Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2026/2328

17.4.2026

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

modifiant la méthode pour le traitement de l'exécution partielle des étapes du plan pour l'Ukraine au titre du règlement établissant la facilité pour l'Ukraine et remplaçant la communication C(2025) 1725

(C/2026/2328)

1. La communication de la Commission sur la méthode pour le traitement de l'exécution partielle des étapes du plan pour l'Ukraine au titre du règlement établissant la facilité pour l'Ukraine [C(2025) 1725)] ([1]) établit un élément clé de l'architecture de la facilité fondée sur les performances, garantissant une approche proportionnée, transparente et prévisible de l'évaluation des tranches.

2. Comme indiqué dans la communication C(2025) 1725, la Commission peut revoir et modifier la méthode à mesure qu'elle accumule de l'expérience quant à son application. Après environ un an d'application dans le cadre de l'évaluation des tranches au titre du plan pour l'Ukraine, une expérience pratique suffisante a été acquise pour justifier une révision de la méthode.

3. En outre, la poursuite de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et l'intensification des attaques contre les infrastructures civiles et énergétiques critiques ukrainiennes perturbent gravement les travaux législatifs de la Verkhovna Rada et continuent de peser sur les capacités administratives de l'Ukraine.

4. La présente communication remplace la communication C(2025) 1725 et fait en sorte que la méthode reste apte à soutenir les objectifs de la facilité pour l'Ukraine tout en préservant les intérêts financiers de l'Union.

5. Le versement du soutien financier au titre du plan pour l'Ukraine est subordonné à l'accomplissement satisfaisant des étapes qualitatives et quantitatives prédéfinies décrites à l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2024/1447 ([2]), telle qu'elle a été modifiée ultérieurement ([3]).

6. Le règlement (UE) 2024/792 ([4]) prévoit que, si l'une ou plusieurs de ces étapes n'est pas réalisée de manière satisfaisante, la Commission doit en informer le Conseil et le Parlement dans les meilleurs délais et peut suspendre le paiement du soutien financier non remboursable et du soutien sous forme de prêt correspondant à ces étapes, garantissant ainsi le respect du principe de bonne gestion financière [inscrit à l'article 310, paragraphe 5, du TFUE, dans le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 ([5]) et à l'article 6, paragraphe 8, de l'accord-cadre ([6])].

7. L'article 26, paragraphe 5, du règlement (UE) 2024/792 impose à la Commission de mettre au point une méthode pour le traitement de l'exécution partielle des étapes à titre d'orientation.

8. La méthode favorise la poursuite de la mise en œuvre du plan, compte tenu de la nature de ce dernier, qui est fondé sur les performances et combine réformes et investissements. Elle crée les conditions nécessaires au versement rapide des fonds et garantit le caractère à la fois proportionné et prévisible de toute suspension, tout en protégeant les intérêts financiers de l'Union.

([1]) JO C, C/2025/2114, 3.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2114/oj.
([2]) 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).
([3]) Par exemple, voir la décision d'exécution (UE) 2025/2157 du Conseil du 17 octobre 2025 modifiant la décision d'exécution (UE) 2024/1447 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour l'Ukraine (JO L, 2025/2157, 17.10.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2157/oj).
([4]) 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).
([5]) Règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj).
([6]) Accord-cadre du 22 mai 2024 entre l'Union européenne et l'Ukraine concernant les modalités spécifiques d'exécution du financement de l'Union au titre de la facilité pour l'Ukraine.

9. L'Ukraine devrait rester pleinement déterminée à réaliser les étapes qualitatives et quantitatives du plan dans les délais prévus. Une suspension partielle des paiements laisserait à l'Ukraine davantage de temps pour régler les problèmes de mise en œuvre concernés, tout en lui permettant de bénéficier d'un paiement partiel lié aux étapes qui ont été accomplies de manière satisfaisante.

10. Si la ou les étapes concernées sont réalisées dans un délai de 12 mois à compter de l'évaluation négative initiale, la Commission procédera à une nouvelle évaluation, selon la procédure prévue à l'article 26, paragraphe 4, du règlement (UE) 2024/792. Tout d'abord, elle présentera au Conseil, dans les meilleurs délais, une proposition de décision d'exécution du Conseil établissant que les conditions de paiement sont respectées de manière satisfaisante. Sur la base de la décision adoptée par le Conseil, elle adoptera ensuite une décision autorisant le versement du montant.

