pour rembourser le prêt qui n'est pas utilisé immédiatement pour exécuter des obligations de remboursement reste

disponible jusqu'à l'échéance des obligations de remboursement, les intérêts courus sur ce montant pouvant également être utilisés pour s'acquitter d'obligations au titre de l'accord de prêt bilatéral;

- (g) l'obligation pour l'Ukraine d'accompagner chaque demande de paiement:
 - (a) du détail des montants restant dus au titre de chaque accord de prêt bilatéral; et
 - (b) du détail des montants visés au point f);
 - (h) l'autorisation expresse accordée aux prêteurs bilatéraux de présenter, à titre exceptionnel, une demande de paiement conformément à l'article 8, paragraphe 6, à condition que les informations visées au point g) du présent paragraphe soient communiquées par les prêteurs bilatéraux; et
 - (i) toute autre condition nécessaire à la mise en œuvre du mécanisme.
- (3) Pour autant que de besoin, l'accord sur le MCPU est modifié à la suite de l'entrée en vigueur de toute décision de la Commission adoptée en vertu de l'article 6, paragraphe 4.

Article 8

Décaissement du soutien financier non remboursable

- (1) L'Ukraine peut présenter deux fois par an à la Commission une demande de soutien financier non remboursable relative au prêt AMF et aux prêts bilatéraux éligibles.
- (2) La Commission évalue la demande de l'Ukraine sur la base des exigences suivantes:
 - (a) le respect de la condition préalable énoncée à l'article 11, laquelle ne s'applique qu'au prêt AMF;
 - (b) la confirmation que la valeur totale des décaissements au titre du prêt AMF ou de chaque prêt bilatéral éligible, ainsi que des éventuels intérêts courus sur ce prêt, ne dépasse pas le montant total dû au prêteur concerné; et
 - (c) le respect des obligations de l'accord sur le MCPU.
- (3) Sous réserve de la disponibilité des ressources visées à l'article 4, paragraphe 1, lorsque la Commission fait une évaluation positive, elle adopte sans retard indu une décision autorisant le décaissement du soutien financier non remboursable, comprenant le montant versé pour soutenir le remboursement de chaque prêt bilatéral éligible et le montant mis à disposition pour soutenir le remboursement du prêt AMF. Le montant décaissé est égal au montant des ressources disponibles sur la base de l'article 4, paragraphe 1. Le montant décaissé est alloué conformément à la décision de la Commission visée à l'article 5, paragraphe 3.
- (4) Si le montant mis à la disposition de l'Ukraine pour soutenir le remboursement du prêt AMF est supérieur au montant dont le remboursement est arrivé à échéance, le montant excédentaire peut être utilisé pour le remboursement anticipé du prêt conformément à l'article 15, paragraphe 2, point e), ou peut être conservé par l'Union dans le seul but de soutenir le remboursement du prêt AMF ultérieurement. Tous les intérêts courus sur ce montant sont également disponibles à cet effet.
- (5) Si la Commission évalue négativement la demande, elle en informe sans délai l'Ukraine, en motivant son évaluation.

- (6) Sans préjudice des paragraphes 1 et 2, la Commission peut, pour des raisons dûment justifiées, évaluer à titre exceptionnel les demandes de paiement présentées par les prêteurs bilatéraux, en particulier si la Commission a pris une décision conformément à l'article 11, paragraphe 4, ou si l'Ukraine ne respecte pas les obligations de l'accord sur le MCPU.

Chapitre III

Assistance macrofinancière

Article 9

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 en vue de l'aider à couvrir ses besoins de financement. L'assistance macrofinancière exceptionnelle 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) La mise à disposition de l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union est gérée par la Commission sur la base de son évaluation de la condition préalable visée à l'article 11 et de la mise en œuvre des conditions de politique publique énoncées dans le protocole d'accord visé à l'article 12, paragraphe 1.
- (3) Le prêt AMF à l'Ukraine est disponible jusqu'au 31 décembre 2024. Il est mis à disposition par la Commission en une tranche unique, qui peut être décaissée un seul versement ou en plusieurs versements échelonnés. Tous ces versements sont effectués au plus tard le 31 décembre 2025.

