



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

FR

Avis 03/2023

(présenté en vertu des articles 212 et 322 du TFUE)

sur la proposition
de règlement
du Parlement européen
et du Conseil établissant
la facilité pour l'Ukraine

[dossier
interinstitutionnel
2023/0200(COD)
du 20 juin 2023]

Table des matières

	Points
Introduction	01 - 10
Contexte	01 - 03
Étendue, délai et limitations à prendre en considération pour le présent avis	04 - 10
Étendue	04 - 07
Délai	08
Limitations	09 - 10
Observations spécifiques	11 - 74
Exposé des motifs	11 - 13
Évaluation des besoins de l'Ukraine	11 - 13
Chapitre I – Dispositions générales	14 - 16
Chapitre II – Financement et mise en œuvre	17 - 27
Un instrument spécial relevant du budget de l'UE, mais au-delà des plafonds du CFP	18 - 21
Répartition des fonds entre les piliers	22 - 24
Dérogations au règlement financier	25 - 26
Financement exceptionnel	27
Chapitre III – Pilier I: plan de l'Ukraine	28 - 47
Plan de l'Ukraine	28 - 35
Préfinancement et financement-relais exceptionnel	36 - 37
Prêts à des conditions très favorables	38 - 45
Transparence en ce qui concerne les bénéficiaires des financements	46 - 47
Chapitre IV – Pilier II: cadre d'investissement pour l'Ukraine	48 - 50
Chapitre V – Pilier III: mesures d'aide et de soutien à l'adhésion à l'Union	51 - 53
Chapitre VI – Protection des intérêts financiers de l'Union	54 - 68
Droits d'audit de la Cour	58 - 65
Commission des comptes	66 - 68

Chapitre VII – Programmes de travail, suivi, établissement de rapports et évaluation	69 - 70
Suivi et établissement de rapports	69
Exigences en matière d'évaluation	70
Chapitre VIII – Dispositions finales	71
Fiche financière législative	72 - 74
Observations finales	75 - 78
Annexes	
Annexe I – Précédents avis et rapports spéciaux de la Cour	
Annexe II – Accords et conventions à conclure après l'entrée en vigueur du règlement établissant la facilité pour l'Ukraine	
Annexe III – Dérogations au règlement financier et au règlement sur l'IVDCI	

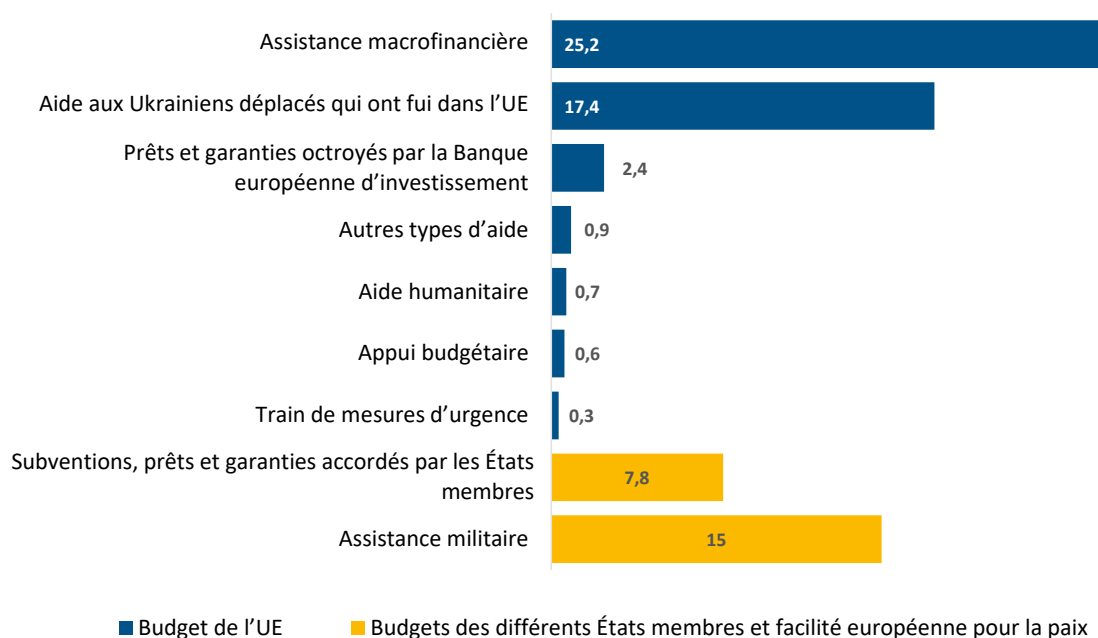
Introduction

Contexte

01 La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine continue de causer d'énormes dommages à ce pays. Entre le début de l'invasion le 24 février 2022 et juin 2023, l'UE ainsi que ses États membres ont mis à la disposition de l'Ukraine et de sa population un soutien qui représente plus de 70 milliards d'euros. Ce dernier a pris diverses formes, notamment une aide humanitaire, une assistance macrofinancière, un appui budgétaire, une aide aux Ukrainiens qui ont fui vers des pays de l'UE, ainsi qu'une assistance militaire fournie en dehors du budget de l'Union (voir [figure 1](#)).

Figure 1 – Soutien mis à la disposition de l'Ukraine, situation en juin 2023

(avant la révision à mi-parcours du CFP et la conférence sur le redressement de l'Ukraine de 2023, en milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de chiffres communiqués par la Commission.

02 Lors de la [conférence sur le redressement de l'Ukraine](#) organisée à Londres les 20 et 21 juin 2023, les donateurs internationaux, dont l'Union européenne et ses États membres, se sont engagés à maintenir leur soutien en faveur de l'Ukraine. Le premier jour de la conférence, la Commission a proposé d'établir un instrument de financement spécifique, la **facilité pour l'Ukraine**. Celle-ci devrait permettre d'apporter un soutien continu **pouvant aller jusqu'à 50 milliards d'euros** pendant la

période 2024-2027, afin de soutenir les efforts déployés par l'Ukraine pour maintenir la stabilité macrofinancière, pour favoriser son redressement, ainsi que pour reconstruire et moderniser le pays, tout en appuyant les réformes entreprises dans le cadre de son parcours d'adhésion à l'UE. Le statut de pays candidat a été accordé à l'Ukraine le 23 juin 2022¹. Selon la Commission, «les investissements dans la relance et la reconstruction de l'Ukraine ne peuvent attendre la fin de la guerre»². Attendre la fin des hostilités aggraverait considérablement la situation de la population ukrainienne et augmenterait sa dépendance à l'égard de l'aide internationale.

03 La facilité sera financée sur le budget de l'UE, mais au-delà des plafonds du CFP³, et il est prévu qu'elle soit opérationnelle à compter du début de 2024. Le financement sera fourni sous la forme d'un soutien non remboursable (à savoir, des subventions, des garanties et des bonifications d'intérêts) et de prêts à des conditions très favorables.

Étendue, délai et limitations à prendre en considération pour le présent avis

Étendue

04 Le 20 juin 2023, la Commission a publié une proposition de règlement établissant la **facilité pour l'Ukraine**⁴. Les articles 212 et 322 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne constituent la base juridique de cette proposition. C'est pourquoi la Cour des comptes européenne (ci-après «la Cour») doit être consultée dans le cadre du processus législatif. Le Parlement européen et le Conseil ont adressé des demandes d'avis formelles à la Cour le 17 juillet 2023. Le présent avis répond à cette obligation de consultation.

¹ Conclusions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022, document [EUCO 24/22](#).

² [Questions et réponses – Une nouvelle facilité pour l'Ukraine](#), 20.6.2023.

³ Proposition de règlement du Conseil modifiant le cadre financier pluriannuel, [COM\(2023\) 337](#), article 1^{er}, paragraphe 1, point b), et paragraphe 3 sur l'insertion de l'article 10 *ter*.

⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la facilité pour l'Ukraine, [COM\(2023\) 338](#) du 20.6.2023 (ci-après «la proposition»).

05 Parallèlement à cette proposition, la Commission a présenté une communication sur la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027⁵, ainsi qu’une proposition de modification du règlement fixant ce cadre⁶. Dans ce dernier document, la Commission suggère d’établir une réserve pour l’Ukraine, à savoir un instrument spécial destiné à financer le soutien non remboursable apporté au titre de la facilité pour l’Ukraine. Nous faisons référence à la proposition de modification du règlement fixant le CFP lorsque nous l’estimons nécessaire.

06 Le présent avis repose sur un examen de la proposition législative et des documents connexes tels que l’exposé des motifs et la fiche financière législative. Nous avons consulté la direction générale du voisinage et des négociations d’élargissement (DG NEAR) et celle du budget (DG BUDG) de la Commission. Nous avons complété notre examen par une analyse de travaux de recherche provenant de sources telles que le service de recherche du Parlement européen. Cet avis s’appuie en outre sur une série de rapports spéciaux et d’avis concernant l’Ukraine, le processus d’élargissement de l’UE, ainsi que l’assistance financière à des pays tiers (voir [annexe I](#)).

07 Dans le présent avis, nous donnons notre point de vue sur la proposition législative et nous contribuons à la procédure législative en suggérant des clarifications de certaines parties du document qui ont un impact sur la gestion financière des fonds de l’UE⁷.

Délai

08 Le Parlement européen et le Conseil ont adressé des demandes d’avis formelles à la Cour le 17 juillet 2023. Le Conseil a invité la Cour à présenter son avis d’ici la fin du mois de septembre 2023 au plus tard, tandis que la demande du Parlement mentionnait un délai de trois mois à compter de la date susmentionnée, à savoir pour le 17 octobre 2023. Nous avons décidé de publier le présent avis le 5 octobre 2023, en même temps que [notre rapport annuel relatif à l’exercice 2022](#), afin de pouvoir faire référence aux observations d’audit qui y figurent.

⁵ Communication de la Commission – Révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2021-2027, [COM\(2023\) 336](#) du 20.6.2023.

⁶ Proposition de règlement du Conseil modifiant le cadre financier pluriannuel, [COM\(2023\) 337](#).

⁷ Voir les pages 28 et 29 sur les avis dans le [guide relatif à notre méthodologie](#).

Limitations

09 La Commission a proposé d'établir la facilité pour l'Ukraine sans réaliser d'analyse d'impact, faisant valoir, dans son exposé des motifs, le «caractère urgent de la proposition». Cela a limité notre capacité à formuler un avis en pleine connaissance de cause.

