COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.9.2025
COM(2025) 464 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine

1. Introduction

La **facilité pour l'Ukraine** (ci-après la «facilité»), établie par le règlement (UE) 2024/792, est un instrument essentiel de la stratégie de l'Union européenne (UE) visant à faire face aux défis considérables et complexes auxquels l'Ukraine est confrontée dans le contexte de la guerre d'agression continue menée par la Russie. En regroupant l'appui budgétaire de l'UE à l'Ukraine en un mécanisme de soutien unique, la facilité vise à fournir 50 milliards d'euros de financement cohérent, prévisible et flexible à l'Ukraine pour la période 2024-2027. Les principaux objectifs de la facilité comprennent le soutien aux besoins de financement et à la reconstruction de l'Ukraine, la mobilisation des investissements et la promotion des réformes nécessaires en vue de l'adhésion à l'UE.

La facilité représente un engagement profond de l'UE à renforcer la résilience et la capacité de l'Ukraine à résister aux menaces extérieures, à favoriser son redressement et à faciliter sa progression vers le développement durable et l'adhésion à l'UE. La facilité constitue également un investissement stratégique dans une Ukraine forte et économiquement viable, ce qui est essentiel pour la stabilité de l'UE et pour lutter contre l'influence déstabilisatrice de la Russie.

La facilité est un **instrument qui comprend trois piliers principaux**.

- **Pilier I:** le plan pour l'Ukraine expose la vision de l'Ukraine en ce qui concerne son redressement, sa reconstruction et sa modernisation, ainsi que les réformes prévues dans le cadre de son processus d'adhésion à l'UE pour la période 2024-2027. Au titre de ce plan, un montant maximal de **38,3 milliards d'euros** sous forme de prêts et de subventions doit être mis à la disposition de l'Ukraine une fois qu'elle aura rempli les conditions convenues entre l'UE et l'Ukraine.

- **Pilier II:** le cadre d'investissement pour l'Ukraine soutient les investissements publics, les opérations directes du secteur privé et les opérations de fonds propres intermédiées. Il permet aux entreprises privées établies dans l'UE de jouer un rôle central dans l'investissement pour la reconstruction des infrastructures, du secteur énergétique et des industries clés de l'Ukraine. Ces investissements aideront l'Ukraine à reconstruire une économie moderne et résiliente tout en offrant des avantages économiques pour les entreprises de l'UE.

- **Pilier III:** le troisième pilier est axé sur la fourniture d'une assistance technique et de mesures de soutien visant à faciliter l'alignement de l'Ukraine sur la législation et la réglementation de l'UE. Il s'agit notamment d'initiatives de renforcement des capacités (y compris celles de la société civile, des organisations civiles et des autorités locales et régionales) et d'une aide à l'Ukraine dans la mise en œuvre des réformes nécessaires en vue de son adhésion à l'UE.

Un an après la mise en œuvre de la facilité, **le présent rapport évalue en détail les progrès accomplis dans chacun des trois piliers**. Il rend compte des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs énoncés dans le règlement établissant la facilité pour l'Ukraine et présente des exemples de réalisations clés. Il décrit également le système de gestion et de contrôle mis en place par l'Ukraine et les mesures visant à assurer la protection des intérêts financiers de l'UE, ainsi que le premier dialogue sur la facilité pour l'Ukraine organisé avec le Parlement européen.

Bien qu'elle en soit encore à un stade précoce de sa mise en œuvre, la facilité a déjà démontré sa capacité à apporter un soutien essentiel à l'Ukraine tout en promouvant les réformes et les investissements qui contribueront au redressement, à la reconstruction et à la modernisation de l'Ukraine. Elle constitue le principal outil permettant à l'UE d'apporter un soutien à moyen terme au pays et de contribuer à la reconstruction économique et à l'alignement sur l'UE, deux processus qui se renforcent mutuellement. Sa mise en œuvre réussie en 2024 confirme l'engagement de l'UE et de l'Ukraine dans cette voie.

Au cours de sa première année de mise en œuvre, la facilité a mobilisé 19,6 milliards d'euros de soutien de l'UE à l'Ukraine, dont 16,1 milliards d'euros au titre du plan pour l'Ukraine. La facilité a également contribué à l'un des plus grands investissements étrangers en Ukraine depuis son indépendance, qui vise à moderniser et à étendre les infrastructures de télécommunications ukrainiennes.

La mise en œuvre du **cadre d'investissement pour l'Ukraine** progresse également à une vitesse remarquable. La Commission a annoncé la signature de contributions d'un montant de 1,4 milliard d'euros sous la forme de garanties et de subventions de l'UE avec des institutions financières partenaires, qui pourraient permettre de débloquer 6 milliards d'euros d'investissements dans des domaines liés à la reconstruction et à la modernisation, tels que l'énergie et les infrastructures municipales. Plusieurs opérations se sont déjà concrétisées en Ukraine depuis la conclusion de ces accords. Dans le cadre du **pilier III**, la facilité de coopération technique pour l'Ukraine de 2024 a été établie et mise en œuvre sans difficulté.

2. État d'avancement de la mise en œuvre de la facilité

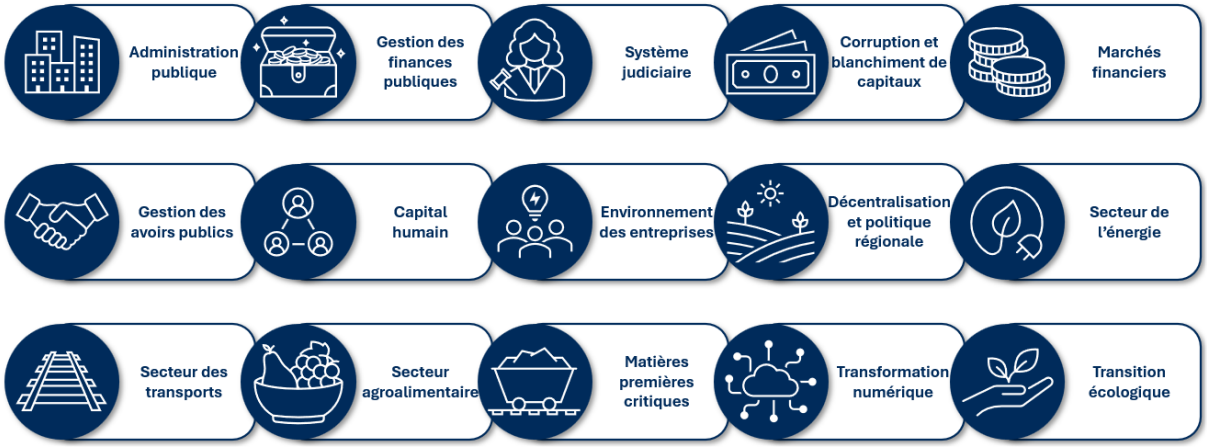
2.a. Pilier I – Plan pour l'Ukraine

Le plan pour l'Ukraine, au titre du premier pilier de la facilité, définit la **stratégie de réforme et d'investissement du pays pour la période 2024-2027**. Le plan expose la vision du gouvernement en matière de reconstruction, de modernisation et de réformes dans les secteurs présentant le plus fort potentiel de croissance, dans le cadre de son processus d'adhésion à l'UE. Le plan a été élaboré par le gouvernement ukrainien, après consultation du Parlement ukrainien, la Verkhovna Rada, et de la société civile ukrainienne, et présenté à la Commission le 20 mars 2024. À la suite d'une évaluation positive par la Commission[1], le Conseil a adopté une décision d'exécution le 14 mai 2024[2].