Article 10

Montant

- (1) Le prêt AMF à l'Ukraine est d'un montant maximal de 35 milliards d'EUR. Toutefois, si, au moment de l'adoption de la décision de la Commission relative à la mise à disposition de la tranche visée à l'article 13, la somme de ce montant maximal, du montant en principal des prêts bilatéraux éligibles déjà approuvés par la Commission conformément à l'article 6, et du montant en principal indiqué dans les intentions déclarées de pays tiers communiquées à la Commission dans le cadre de l'initiative «prêts ERA à l'Ukraine» du G7, dépasse 45 milliards d'EUR, le montant maximal du prêt AMF est réduit de la valeur de l'excédent.
- (2) Si les besoins de financement de l'Ukraine diminuent fondamentalement au cours de la période de disponibilité de l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union, notamment en cas de règlement par la Russie des dommages causés à l'Ukraine par la guerre, la Commission, agissant conformément à la procédure d'examen visée à l'article 16, peut réduire le montant de l'assistance ou la supprimer.
- (3) Le prêt AMF a une durée maximale de 45 ans.

Article 11

Condition préalable à l'octroi d'un soutien

- (1) L'octroi de l'assistance macrofinancière exceptionnelle est subordonné à la condition préalable que l'Ukraine continue de défendre et de respecter des mécanismes démocratiques effectifs, y compris le pluralisme parlementaire et l'état de droit, et qu'elle garantisse le respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités.
- (2) Les services de la Commission et le Service européen pour l'action extérieure contrôlent le respect de la condition préalable énoncée au paragraphe 1, en particulier avant la mise à disposition de la tranche et l'exécution des versements échelonnés, en tenant dûment compte, s'il y a lieu, du rapport régulier de la Commission sur l'élargissement. Dans le cadre de ce processus, la Commission tient compte des recommandations pertinentes d'organismes internationaux, tels que le Conseil de l'Europe et sa commission de Venise. La Commission informe le Conseil du respect de la condition préalable énoncée au paragraphe 1 avant que la tranche ne soit mise à disposition et que les versements échelonnés à l'Ukraine ne soient effectués.
- (3) Les paragraphes 1 et 2 du présent article s'appliquent conformément à la décision 2010/427/UE du Conseil²⁶.
- (4) L'évaluation visée au paragraphe 2 est effectuée en même temps que l'évaluation prévue à l'article 5 du règlement (UE) 2024/792²⁷.
- (5) Lorsque la Commission constate que la condition préalable n'est pas ou n'est plus remplie, elle suspend les versements de l'assistance macrofinancière exceptionnelle et la mise à disposition du soutien non remboursable visé à l'article 8 dans la mesure où il concerne le prêt AMF.

Article 12

Protocole d'accord

- (1) La Commission convient avec l'Ukraine des conditions de politique publique auxquelles l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union doit être subordonnée. Ces conditions sont énoncées dans un protocole d'accord.
- (2) Les conditions de politique publique prévues dans le protocole d'accord doivent être compatibles avec les étapes qualitatives et quantitatives figurant à l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2024/1447 du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour l'Ukraine, ainsi qu'avec toute modification de celles-ci. Les conditions de politique publique énoncées dans le protocole d'accord comprennent en outre un engagement à promouvoir la coopération avec l'Union en matière de redressement, de reconstruction et de modernisation de l'industrie ukrainienne de défense, conformément aux objectifs du programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP) et d'autres programmes pertinents de l'Union.

²⁶ 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).

²⁷ Règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine (JO L, 2024/792, 29.2.2024).

- (3) La Commission approuve la signature du protocole d'accord et de ses modifications au moyen d'actes d'exécution. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 16, paragraphe 2.

Article 13

Décision relative à la mise à disposition

- (1) Avant la mise à disposition de la tranche, l'Ukraine présente une demande de fonds accompagnée d'un rapport, conformément aux dispositions du protocole d'accord.
- (2) La Commission décide de la mise à disposition de la tranche en fonction de l'évaluation qu'elle fait des exigences suivantes:
- (a) le respect de la condition préalable énoncée à l'article 11; et
 - (b) la mise en œuvre satisfaisante des conditions de politique publique fixées dans le protocole d'accord.
- (3) L'exécution des versements peut être alignée sur le calendrier des décaissements des prêts ou du soutien financier non remboursable au titre du premier pilier de la facilité pour l'Ukraine, conformément au règlement (UE) 2024/792.