10 La Commission a prévu de publier un document analytique «présentant les éléments probants sous-tendant la proposition et les estimations de coûts [...] dans un délai de trois mois à compter de l'adoption de l'initiative»⁸. Toutefois, le 26 septembre 2023 (date à laquelle la Cour a adopté le présent avis), la Commission n'avait pas encore publié ce document. Nous n'avons donc pas pu en tenir compte dans notre avis.

⁸ Exposé des motifs de la proposition, p. 7.

Observations spécifiques

Exposé des motifs

Évaluation des besoins de l'Ukraine

11 Comme cela est indiqué au point **09**, la proposition législative n'est pas accompagnée d'une analyse d'impact. La Commission y fait savoir que la facilité pour l'Ukraine s'appuie sur l'évaluation rapide actualisée des dommages et des besoins en Ukraine⁹, élaborée conjointement par la Banque mondiale, les Nations unies, l'Union européenne et l'Ukraine, ainsi que sur des données récentes du Fonds monétaire international.

12 Selon l'estimation présentée dans cette évaluation, les besoins globaux aux fins de la reconstruction se montent à 384 milliards d'euros pour les dix prochaines années (2023-2033), et à 142 milliards d'euros pour la période 2023-2027¹⁰. En outre, le 30 mars 2023, le Fonds monétaire international a estimé que le déficit de financement public jusqu'en 2027 s'élevait à 75,1 milliards d'euros et a convenu avec l'Ukraine d'un programme quadriennal d'un montant de 14,4 milliards d'euros visant à soutenir la stabilité et la reprise économiques¹¹. Dès lors, le déficit budgétaire restant représente environ 60,7 milliards d'euros. Selon la Commission, les «besoins en vue d'une reprise rapide» de l'Ukraine, de quelque 50 milliards d'euros, portent le déficit de financement total à 110 milliards d'euros jusqu'en 2027¹². Compte tenu de l'évolution rapide de la situation en Ukraine, ces estimations représentent une appréciation des besoins à un moment donné et sont susceptibles d'être réévaluées.

⁹ *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment February 2022 – February 2023*, Groupe de la Banque mondiale, février 2023.

¹⁰ Exposé des motifs de la proposition, p. 7.

¹¹ *Questions et réponses – Une nouvelle facilité pour l'Ukraine*, 20.6.2023.

¹² *Discours* de M^{me} von der Leyen, Présidente de la Commission, lors de la conférence sur le redressement de l'Ukraine, Londres, 21.6.2023.

13 Avec les 50 milliards d’euros envisagés pour la facilité pour l’Ukraine, l’UE comblerait 45 % de ce déficit de financement¹³. Cependant, en l’absence d’analyse d’impact et d’un document analytique «présentant les éléments probants sous-tendant la proposition et les estimations de coûts»¹⁴, il est impossible d’évaluer si la contribution de 50 milliards d’euros prévue au titre de la facilité pour l’Ukraine est appropriée par rapport au déficit de financement de 110 milliards d’euros, ainsi qu’aux besoins globaux aux fins de la reconstruction de 142 milliards d’euros pour la période 2023-2027. Dans la proposition, la Commission ne précise pas non plus clairement si ou comment d’autres instruments de l’UE (l’aide humanitaire, l’aide aux Ukrainiens déplacés et l’assistance militaire) et/ou d’autres donateurs permettraient de couvrir les besoins restants. La Commission indique par ailleurs que la contribution au titre de la facilité pour l’Ukraine tient compte de la capacité d’absorption du pays¹⁵, mais sans fournir de calcul de cette capacité d’absorption, ni d’analyse de la façon dont elle a été évaluée.

Chapitre I – Dispositions générales

14 Les «dispositions générales» définissent la structure de la facilité pour l’Ukraine, qui comportera trois piliers:

- le pilier I – Plan de l’Ukraine (chapitre III de la proposition législative);
- le pilier II – Cadre d’investissement pour l’Ukraine (chapitre IV);
- le pilier III – Mesures d’aide et de soutien à l’adhésion à l’Union (chapitre V).

15 L’article 3 de la proposition définit les objectifs généraux et des objectifs spécifiques qui sont relativement larges. En outre, la condition préalable à l’octroi du soutien consiste en des principes assez généraux, à savoir 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»¹⁶.

¹³ Discours de M^{me} von der Leyen, Présidente de la Commission, lors de la conférence sur le redressement de l’Ukraine, Londres, 21.6.2023.

¹⁴ Exposé des motifs de la proposition, p. 7.

¹⁵ Exposé des motifs, p. 1, et considérant 46 de la proposition.

¹⁶ Article 5 de la proposition.

16 Dans la proposition visant à établir la facilité pour l'Ukraine, il est indiqué que de nombreux aspects importants devront être définis dans le cadre d'accords ou de conventions ultérieurs, à savoir l'accord-cadre, le plan de l'Ukraine, les accords de prêt, les conventions de financement et les accords de garantie, qui ne seront conclus qu'après l'entrée en vigueur du règlement sur la facilité pour l'Ukraine. À titre d'exemple, seul le plan de l'Ukraine (que le gouvernement ukrainien doit élaborer) définira les mesures détaillées sur la façon de mettre en œuvre les objectifs spécifiques susmentionnés¹⁷, et servira de base pour la répartition des fonds entre les objectifs visés par la facilité. L'*annexe II* présente de façon synthétique les différents accords et conventions à conclure.

Chapitre II – Financement et mise en œuvre

17 Les ressources maximales qu'il est envisagé de consacrer à la facilité s'élèvent à 50 milliards d'euros pour la période 2024-2027. Dans le cadre de la révision du CFP¹⁸, la facilité doit être financée par:

- a) la «réserve pour l'Ukraine», à savoir un nouvel instrument spécial établi «au-delà» des plafonds du CFP, à mettre en place pour financer le soutien non remboursable;
- b) des prêts financés par des opérations d'emprunt sur les marchés financiers et garantis par la «marge de manœuvre» du budget de l'UE, «au-delà» des plafonds du CFP (voir points 38 à 42 ci-après).

Un instrument spécial relevant du budget de l'UE, mais au-delà des plafonds du CFP

18 Pour financer le soutien non remboursable au titre de la facilité pour l'Ukraine, la Commission a choisi de mettre en place un nouvel instrument spécial thématique, la «réserve pour l'Ukraine». Celle-ci fera partie du budget de l'UE, mais sera établie «au-delà» des plafonds du CFP. Le choix de mettre en place un instrument spécial présente certains avantages, comme l'amélioration de la visibilité et de la flexibilité de l'aide que

¹⁷ Article 15, paragraphe 2, et article 16, paragraphe 2, de la proposition.

¹⁸ Proposition de règlement du Conseil modifiant le cadre financier pluriannuel, COM(2023) 337, article 1^{er}, paragraphe 1, point b), et paragraphe 3 sur l'insertion de l'article 10 *ter*.

l'UE doit fournir à l'Ukraine, dans une situation tout à fait exceptionnelle évoluant rapidement.

19 La règle générale veut que la création d'instruments au-delà des plafonds du CFP ne soit possible qu'à titre exceptionnel, pour faire face à des événements imprévus et dans des circonstances particulières. Dans une recommandation de notre rapport de 2023 sur le paysage financier de l'Union européenne, nous avons indiqué que la Commission devrait, «dans le cadre existant, veiller à ce que tout nouvel instrument qu'elle propose comporte une évaluation des caractéristiques retenues et de la nécessité de créer cet instrument au sein ou en dehors du budget de l'UE»¹⁹.

20 Pour justifier son choix de recourir à un instrument spécial, la Commission a argué que «si le budget de l'UE a apporté un soutien considérable grâce à des flexibilités et des redéfinitions de priorités, le CFP 2021-2027 n'a pas été conçu pour faire face aux conséquences d'une guerre en Europe»²⁰. Elle a en outre expliqué que, pour diverses raisons, les ressources relevant de la rubrique 6 sont épuisées. Ces ressources incluent la réserve de l'IVCDI – Europe dans le monde. Or, près de 80 % de celle-ci ont déjà été utilisés ou ont fait l'objet d'une planification, dont un tiers en faveur de l'Ukraine²¹. La Commission a souligné qu'il fallait trouver une solution structurelle pour soutenir l'Ukraine pendant la durée restante du CFP actuel²². Elle a récemment proposé une révision du CFP, qui inclurait un relèvement du plafond de la rubrique 6 de 10,5 milliards d'euros²³. Toutefois, la Commission a considéré qu'il ne serait pas approprié de relever le plafond de la rubrique 6 du CFP de façon à ce que la réserve soit également intégrée dans ce cadre. Selon la Commission²⁴, cela tient au fait que toute future augmentation des besoins de financement de l'Ukraine pourrait à nouveau être préjudiciable aux autres programmes de dépenses relevant de la rubrique 6 du CFP.

¹⁹ [Rapport spécial 05/2023](#) intitulé «Le paysage financier de l'Union européenne – Un assemblage disparate nécessitant plus de simplification et un meilleur respect de l'obligation de rendre compte», recommandation n° 1, sous a).

²⁰ Proposition de règlement du Conseil modifiant le cadre financier pluriannuel, [COM\(2023\) 337](#), p. 2.

²¹ Document de travail des services de la Commission accompagnant la révision à mi-parcours du CFP 2021-2027, [SWD\(2023\) 336](#) du 20.6.2023, p. 23 et 24.

²² Ibidem, p. 29.

²³ [Communication sur la révision à mi-parcours du CFP 2021-2027](#), p. 7.

²⁴ Entretien du 25 juillet 2023 avec des agents de la Commission.

21 La Commission considère que la mise en place de la réserve pour l'Ukraine en tant qu'instrument spécial est dictée par une situation sans précédent. Il importe de noter que le montant maximal des dépenses envisagées au titre de la réserve pour l'Ukraine s'élève à 16,7 milliards d'euros par an²⁵, ce qui correspondrait à près de 10 % du budget annuel de l'UE. Nous ne remettons pas en question le caractère exceptionnel de cet instrument particulier, mais nous soulignons qu'il convient à l'avenir d'éviter toute multiplication inutile des instruments spéciaux et de maximiser le recours aux instruments existants relevant du CFP.

Répartition des fonds entre les piliers

22 L'article 6 de la proposition de règlement présente une ventilation indicative des fonds entre les trois piliers de la facilité (voir [tableau 1](#)). La répartition globale consistant à consacrer deux tiers aux prêts et un tiers au soutien non remboursable (subventions, garanties et bonifications d'intérêts) est indicative et sera déterminée chaque année lors de l'adoption du budget annuel de l'UE²⁶, ce qui donnera à la facilité pour l'Ukraine la flexibilité nécessaire.