Le plan porte sur l'amélioration de l'administration publique, en mettant l'accent sur la bonne gouvernance, la transition écologique, le respect de l'état de droit et la lutte contre la corruption et la fraude. Les réformes proposées dans le cadre du plan couvrent 15 domaines, dont l'énergie, l'agriculture, les transports, la transition écologique et numérique, le capital humain, ainsi que les entreprises publiques, l'environnement des entreprises, les finances publiques et la décentralisation.

Graphique 1: chapitres du plan pour l'Ukraine

[1] COM(2024) 172 final.
[2] Décision d'exécution (UE) 2024/1447 du Conseil.



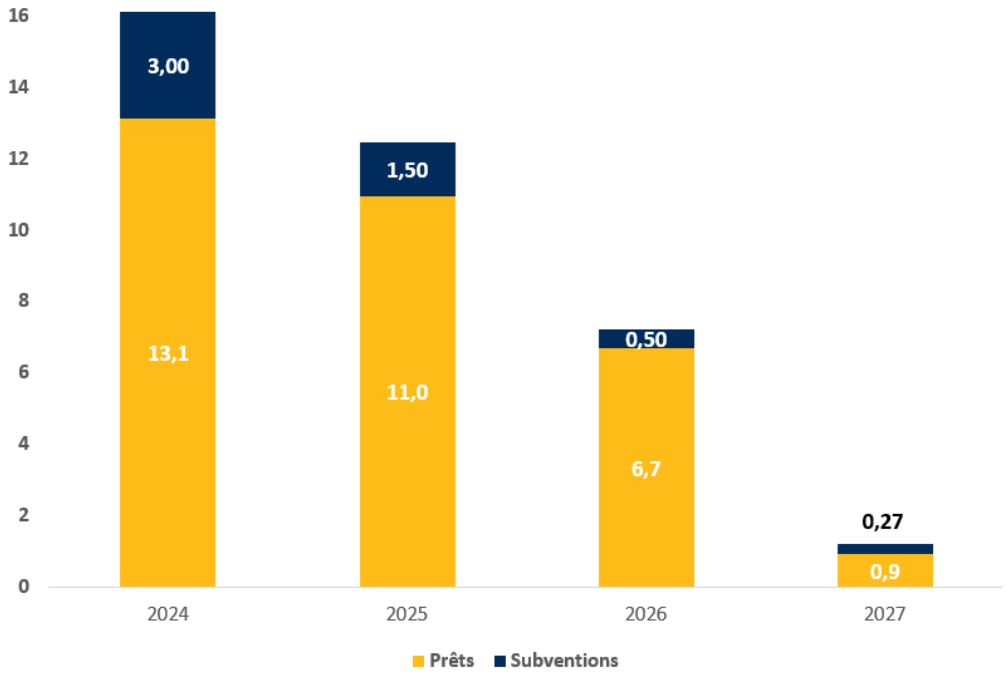
La décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation positive par la Commission du plan pour l'Ukraine fixe un calendrier assorti de conditions (à savoir des indicateurs qualitatifs et quantitatifs) que l'Ukraine doit respecter pour chaque trimestre, jusqu'au quatrième trimestre 2027. Ces conditions reflètent les progrès accomplis en ce qui concerne les investissements et les réformes proposés par l'Ukraine dans le cadre du plan.

La Commission a estimé que **les réformes et les investissements prévus dans le plan pour l'Ukraine présentaient un potentiel considérable de stimulation de la croissance, de soutien de la stabilité macroéconomique, d'amélioration de la situation budgétaire et de renforcement du processus d'adhésion de l'Ukraine à l'UE**. D'après l'évaluation du plan en avril 2024, le PIB de l'Ukraine devrait augmenter de 6,2 % d'ici à 2027 et de 14,2 % d'ici à 2040, si toutes les réformes et tous les investissements proposés étaient pleinement mis en œuvre. La mise en œuvre du plan pourrait également conduire à une réduction de la dette d'environ 10 points de pourcentage du PIB d'ici à 2033 par rapport à un autre scénario sans la facilité.

Jusqu'à **38,3 milliards d'euros** sous forme de prêts et de subventions sont alloués au titre du premier pilier de la facilité (comme indiqué dans le graphique 2 ci-dessous) afin d'aider l'Ukraine à combler l'écart budgétaire et de soutenir la mise en œuvre des réformes et des investissements.

Tous les paiements au titre de la facilité sont subordonnés au maintien et au respect par l'Ukraine de mécanismes démocratiques effectifs, y compris le pluralisme parlementaire et l'état de droit, et au respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités.

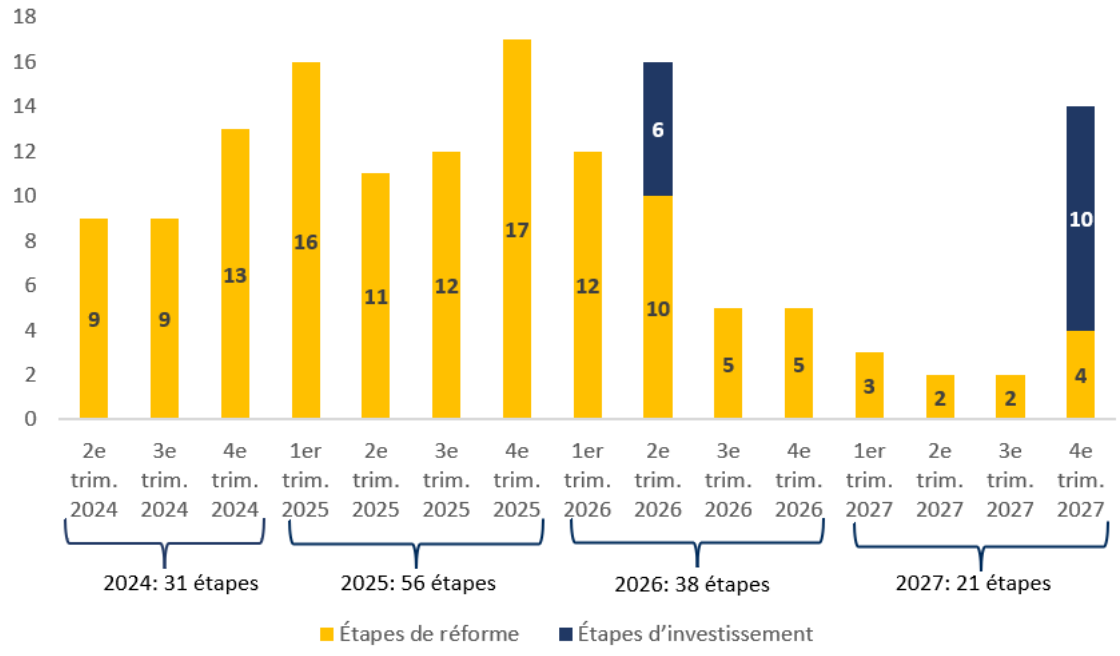
Graphique 2: pilier I de la facilité pour l'Ukraine – Engagements indicatifs annuels (en milliards d'euros)