Article 14

Opérations d'emprunt et de prêt

- (1) Afin de financer l'assistance macrofinancière exceptionnelle, la Commission est habilitée, au nom de l'Union, à emprunter les fonds nécessaires sur les marchés des capitaux ou auprès d'établissements financiers conformément à l'article 220 *bis* du règlement financier.
- (2) Par dérogation à l'article 31, paragraphe 3, seconde phrase, du règlement (UE) 2021/947, l'assistance financière fournie à l'Ukraine sous forme de prêts n'est pas soutenue par la garantie pour l'action extérieure. Aucun provisionnement du prêt AMF n'est constitué et, par dérogation à l'article 211, paragraphe 1, du règlement financier, aucun taux de provisionnement en pourcentage du montant visé à l'article 10, du présent règlement n'est fixé.
- (3) Les montants suspendus conformément à l'article 11, paragraphe 4, sont disponibles, dans la mesure nécessaire, pour soutenir le remboursement des opérations d'emprunt de l'Union. L'utilisation ainsi faite de ces ressources ne libère pas l'Ukraine de son obligation de rembourser le prêt conformément aux conditions de l'accord de prêt AMF.

Article 15

Accord de prêt AMF

- (1) Les modalités financières détaillées de l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union sont fixées dans l'accord de prêt AMF.
- (2) Outre les éléments énoncés à l'article 220, paragraphe 5, du règlement financier, l'accord de prêt AMF contient les exigences suivantes:

- (a) les droits, responsabilités et obligations prévus dans l'accord-cadre visé à l'article 9 du règlement (UE) 2024/792 s'appliquent à l'accord de prêt AMF et aux fonds qu'il contient;
 - (b) l'Ukraine utilise les mêmes systèmes de gestion et de contrôle que ceux proposés dans le plan pour l'Ukraine établi en vertu du règlement (UE) 2024/792;
 - (c) il est garanti que l'Union est habilitée à procéder au recouvrement anticipé du prêt s'il est établi que l'Ukraine s'est livrée, dans le cadre de la gestion de l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union, à un quelconque acte de fraude ou de corruption ou à toute autre activité illicite préjudiciable aux intérêts financiers de l'Union;
 - (d) l'Ukraine continue de respecter les conditions énoncées à l'article 11, paragraphe 1;
 - (e) le montant excédentaire visé à l'article 8, paragraphe 4, peut être utilisé en tout ou en partie pour le remboursement anticipé du prêt AMF à l'initiative de la Commission ou, sous réserve de l'approbation de la Commission, à la demande de l'Ukraine; et
 - (f) les modalités de remboursement sont définies sur la base d'une structure en cascade. Premièrement, le soutien non remboursable mis à disposition pour le prêt AMF au titre du mécanisme autorisé conformément à l'article 8 est utilisé pour rembourser directement le prêt AMF. Deuxièmement, si, en raison de montants insuffisants, aucun soutien non remboursable n'est accordé, ou seul un soutien non remboursable partiel est accordé, les montants conservés par l'Union conformément à l'article 8, paragraphe 4, sont utilisés pour rembourser directement le prêt AMF. Troisièmement, si les montants susmentionnés sont insuffisants, dans l'éventualité où un accord lui accordant des réparations de guerre ou tout règlement financier des dommages de guerre équivalent serait trouvé, l'Ukraine affecte ces ressources au service du prêt AMF. Quatrièmement, si les montants susmentionnés sont insuffisants, l'Ukraine demeure redevable de tout montant restant dû.
- (3) Le non-respect des termes de l'accord de prêt AMF constitue un motif pouvant amener la Commission à suspendre ou à annuler la mise à disposition de la tranche ou la réalisation des versements échelonnés ou, si cela se justifie, à exiger le remboursement anticipé du prêt AMF.
- (4) L'accord de prêt AMF est mis, sur demande, simultanément à la disposition du Parlement européen et du Conseil.