²⁵ Proposition de règlement du Conseil modifiant le cadre financier pluriannuel, [COM\(2023\) 337](#), article 1^{er}, paragraphe 3 sur l'insertion de l'article 10 *ter*, paragraphe 2.

²⁶ Fiche financière législative annexée à la proposition de [règlement établissant la facilité pour l'Ukraine](#), p. 5 et 11.

Tableau 1 – Facilité pour l’Ukraine

Pilier I Plan de l’Ukraine	Pilier II Cadre d’investissement pour l’Ukraine	Pilier III Programmes d’aide
39 milliards d’euros, à savoir: — 33 milliards d’euros sous forme de prêts — 6 milliards d’euros sous forme de subventions	8 milliards d’euros pour les garanties, les instruments financiers et les financements mixtes (dont quelque 6,2 milliards d’euros pour le provisionnement et 1,8 milliard d’euros pour des subventions) qui doivent permettre de mobiliser 17,8 milliards d’euros d’investissements	2,5 milliards d’euros, à savoir: — environ 1,53 milliard d’euros pour la bonification des coûts de l’emprunt — environ 1 milliard d’euros pour les réformes dans le cadre de la préadhésion et pour la société civile
Soutien en faveur des réformes nécessaires en vue de l’adhésion à l’UE, du redressement, de la reconstruction et de la modernisation Soutien pour répondre aux besoins de financement urgents, afin de permettre à l’Ukraine d’assurer la continuité des services publics (écoles, hôpitaux, prestations sociales, etc.)	Mécanisme d’atténuation des risques mis à la disposition des investisseurs par l’intermédiaire d’institutions financières internationales pour accroître les investissements et attirer de nouveaux investisseurs Soutien au secteur privé ukrainien	Assistance technique fournie au gouvernement (alignement sur l’acquis législatif de l’UE et réformes structurelles) Renforcement des capacités des autorités aux niveaux national, régional et local Soutien à la société civile Bonifications des coûts d’emprunt pour les prêts au titre du pilier I Autres mesures telles que le financement du fonctionnement de la commission des comptes
Jusqu’à 500 millions d’euros pour l’assistance administrative supportés par la Commission.		

Remarque: Tous les montants indiqués dans le tableau 1 le sont à titre indicatif. Il ne faut pas confondre le montant destiné au pilier II (8 milliards d’euros) avec la capacité de garantie totale de 8,9 milliards d’euros au titre de la garantie pour l’Ukraine visée à l’article 30.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la fiche financière législative (annexée à la proposition établissant la facilité pour l’Ukraine) et de la fiche d’information de la Commission intitulée *A new Ukraine Facility*, 20.6.2023.

23 À compter de 2024, la facilité remplacera le soutien bilatéral qui serait fourni à l'Ukraine en vertu du règlement établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (ci-après le «[règlement sur l'IVCDCl](#)»)²⁷, les prêts accordés dans le cadre de l'AMF+, ainsi que l'aide que l'Ukraine «recevrait dans des conditions normales en sa qualité de pays candidat au titre de l'instrument d'aide de préadhésion»²⁸. Néanmoins, l'Ukraine restera éligible aux programmes régionaux, transfrontaliers et thématiques ainsi qu'à ceux destinés à réagir aux crises, financés par l'intermédiaire de l'IVCDCl. Les programmes bilatéraux adoptés dans le cadre de l'IVCDCl avant l'établissement de la facilité se poursuivront aussi comme prévu.

24 La facilité ne couvrira ni l'assistance militaire (financée en dehors du budget de l'UE), ni l'aide humanitaire et le soutien aux personnes fuyant la guerre, qui continueront d'être fournis au moyen d'instruments existants²⁹. Afin de dépenser les fonds de façon coordonnée avec d'autres donateurs, il est envisagé, pour la facilité, de tirer pleinement parti de la [plateforme de coordination des donateurs d'organisations multiples du G7](#), une plateforme spécifique de coordination internationale coprésidée par la Commission, qui réunit l'Ukraine, les membres du G7³⁰, l'Union européenne, la Banque européenne d'investissement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

Dérogations au règlement financier

25 La proposition prise dans son ensemble comporte douze dérogations au [règlement financier](#), dont la plupart sont comparables à celles prévues dans le [règlement sur l'IVCDCl](#). Elles donnent à la facilité la flexibilité nécessaire pour permettre d'utiliser au cours d'un autre exercice les fonds non dépensés. Toutefois, une dérogation à l'obligation de provisionner les prêts à des pays tiers pourrait exposer le budget de l'UE à un risque considérable (voir points [38](#) à [42](#) relatifs aux prêts).

²⁷ [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.

²⁸ Exposé des motifs, p. 3, et point 1.5.4 de la fiche financière législative.

²⁹ Considérant 16 de la proposition.

³⁰ Allemagne, Canada, États-Unis d'Amérique, France, Italie, Japon et Royaume-Uni.

26 En outre, la proposition comporte deux dérogations au règlement sur l'IVDCI relatives au pilier II, qui permettent la mise en place d'un instrument de garantie distinct doté d'un portefeuille de garanties spécifique. Nous énumérons toutes les dérogations à l'*annexe III*.

Financement exceptionnel

27 L'article 13, paragraphe 1, de la proposition autorise qu'un financement exceptionnel soit fourni à l'Ukraine «dans des circonstances exceptionnelles dûment justifiées, en particulier lorsqu'une détérioration importante de la guerre empêche l'Ukraine de remplir les conditions dont sont assorties les formes de soutien accordées au titre du présent règlement [...]». Cependant, ni l'article 13 ni le considérant 25 ne précisent la durée du financement exceptionnel et les critères à remplir pour en bénéficier. L'article 13, paragraphe 2, dispose que le financement exceptionnel serait fourni au moyen d'une décision d'exécution du Conseil, sur proposition de la Commission. Toutefois, hormis la décision initiale du Conseil, une telle mesure exceptionnelle ne ferait guère l'objet de contrôles au fil du temps. Cette approche comporte potentiellement un risque élevé pour le budget de l'UE. C'est pourquoi **la Commission et les législateurs devraient envisager** de limiter la validité de la décision d'exécution du Conseil à une durée déterminée, afin de réévaluer par la suite si la situation en Ukraine justifie encore l'octroi du financement exceptionnel.

Chapitre III – Pilier I: plan de l'Ukraine

Plan de l'Ukraine

28 Pour bénéficier du soutien financier non remboursable et des prêts envisagés au titre du pilier I, le gouvernement ukrainien élaborera le plan de l'Ukraine qui englobera sa vision «pour le redressement, la reconstruction et la modernisation, et pour les réformes que le pays entend entreprendre dans le cadre du processus de son adhésion à l'Union»³¹. Le plan devrait «constituer la base du soutien apporté au titre du premier pilier de la facilité [et] servir de référence au soutien fourni au titre de ses deuxième et troisième piliers»³². Selon la Commission, le plan devrait être un document unique et exhaustif englobant tous les besoins de reconstruction du pays. En d'autres termes, il irait au-delà du cadre de la facilité pour l'Ukraine. Le plan pourrait fournir une base

³¹ Proposition, p. 3.

³² Considérant 67 de la proposition.

permettant aux autres donateurs de déterminer leurs domaines de financement prioritaires pour la reconstruction du pays.

29 Le plan devra comporter un calendrier de décaissements et un ensemble de conditions relatives, d'une part, à des «exigences essentielles» telles que la stabilité macrofinancière, le contrôle budgétaire et la gestion des finances publiques, et, d'autre part, à des réformes et à des investissements énoncés dans le plan³³. Les demandes de paiement trimestrielles visent à permettre à la Commission de vérifier, avant le versement des fonds, le respect des conditions applicables. Si la Commission juge que les progrès en matière de réformes n'ont pas été satisfaisants, elle peut suspendre le paiement des montants correspondants jusqu'à ce que l'Ukraine respecte les conditions applicables³⁴. Il est essentiel de noter que, si l'Ukraine n'a pas pris les mesures nécessaires dans un délai de douze mois à compter de l'évaluation négative initiale, la Commission réduira l'aide globale à verser à celle-ci proportionnellement à la part correspondant aux conditions pertinentes³⁵.

30 Par ailleurs, la Commission peut réduire le montant du soutien à verser à l'Ukraine, pour des cas avérés, ou de graves préoccupations, concernant des irrégularités, de la fraude, de la corruption et des conflits d'intérêts qui n'ont pas été corrigés par l'Ukraine³⁶. La Commission peut aussi prendre une telle décision sur la base des rapports de la commission des comptes et d'informations fournies par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Toutefois, les rapports établis par la Cour ne sont pas mentionnés dans ce contexte. C'est pourquoi **la Commission et les législateurs devraient envisager** de mentionner explicitement ces derniers à la fin de l'article 25, paragraphe 7.

31 Parallèlement, la proposition autorise que les mesures «lancées à partir du 1^{er} janvier 2023»³⁷ soient éligibles au soutien au titre du plan. Cependant, le **règlement financier** ne permet l'éligibilité rétroactive que dans des conditions strictes, définies en son article 193. Pour se conformer à ce dernier, il importe que toutes les subventions recensées comme lancées en 2023 soient dûment justifiées et documentées en prenant en considération leur caractère exceptionnel.

³³ Considérant 69 et article 15, paragraphe 2, de la proposition.

³⁴ Article 25, paragraphe 5, de la proposition.

³⁵ Article 25, paragraphe 6, de la proposition.

³⁶ Article 25, paragraphe 7, de la proposition.

³⁷ Considérant 68 et article 15, paragraphe 4, de la proposition.

32 En juillet 2023, le gouvernement ukrainien avait déjà commencé l'élaboration du plan exposant les réformes souhaitées et les conditions de paiement³⁸. L'Ukraine a la possibilité de soumettre un projet de plan à la Commission, qui n'évaluera toutefois le plan qu'après sa finalisation par le gouvernement ukrainien. Elle présentera ensuite le plan accompagné de son évaluation au Conseil pour approbation³⁹. Cette procédure d'élaboration du plan de l'Ukraine renforce certainement l'appropriation de celui-ci par le pays. Toutefois, elle laisse aussi une latitude considérable au gouvernement ukrainien pour définir les conditions applicables aux décaissements. En outre, la proposition ne permet pas explicitement à la Commission de demander à l'Ukraine de revoir et/ou de modifier le plan.