Paiements au titre du premier pilier de la facilité

Le plan pour l'Ukraine recense 69 réformes et 10 étapes d'investissement, ou indicateurs, comprenant 146 mesures qualitatives et quantitatives (la répartition des réformes pour chaque année est illustrée dans le graphique 3). Compte tenu de la situation macroéconomique et de la soutenabilité de la dette de l'Ukraine, le financement du plan pour l'Ukraine est concentré en début de période, au cours des première et deuxième années de mise en œuvre. Cette concentration en début de période a également une incidence sur le nombre de réformes à mener à bien.

Graphique 3: profil de paiement – Réformes et investissements au fil du temps



Le 20 mars 2024, la Commission a versé une première tranche de 4,5 milliards d'euros au titre d'un financement-relais exceptionnel afin d'apporter à l'Ukraine les liquidités tant attendues. Une deuxième tranche de 1,5 milliard d'euros au titre d'un financement-relais exceptionnel a été versée le 24 avril. Ces versements faisaient suite à l'évaluation positive de la Commission selon laquelle les conditions politiques énoncées dans un protocole d'accord signé par l'Ukraine et la Commission le 13 mars ont été remplies. La Commission a également évalué positivement la condition préalable du maintien de mécanismes démocratiques efficaces. Le financement-relais couvrait cinq conditions politiques convenues dans le protocole d'accord et incluses également dans le plan pour l'Ukraine présenté par l'Ukraine à la Commission, à savoir:

1. Créer une commission de sélection chargée d'organiser le concours pour le service des inspecteurs disciplinaires du Conseil supérieur de la justice.
2. Adopter un plan d'action visant à traiter les risques identifiés dans le cadre de l'évaluation nationale des risques.
3. Adopter une stratégie nationale en matière de recettes pour la période 2024-2030.
4. Adopter des procédures pour l'allocation du budget de l'État à la création de parcs industriels.
5. Mettre en œuvre le transfert automatique de données entre le cadastre de l'État et le registre national des droits de propriété sur les biens immobiliers.

Le 27 juin, la Commission a versé 1,9 milliard d'euros de **préfinancement**, ce qui correspondait à 7 % du soutien sous la forme de prêt que l'Ukraine pouvait recevoir, afin de soutenir la mise en œuvre du plan. Afin que le préfinancement puisse être versé, un accord-cadre a été ratifié par la Verkhovna Rada le 6 juin et signé par le président ukrainien le 19 juin, et un accord de prêt a été signé le 24 juin.

À la suite de la demande de paiement présentée par l'Ukraine le 9 juillet et d'une évaluation positive par la Commission le 18 juillet, ainsi que de l'approbation du Conseil le 6 août, le **premier paiement au titre du plan pour l'Ukraine, d'un montant de près de 4,2 milliards d'euros**, a été versé le 13 août. Sur le montant total, 1,5 milliard d'euros ont été fournis sous la forme d'un soutien financier non remboursable et plus de 2,6 milliards d'euros ont été versés sous la forme de prêts. La Commission a estimé que le gouvernement avait satisfait aux neuf indicateurs ou étapes de réforme liés au premier versement régulier prévu dans le plan[3].

Les **neuf étapes** suivantes ont été mises en œuvre au deuxième trimestre 2024:

Gestion des finances publiques

1. Adoption du plan pour la numérisation du service national des douanes.
2. Approbation de la déclaration budgétaire pour 2025-2027.
3. Adoption du plan d'action pour la mise en œuvre de la feuille de route pour la réforme de la gestion des investissements publics.

Lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux

4. Nomination d'un nouveau chef de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption.

Gestion des avoirs publics et de l'environnement des entreprises

[3] COM(2024) 321 final.

5. Entrée en vigueur de la législation visant à améliorer les normes de gouvernance d'entreprise des entreprises publiques, en tenant compte des normes internationales.
6. Entrée en vigueur de la loi sur la révision de la base juridique du Bureau ukrainien de la sécurité économique.

Secteurs de l'énergie et de l'agroalimentaire

7. Adoption du plan national intégré en matière d'énergie et de climat.
8. Adoption de la stratégie de modernisation thermique des bâtiments à l'horizon 2050.
9. Plan d'action et adoption du document stratégique sur la lutte antimines à l'horizon 2033.

À la suite de l'évaluation positive par la Commission[4] de la demande de paiement de l'Ukraine du 10 octobre et de l'approbation du Conseil, celui-ci a adopté une décision d'exécution. Cela a permis le versement, le 18 décembre, du **deuxième paiement au titre du plan pour l'Ukraine, d'un montant de près de 4,1 milliards d'euros**. Sur ce total, 1,5 milliard d'euros ont été fournis sous la forme d'un soutien financier non remboursable et plus de 2,5 milliards d'euros ont été émis sous la forme de prêts.

L'évaluation positive par la Commission résulte du fait que l'Ukraine a satisfait aux neuf **étapes** requises au troisième trimestre 2024.

Lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux

1. Accroissement des effectifs du parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption.
2. Modification du code pénal et du code de procédure pénale.
3. Adoption du plan d'action pour la mise en œuvre des stratégies de recouvrement des avoirs 2023-2027.

Capital humain

4. Adoption de la stratégie en faveur de l'évolution démographique de l'Ukraine à l'horizon 2040.

Environnement des entreprises et politiques régionales

5. Adoption du plan d'action sur la déréglementation et l'amélioration du climat des affaires.
6. Modification de la stratégie nationale de développement régional pour la période 2021-2027.