Article 16

Comité

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

Chapitre IV

Dispositions finales

Article 17

Information du Parlement européen et du Conseil

- (1) La Commission informe le Parlement européen et le Conseil de l'évolution de la situation concernant la mise en œuvre du présent règlement, y compris des décaissements au titre du mécanisme et du prêt AMF, et communique à ces institutions les documents y afférents en temps utile. Ces informations devraient être fournies conformément aux dispositions interinstitutionnelles convenues dans le cadre de la facilité pour l'Ukraine, y compris le dialogue sur la facilité pour l'Ukraine.
- (2) Le 30 juin de chaque année au plus tard, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport qui rend compte de la mise en œuvre du présent règlement au cours de l'année précédente et comporte une évaluation de cette mise en œuvre. Ce rapport: a) examine l'état de mise en œuvre de l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'Union; et b) évalue la situation et les perspectives économiques de l'Ukraine, ainsi que les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures visées à l'article 12, paragraphe 1. Le cas échéant, en particulier après l'expiration du prêt AMF et de tous les accords de prêt bilatéraux éligibles, la Commission inclut dans ce rapport un examen de l'adéquation des dispositions du présent règlement.
- (3) Au plus tard le 31 décembre 2027, 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 octroyée au titre du présent règlement, une fois achevée, et la mesure dans laquelle elle a atteint ses objectifs.

Article 18

Entrée en vigueur

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

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

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
La présidente

Par le Conseil
Le président

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

1.1 Dénomination de la proposition/de l'initiative

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et accordant une assistance macrofinancière à l'Ukraine

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

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

Activité(s): affaires économiques et financières internationales 1.3 La proposition/l'initiative est relative à:

- une action nouvelle
- une action nouvelle suite à un projet pilote/une action préparatoire²⁸
- 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

Mettre en place le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et mettre à la disposition de ce pays une assistance macrofinancière en vue de l'aider à couvrir ses besoins de financement.

1.4.2 Objectif spécifique / objectifs spécifiques

Fournir à l'Ukraine un soutien financier non remboursable en vue de l'aider à rembourser le prêt AMF et les prêts bilatéraux accordés pour soutenir le pays et contribuer ainsi à sa stabilité macrofinancière, et réduire ses contraintes de financement externe et interne.

1.4.3 Résultat(s) et incidence(s) attendus

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

- Soutenir la résilience et la stabilité économiques de l'Ukraine dans les circonstances de la guerre.
- Contribuer à couvrir les besoins de financement extérieur de l'Ukraine dans le contexte d'une détérioration importante de sa balance des paiements causée par l'invasion non provoquée et injustifiée de son territoire par la Russie.
- Réduire les besoins de financement budgétaire de l'Ukraine, dans le prolongement de l'aide d'urgence déjà fournie.
- Contribuer, par l'intermédiaire du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine, au remboursement du prêt AMF accordé à ce pays au titre du présent règlement et de prêts bilatéraux.

²⁸ Tel(le) que visé(e) à l'article 58, paragraphe 2, point a) ou b), du règlement financier.

1.4.4 indicateurs de performance

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

Les autorités ukrainiennes seront tenues de présenter un rapport sur le respect des conditions relatives aux politiques à mener convenues avant le décaissement de la tranche du prêt AMF. Les services de la Commission resteront en contact étroit avec la plateforme des donateurs pour l'Ukraine afin de tirer parti des informations échangées lors des activités en cours des différents donateurs.

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 délégation de l'Union européenne fera également le point régulièrement sur des aspects utiles au contrôle de l'assistance. Il est prévu un rapport annuel au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre du présent règlement, y compris les décaissements au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine, ainsi que du prêt AMF. La Commission procédera à une évaluation ex post de l'assistance macrofinancière de l'Union menée à terme.

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

Pour mettre en œuvre le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine, la Commission conclura avec ce pays un accord fixant les conditions à respecter et les obligations à remplir pour recevoir et utiliser le soutien financier non remboursable. Le soutien destiné à aider l'Ukraine à rembourser les prêts accordés par des pays tiers au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine sera subordonné à une évaluation positive, par la Commission, de l'éligibilité des prêts bilatéraux présentés par l'Ukraine. Le déblocage du soutien financier non remboursable au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine sera subordonné à l'approbation, par la Commission, des demandes de soutien financier non remboursable présentées par l'Ukraine ou, à titre exceptionnel, par des prêteurs bilatéraux.

Le prêt AMF sera subordonné au respect des préalables ainsi que des conditions relatives aux politiques à mener énoncés dans un protocole d'accord entre la Commission et les autorités ukrainiennes. L'assistance consistera en une tranche unique, qui pourra être décaissée en plusieurs versements.