33 Le plan de l'Ukraine risque de comporter des conditions de décaissement trop peu exigeantes et des indicateurs sous-jacents imprécis et difficilement mesurables⁴⁰. Dans notre rapport de 2016 sur l'aide de l'UE en faveur de l'Ukraine, nous avons observé que les accords de financement relatifs à l'*appui budgétaire* ne comportaient pas toujours des étapes et valeurs intermédiaires clairement définies pour mesurer des « progrès satisfaisants »⁴¹. L'absence de données sous-jacentes fiables et immédiatement exploitables a fini par poser de grandes difficultés⁴². En ce qui concerne les conditions liées aux prêts octroyés pendant la période 2013-2015, les termes utilisés pour évaluer les progrès accomplis variaient d'un programme à l'autre. En outre, il n'y avait pas de seuils de démarcation clairs pour apprécier le respect partiel des conditions⁴³. Les difficultés observées par la Cour en 2016 montrent qu'il importe de disposer de conditions et de valeurs intermédiaires clairement définies, faute de quoi l'on s'expose à des désaccords durant le processus d'évaluation ainsi qu'à des retards inutiles dans le décaissement⁴⁴.

³⁸ Communiqué de presse de la 5^e réunion du comité directeur de la plateforme de coordination des donateurs du G7 pour l'Ukraine, 26.7.2023.

³⁹ Articles 17, 18 et 19 de la proposition.

⁴⁰ Nous avons formulé des observations similaires dans le [rapport spécial 32/2016](#) sur l'aide de l'UE en faveur de l'Ukraine.

⁴¹ [Rapport spécial 32/2016](#) sur l'aide de l'UE en faveur de l'Ukraine, point 38.

⁴² Ibidem, points 71 et 72.

⁴³ Ibidem, point 40 et encadré 2.

⁴⁴ Ibidem, recommandation n° 2.

34 Dans notre rapport de 2016, nous avons également souligné que la Commission risquait de ne pas accorder assez d'importance à la mise en œuvre effective des réformes et à leur pérennité. À titre d'exemples, nous avons mentionné le retour en arrière par rapport à une législation adoptée et ses contre-révisions (comme dans le cas de la législation sur les marchés publics) ou encore la forte rotation de l'encadrement dans la fonction publique⁴⁵. De même, dans notre rapport de 2021 sur la réduction de la grande corruption en Ukraine, nous avons souligné que «la viabilité des interventions de la Commission et de ses aides en faveur des réformes [était] constamment menacée»⁴⁶. Dans la proposition, la Commission ne précise pas comment elle entend s'assurer que ce risque sera atténué. Elle se contente d'y relever que «le fait d'avoir [respecté les conditions] de manière satisfaisante présuppose que l'Ukraine n'a pas annulé les mesures liées aux étapes réalisées de manière satisfaisante»⁴⁷. Elle n'indique pas non plus clairement dans la proposition ce que signifie réellement la «réalisation satisfaisante» des conditions. C'est pourquoi **la Commission devrait envisager** de définir des critères d'évaluation clairs.

35 Enfin, étant donné que le plan de l'Ukraine vise à fournir un «cadre général» pour atteindre les objectifs de la facilité, et compte tenu des risques décrits ci-dessus, **la Commission et les législateurs devraient envisager** de modifier l'article 18 de sorte que la Commission (à l'issue de son évaluation) puisse non seulement *formuler des observations* sur le plan de l'Ukraine, mais aussi demander à cette dernière *de le revoir et/ou de le modifier* en conséquence. Une telle révision serait alignée sur le processus d'approbation des programmes transfrontaliers auxquels l'Ukraine participe, conformément aux dispositions de l'article 18, paragraphes 3 et 4, du [règlement Interreg](#)⁴⁸.

⁴⁵ Ibidem, points 12, 13 et 49, ainsi qu'encadré 3.

⁴⁶ [Rapport spécial 23/2021](#) sur la réduction de la grande corruption en Ukraine, point 55.

⁴⁷ Article 25, paragraphe 3, de la proposition.

⁴⁸ [Règlement \(UE\) 2021/1059](#) portant dispositions particulières relatives à l'objectif «Coopération territoriale européenne» (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur.

Préfinancement et financement-relais exceptionnel

36 Les activités au titre du plan de l'Ukraine seront financées par des subventions d'environ 6 milliards d'euros, ainsi que par des prêts pour lesquels la proposition mentionne une enveloppe de 33 milliards d'euros à titre indicatif. Au moment de la présentation de son plan, l'Ukraine peut demander un préfinancement (voir [tableau 1](#)). Sous réserve du respect de conditions spécifiques, l'Ukraine pourrait percevoir un préfinancement représentant jusqu'à 7 % de l'ensemble du soutien au titre du pilier I, soit un montant maximal de 2,7 milliards d'euros.

37 Dans un autre scénario, à savoir en cas de retard dans la présentation et/ou l'adoption du plan de l'Ukraine, la mise en œuvre de la facilité risque de ne pas débuter comme prévu le 1^{er} janvier 2024. En l'occurrence, la Commission pourrait décider d'activer le «financement-relais exceptionnel»⁴⁹, qui couvrirait les besoins de financement urgents de l'Ukraine au cours des premiers mois de 2024. Cela consisterait à verser jusqu'à 4,5 milliards d'euros à l'Ukraine (soit un montant pouvant atteindre 1,5 milliard d'euros par mois pendant une période maximale de trois mois) sous réserve du respect de conditions assez générales, telles que «des progrès satisfaisants» accomplis par l'Ukraine en ce qui concerne l'élaboration du plan.

Prêts à des conditions très favorables

38 Comme cela est expliqué ci-dessus, la proposition prévoit, à titre indicatif, l'allocation de 33 milliards d'euros sous la forme de prêts octroyés à l'Ukraine. Ces derniers seraient accordés à des conditions très favorables: ils seraient d'une durée maximale de 35 ans; le remboursement du principal ne débiterait qu'en 2034; et ils seraient accompagnés de bonifications des intérêts et d'autres coûts de l'emprunt⁵⁰. La Commission financerait les prêts accordés à l'Ukraine en empruntant les fonds nécessaires sur les marchés des capitaux ou auprès d'établissements financiers.

⁴⁹ Article 24 de la proposition.

⁵⁰ Considérant 75 et article 21 de la proposition.

39 Par dérogation au règlement sur l'IVCDI et au règlement financier, les prêts ne seront pas couverts par la garantie pour l'action extérieure et aucun provisionnement ne sera constitué⁵¹. Au lieu de cela, les prêts seraient garantis par la «marge de manœuvre» du budget de l'UE. Le risque de défaut de paiement par l'Ukraine sur ces prêts serait ainsi directement supporté par les futurs budgets de l'UE.

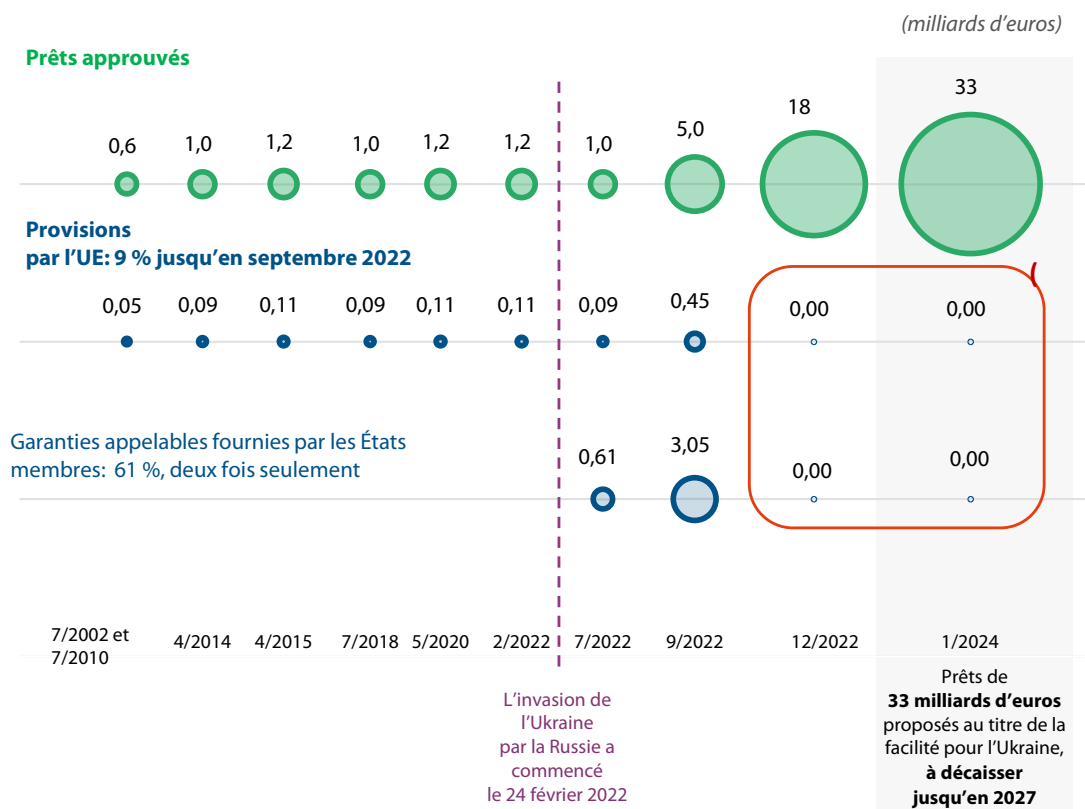
40 La «marge de manœuvre» constitue la différence entre les limites fixées en matière de dépenses dans le CFP et le plafond des ressources propres en deçà duquel la Commission est habilitée, en dernier recours, à demander des ressources aux États membres pour les affecter au service de la dette de l'UE. En décembre 2020, le plafond des ressources propres a été relevé pour passer de 1,23 % à 1,40 % du revenu national brut agrégé des 27 États membres⁵².

41 Il importe aussi de noter que le provisionnement de tous les prêts accordés sur le budget de l'UE à des pays tiers était auparavant fixé à 9 % de la valeur du prêt, conformément à l'exigence énoncée à l'article 211, paragraphe 1, du règlement financier. En 2022, pour les prêts exceptionnels octroyés à l'Ukraine, les États membres ont même convenu de mettre à disposition des garanties appelables supplémentaires jusqu'à concurrence de 61 %, ce qui porte la couverture budgétaire totale à 70 %. Cependant, aucun provisionnement n'est requis, que ce soit pour les 18 milliards d'euros de prêts au titre de l'assistance macrofinancière plus (AMF+) décaissés pendant l'exercice 2023 ou pour les 33 milliards d'euros de prêts proposés dans le cadre de la facilité pour l'Ukraine. La *figure 2* montre les prêts précédemment accordés à l'Ukraine et ceux dont l'octroi est actuellement proposé.