Secteur de l'énergie et environnement

7. Entrée en vigueur du droit dérivé relatif au règlement concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie.
8. Entrée en vigueur de la législation sur la prévention, la réduction et le contrôle de la pollution industrielle.
9. Élaboration d'une note de synthèse définissant la portée des écarts par rapport aux règles en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement et d'évaluation stratégique environnementale.

[4] COM(2024) 544 final.

2.a.i. Bénéficiaires de fonds au titre du plan pour l'Ukraine

L'article 27 du règlement établissant la facilité pour l'Ukraine prévoit que l'Ukraine publie des **données actualisées relatives aux personnes et entités**, y compris les contractants, recevant des montants de financement supérieurs à l'équivalent de 100 000 euros, cumulés sur la période de quatre ans, pour la mise en œuvre des réformes et des investissements prévus dans le plan pour l'Ukraine.

L'Ukraine est tenue de publier ces informations dans un format lisible par machine sur une page internet, par ordre d'importance du total des fonds reçus, compte tenu des exigences de confidentialité et de sécurité, en particulier de protection des données à caractère personnel. Dans le cas des personnes morales, ces informations comprennent la dénomination sociale complète et le numéro d'identification fiscale ou de TVA, ou un autre identifiant unique établi au niveau national.

Dans le cas des personnes physiques, le ou les prénoms et noms du bénéficiaire sont publiés. En outre, afin de garantir la protection des intérêts financiers de l'UE conformément à l'article 35 du règlement établissant la facilité pour l'Ukraine, l'Ukraine est également tenue d'assurer la collecte de données appropriées sur les personnes et les entités bénéficiant d'un financement, y compris des informations sur les bénéficiaires effectifs, ainsi que l'accès à ces données. Cette approche est conforme aux principes de l'UE en matière de protection des données et aux règles applicables en la matière. Il convient de noter que cette exigence inclut également les informations relatives aux sous-traitants/contractants concernés et à leurs bénéficiaires effectifs.

L'Ukraine a activement progressé dans ses efforts en matière de transparence, en intégrant les exigences en matière de collecte de données dans le cadre juridique national et en mobilisant toutes les autorités compétentes afin de garantir une collecte exhaustive des données sur les bénéficiaires finaux. L'Ukraine travaille actuellement à la préparation de ces informations dans une base de données consolidée. Une liste des bénéficiaires finaux recevant plus de 100 000 euros a été publiée sur la page internet du ministère ukrainien de l'économie[5].

L'Ukraine est tenue de se conformer aux dispositions de l'article 11 du règlement établissant la facilité pour l'Ukraine relatives à l'éligibilité des personnes et entités, à l'origine des fournitures et matériels et aux restrictions au titre de la facilité. Ces exigences sont intégrées dans l'accord-cadre entre l'UE et l'Ukraine sur les modalités spécifiques de la mise en œuvre du financement octroyé par l'UE au titre de la facilité pour l'Ukraine. Conformément à ces exigences, pour les investissements relevant du premier pilier, l'Ukraine met en place un système de suivi et de contrôle afin de garantir le respect des exigences ainsi que d'enregistrer tout marché public faisant usage des dérogations prévues à l'article 11 du règlement établissant la facilité ukrainienne et d'en rendre compte. En 2024, la Commission n'a pas eu besoin d'évaluer de questions relatives aux marchés publics.

2.b. Pilier II – Cadre d'investissement pour l'Ukraine

Le cadre d'investissement pour l'Ukraine est l'outil phare de l'UE visant à stimuler le redressement, la reconstruction et la modernisation de l'Ukraine. Doté d'un budget de **9,3 milliards d'euros**, dont **7,8 milliards d'euros de garanties** et **1,5 milliard d'euros de financement mixte**, il vise à débloquer jusqu'à **40 milliards d'euros d'investissements**, plaçant ainsi l'UE au cœur des efforts internationaux visant à reconstruire l'Ukraine.

[5] https://me.gov.ua/view/d9c13c33-a438-406f-8daf-3145852df99a

Les **garanties de l'UE** jouent un rôle essentiel dans la réduction des risques liés aux investissements tant publics que privés, ce qui est essentiel au **redressement effectif** de l'Ukraine. En atténuant les risques financiers, ces garanties encouragent une plus grande participation des investisseurs du secteur privé, des institutions financières et des partenaires de développement, autant d'acteurs nécessaires à la reconstruction de l'économie et des infrastructures ukrainiennes dans le contexte de la guerre.

De même, **les mécanismes de financement mixte de l'UE** combinent **des subventions et d'autres formes de ressources**, telles que des **prêts**, des **fonds propres** et des **garanties** d'institutions financières, ainsi que des **prêts commerciaux** et des **investissements**. Cette approche innovante mobilise des fonds publics pour débloquer des investissements supplémentaires du secteur privé, entraînant des **effets considérables sur le développement**. En recourant au financement mixte, l'UE maximise la valeur de chaque euro dépensé, permettant ainsi la mise en place de projets plus vastes et plus efficaces qui contribuent directement au redressement et à la résilience à long terme de l'Ukraine.

Le **cadre d'investissement pour l'Ukraine** est au cœur de cet effort et spécifiquement conçu pour contribuer à la **reconstruction des infrastructures critiques de l'Ukraine et relancer son économie**. Des secteurs clés tels que l'**énergie**, l'**industrie**, les **écoles**, les **hôpitaux** et les **services municipaux** sont au centre des préoccupations, l'objectif étant de créer une Ukraine plus résiliente, plus durable et plus moderne. En outre, le cadre d'investissement pour l'Ukraine répond aux besoins des **petites entreprises**, des **populations touchées par la guerre** et des **groupes vulnérables**, en veillant à ce que les communautés les plus touchées ne soient pas laissées pour compte.

Au **31 décembre 2024**, trois ans après le début de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, une **évaluation conjointe rapide des dommages et des besoins (RDNA4)** actualisée estime que le coût total de **la reconstruction et du redressement** de l'Ukraine s'élèvera à **506 milliards d'euros** au cours de la prochaine décennie. Cette évaluation globale met en évidence l'ampleur considérable du défi auquel l'Ukraine est confrontée pour reconstruire son économie, ses infrastructures et ses institutions.

Dans ce contexte, le **cadre d'investissement pour l'Ukraine** est essentiel pour combler l'important **déficit de financement** dans la reconstruction de l'Ukraine. Il fournit un mécanisme structuré et coordonné visant à canaliser les ressources financières vers les **domaines prioritaires les plus urgents** recensés dans le **plan pour l'Ukraine**. Le soutien ciblé fourni par le cadre d'investissement pour l'Ukraine garantit que l'Ukraine dispose des ressources nécessaires pour répondre aux besoins critiques tout en ouvrant la voie au redressement et à la croissance à long terme.