L'assistance macrofinancière sera gérée par la Commission. Des dispositions spécifiques sur la prévention de la fraude et d'autres irrégularités, conformes au règlement financier, sont applicables, y compris les dispositions pertinentes visant à préserver les intérêts financiers de l'Union conformément à l'accord-cadre prévu par le règlement (UE) 2024/792. La Commission et les autorités ukrainiennes conviendraient du protocole d'accord fixant les exigences déclaratives. En étroite collaboration avec les institutions financières internationales et les autorités nationales, ainsi qu'avec les pays tiers participant à la plateforme de coordination des donateurs d'organisations multiples pour l'Ukraine, la Commission s'emploiera à coordonner les priorités et la conditionnalité de leur soutien respectif et à suivre l'évolution et l'application des exigences et des 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). Aux fins du présent point, on entend par « valeur ajoutée de

l'intervention de l'Union» la valeur découlant de l'intervention de l'Union qui vient s'ajouter à la valeur qui, sans cela, aurait été générée par la seule action des États membres.

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

L'initiative s'inscrit dans le cadre de l'objectif de l'UE consistant à fournir à l'Ukraine un soutien à sa liquidité à court terme. Elle renforce également les actions de l'Union en faveur d'un soutien direct en matière humanitaire, économique et de défense, ainsi que les initiatives de l'Union visant à coordonner des actions multilatérales.

La principale valeur ajoutée du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine, par rapport à d'autres instruments de l'Union, est d'aider l'Ukraine à rembourser le prêt AMF et les prêts bilatéraux éligibles accordés pour soutenir l'Ukraine. Il constitue une réponse à l'invitation lancée par le Conseil européen, dans ses conclusions du 27 juin 2024, à faire avancer les travaux tout en étudiant l'ensemble des aspects juridiques et financiers pertinents, en vue de fournir un financement supplémentaire à l'Ukraine d'ici la fin de l'année sous la forme de prêts dont le remboursement des intérêts et du principal sera assuré par les flux futurs des recettes exceptionnelles.

La principale valeur ajoutée des prêts 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.

1.5.3 Leçons tirées d'expériences similaires

Les opérations d'assistance macrofinancière 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, le budget 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.

En raison du caractère innovant du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine, il n'a pu être tiré aucun enseignement d'une expérience antérieure. 1.5.4 Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel et synergies éventuelles avec d'autres instruments appropriés

La proposition est compatible avec les plafonds pour le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027.

Le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine sera financé par des recettes affectées externes.

Le soutien de l'AMF sous forme de prêts sera disponible jusqu'au 31 décembre 2024, les versements devant intervenir au plus tard le 31 décembre 2025. Les ressources destinées au prêt AMF seront financées par l'emprunt.

Compte tenu des risques financiers et de la couverture budgétaire, aucun provisionnement ne devrait être constitué pour le soutien sous forme de prêts au titre du présent règlement, de garantir au-delà des plafonds, et, par dérogation à l'article 211, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046, aucun taux de provisionnement ne devrait être fixé.

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 de capitaux en utilisant la garantie du budget de l'Union. L'objectif est d'obtenir des fonds sur le marché aux meilleurs taux disponibles grâce à son excellente notation de crédit.

Il convient d'éviter de faire peser une charge supplémentaire sur le budget de l'UE déjà mis sous pression par les exigences de provisionnement et d'arrangements complexes mettant en jeu une multitude de garanties nationales ad hoc. Par conséquent, le prêt AMF sera garanti au-delà des plafonds du CFP. Un système unifié et efficace permettant d'obtenir les meilleures conditions d'emprunt possibles et d'élargir l'accès au marché pour le soutien sous forme de prêts présente des avantages majeurs dans le contexte actuel du marché.

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

- durée limitée
- en vigueur à partir de AAAA jusqu'en AAAA,
- Incidence financière de AAAA jusqu'en AAAA pour les crédits d'engagement et de AAAA jusqu'en AAAA pour les crédits de paiement.
- durée illimitée

Mise en œuvre avec une période de montée en puissance du 1/10/2024 au 30/06/2025,

puis un fonctionnement en rythme de croisière au-delà.