⁵¹ Article 21, paragraphes 3 et 4, de la proposition.

⁵² [Décision \(UE, Euratom\) 2020/2053 du Conseil](#) du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

Figure 2 – Calendrier des prêts approuvés au titre de l'AMF et de ceux proposés dans le cadre de la facilité pour l'Ukraine



(*) **Pas de provisions** pour les 18 milliards d'euros de prêts au titre de l'AMF+ (approuvés en décembre 2022) et pour les 33 milliards d'euros proposés au titre de la facilité pour l'Ukraine.

Ces prêts doivent être couverts par la marge de manœuvre budgétaire qui sert de garantie.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la figure 2.18 de son [rapport annuel relatif à l'exercice 2022](#), ainsi que de la [proposition établissant la facilité pour l'Ukraine](#).

42 Dans notre avis de 2022 sur la *stratégie de financement diversifiée* de l'UE, nous avons souligné que garantir des prêts directement au moyen de la marge de manœuvre du budget de l'UE comporte des risques⁵³. Plus récemment, la Cour a indiqué, dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2022, que «les pertes éventuelles en lien avec l'instrument AMF+ devront être couvertes par les futurs budgets de l'UE ou par la “marge de manœuvre” budgétaire, c'est-à-dire la différence entre le plafond

⁵³ [Avis 07/2022](#) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 en ce qui concerne l'établissement d'une stratégie de financement diversifiée en tant que méthode d'emprunt générale [2022/0370 (COD)], en particulier les points 15 à 17.

du CFP et celui des ressources propres»⁵⁴. Dans ce rapport, la Cour a aussi insisté sur l'augmentation considérable de l'exposition du budget de l'UE à la situation en Ukraine⁵⁵. Les 33 milliards d'euros de prêts proposés contribueront inévitablement à accroître la pression sur la «marge de manœuvre» budgétaire.

43 Dans le cadre de rapports annuels publics sur les passifs éventuels⁵⁶, la Commission évalue régulièrement la capacité à faire face à des passifs éventuels supplémentaires avec la «marge de manœuvre». Aux fins de l'établissement de la facilité pour l'Ukraine, la Commission a élaboré une analyse interne et l'a transmise au Parlement européen et au Conseil. Dans le document mis à la disposition des auditeurs, la Commission montre que, même lorsqu'elle est exposée à de multiples tests de résistance, la marge de manœuvre «semble constituer un ample coussin de sécurité permettant à la capacité financière de l'UE de couvrir ses passifs».

44 Néanmoins, compte tenu de l'augmentation de l'exposition des futurs budgets de l'UE aux passifs, et conformément au principe de prudence, **la Commission et les législateurs devraient envisager** de compléter la garantie apportée par la «marge de manœuvre» par des garanties supplémentaires, telles qu'un provisionnement, afin de couvrir un défaut de paiement inattendu et soudain par l'Ukraine. Cela laisserait aux États membres du temps pour se préparer à toute contribution potentielle nécessaire.

45 En outre, **la Commission devrait envisager** de publier, dans le prochain rapport annuel sur les passifs éventuels, une analyse de la capacité à faire face, avec la «marge de manœuvre», aux passifs éventuels supplémentaires découlant de la facilité pour l'Ukraine dont l'établissement est proposé. Les citoyens auraient ainsi accès à ces informations essentielles.

⁵⁴ Rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2022, chapitre II sur la gestion budgétaire et financière, point 2.44.

⁵⁵ Ibidem, point 2.64.

⁵⁶ Rapport de la Commission sur les instruments financiers, les garanties budgétaires, l'assistance financière et les passifs éventuels, COM(2022) 560 du 28.10.2022.

Transparence en ce qui concerne les bénéficiaires des financements

46 Une mesure fondamentale pour accroître la transparence est l'obligation faite à l'Ukraine «de publier les données relatives aux personnes et entités recevant des montants de financement supérieurs à l'équivalent de 500 000 [euros] pour la mise en œuvre des réformes et des investissements prévus dans le plan de l'Ukraine» mentionné dans le chapitre III⁵⁷. Toutefois, il n'est pas clairement indiqué dans la proposition si ce montant correspond à un total cumulatif de l'ensemble des fonds susceptibles d'être perçus par une personne ou une entité, ou si une personne ou une entité pourrait percevoir plusieurs montants plus modestes inférieurs au seuil de publication. Afin d'éviter toute interprétation erronée, **la Commission et les législateurs devraient envisager** de clarifier ce point à l'article 26, paragraphe 1.

47 Il importe de relever que l'article 26, paragraphe 3, prévoit aussi des exceptions à cette exigence de publication d'informations. Les informations sur les bénéficiaires «ne sont pas publiées lorsque leur divulgation risque [...] de nuire gravement aux intérêts commerciaux des bénéficiaires». Cette exception offre ce faisant la possibilité de contourner l'obligation de publication. Pour réduire ce risque, **la Commission et les législateurs devraient envisager** de modifier l'article 26, paragraphes 3 et 4, afin que tous les cas exceptionnels soient communiqués à la Commission, si nécessaire sous la forme d'une publication anonymisée.

Chapitre IV – Pilier II: cadre d'investissement pour l'Ukraine

48 Le pilier II est constitué d'un *cadre d'investissement pour l'Ukraine* spécifique, qui s'appuie en grande partie sur le modèle du Fonds européen pour le développement durable plus (FEDD+) ⁵⁸. Il financera des opérations de financement mixte (une combinaison de prêts et de subventions de l'UE) et des garanties constituées pour réduire les risques liés aux investissements privés et publics et pour attirer de nouveaux investissements supplémentaires vers l'Ukraine ⁵⁹. Bien que la facilité s'inscrive en complément d'autres instruments financiers existants, la proposition envisage l'établissement d'une garantie pour l'Ukraine, distincte de la garantie pour l'action extérieure, qui existe déjà et est financée au titre du FEDD+. La garantie pour l'Ukraine aura la capacité de couvrir des opérations de garantie pour un montant

⁵⁷ Article 26 de la proposition.

⁵⁸ Le FEDD+ a été créé en vertu du chapitre IV du [règlement sur l'IVCDCl](#).

⁵⁹ Article 27 de la proposition.

maximal de 8,9 milliards d’euros. Elle sera provisionnée progressivement, initialement à hauteur de 70 %⁶⁰ (contrairement aux prêts décrits aux points 38 à 42).

49 L’un des risques liés au pilier II est que les accords de garantie pour l’Ukraine soient conclus trop tardivement. Dans la proposition, le délai pour conclure les accords de garantie est le 31 décembre 2027⁶¹, ce qui coïncide avec la fin de la période de mise en œuvre de la facilité. L’expérience acquise dans le cadre du FEDD⁶² et du FEDD+ montre qu’il faut plusieurs années pour passer ces accords de garantie avec les contreparties éligibles. Après la conclusion des accords de garantie pour l’Ukraine, les contreparties auront jusqu’à trois ans pour «signer des contrats avec des intermédiaires financiers ou des bénéficiaires finaux»⁶³. En théorie, ces contrats peuvent être signés jusqu’à la fin de 2030. C’est pourquoi les programmes de garantie risquent de ne produire leurs effets que vers la fin de la période de mise en œuvre prévue pour la facilité (c’est-à-dire 2024-2027), voire après. Pour accélérer la mise en œuvre de la garantie pour l’Ukraine, **la Commission et les législateurs devraient envisager** de raccourcir les délais fixés à l’article 30, paragraphes 3 et 7.

50 Dans notre rapport de 2021 sur l’Ukraine, nous avons en outre souligné que le marché ukrainien était faussé en raison de l’existence d’oligopoles (des entreprises publiques) gérés par des oligarques. Dans ce contexte, la Commission a accepté notre recommandation qui l’appelait à «recenser les entreprises contrôlées par des oligarques qui font obstacle à une concurrence libre et loyale, puis [à] éviter de les soutenir (au moyen de projets, de prêts et de garanties)»⁶⁴. Cependant, les dispositions sur la garantie pour l’Ukraine ne prévoient aucune base pour exclure certains bénéficiaires finaux. C’est pourquoi, afin de promouvoir une concurrence loyale, **la Commission et les législateurs devraient envisager** de modifier l’article 30 de façon à assurer que les entreprises contrôlées par des oligarques ne perçoivent aucun soutien.

⁶⁰ Article 30 et article 31, paragraphe 1, de la proposition.

⁶¹ Article 30, paragraphe 3, de la proposition.

⁶² [Avis 07/2020](#) accompagnant le rapport de la Commission sur la mise en œuvre du Fonds européen pour le développement durable, points 31 et 34.

⁶³ Article 30, paragraphe 7, de la proposition.

⁶⁴ [Rapport spécial 23/2021](#) sur la réduction de la grande corruption en Ukraine, recommandation n° 3, sous a).

Chapitre V – Pilier III: mesures d'aide et de soutien à l'adhésion à l'Union

51 Doté d'un financement indicatif de 2,5 milliards d'euros, le pilier III semble plus modeste par rapport aux autres. Il vise néanmoins à fournir un soutien essentiel pendant le processus d'élargissement de l'UE. Le pilier III servira à offrir une assistance technique et d'autres mesures d'appui, y compris la mobilisation de l'expertise en matière de réformes et d'autres formes d'aide apportées généralement par l'UE aux pays en phase de préadhésion en vue de permettre leur alignement sur l'acquis législatif de l'UE et leur intégration progressive au marché unique. Ce pilier comporte aussi le renforcement des capacités des autorités locales et de la société civile, ainsi qu'un soutien à l'application de la justice internationale.

52 Ce pilier couvrira également les bonifications d'intérêts et les autres bonifications pour les prêts accordés au titre du pilier I⁶⁵. La Commission a estimé que les coûts de l'emprunt pourraient représenter 1,53 milliard d'euros pour la période 2025-2027. De plus, ce pilier financera le fonctionnement de la commission des comptes.

53 Dès lors, le montant disponible pour les réformes dans le cadre de la préadhésion et pour la société civile (décrites au point **51**) s'élèverait à environ 1 milliard d'euros, soit moins de 40 % du soutien envisagé au titre du pilier III.