Le cadre d'investissement pour l'Ukraine constitue également un moteur essentiel de l'investissement privé dans la reconstruction de l'Ukraine. En proposant **des outils de réduction des risques et une couverture des risques de guerre** et en mobilisant **des fonds de capital-investissement**, ce cadre crée de nouvelles possibilités de financement tant pour les entreprises ukrainiennes que pour les entreprises de l'UE.

Le pilier II est étroitement lié au processus de réforme et d'adhésion de l'Ukraine. Les investissements dans l'économie et les infrastructures ukrainiennes rendues possibles par le cadre d'investissement pour l'Ukraine accélèrent également l'inclusion du pays dans le marché unique de l'UE, **en l'intégrant dans les infrastructures transeuropéennes dans les domaines de l'énergie et des transports ainsi que dans les chaînes de valeur de l'UE, et en transposant les normes et les pratiques commerciales de l'UE**. En ancrant l'économie

ukrainienne dans celle de l'UE, le cadre d'investissement pour l'Ukraine constitue un moteur stratégique pour renforcer la position géopolitique et économique de l'UE.

Le cadre d'investissement pour l'Ukraine sert également de **plateforme de coordination unique pour l'architecture de redressement de l'Ukraine**. Il réunit le gouvernement ukrainien, les États membres de l'UE et les principales institutions financières telles que la Banque européenne d'investissement (BEI), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque mondiale, les institutions financières de développement des États membres, entre autres, afin d'harmoniser et de mettre en œuvre une réponse opérationnelle commune aux besoins de l'Ukraine en matière de redressement et de reconstruction.

Le cadre d'investissement pour l'Ukraine a été **mis en place en un temps record**. À la suite de l'entrée en vigueur du règlement établissant la facilité pour l'Ukraine en mars 2024, le premier comité directeur de la facilité pour l'Ukraine s'est réuni en avril 2024 et a approuvé la première série de programmes d'investissement. En juin 2024, lors de la conférence sur la reconstruction de l'Ukraine (URC) qui s'est tenue à Berlin, la Commission a annoncé la signature des premiers programmes d'investissement au titre du cadre d'investissement pour l'Ukraine, pour un montant de **1,4 milliard d'euros** sous la forme de nouvelles conventions de garantie et de subvention visant à soutenir le redressement et la reconstruction de l'Ukraine.

Ces accords, signés avec plusieurs partenaires chargés de la mise en œuvre, tels que la BERD, la BEI, la Société financière internationale (IFC), la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) et la Banque Gospodarstwa Krajowego (BGK), prévoient **1 milliard d'euros de garanties de prêts de l'UE** et **400 millions d'euros de subventions**. Ils profitent aux entreprises privées, y compris les petites et moyennes entreprises, aux municipalités et aux entreprises publiques ukrainiennes. Ces opérations soutiennent des secteurs prioritaires tels que l'énergie, les transports, les infrastructures municipales, l'accès au financement et les entreprises touchées par la guerre. En outre, elles visent à débloquer **6 milliards d'euros d'investissements**.

Grâce aux garanties du cadre d'investissement pour l'Ukraine, qui ont joué un rôle déterminant dans l'atténuation des risques d'investissement, de nombreuses opérations se sont déjà concrétisées en Ukraine en 2024.

- L'un des **plus grands investissements étrangers en Ukraine depuis son indépendance**. Il s'agit de l'acquisition de deux opérateurs de télécommunications (Lifecell et Datagroup Volia) par un investisseur français, créant ainsi un opérateur intégré de premier plan au moyen d'un solide plan d'investissement dans les infrastructures de télécommunications et l'amélioration de la connectivité numérique. Cette opération a été cofinancée par la Société financière internationale, soutenue par une garantie du cadre d'investissement pour l'Ukraine.
- Un **investissement emblématique de création dans les énergies renouvelables**, cofinançant la construction d'un nouveau parc éolien dans la région de Volhynie d'une capacité de 147 MW, cofinancé par la BERD et la Société financière internationale au moyen d'une garantie soutenue par l'UE.
- Un prêt essentiel à la ville de Kiev a été débloqué grâce à la garantie du cadre d'investissement pour l'Ukraine, permettant ainsi d'apporter un soutien d'urgence en matière de liquidités au réseau de chauffage urbain municipal afin d'assurer la **fourniture ininterrompue de chauffage pendant l'hiver 2024/2025**, en garantissant un prêt accordé par la BERD.

- Un nouveau prêt de la BERD à Nova Poshta débloqué par la garantie du cadre d'investissement pour l'Ukraine pour financer l'expansion et la modernisation de son **réseau de terminaux et de succursales de colis**, conjugué à des mesures à forte incidence sociale, notamment **la construction de plus de 600 abris anti-aériens** et la mise en œuvre de programmes visant à créer des **possibilités d'emploi pour les vétérans de guerre et les femmes vulnérables**.

Sur la base de cette dynamique, un nouveau cycle d'**appels à propositions liés au cadre d'investissement pour l'Ukraine a été lancé en septembre 2024 pour des investissements publics, des opérations directes du secteur privé et des opérations de fonds propres intermédiées**, d'un montant indicatif de **2,75 milliards d'euros**. L'appel restera ouvert pendant au moins un an, avec des dates limites intermédiaires.

Les actions relevant du **pilier II** ont été mises en œuvre conformément aux principes en matière d'approvisionnement et de passation de marchés énoncés à l'**article 11 du règlement (UE) 2024/792**. Des accords de garantie complémentaires et des opérations de financement mixte ont été signés en juin 2024 et déployés en tant que mesures urgentes pour répondre aux besoins immédiats de reconstruction et de réhabilitation, en particulier dans le secteur de l'énergie.

2.c. Pilier III

Le pilier III est axé sur la fourniture d'une **assistance technique et de mesures de soutien visant à faciliter l'alignement de l'Ukraine sur la législation et la réglementation de l'UE**. Il permet de financer des activités de coopération technique mises en œuvre sur plusieurs années, telles que des initiatives de renforcement des capacités, faisant intervenir les partenaires sociaux, les organisations de la société civile ainsi que les autorités locales et régionales, et l'aide apportée à l'Ukraine pour la mise en œuvre des réformes nécessaires à son adhésion à l'UE et pour garantir l'utilisation efficace de l'aide financière.

Le pilier III permet également de financer les **bonifications d'intérêts pour le coût des prêts** accordés au titre du pilier I de la facilité et de l'assistance macrofinancière antérieure. En outre, il permet de financer le **fonctionnement de la commission des comptes de la facilité pour l'Ukraine** et soutient d'autres initiatives visant à répondre à l'agression russe contre l'Ukraine, y compris l'application du droit international en ce qui concerne les crimes commis par la Russie sur le territoire ukrainien.

En 2024, le premier programme de travail annuel au titre du pilier III de la facilité a été adopté, **mobilisant plus de 488 millions d'euros**.