11. Si la Commission estime que l'Ukraine n'a pas pris les mesures nécessaires dans un délai de 12 mois à compter de l'évaluation négative initiale, elle lancera la procédure prévue à l'article 26, paragraphe 6, du règlement (UE) 2024/792. Dans un premier temps, elle notifiera officiellement à l'Ukraine que le délai de 12 mois a expiré et que, sur la base des informations dont elle dispose, les mesures nécessaires n'ont pas été prises. L'Ukraine disposera alors d'un délai de deux mois à compter de la communication de la notification de la Commission pour présenter ses observations.

12. Si, à la suite de ces observations, la Commission conclut que l'Ukraine n'a pas pris les mesures nécessaires, elle présentera une proposition de décision d'exécution du Conseil réduisant le montant du soutien financier non remboursable et du prêt proportionnellement à la part correspondant aux étapes qualitatives et quantitatives pertinentes. Conformément à l'article 26, paragraphe 6, du règlement (UE) 2024/792, le Conseil statuera, en règle générale, dans un délai d'un mois à compter de la réception de la proposition de la Commission. Il pourra modifier la proposition de la Commission et adopter la proposition modifiée au moyen d'une décision d'exécution, en statuant à la majorité qualifiée.

13. Si les mesures liées à une étape précédemment considérée comme ayant été réalisée de manière satisfaisante sont annulées, mettant fin au respect de l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2024/1447, telle qu'elle a été modifiée par la décision d'exécution (UE) 2025/2157 et ultérieurement, la Commission appliquera la même méthode et suspendra le paiement du montant correspondant lors du versement de la tranche suivante, après confirmation de l'annulation. Il découle de l'article 26, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/792 que le respect de la condition préalable et l'accomplissement des étapes qualitatives et quantitatives peuvent être considérés comme satisfaisants pour autant que l'Ukraine n'ait pas annulé les mesures liées aux étapes déjà réalisées de manière satisfaisante. Si, au cours de l'évaluation relative à une tranche ultérieure, la Commission conclut que les mesures liées à une étape dont elle avait précédemment estimé qu'elle avait été réalisée de manière satisfaisante ont été annulées, elle proposera au Conseil de suspendre le paiement du montant correspondant lors des versements suivants au titre du plan et suivra ensuite les étapes susmentionnées.

14. La méthode tient compte du fait que toutes les étapes ne contribuent pas de manière égale à la réalisation des objectifs du plan. Par exemple, l'adoption d'une stratégie ou d'un plan d'action ne saurait se voir attribuer la même valeur que l'entrée en vigueur d'une loi, du point de vue de leur contribution directe à la réalisation des objectifs de la facilité. Dès lors, dans le cadre de la méthode, une distinction est établie entre deux types d'étapes du plan:

   i) **les étapes majeures**: entrée en vigueur de lois ukrainiennes nécessitant l'approbation du Parlement ukrainien et une ratification par le cabinet du président. Ces étapes ont un **coefficient de 2**;

   ii) les **étapes ordinaires**: toutes les étapes liées à des réformes qui ne relèvent pas de la première catégorie (adoption, par le gouvernement, de règlements, de résolutions, de stratégies, de plans d'action, de feuilles de route, etc.; mise en ligne de systèmes informatiques; établissement de rapports sur un indicateur d'investissement;...). Ces étapes ont un **coefficient de 1**.

15. La méthode comprend les cinq phases suivantes:

   i) **Calcul de la valeur d'une étape pour la tranche considérée**

   La valeur d'une étape correspond au montant total de la tranche [la somme i) du soutien financier non remboursable et ii) du soutien sous forme de prêt] divisé par la somme du nombre d'étapes ordinaires multiplié par 1 et du nombre d'étapes majeures multiplié par 2.

$$s = \frac{m}{o + 2 * p}$$

où s est la valeur d'une étape, m est la valeur de la tranche, et o et p correspondent respectivement au nombre d'étapes ordinaires et d'étapes majeures de la tranche

ii) **Calcul de la valeur de la suspension pour l'étape ou les étapes qui n'ont pas été réalisées de manière satisfaisante**

Afin de tenir dûment compte des différences entre les étapes, la Commission appliquera des coefficients aux étapes liées à des réformes majeures et ordinaires:

a) **Étapes majeures** = valeur d'une étape [calculée conformément au point i)] multipliée par un coefficient de **2**.