Chapitre VI – Protection des intérêts financiers de l'Union

54 Dans la proposition, la Commission souligne la nécessité de renforcer les mécanismes d'audit et de contrôle, afin de faire face aux risques de fraude et de corruption. En particulier, l'accord-cadre arrêtera «des dispositions spécifiques en matière de gestion, de contrôle, de supervision, de suivi, d'évaluation, d'établissement de rapports et d'audit applicables aux fonds accordés au titre de la facilité, ainsi qu'à des fins de prévention, d'enquête et de correction concernant les irrégularités, la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts»⁶⁶. De même, l'accord-cadre, les conventions de financement et l'accord de prêt feront en sorte que «les obligations énoncées à l'article 129 [(relatives à la coopération aux fins de la protection des intérêts financiers de l'Union)] du règlement [financier] puissent être remplies»⁶⁷. Le

⁶⁵ Article 32 de la proposition, en particulier ses paragraphes 1, 3 et 6.

⁶⁶ Article 9, paragraphe 1, de la proposition.

⁶⁷ Article 9, paragraphe 3, de la proposition.

versement des paiements au titre du pilier I sera subordonné aux progrès réalisés par l'Ukraine en matière de réformes dans ces domaines (voir point 29).

55 Dans notre rapport de 2021 sur la réduction de la grande corruption en Ukraine⁶⁸, nous avons conclu que la grande corruption et la captation de l'État y étaient encore généralisées malgré les mesures prises par l'UE pour traiter ce problème comme une priorité transversale. Dans ce rapport, nous avons notamment mis en évidence les éléments suivants:

- a) la réforme du système judiciaire connaissait des revers comme le montraient l'absence de mise en œuvre appropriée, les modifications apportées fréquemment aux lois, les retards ou l'introduction de règlements administratifs⁶⁹;
- b) le bon fonctionnement des institutions chargées de lutter contre la corruption était en péril⁷⁰;
- c) la confiance dans ces institutions restait faible, essentiellement en raison de l'absence de poursuites et de sanctions dans des affaires impliquant des personnalités haut placées⁷¹;
- d) le nombre de condamnations pour des faits de grande corruption était peu élevé⁷².

56 Dans le rapport, la Cour avait constaté que les oligarques et les intérêts particuliers dans l'ensemble de l'Ukraine étaient à l'origine de la corruption et constituaient les principaux obstacles à l'état de droit et au développement économique du pays⁷³. Cela souligne que la facilité pour l'Ukraine est exposée à un risque systémique. Dans ce contexte, nous souhaitons attirer l'attention sur le fait que, dans le cadre de l'approche pluridimensionnelle adoptée par l'UE pour lutter contre la corruption, la Commission et le service européen pour l'action extérieure ont accepté notre recommandation qui les appelait à «élaborer un document stratégique sur la façon d'éviter et de combattre la grande corruption, y compris la "captation" de l'État»

⁶⁸ Rapport spécial 23/2021.

⁶⁹ Ibidem, point 55.

⁷⁰ Ibidem, points 61, 62 et 71.

⁷¹ Ibidem, points 23 et 59.

⁷² Ibidem, points 86 et 89.

⁷³ Ibidem, points 39 et 90.

[...]». S'il est établi en temps opportun, ce document pourrait constituer une base utile pour orienter la lutte contre la corruption couverte par le pilier I.

57 Dans la droite ligne de notre rapport de 2021, la Commission pointe en 2023, dans son premier rapport sur l'élargissement concernant l'Ukraine, une série de faiblesses dans les systèmes de contrôle interne et dans l'audit externe⁷⁴. Elle y relève que l'Ukraine n'est qu'au début de la préparation à la mise en œuvre de l'acquis de l'UE [dans ces domaines]⁷⁵. Elle souligne la nécessité de réformer l'institution supérieure de contrôle ukrainienne (la Chambre des comptes d'Ukraine), de mettre en place des contrôles internes solides et de procéder à des audits des fonds publics, ainsi que d'adapter la législation nationale en vue de protéger les intérêts financiers de l'UE. Ce sont là quelques-uns des défis qui attendent la facilité dans le domaine de la gestion des finances publiques.

Droits d'audit de la Cour

58 Les droits d'audit de la Cour sont prévus explicitement dans la proposition pour les piliers I et III, mais ils semblent moins clairs en ce qui concerne le pilier II. Étant donné que les fonds de l'UE concernés représentent un montant élevé, nous estimons qu'il est essentiel d'accorder à la Cour des droits d'audit incontestables pour l'ensemble des trois piliers de la facilité.

Contenu de l'accord-cadre

59 Premièrement, l'article 9 de la proposition impose une obligation de protéger les intérêts financiers de l'UE au moyen de l'accord-cadre à conclure avec l'Ukraine. L'article 9, paragraphe 4, point h), régit le contenu de l'accord-cadre et dispose que des règles destinées à protéger ces intérêts financiers doivent y figurer. Cependant, cette disposition gagnerait en clarté si l'accès de la Cour aux données et à la documentation était mentionné de la même façon que pour la Commission et pour l'OLAF. C'est pourquoi, afin d'éviter toute interprétation erronée des droits conférés à la Cour, **la Commission et les législateurs devraient envisager** de la mentionner explicitement à l'article 9, paragraphe 4, point h).

⁷⁴ Document de travail des services de la Commission intitulé *Analytical report following Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the EU*, SWD(2023) 30 du 1.2.2023, p. 12 à 14.

⁷⁵ Ibidem, p. 14.

Définition des contreparties éligibles

60 Deuxièmement, l'article 33, paragraphe 2, point e), de la proposition dispose que «les accords visés aux articles 9, 10 et 21 prévoient les obligations qui incombent à l'Ukraine: [...] autoriser expressément la Commission, l'OLAF, la Cour des comptes et, le cas échéant, le Parquet européen à exercer leurs droits». Cela concerne l'accord-cadre, les conventions de financement (passées pour les piliers I et III), ainsi que l'accord de prêt conclu au titre du pilier I. Toutefois, cet article n'inclut ni les accords de garantie relevant de l'article 30 ni les contrats à signer avec des intermédiaires financiers ou des bénéficiaires finaux, à savoir le pilier II.

61 La proposition dispose que les mécanismes de contrôle à mettre en place pour le pilier II (et le pilier III) «seront fondés sur les systèmes, règles et procédures des institutions financières internationales et des partenaires chargés de la mise en œuvre participant à [la facilité]»⁷⁶. Dans le cadre du pilier II, la garantie pour l'Ukraine et les instruments financiers seront mis en œuvre en «gestion indirecte». La mise en œuvre du pilier III combinera gestion directe et gestion indirecte⁷⁷.

62 Dans ce contexte, il importe de relever que l'article 29, paragraphe 2, de la proposition définit les contreparties et les entités chargées de l'exécution éligibles susceptibles de mettre en œuvre la garantie pour l'Ukraine et les instruments financiers. Cela pourrait inclure «des organisations internationales ou leurs agences», conformément aux dispositions de l'article 62, paragraphe 1, point c) ii), relatif à la gestion indirecte, du règlement financier.

63 Par contre, l'article 8, paragraphe 3, de la proposition énumère une série plus restrictive de contreparties, qui n'inclut pas les organisations internationales: «la Banque européenne d'investissement ou le Fonds européen d'investissement, une institution financière européenne multilatérale, telle que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, ou une institution financière européenne bilatérale, telle que des banques de développement». Il est donc impossible de savoir avec certitude si l'objectif est de limiter les contreparties ou les partenaires chargés de la mise en œuvre aux organismes européens de placement énumérés à l'article 8, paragraphe 3, ou si d'autres organisations et entités internationales seraient éligibles.

⁷⁶ Exposé des motifs de la proposition, p. 5.

⁷⁷ Point 2.2.1 de la fiche financière législative.

64 La définition des «contreparties éligibles» est importante, étant donné que la Cour a souligné à de multiples reprises que certaines organisations internationales entravent l'accès à la documentation dont elle a besoin pour réaliser correctement ses travaux⁷⁸. C'est pourquoi, pour éviter toute interprétation erronée, **la Commission et les législateurs devraient envisager** d'harmoniser la définition des contreparties éligibles dans l'ensemble de la proposition.

Contenu des accords de garantie pour l'Ukraine

65 Troisièmement, en ce qui concerne le contenu des accords de garantie pour l'Ukraine, l'article 30, paragraphe 4, point g), ne mentionne actuellement que «les obligations en matière de contrôle, d'établissement de rapports, de transparence et d'évaluation», sans citer celles «en matière d'audit». L'article 30, paragraphe 9, de la proposition impose certes aux contreparties éligibles de communiquer à la Commission et à la Cour des rapports financiers annuels relatifs aux opérations de financement et d'investissement contrôlés par un auditeur externe indépendant, mais il n'énonce aucune obligation explicite d'assurer des droits d'audit directs à la Cour. C'est pourquoi **la Commission et les législateurs devraient envisager** d'ajouter des dispositions en matière d'audit à l'article 30, paragraphe 4, y compris des droits d'audit explicites pour la Cour, à inclure obligatoirement dans le contenu des accords de garantie pour l'Ukraine.

Commission des comptes

66 Il est prévu que le pilier I bénéficie d'un système de contrôle et d'audit renforcé. En plus des vérifications opérées par la Commission concernant les fonds dépensés, la facilité servirait à accompagner une réforme des institutions de contrôle de l'État ukrainien. La Commission désignera aussi les membres indépendants d'une **commission des comptes**⁷⁹, à mettre en place avant la présentation par l'Ukraine de sa première demande de paiement. La Commission peut inviter des représentants des États membres et d'autres donateurs à participer aux activités de la commission des comptes. Dans la proposition, il n'est cependant pas clairement indiqué si la

⁷⁸ Dans son [rapport annuel relatif à l'exercice 2022](#), la Cour relève que certaines agences des Nations unies «continuent d'offrir un accès en lecture seule aux pièces justificatives ou ne donnent pas accès à l'ensemble des pièces justificatives demandées» (annexe 9.2 du chapitre 9 intitulé «Voisinage et le monde», ainsi qu'annexe III du rapport annuel sur les Fonds européens de développement). Ce faisant, la Cour réitère des constatations formulées dans les rapports relatifs aux exercices 2018, 2020 et 2021.

⁷⁹ Article 34 de la proposition.

commission des comptes siégerait à Kiev ou ailleurs, ni quelles seraient sa composition, les modalités de sélection de ses membres, les exigences concernant leur indépendance ou l'expérience professionnelle requise.