2.c.i. Mise en œuvre de la facilité de coopération technique

La «facilité de coopération technique pour l'Ukraine de 2024 (FCT 2024)», dotée d'un budget engagé d'environ 248 millions d'euros, vise à faciliter l'alignement progressif de l'Ukraine sur l'acquis de l'Union en vue d'une future adhésion à l'UE et à soutenir la mise en œuvre du plan pour l'Ukraine. En outre, elle renforce la résilience et la capacité de l'Ukraine à réagir aux conséquences dévastatrices de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine.

En tant qu'outil souple et réactif, la FCT 2024 fournit une **aide sur mesure**, en s'adaptant à l'évolution des besoins de l'Ukraine. Elle soutient également la **communication stratégique**, la **diplomatie publique** et le **dialogue avec la société civile et les acteurs culturels**, autant d'éléments essentiels pour renforcer la **visibilité positive de l'UE** en Ukraine.

En novembre 2024, le budget de la FCT 2024 a été augmenté de **105 millions d'euros**, grâce à **103 millions d'euros** de bénéfices provenant d'actifs russes immobilisés et à une contribution supplémentaire de **2 millions d'euros** du **Danemark**. Cette augmentation a considérablement renforcé la capacité de la facilité à soutenir des priorités telles que la **restauration des infrastructures énergétiques critiques**.

La mise en œuvre de la FCT 2024 est bien avancée, plus de **136 millions d'euros**, soit plus de 50 % du budget total, ayant déjà été engagés en 2024. Ces fonds sont axés sur des priorités essentielles: **résilience énergétique**, **décentralisation** et **soutien au processus d'adhésion de l'Ukraine à l'UE**.

- Dans le **secteur de l'énergie**, l'UE contribue à la résilience énergétique de l'Ukraine en soutenant le **Fonds de soutien à l'Ukraine dans le domaine de l'énergie**, géré par le **secrétariat de la Communauté de l'énergie**. Ce fonds facilite la fourniture d'équipements d'urgence et de fournitures essentielles pour stabiliser le système énergétique ukrainien.

- En ce qui concerne la **réforme de décentralisation**, la prochaine phase de l'initiative phare de l'**Équipe Europe «U-LEAD with Europe»**, cofinancée par **l'Allemagne et le Danemark**, progresse. Elle vise à soutenir une gouvernance transparente et responsable aux niveaux local et régional, en contribuant directement à la reconstruction de l'Ukraine.

- Afin de soutenir davantage les **efforts d'adhésion à l'UE**, **l'initiative de l'Équipe Europe récemment lancée «Ukraine2EU – EU Integration Support Programme for Ukraine» (Ukraine2EU – Programme de soutien à l'intégration de l'Ukraine à l'UE)** (cofinancée par **le Danemark et la Lituanie**) renforce les capacités des principales institutions ukrainiennes. Elle comprend un soutien au **parlement ukrainien**, la **transposition de l'acquis de l'Union**, la communication stratégique et la coordination de l'ensemble du processus d'adhésion.

Les actions relevant du **pilier III** ont été mises en œuvre conformément aux principes d'approvisionnement et de passation de marchés énoncés à l'**article 11 du règlement (UE) 2024/792**, la priorité étant accordée aux pays éligibles. Des dérogations ont été appliquées conformément aux dispositions juridiques, notamment pour répondre aux besoins urgents en équipements énergétiques critiques, aux exigences de compatibilité avec les systèmes existants de l'Ukraine et aux conditions de crise sur le terrain.

2.c.ii. Contribution aux mécanismes de responsabilisation et au financement de la commission des comptes

La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a semé la mort, la souffrance et la destruction dans l'ensemble du pays. Le 14 novembre 2022, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une résolution reconnaissant la nécessité d'établir un mécanisme international aux fins de la réparation des dommages, pertes ou préjudices résultant des faits internationalement illicites commis par la Russie contre l'Ukraine. L'UE a piloté les efforts internationaux visant à demander des comptes à la Russie, en adhérant au **registre des dommages** causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine en mai 2023 et en devenant un participant à part entière en juillet 2024. À l'heure actuelle, 43 États et l'UE sont parties à ce registre.

En 2024, l'UE a contribué à hauteur d'environ **846 000 euros** à l'accord partiel élargi (APE) sur le registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre

l'Ukraine, garantissant ainsi le respect de ses obligations financières en tant que membre de l'APE.

Le registre répertorie les demandes d'indemnisation admissibles pour les dommages, pertes ou préjudices causés à toutes les personnes physiques et morales concernées ainsi qu'à l'État ukrainien. Il fonctionne comme une plateforme numérique sécurisée permettant de recueillir et de traiter les éléments de preuve. Il est prévu qu'il devienne une composante d'une future commission d'indemnisation, qui évaluera les demandes et déterminera les indemnisations. Cette initiative constitue une étape essentielle pour faire en sorte que la Russie assume l'entière responsabilité de ses actions.

Au total, 44 formulaires de demande d'indemnisation sont prévus pour couvrir différents types de dommages, y compris la destruction de biens, les dommages corporels et les déplacements forcés. À la fin de l'année 2024, le registre avait reçu plus de 13 000 demandes d'indemnisation et enregistré 832 décisions relatives à la destruction de biens immobiliers résidentiels, la demande moyenne d'indemnisation s'élevant à 54 000 euros. Les travaux se poursuivent en vue d'élargir le processus de demande d'indemnisation.

La **commission des comptes de la facilité pour l'Ukraine** a été créée en juin 2024 par une décision d'exécution de la Commission, qui a également fixé la durée de son mandat (jusqu'au 30 juin 2028) et a défini sa mission, sa composition, la nomination de ses membres et de son président, son secrétariat et ses tâches. Environ **11 millions d'euros** ont été fournis au titre de la facilité pour l'Ukraine en vue de soutenir cette action.

La commission des comptes a pour principal objectif de contrôler la transparence et l'efficacité de l'utilisation du montant maximal de 50 milliards d'euros d'aide financière que fournit l'UE à l'Ukraine entre 2024 et 2027. Sa mission consiste notamment à évaluer si les systèmes de gestion et de contrôle du secteur public ukrainien veillent à ce que les fonds de l'UE soient utilisés conformément au principe de bonne gestion financière, notamment en termes d'efficacité, d'économie, d'efficience et de transparence, tout en prévenant la fraude, la corruption, les conflits d'intérêts et autres irrégularités.

La commission des comptes est établie à Bruxelles et dispose d'un secrétariat spécifique à Kiev. À la suite d'un appel à manifestation d'intérêt, trois membres indépendants de la commission des comptes ont été sélectionnés en 2024, tous citoyens de l'UE et forts d'une importante expérience dans le domaine de l'audit et des mesures antifraude.