1.7 Mode(s) de gestion prévu(s)²⁹

- 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 des organismes qu'ils ont désignés;

²⁹ Les explications sur les modes de gestion ainsi que les références au règlement financier sont disponibles sur le site BudgWeb:
<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/FR/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

- à des organisations internationales et à leurs agences (à préciser);
- à la BEI et au Fonds européen d'investissement;
- aux organismes visés aux articles 70 et 71 du règlement financier;
- à des établissements 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 entités de droit privé d'un État membre qui sont chargées de la mise en œuvre d'un partenariat public-privé et dotées de garanties financières suffisantes;
- à des organismes ou des personnes chargés de l'exécution d'actions spécifiques relevant de la PESC, en vertu du titre V du traité sur l'Union européenne, identifiés dans l'acte de base concerné.

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

Remarques

s.o.

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

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

Le protocole d'accord comprendra des conditions relatives aux politiques à mener qui devraient être compatibles avec les étapes qualitatives et quantitatives figurant à l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2024/1447 du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour l'Ukraine, ainsi que de toute modification de celles-ci.

La Commission vérifiera le respect des conditions relatives aux politiques à mener énoncées dans le protocole d'accord. La Commission informera le Parlement européen et le Conseil des résultats de cette vérification.

Le 30 juin de chaque année au plus tard, la Commission adressera au Parlement européen et au Conseil un rapport qui rendra compte de la mise en œuvre du présent règlement au cours de l'année précédente et comportera une évaluation de cette mise en œuvre. Ce rapport: a) examinera l'état de mise en œuvre de l'assistance macrofinancière de l'Union; et b) évaluera la situation et les perspectives économiques de l'Ukraine, ainsi que les progrès accomplis dans la mise en œuvre des conditions relatives aux politiques à mener figurant dans le protocole d'accord. Le cas échéant, en particulier après l'expiration du prêt AMF et de tous les accords de prêt bilatéraux, la Commission inclura dans ce rapport un examen de l'adéquation des dispositions du présent règlement.

Au plus tard le 31 décembre 2027, la Commission adressera au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation *ex post*, qui évaluera les résultats et l'efficacité du soutien au titre de l'opération d'AMF que l'Union a déjà octroyé et la mesure dans laquelle il a atteint ses objectifs.

2.2 Système(s) de gestion et de contrôle

2.2.1 Justification du (des) mode(s) de gestion, du (des) mécanisme(s) de mise en œuvre du financement, des modalités de paiement et de la stratégie de contrôle proposée

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

Le soutien non remboursable au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine sera mis à disposition par la Commission, sous réserve de la disponibilité des montants correspondants dans le cadre dudit mécanisme.

La libération des versements pourra être organisée avec souplesse et rapidité dans le courant des années 2024 et 2025. Pour faciliter la gestion des liquidités par les autorités ukrainiennes et dans un souci de prévisibilité, la Commission entend assurer le décaissement des versements tout au long de 2024 et 2025, en évitant dans toute la mesure du possible des écarts significatifs entre les montants d'un trimestre à l'autre. Le décaissement des versements peut être aligné sur le calendrier des décaissements des prêts ou du soutien financier non remboursable au titre du premier pilier de la facilité pour l'Ukraine, conformément au règlement (UE) 2024/792.

Le prêt AMF devrait être débloqué sous réserve que les conditions préalables soient respectées et que les conditions relatives aux politiques à mener soient remplies de manière satisfaisante.

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

L'opération proposée comporte des risques politiques, fiduciaires, et liés aux politiques mises en œuvre. Premièrement, un risque majeur pour l'opération provient de la poursuite de la guerre causée par l'invasion injustifiée et non provoquée de l'Ukraine par la Russie, qui pourrait avoir une incidence encore plus négative sur la stabilité macroéconomique et la capacité administrative de l'Ukraine.

Deuxièmement, les flux futurs de recettes extraordinaires provenant de l'immobilisation d'actifs souverains russes détenus dans l'Union européenne dépendent d'un certain nombre d'hypothèses. Au cas où celles-ci ne se concrétiseraient pas, le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine risque de ne pas produire tous ses effets potentiels.