67 De plus, la définition du rôle et des tâches de la commission des comptes n'est pas suffisamment détaillée. À titre d'exemple, la proposition dispose que la commission des comptes «aide la Commission à lutter contre la mauvaise gestion du financement de l'Union au titre de la facilité»⁸⁰, qu'elle fait régulièrement rapport à la Commission au sujet de tout cas de mauvaise gestion des fonds publics, et qu'elle présente des recommandations à l'Ukraine sur le traitement des risques ou faiblesses dans le système de contrôle⁸¹. Toutefois, elle n'indique pas comment la commission des comptes évalue les systèmes de contrôle ou décèle des irrégularités, à savoir si elle le fera au moyen d'audits, d'enquêtes ou d'autres travaux.

68 La proposition de règlement enjoint la commission des comptes à agir «sans préjudice des compétences de la Commission, de l'OLAF, de la Cour des comptes et, le cas échéant, du Parquet européen»⁸². La commission des comptes doit aussi assurer «un dialogue et une coopération réguliers avec la Cour des comptes européenne»⁸³. Cependant, faute de description précise des tâches, il est difficile de se figurer en quoi consisterait exactement «un dialogue et une coopération réguliers» et dans quelle mesure les activités de la commission des comptes pourraient chevaucher celles de la Cour, du service d'audit interne de la Commission, voire de l'OLAF. C'est pourquoi **la Commission et les législateurs devraient envisager** de définir plus précisément les tâches à confier à la commission des comptes.

⁸⁰ Article 34, paragraphe 6, de la proposition.

⁸¹ Article 34, paragraphe 7, de la proposition.

⁸² Article 34, paragraphe 3, de la proposition.

⁸³ Article 34, paragraphe 4, de la proposition.

Chapitre VII – Programmes de travail, suivi, établissement de rapports et évaluation

Suivi et établissement de rapports

69 L'article 36 de la proposition impose à la Commission de suivre la mise en œuvre de la facilité et d'établir des rapports annuels sur les progrès réalisés. Cependant, la proposition ne précise pas les modalités du suivi et les indicateurs correspondants pour la facilité prise dans son ensemble. Dans nos précédents rapports relatifs à l'Ukraine⁸⁴, nous avons souligné l'importance de la mise en place d'un cadre de suivi solide, ainsi que de la définition d'indicateurs de suivi précis en vue de permettre l'agrégation des résultats. C'est pourquoi, dans la mesure du possible, **la Commission et les législateurs devraient envisager** d'utiliser les cadres de suivi existants, tels que celui de l'IVDCI⁸⁵, pour la facilité pour l'Ukraine. Cela permettrait un alignement sur les programmes de préadhésion, pour lesquels le cadre de suivi de l'IVDCI est aussi d'application, conformément à l'article 13 du [règlement IAP III](#)⁸⁶.

Exigences en matière d'évaluation

70 L'article 37 de la proposition prévoit que la Commission procède à une évaluation *ex post* de la facilité pour l'Ukraine entre 2028 et 2031. Toutefois, étant donné que la situation en Ukraine évolue rapidement, **la Commission et les législateurs devraient envisager** d'effectuer un examen à mi-parcours de la facilité, de préférence avant la fin de 2026. Cela permettrait à la Commission d'adapter la ligne de conduite en conséquence pendant la durée restante de la facilité. De plus, les résultats d'un examen à mi-parcours permettraient de tirer des enseignements en temps utile pour le prochain CFP qui débutera en 2028.

⁸⁴ [Rapport spécial 27/2022](#) sur le soutien de l'UE en faveur de la coopération transfrontalière avec les pays voisins et [rapport spécial 23/2021](#) sur la réduction de la grande corruption en Ukraine.

⁸⁵ Article 41 du [règlement sur l'IVDCI](#).

⁸⁶ [Règlement \(UE\) 2021/1529](#) instituant l'instrument d'aide de préadhésion.

Chapitre VIII – Dispositions finales

71 Aucun élément n'appelle d'observations.

Fiche financière législative

72 La fiche financière législative envisage une augmentation considérable des ressources administratives et humaines pour la facilité. Elle montre que, pour la période 2024-2027, les coûts administratifs représenteraient en tout 183,5 millions d'euros, dont 10,7 millions d'euros au titre de la rubrique 7 du CFP – *Administration publique européenne* et 172,8 millions d'euros en dehors des rubriques du CFP⁸⁷.

73 Les ressources humaines requises ont été estimées à 135 équivalents temps plein, dont 13 fonctionnaires et agents temporaires, ainsi que 122 emplois, essentiellement d'agents contractuels. Sur les 135 emplois, 56 seraient déployés au sein de la délégation de l'UE auprès de l'Ukraine. En août 2023, la délégation comptait 105 agents. Les ressources envisagées pour la facilité conduiraient à une augmentation de 50 % des effectifs de la délégation.

74 En dépit de l'ampleur des montants concernés par la facilité pour l'Ukraine et du caractère inédit de son architecture financière, nous relevons que la proposition n'évoque pas les ressources dont la Cour aura besoin pour auditer la facilité.

⁸⁷ Fiche financière législative, p. 13.

Observations finales

75 La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine continue de causer d'énormes dommages à ce pays. La Commission a proposé d'établir la facilité pour l'Ukraine afin de fournir jusqu'à 50 milliards d'euros sous la forme à la fois d'un soutien non remboursable et de prêts destinés à soutenir les efforts déployés par l'Ukraine pour maintenir la stabilité macrofinancière, pour favoriser son redressement ainsi que pour reconstruire et moderniser le pays.

76 Dans la proposition, il est indiqué que de nombreux aspects devront être définis dans le cadre d'accords et de conventions ultérieurs, qui ne seront conclus qu'après l'entrée en vigueur du règlement sur la facilité pour l'Ukraine. En particulier, le plan de l'Ukraine laisse une latitude considérable au gouvernement ukrainien pour définir les conditions applicables aux décaissements du soutien relevant du pilier I. La proposition ne prévoit qu'une répartition indicative d'un tiers pour les subventions et les garanties et de deux tiers pour les prêts. Ces derniers, qui seront octroyés à des conditions très favorables, pourraient représenter environ 33 milliards d'euros. En l'absence de taux de provisionnement, ces prêts seraient garantis directement par la «marge de manœuvre» du budget de l'UE. Comme nous l'avons souligné dans nos travaux précédents, cette approche expose le budget de l'UE à des risques élevés.

77 Les dispositions relatives aux droits d'audit de la Cour concernant le pilier II gagneraient à être plus explicites. En outre, les missions de la commission des comptes ne sont pas suffisamment précises. Étant donné l'importance des financements de l'UE en jeu et le caractère inédit de l'architecture proposée pour cet instrument, nous estimons qu'il est essentiel de prévoir des dispositifs efficaces de contrôle et d'audit ainsi que d'accorder à la Cour des droits d'audit incontestables, et ce pour l'ensemble des trois piliers de la facilité.

78 À l'issue de notre examen de la proposition législative, nous suggérons à la **Commission et aux législateurs d'envisager:**

- de limiter la durée du financement exceptionnel (éventuellement accordé), afin de pouvoir réévaluer par la suite si la situation en Ukraine justifie encore son octroi (voir point [27](#));
- de mentionner explicitement les rapports de la Cour parmi les documents sur lesquels la Commission peut fonder sa décision de réduire le montant du soutien (voir point [30](#));

- de définir des critères clairs à l'aune desquels évaluer la «réalisation satisfaisante» des conditions liées au plan de l'Ukraine (voir point 34);
- de permettre à la Commission de demander à l'Ukraine de revoir et/ou de modifier le plan de l'Ukraine (voir point 35);
- pour les prêts accordés à l'Ukraine, de compléter la garantie apportée par la «marge de manœuvre» au moyen de garanties supplémentaires, telles qu'un provisionnement, afin de couvrir un défaut de paiement inattendu et soudain par l'Ukraine (voir points 38 à 44);
- de publier, dans le prochain rapport annuel sur les passifs éventuels, une analyse de la capacité à faire face, avec la «marge de manœuvre», aux passifs éventuels supplémentaires découlant de la facilité objet de la proposition (voir point 45);
- de clarifier les exigences en matière de transparence concernant les bénéficiaires des financements, ainsi que d'assurer que toutes les exceptions soient communiquées à la Commission (voir points 46 et 47);
- de clarifier la définition des «contreparties éligibles» aux fins de la garantie pour l'Ukraine et de raccourcir les délais fixés pour la mise en œuvre de cette garantie (voir points 48 à 50);
- d'assurer à la Cour des droits d'audit incontestables en les énonçant explicitement dans l'ensemble de la proposition (voir points 58 à 65);
- de donner des définitions plus précises des tâches à confier à la commission des comptes (voir points 66 à 68);
- d'utiliser un cadre de suivi existant, tel que celui de l'IVCDCl, pour rendre compte des résultats obtenus grâce à la facilité (voir point 69);
- d'effectuer un examen à mi-parcours de la facilité avant la fin de 2026 (voir point 70).

Le présent avis a été adopté par la Chambre III, présidée par M^{me} Bettina Jakobsen, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 26 septembre 2023.