b) **Étapes ordinaires** = valeur d'une étape [calculée conformément au point i)] multipliée par un coefficient de **1**.

iii) **Ajustement de la valeur de la suspension pour tenir compte de circonstances atténuantes**

Le cas échéant, la valeur de la suspension pourrait être ajustée pour tenir compte de circonstances atténuantes. Ces circonstances atténuantes comprennent l'accomplissement anticipé d'étapes liées à des tranches trimestrielles ultérieures, telles qu'elles sont définies à l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2024/1447, telle qu'elle a été modifiée par la décision d'exécution (UE) 2025/2157 et ultérieurement. Dans ce cas, pour autant que l'accomplissement anticipé de l'étape ait été dûment notifié à la Commission, dûment justifié dans la demande de paiement présentée par l'Ukraine et considéré comme satisfaisant, la valeur de la suspension pourrait être corrigée à la baisse d'un montant correspondant à la valeur moyenne d'une étape dans le cadre de la tranche en cours, multipliée par un coefficient de 2 si l'étape accomplie de manière anticipée est une étape majeure. La valeur de la suspension attribuée à chaque étape non accomplie de manière satisfaisante de la tranche concernée sera réduite proportionnellement, en tenant compte des coefficients applicables aux étapes liées à des réformes majeures et ordinaires.

Une autre circonstance atténuante est l'exécution partielle d'une étape. Si l'Ukraine peut démontrer qu'une étape a été partiellement réalisée, le montant de la suspension pourrait être corrigé à la baisse afin de rester proportionné à l'inexécution de l'étape. Une telle circonstance atténuante ne peut être prise en considération que pour les étapes quantitatives dont l'exécution partielle peut être objectivement établie.

Si les deux circonstances atténuantes s'appliquent dans le cadre d'une même tranche, la Commission appliquera en premier lieu la méthode prévue pour l'accomplissement anticipé d'étapes.

Il convient de maintenir des incitations suffisantes pour la mise en œuvre des étapes qui n'ont pas été réalisées de manière satisfaisante.

L'application de circonstances atténuantes et la détermination finale de la valeur de la suspension ajustée seront établies par le Conseil, conformément aux articles 19, 20 et 26 du règlement (UE) 2024/792.

iv) **Détermination de la source de financement pour chaque étape de la tranche trimestrielle**

La source de financement correspondant aux différentes étapes n'est pas indiquée dans l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2024/1447, telle qu'elle a été modifiée par la décision d'exécution (UE) 2025/2157 et ultérieurement. Elle est précisée dans les décisions d'exécution du Conseil relatives à chaque évaluation trimestrielle. Il a déjà été procédé de la sorte dans les décisions d'exécution du Conseil afférentes aux six premières tranches trimestrielles du plan. Pour chaque tranche trimestrielle, la Commission propose de rattacher certaines étapes au soutien financier non remboursable et les autres au soutien sous forme de prêt. Il incombe à la Commission de déterminer la répartition proposée conformément au principe de proportionnalité. La Commission agira dans l'intérêt de la réalisation des objectifs de la facilité pour l'Ukraine. En règle générale, lorsqu'elle proposera la répartition, la Commission rattachera dans un premier temps les étapes considérées comme n'ayant pas été réalisées de manière satisfaisante au soutien financier non remboursable. Dans le même temps, elle veillera à l'utilisation la plus appropriée des contributions financières supplémentaires sous la forme d'un soutien non remboursable mises à disposition conformément à l'article 7 du règlement (UE) 2024/792.

v) **Calcul du montant révisé à verser**

Le montant ajusté dont le paiement est suspendu sera déduit du soutien financier disponible, compte tenu de la source de financement proposée conformément au point iv) ci-dessus. Si la valeur de la suspension est supérieure au soutien financier non remboursable mis à disposition dans le cadre de la tranche trimestrielle en question, la différence sera déduite du soutien sous forme de prêt. Le montant dont le paiement est suspendu ne peut être supérieur au montant total du financement alloué pour la tranche concernée, à savoir la somme du soutien non remboursable et du soutien sous forme de prêt. Si le soutien sous forme de prêt est affecté, le calcul du montant révisé à verser tiendra compte de l'apurement du préfinancement.

16. La Commission pourra revoir et modifier cette méthode à mesure qu'elle accumulera de l'expérience quant à son application. La présente méthode remplace la méthode exposée dans la communication C(2025) 1725.