Troisièmement, il existe un risque d'utilisation frauduleuse des prêts. La proposition n'étant pas destinée à financer des dépenses particulières (contrairement au financement de projets, par exemple), ce risque est lié à des facteurs tels que la qualité générale des systèmes de gestion de la Banque nationale d'Ukraine et du ministère des finances, les procédures administratives, les fonctions de contrôle et de supervision, la sécurité des systèmes informatiques et l'adéquation des capacités d'audit interne et externe.

Quatrièmement, dans l'hypothèse où le soutien non remboursable au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine serait insuffisant pour rembourser le prêt AMF et où il ne serait pas possible de recourir à d'autres sources de remboursement, un risque découle de la possibilité que l'Ukraine manque à ses engagements au titre du prêt AMF, en raison par exemple d'une nouvelle détérioration importante de sa balance des paiements et de sa situation budgétaire.

Systèmes de contrôle interne

Les opérations seront soumises à des procédures de vérification, de contrôle et d'audit, sous la responsabilité de la Commission, dont l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), et de la Cour des comptes européenne, conformément à l'article 129 du règlement financier. Le paiement fait l'objet d'un contrôle de la part du personnel de la Commission. Les décaissements relatifs aux opérations peuvent être soumis à des vérifications ex post indépendantes supplémentaires (documentaires et/ou sur place) réalisées par les agents de l'équipe de contrôle ex post du service compétent de la Commission. De telles vérifications peuvent aussi être réalisées à la demande de l'ordonnateur délégué 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 doivent être expressément prévues dans les accords conclus avec l'Ukraine.

2.2.3 Estimation et justification du rapport coût/efficacité des contrôles (rapport «coûts du contrôle ÷ valeur des fonds gérés concernés»), et évaluation du niveau attendu de risque d'erreur (lors du paiement et lors de la clôture)

Les systèmes de contrôle en place ont assuré jusqu'à présent un taux d'erreur effectif de 0 % pour les paiements du type «assistance macrofinancière». Aucun cas de fraude, de corruption ou d'activité illégale n'a jamais été signalé. Les opérations obéissent à une logique d'intervention claire, qui permet à la Commission d'évaluer leur impact. Ces contrôles

permettent la confirmation des assurances obtenues et de la réalisation des objectifs et priorités politiques.

2.3 Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

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

Plusieurs mesures ont été ou seront prises pour limiter les risques de détournement des fonds. Les modalités détaillées du soutien non remboursable au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine seront définies dans un accord juridique signé entre la Commission et l'Ukraine. L'accord juridique imposera à l'Ukraine l'obligation d'utiliser le soutien financier non remboursable pour rembourser le principal, les intérêts et tout autre coût connexe du prêt AMF ou des prêts bilatéraux éligibles, ainsi que d'obtenir des prêteurs bilatéraux la preuve de l'exécution de chaque obligation de paiement et de la fournir immédiatement à la Commission.

En outre, un accord de prêt doit être conclu entre la Commission et l'Ukraine conformément à l'article 220 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046. 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. En particulier, l'accord de prêt comprendra des dispositions pour que la Commission effectue des vérifications, que la Cour des comptes réalise des audits et que le Parquet européen exerce ses compétences, conformément aux articles 129 et 220 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046.

L'opération d'AMF sera soumise aux dispositions spécifiques relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union établies en vertu de l'accord-cadre sur la facilité pour l'Ukraine.

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)

Nouvelles lignes budgétaires, dont la création est demandée

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

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
		CD/CND	de pays AELE	de pays candidats	de pays tiers	au sens de l'article 21, paragraphe 2, point b), du règlement financier
6	Ligne budgétaire des dépenses opérationnelles: 14 11 01 – <i>Mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine</i>	CD	OUI	OUI	OUI	OUI

3.2 Incidence financière estimée de la proposition sur les crédits

3.2.1 Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits opérationnels

L'objectif du mécanisme est d'apporter à l'Ukraine un soutien financier non remboursable en vue de l'aider à rembourser le prêt AMF et les prêts bilatéraux accordés pour soutenir l'Ukraine.

Le mécanisme sera alimenté et effectuera des versements réguliers à l'Ukraine pour couvrir le principal, les intérêts et tout autre coût connexe du prêt AMF et des prêts bilatéraux.