2.c.iiii. Coût d'emprunt et coûts hérités

En juin 2024, une décision de financement a été adoptée afin de couvrir les coûts annuels hérités liés aux prêts accordés dans le cadre de l'assistance macrofinancière exceptionnelle fournie par l'UE en 2022 (ci-après dénommés «AMF1» et «AMF2») et de contribuer à la provision versée au fonds de provisionnement commun en lien avec ces prêts, pour un montant total de plus de 227 millions d'euros.

L'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'UE, d'un montant de 6 milliards d'euros, versée en août 2022 (AMF1) et entre octobre et décembre 2022 (AMF2), a apporté un soutien rapide et urgent au budget ukrainien. L'UE peut prendre en charge les intérêts en accordant une bonification d'intérêt pour ces prêts.

En février 2024, l'Ukraine a présenté une demande formelle visant à bénéficier d'une bonification d'intérêts pour les intérêts dus en 2024. Les conditions requises pour le versement des tranches au titre de l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'UE ont été jugées remplies en 2022.

3. État d'avancement de la mise en œuvre de la facilité

3.a. Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs au titre du règlement établissant la facilité pour l'Ukraine

Le règlement établissant la facilité pour l'Ukraine définit trois objectifs stratégiques axés sur les petites et moyennes entreprises (PME), la transition écologique et les municipalités, qui constituent trois dimensions essentielles pour le redressement, la reconstruction et la modernisation à long terme de l'Ukraine.

3.a.i. Soutien aux petites et moyennes entreprises (article 28, paragraphe 6)

Les PME constituent l'épine dorsale de l'économie ukrainienne et jouent un rôle essentiel dans la résilience économique, l'innovation et la création d'emplois. Compte tenu de ce qui précède, le règlement établissant la facilité pour l'Ukraine exige qu'au moins 15 % des garanties de l'UE soutiennent les micro, petites et moyennes entreprises (MPME), y compris les jeunes pousses.

En 2024, l'UE a accompli des progrès significatifs dans la réalisation de cet objectif. Deux accords ont été signés, prévoyant jusqu'à 290 millions d'euros de couverture de garantie de l'UE ciblant spécifiquement les prêts aux MPME. En outre, 20 millions d'euros ont été mobilisés au moyen de contributions mixtes. Ces initiatives visent à débloquer des financements pour les petites entreprises et à soutenir les entreprises touchées par la guerre, en veillant à ce qu'elles puissent continuer à fonctionner et à contribuer à l'économie.

Sur la base de cette dynamique, l'UE lancera un appel à propositions sur mesure en 2025 afin d'apporter un soutien ciblé supplémentaire aux PME, par l'intermédiaire de banques et d'intermédiaires financiers. Cet effort donnera la priorité à l'accès des petites entreprises au financement et contribuera à renforcer le secteur privé ukrainien au cours de cette phase critique de la reconstruction.

3.a.ii. Favoriser la transition écologique (article 28, paragraphe 9)

La facilité est conforme aux objectifs du pacte vert pour l'Europe et soutient la transition de l'Ukraine vers une économie neutre sur le plan climatique, résiliente en matière de changement climatique et durable sur le plan environnemental. Le pilier I de la facilité devrait respecter le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important», dans la mesure du possible dans un contexte de guerre ou de redressement et de reconstruction après-guerre. Au moins 20 % des investissements réalisés au titre du plan pour l'Ukraine et du cadre d'investissement pour l'Ukraine devraient contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci, à la protection de la biodiversité et de l'environnement, y compris la conservation de la biodiversité, et à la transition écologique au sens large.

Dans le cadre du plan pour l'Ukraine, au moins 80 % des investissements dans les infrastructures de transport et au moins 60 % dans les infrastructures énergétiques devraient soutenir des objectifs écologiques. La plupart des investissements liés à la transition écologique au titre du premier pilier devraient être mis en œuvre d'ici au quatrième trimestre 2027. L'évaluation globale visant à déterminer si l'objectif de transition écologique a été atteint sera effectuée dans le cadre de la demande de paiement final, qui doit être présentée d'ici la fin de 2027.

En outre, les premières opérations au titre du pilier II, sous-traités à la mi-2024, devraient également apporter une contribution significative. Il s'agit notamment des opérations liées au

cadre d'investissement pour l'Ukraine axées sur la réhabilitation et la modernisation de services essentiels tels que les infrastructures d'approvisionnement en eau et en électricité.

3.a.iii. Municipalités (article 16, paragraphe 4)

Un montant équivalent à au moins 20 % du soutien non remboursable au titre du pilier I doit être alloué aux besoins des collectivités infranationales. Ce montant sera évalué sur la base des rapports du Trésor attestant qu'au moins ce montant a été affecté à ces besoins dans le budget national, conformément à une méthodologie élaborée par l'Ukraine et convenue avec la Commission. La première évaluation de cette exigence aura lieu dans le cadre de la neuvième demande de paiement au titre du plan pour l'Ukraine, attendue après le deuxième trimestre 2026, qui déterminera si un montant d'au moins 5 % a été alloué. Dans le cadre de la demande de paiement final au titre du plan pour l'Ukraine, prévue pour la fin du quatrième trimestre 2027, l'objectif global sera évalué.

3.b. Contribution au processus d'adhésion de l'Ukraine

La facilité lie le soutien financier à l'Ukraine à un ambitieux programme de réforme de la croissance visant à faciliter la transformation structurelle tout en soutenant la voie de l'adhésion de l'Ukraine à l'UE. Le plan pour l'Ukraine est au cœur de la facilité en faveur de la reprise économique, de la reconstruction et de la modernisation de l'Ukraine, tout en favorisant l'alignement sur l'acquis de l'UE.

Afin de garantir des progrès significatifs, des étapes spécifiques ont été recensées dans le plan, nombre d'entre elles étant étroitement liées à l'acquis de l'UE dans des domaines prioritaires clés. Ces étapes comprennent une série de mesures essentielles visant à rapprocher l'Ukraine de l'acquis de l'UE à court terme, y compris l'adoption d'une législation qui fait progresser la mise en œuvre de l'acquis, la mise en œuvre des recommandations de l'UE et l'adoption de normes de l'UE dans différents secteurs. Si la mise en œuvre réussie du plan pour l'Ukraine soutient l'alignement de ce pays sur le cadre réglementaire de l'UE, la réalisation des réformes prévues dans le cadre de la facilité reste distincte et sans préjudice de l'évaluation de l'alignement sur l'acquis de l'UE dans le cadre du processus d'adhésion en cours.

Plus précisément, dans les deux tranches évaluées en 2024, **quatre étapes** (environ 22 % du total) qui contribuent également à l'alignement sur l'acquis de l'UE ont été mises en œuvre (voir le *tableau 1* ci-dessous). Les secteurs concernés sont la décentralisation, l'énergie et l'environnement.