Par la Cour des comptes



Tony Murphy

Président

Annexes

Annexe I – Précédents avis et rapports spéciaux de la Cour

Publications de la Cour concernant les prêts à des pays tiers

2023	Rapports annuels relatifs à l'exercice 2022
Rapport spécial 05/2023	Le paysage financier de l'Union européenne Un assemblage disparate nécessitant plus de simplification et un meilleur respect de l'obligation de rendre compte
Avis 07/2022	Avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 en ce qui concerne l'établissement d'une stratégie de financement diversifiée en tant que méthode d'emprunt générale [2022/0370 (COD)]

Rapports spéciaux concernant des projets de l'UE en Ukraine

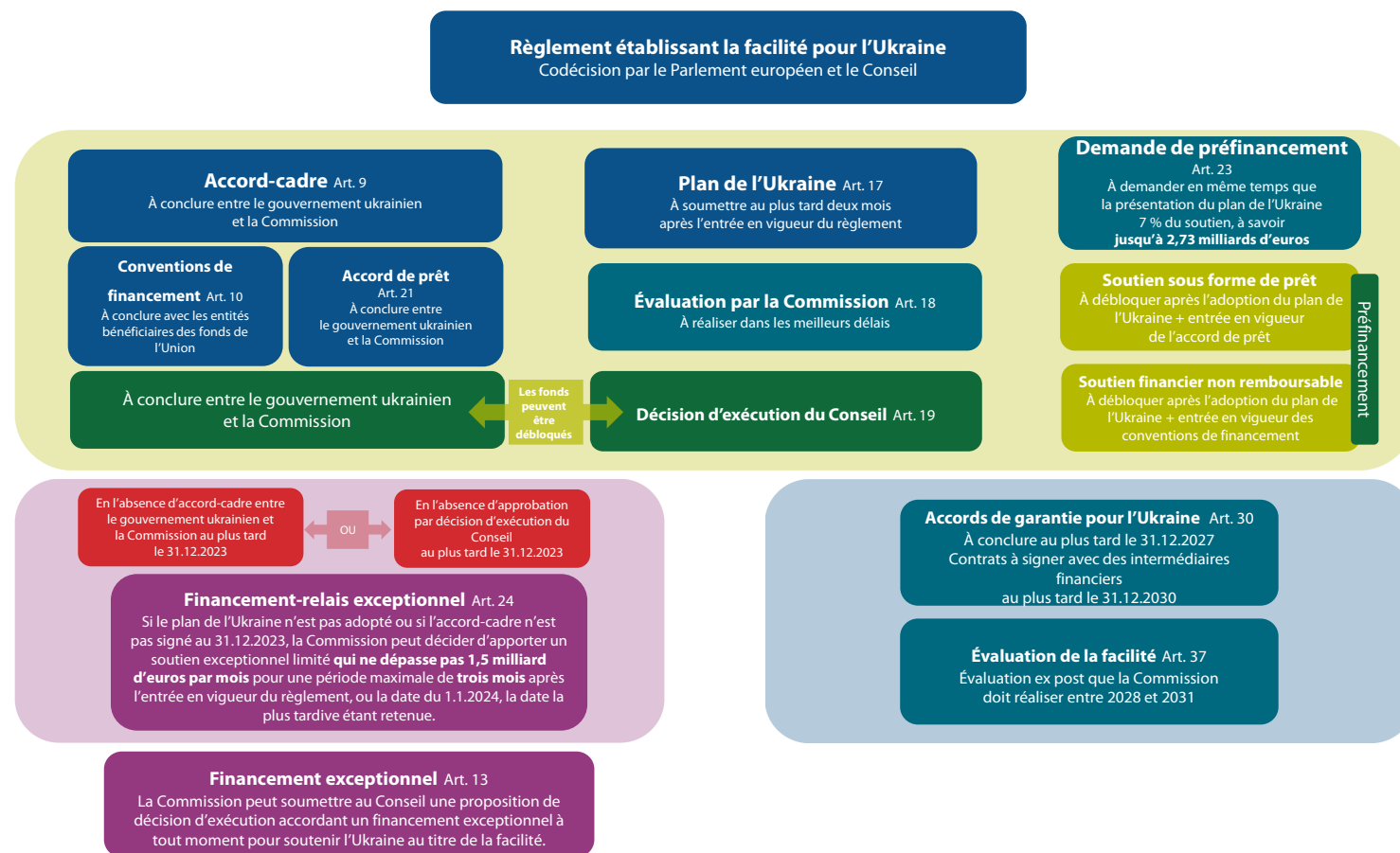
Rapport spécial 27/2022	Soutien de l'UE en faveur de la coopération transfrontalière avec les pays voisins Un soutien précieux mais qui a pâti d'une mise en œuvre très tardive et de problèmes de coordination
Rapport spécial 23/2021	Réduction de la grande corruption en Ukraine: des résultats encore insuffisants malgré plusieurs initiatives de l'UE
Rapport spécial 32/2016	L'aide de l'UE en faveur de l'Ukraine
Rapport spécial 06/1997	Subventions TACIS allouées à l'Ukraine

Rapports spéciaux concernant les pays en phase de préadhésion et le processus d'élargissement

Rapport spécial 01/2022	Soutien de l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux: malgré des efforts, des problèmes fondamentaux persistent
Rapport spécial 27/2018	La facilité en faveur des réfugiés en Turquie: une aide utile, mais des améliorations doivent être apportées pour optimiser l'utilisation des fonds
Rapport spécial 07/2018	Aide de préadhésion de l'UE en faveur de la Turquie: des résultats encore limités
Rapport spécial 21/2016	Méta-audit sur l'aide de préadhésion de l'UE en faveur du renforcement des capacités administratives dans les Balkans occidentaux
Rapport spécial 20/2016	Renforcement des capacités administratives au Monténégro: la situation s'améliore, mais reste perfectible dans bien des domaines clés
Rapport spécial 11/2016	Renforcement des capacités administratives dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine: des progrès timides dans un contexte difficile
Rapport spécial 19/2014	L'aide de préadhésion de l'UE à la Serbie

Rapport spécial 18/2012	L'aide de l'Union européenne au Kosovo dans le domaine de l'état de droit
Rapport spécial 14/2011	L'aide de l'UE a-t-elle permis de renforcer la capacité de la Croatie à gérer les financements postérieurs à l'adhésion?

Annexe II – Accords et conventions à conclure après l'entrée en vigueur du règlement établissant la facilité pour l'Ukraine



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la proposition législative établissant la facilité pour l'Ukraine.

Annexe III – Dérogations au règlement financier et au règlement sur l'IVDCI

Dérogations au règlement (UE, Euratom) 2018/1046 (ci-après le «règlement financier»)

Proposition de «règlement établissant la facilité pour l'Ukraine»		Règlement financier Titre de l'article
Articles comportant une dérogation	Objet de la dérogation	
Article 12, paragraphe 1	Les crédits d'engagement et de paiement inutilisés au titre de la facilité sont reportés automatiquement et peuvent être engagés et utilisés, respectivement, jusqu'au 31 décembre de l'exercice suivant.	Article 12, paragraphe 4 Annulation et report de crédits
Article 12, paragraphe 3	Les crédits d'engagement correspondant au montant des dégagements intervenus à la suite de la non-exécution totale ou partielle d'une action au titre de la facilité sont reconstitués au bénéfice de la ligne budgétaire d'origine.	Article 15 Reconstitution de crédits correspondant à des dégagements
Article 12, paragraphe 4 Considérant 63	Toute recette et tout remboursement provenant d'instruments financiers établis en vertu du présent règlement constituent des recettes affectées internes au sens de l'article 21, paragraphe 5, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 destinées à la facilité ou au programme qui lui succédera.	Article 209, paragraphe 3, premier, deuxième et quatrième alinéas Principes et conditions applicables aux instruments financiers et aux garanties budgétaires
Article 12, paragraphe 5 Considérant 64	Tout excédent des provisions destinées à la garantie pour l'Ukraine constitue une recette affectée interne au sens de l'article 21, paragraphe 5, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 destinée à la facilité ou au programme qui lui succédera.	Article 213, paragraphe 4, point a) Taux de provisionnement effectif

Proposition de «règlement établissant la facilité pour l'Ukraine»		Règlement financier Titre de l'article
Articles comportant une dérogation	Objet de la dérogation	
Article 12, paragraphe 6	L'article 114, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 ne s'applique pas aux actions dont la réalisation s'étend sur plus d'un exercice.	Article 114, paragraphe 2, troisième alinéa Délais applicables aux engagements
Article 21, paragraphe 4 Considérant 77	Aucun taux de provisionnement en pourcentage du montant visé à l'article 6, paragraphe 2, du présent règlement n'est fixé.	Article 211, paragraphe 1 Provisionnement des responsabilités financières
Article 22	L'Union peut supporter le coût de financement, le coût de la gestion des liquidités et le coût du service pour les frais généraux administratifs liés aux opérations d'emprunt et de prêt (ci-après la «bonification des coûts de l'emprunt»), à l'exception des coûts liés au remboursement anticipé du prêt.	Article 220, paragraphe 5 Assistance financière – Règles et mise en œuvre
Article 25, paragraphe 8 Considérant 80	Le délai de paiement visé à l'article 116, paragraphe 1, point a), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 commence à courir à partir de la date de la communication de la décision autorisant le versement à l'Ukraine conformément au paragraphe 4 du présent article.	Article 116, paragraphe 2 Délais applicables aux paiements
Article 25, paragraphe 9 Considérant 80	Le paiement par la Commission d'intérêts de retard à l'Ukraine est exclu pour les paiements effectués en vertu du présent article et de l'article 23 du présent règlement.	Article 116, paragraphe 5 Délais applicables aux paiements
Article 29, paragraphe 2	Les organismes régis par le droit privé d'un État membre ou d'un pays tiers qui a contribué à la garantie pour l'Ukraine conformément à l'article 28 du présent règlement, et qui	Article 62, paragraphe 1, point c) Modes d'exécution budgétaire

Proposition de «règlement établissant la facilité pour l'Ukraine»		Règlement financier Titre de l'article
Articles comportant une dérogation	Objet de la dérogation	
	fournissent une assurance suffisante de leur capacité financière et opérationnelle sont éligibles aux fins de la garantie pour l'Ukraine.	
Article 31, paragraphe 1 Considérant 84	Le provisionnement est constitué jusqu'au 31 décembre 2027 et est égal au montant du provisionnement correspondant à la garantie accordée à l'Ukraine (plutôt qu'au montant du provisionnement global). Le provisionnement peut aussi être constitué progressivement pour tenir compte des progrès réalisés dans la sélection et la mise en œuvre des opérations de financement et d'investissement soutenant les objectifs de la facilité.	Article 211, paragraphe 2, second alinéa, seconde phrase Provisionnement des responsabilités financières
Article 31, paragraphe 4	Le taux de provisionnement effectif ne s'applique pas au provisionnement constitué dans le fonds commun de provisionnement en ce qui concerne la garantie pour l'Ukraine.	Article 213 Taux de provisionnement effectif

Dérogations au règlement (UE) 2021/947 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde (IVCDCl)

Proposition de «règlement établissant la facilité pour l'Ukraine»		Règlement sur l'IVCDCl Titre de l'article
Articles comportant une dérogation	Objet de la dérogation	
Article 21, paragraphe 3 Considérant 77	L'assistance financière fournie à l'Ukraine sous forme de prêts au titre de la facilité n'est pas soutenue par la garantie pour l'action extérieure.	Article 31, paragraphe 3, seconde phrase FEDD+, garantie pour l'action extérieure, garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers – Champ d'application et financement
Article 30, paragraphe 5, point c)	Les opérations couvertes par la garantie pour l'Ukraine au titre du présent paragraphe constituent un portefeuille distinct de la garantie pour l'Ukraine et ne sont pas prises en compte aux fins du calcul de la couverture de 65 % visée à l'article 36, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/947.	Article 36, paragraphe 1, deuxième alinéa Rôle de la BEI

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la proposition législative établissant la facilité pour l'Ukraine.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.