Les montants transférés au mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine par toute modification éventuelle de l'annexe XLI du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil, ainsi que les montants provenant de contributions volontaires spécifiques d'États membres, de pays tiers ou d'autres sources, seront utilisés pour fournir à l'Ukraine un soutien non remboursable en vue de l'aider à rembourser le prêt AMF et les prêts bilatéraux accordés pour la soutenir.

Mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine (hypothèse: les crédits d'engagement sont équivalents aux crédits de paiement)	Année 2024	Année 2025	Année 2026	Année 2027
• Crédits opérationnels (dont)				
14 11 01 – Mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.

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

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

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

DG: <.....>	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)	TOTAL
<input type="radio"/> Ressources humaines						
<input type="radio"/> Autres dépenses administratives						
TOTAL DG <.....>	Crédits					
TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel	(Total engagements = Total paiements)					

3.2.2 Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits administratifs

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

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

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

	Année 2024	Année 2025	Année 2026	Année 2027		TOTAL
--	---------------	---------------	---------------	---------------	--	-------

RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel						
Ressources humaines						
Autres dépenses administratives						
Sous-total RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel						

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

TOTAL						
--------------	--	--	--	--	--	--

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

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

Besoins estimés en ressources humaines

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

Estimation à exprimer en équivalents temps plein

	2024	2025	2026	2027	Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)		
○ Emplois du tableau des effectifs (fonctionnaires et agents temporaires)							
20 01 02 01 (au siège et dans les bureaux de représentation de la Commission)							
20 01 02 03 (en délégation)							
01 01 01 01 (Recherche indirecte)							
01 01 01 11 (Recherche directe)							
Autres lignes budgétaires (à préciser)							
○ Personnel externe (en équivalents temps plein: ETP)³¹							
20 02 01 (AC, END, INT de l'enveloppe globale)							
20 02 03 (AC, AL, END, INT et JPD dans les délégations)							
XX 01 xx yy zz ³²	– au siège						
	– en délégation						
01 01 01 02 (AC, END, INT sur Recherche indirecte)							
01 01 01 12 (AC, END, INT sur Recherche directe)							
Autres lignes budgétaires							
TOTAL							
○ Personnel externe (en équivalents temps plein: ETP) - AC, AL, END, INT et JPD³³							
Autre ligne budgétaire: Recettes affectées							
Financé par des recettes affectées – au siège							
Financé par des recettes affectées – en délégation							
TOTAL							

XX est le domaine politique ou le titre concerné.

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

Description des tâches à effectuer:

Fonctionnaires et agents temporaires	
Personnel externe	

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

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

³³ AC = agent contractuel; AL = agent local; END = expert national détaché; INT = intérimaire; JPD = jeune professionnel en délégation.

3.2.3 Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel

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

- peut être intégralement financée par voie de redéploiement au sein de la rubrique concernée du cadre financier pluriannuel (CFP).
- nécessite l'utilisation de la marge non allouée sous la rubrique correspondante du CFP et/ou le recours aux instruments spéciaux comme le prévoit le règlement CFP.
- nécessite une révision du CFP.

3.2.4 Participation de tiers au financement

La proposition/l'initiative:

- ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties³⁴
- prévoit le cofinancement par des tierces parties estimé ci-après:

Crédits en Mio EUR (à la 3^e décimale)

	Année N ³⁵	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)			Total
Préciser l'organisme de cofinancement	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>
TOTAL crédits cofinancés	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>

³⁴ Les contributions de tiers prendront la forme de recettes affectées présentées dans la section qui suit.

³⁵ L'année N est l'année du début de la mise en œuvre de la proposition/de l'initiative. Veuillez remplacer «N» par la première année de mise en œuvre prévue (par exemple: 2021). Procédez de la même façon pour les années suivantes.

3.3 Incidence estimée sur les recettes

- La proposition/l'initiative est sans incidence financière sur les recettes.
- La proposition/l'initiative a une incidence financière décrite ci-après:
 - sur les ressources propres
 - sur les autres recettes

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

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

Ligne budgétaire de recettes:	Montants inscrits pour l'exercice en cours	Incidence de la proposition/de l'initiative ³⁶							
		Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)			
Poste 6642 Mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine — Recettes affectées	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>

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

Voir le point 3.2.1. ci-dessus.

³⁶ En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles (droits de douane, cotisations sur le sucre), les montants indiqués doivent être des montants nets, c'est-à-dire après déduction de 25 % de frais de perception.