

Assistance macrofinancière à l'Ukraine

2015/0005(COD) - 08/01/2015 - Document de base législatif

OBJECTIF: accorder une assistance macrofinancière (AMF) à l'Ukraine d'un montant de 1,8 milliard EUR.

ACTE PROPOSÉ : Décision du Parlement européen et du Conseil.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN : le Parlement européen décide conformément à la procédure législative ordinaire sur un pied d'égalité avec le Conseil.

CONTEXTE : l'Union européenne est désireuse d'établir une relation de plus en plus étroite avec l'Ukraine, allant au-delà de la simple coopération bilatérale pour englober une association politique et **une intégration économique progressives**.

L'UE a signé avec l'Ukraine, en 1998, un accord de partenariat et de coopération (APC), qui définit le cadre de la coopération dans tous les principaux domaines de réforme et continue de constituer la base juridique des relations entre les deux parties. Ces relations ont été encore renforcées en novembre 2009 lorsqu'a été adopté le programme d'association UE-Ukraine, qui a été actualisé en 2011 (avalisé par le Conseil de coopération UE-Ukraine en juin 2013).

Les 21 mars et 27 juin 2014, l'UE et l'Ukraine ont signé un accord d'association, qui devrait établir une association politique et une intégration économique approfondies entre l'UE et l'Ukraine.

L'économie ukrainienne connaît une récession profonde qui est le résultat de déséquilibres macroéconomiques et de problèmes structurels de longue date. **La survenue d'un conflit armé dans l'est du pays a aggravé la situation en causant une baisse considérable de la capacité de production et une perte de confiance** qui ont eu de lourdes conséquences sur l'économie.

Le nouveau pouvoir mis en place en Ukraine depuis février 2014, envisage de mettre en place un plan d'action ambitieux de réformes. Celles-ci sont toutefois gravement entravées par le conflit armé qui se déroule dans l'est du pays, les restrictions commerciales croissantes imposées par la Russie et l'escalade d'un conflit entre les deux pays au sujet du gaz naturel.

En conséquence, la **récession économique en Ukraine s'est révélée plus grave** que ce que prévoyaient initialement les donateurs internationaux. Dans la situation actuelle, l'Ukraine n'a pas accès aux marchés obligataires internationaux et ne devrait pas récupérer cet accès à court terme.

C'est la raison pour laquelle, les autorités ukrainiennes ont demandé une assistance macrofinancière (AMF) de 2 milliards EUR à l'Union européenne, le 9 septembre 2014.

La Commission européenne soumet dès lors au Parlement européen et au Conseil la présente proposition visant à accorder à l'Ukraine une AMF de 1,8 milliard EUR sous la forme de prêts à moyen terme.

CONTENU : la proposition vise à octroyer à l'Ukraine une assistance macrofinancière d'un montant maximal de **1,8 milliard EUR**, en vue de faciliter la stabilisation de son économie et l'exécution d'un important programme de réformes.

Cette assistance contribuerait à couvrir les besoins de financement externes résiduels de l'Ukraine pour la période 2015-2016, tels que définis par la Commission à partir des estimations du FMI.

L'aide serait mise à disposition pour une durée de deux ans et demi, à compter du jour suivant l'entrée en vigueur du protocole d'accord visé à la proposition.

Conditions d'octroi de l'aide: la Commission et les autorités ukrainiennes devraient conclure un **protocole d'accord** établissant les mesures de réforme structurelle liées à l'AMF proposée, y compris l'articulation des différentes mesures et les délais applicables.

Ces mesures soutiendraient le programme de réforme des autorités, y compris les éléments pertinents de la future stratégie nationale de réforme pour 2015-2017, et la mise en œuvre de l'accord d'association UE-Ukraine. Elles complèteraient en outre les programmes convenus avec le FMI, la Banque mondiale et d'autres donateurs multilatéraux et bilatéraux.

L'aide serait en outre subordonnée à la condition préalable que l'Ukraine respecte des mécanismes démocratiques effectifs – reposant notamment sur le pluralisme parlementaire – et l'État de droit, et garantisse le respect des droits de l'homme.

Stratégie de réforme : la Commission chercherait un large consensus avec les autorités ukrainiennes sur la stratégie nationale de réforme à mettre en place par l'Ukraine, de façon à assurer une mise en œuvre aisée, notamment des conditions à convenir dans le protocole d'accord relatif à l'AMF proposée.

Ces conditions de politique devraient avoir trait à certaines des faiblesses fondamentales accumulées au fil des ans par l'économie ukrainienne. Des conditions pourraient être établies en principe dans les domaines suivants:

- gestion des finances publiques,
- lutte contre la corruption,
- administration fiscale,
- réformes dans le secteur de l'énergie,
- réformes dans le secteur financier,
- mesures visant à améliorer l'environnement des entreprises.

Tranches d'aide : l'aide serait versée en 3 tranches de prêt:

- la 1^{ère} tranche devrait être décaissée au milieu de l'année 2015;
- la 2^{ème} tranche pourrait être décaissée au 4^{ème} trimestre 2015;
- la 3^{ème} et dernière tranche pourrait être versée vers la fin du 1^{er} trimestre 2016.

Les décaissements seraient conditionnés, entre autres, à des évaluations satisfaisantes dans le cadre du programme du FMI et à la poursuite du recours par l'Ukraine aux fonds du FMI.

Gestion de l'aide : l'assistance serait gérée par la Commission. Des mesures spécifiques seraient prises pour prévenir la fraude et d'autres irrégularités, conformément au règlement financier.

Lorsque les circonstances le permettent, et si l'Ukraine le demande, la Commission pourrait:

- prendre les mesures nécessaires pour assurer l'inclusion d'une **clause de remboursement anticipé** dans les conditions d'octroi du prêt, et l'inclusion d'une clause correspondante dans les conditions des opérations d'emprunt;
- décider de refinancer tout ou partie de ses emprunts initiaux ou réaménager les conditions financières correspondantes.

Compétences d'exécution : les compétences d'exécution seraient conférées à la Commission conformément au règlement [\(UE\) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil](#). Le fait que l'assistance soit d'un montant substantiel et qu'elle ait par conséquent une **incidence potentiellement importante justifie le recours à la procédure d'examen**, dans ce contexte.

Rapport : le 30 juin de chaque année au plus tard, la Commission adresserait au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'AMF, les perspectives économiques de l'Ukraine, ainsi que les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme de réforme auquel est assorti ce prêt et le lien existant entre les conditions de politique économique définies dans le protocole d'accord, les résultats économiques et budgétaires de l'Ukraine à cette date et les décisions de la Commission de verser les tranches de l'assistance de l'Union.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : l'AMF prendrait la forme d'un prêt et devrait être financée par une opération d'emprunt que la Commission conduira au nom de l'UE. Son coût budgétaire correspond au provisionnement, au taux de 9%, des montants versés dans le Fonds de garantie des prêts d'aide extérieure de l'UE, sur la ligne budgétaire 01 03 06 («provisionnement du Fonds de garantie»).

Si les deux premiers versements sont effectués en 2015 pour un montant total de 1,2 milliard EUR et si le 3^{ème} versement de 600 millions EUR est effectué en 2016, le provisionnement serait inscrit dans les budgets de 2017 (108 millions EUR) et 2018 (54 millions EUR).