Tableau 1: étapes du plan pour l'Ukraine faisant référence à l'acquis de l'UE achevées en 2024

Numéro séquentiel	Réforme	Nom de l'étape	Tranche
9.5	Réforme 3. Élaboration et mise en œuvre de la politique régionale	Adoption de résolutions visant à modifier la stratégie nationale de développement régional pour la période 2021-2027	T3 2024

Numéro séquentiel	Réforme	Nom de l'étape	Tranche
10.8	Réforme 3. Réforme du marché de l'électricité	Entrée en vigueur du droit dérivé relatif au règlement concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie (REMIT)	T3 2024
15.1	Réforme 1. Prévention, réduction et contrôle de la pollution industrielle	Entrée en vigueur de la législation sur la prévention, la réduction et le contrôle de la pollution industrielle avec une application partielle des dispositions	T3 2024
15.10	Réforme 5. Évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) et évaluation stratégique environnementale (ESE)	Élaboration d'une note de synthèse définissant la portée des écarts par rapport aux règles en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) et d'évaluation stratégique environnementale (ESE)	T3 2024

3.c. Contribution à la stabilité budgétaire de l'Ukraine au moyen de l'appui budgétaire

L'invasion à grande échelle de la Russie a eu des répercussions dévastatrices sur l'économie ukrainienne, qui s'est contractée de près de 30 % en 2022. L'inflation et le chômage ont augmenté de manière significative. Le déficit public a atteint près de 20 % du PIB en 2023 en raison des dépenses élevées consacrées à la défense. Ayant perdu l'accès aux marchés financiers internationaux, l'Ukraine dépend fortement de l'aide étrangère. Le Fonds monétaire international a estimé le déficit de financement public cumulé jusqu'en 2027 à 143 milliards d'euros.

Dans ce contexte, le plan pour l'Ukraine prévoit un appui budgétaire direct sous forme d'aides non remboursables et de prêts à des conditions très favorables. Le soutien financier total au titre du pilier I s'élève à 38,3 milliards d'euros. Les fonds ont été concentrés en début de période, au cours des première et deuxième années de mise en œuvre du plan pour l'Ukraine.

L'appui budgétaire direct aide l'Ukraine à **maintenir les fonctions publiques et à fournir des services publics essentiels**, ce qui est crucial dans une période où les recettes nationales augmentent mais restent insuffisantes. Cet appui garantit le paiement des salaires et des pensions dans le secteur public, ainsi que la continuité des services tels que l'éducation et les soins de santé, tout en contribuant à maintenir la stabilité macrofinancière en réduisant le besoin de recourir à des emprunts nationaux excessifs.

Le plan pour l'Ukraine comprend des **mesures visant à renforcer la gestion budgétaire**, telles que la réintroduction des examens budgétaires annuels et l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques. Il met également l'accent sur la mobilisation des recettes et la gestion de la dette publique afin d'assurer la viabilité financière à long terme. En outre, la bonification d'intérêt sur les prêts accordés au titre de l'assistance macrofinancière exceptionnelle de l'UE

en 2022 aide l'Ukraine à maintenir sa stabilité en la dispensant du paiement des intérêts courus lors de cette année-là.

3.d. Soutien au renforcement de l'égalité entre les femmes et les hommes

La mise en œuvre de la facilité est guidée par les principes d'égalité entre les hommes et les femmes et d'autonomisation des femmes, tels que précisés dans le règlement. Toutefois, son déploiement est trop récent pour rendre compte d'exemples concrets de résultats en la matière.

Le plan pour l'Ukraine rappelle que les principes d'inclusion, d'égalité entre les hommes et les femmes et de cohésion sociale sont des domaines transversaux importants qu'il convient de garder à l'esprit. Il met également en évidence les questions liées au capital humain et à l'environnement des entreprises. Afin de respecter les étapes énoncées dans le plan, l'Ukraine a adopté, en 2024, la nouvelle stratégie en faveur de l'évolution démographique à l'horizon 2040. La nouvelle loi sur l'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques et la stratégie nationale de lutte antimines à l'horizon 2033 comprennent également des mesures qui encouragent l'égalité entre les hommes et les femmes.

Le cadre d'investissement pour l'Ukraine est mis en œuvre au moyen de partenariats avec des institutions financières conformes aux engagements internationaux et de l'UE en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes et l'autonomisation des femmes. Le soutien à ces engagements fait également partie des orientations stratégiques du cadre d'investissement pour l'Ukraine.

Dans le cadre du pilier III, l'aide fondée sur des projets est acheminée par une action unique appelée facilité de coopération technique (FCT). La FCT met en œuvre des projets qui intégreront des objectifs visant à renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes et l'autonomisation des femmes conformément à l'intégration de la dimension de genre.

3.e. Points importants

Malgré son stade précoce de mise en œuvre, la facilité a déjà permis d'obtenir des résultats significatifs dans de nombreux domaines.

- **Renforcement des capacités de lutte contre la corruption:** dans le cadre des réformes prévues au titre du plan pour l'Ukraine, l'Ukraine a augmenté le personnel du bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption et modifié le code pénal et le code de procédure pénale afin d'accroître l'efficacité de la lutte anticorruption. En particulier, le cadre juridique de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité a été considérablement amélioré.
- **Amélioration des normes de gouvernance d'entreprise:** dans le cadre du plan pour l'Ukraine, l'Ukraine a adopté une loi visant à améliorer les normes de gouvernance d'entreprise dans les entreprises publiques, en les rapprochant des normes internationales. La nouvelle loi confère aux conseils de surveillance des entreprises publiques le pouvoir exclusif de nommer et de révoquer les directeurs généraux, ainsi que d'approuver les plans stratégique et financier et les plans d'investissement des entreprises publiques. Elle exige que la plupart des membres des conseils de surveillance soient indépendants et introduit une procédure d'évaluation annuelle pour les conseils de surveillance.

- **Sécurité économique et lutte contre l'évasion fiscale:** l'Ukraine a adopté la législation nécessaire à la réforme du Bureau ukrainien de la sécurité économique. La nouvelle loi constitue un tremplin solide pour transformer le Bureau en une autorité de contrôle qui sera plus efficace dans la lutte contre l'évasion fiscale et la criminalité économique. Elle introduit des procédures de recrutement ouvertes et fondées sur le mérite, y compris pour un nouveau chef qui sera choisi par une commission de six membres, dont la moitié seront des experts internationaux. La loi contribuera également à garantir l'intégrité des membres du personnel et l'adéquation de leurs compétences professionnelles;
- **Énergie et climat:** l'Ukraine a adopté sa première loi-cadre sur le climat, y compris un objectif visant à parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050, et son plan national en matière d'énergie et de climat, qui coordonne et planifie les politiques en matière d'énergie et de climat d'ici à 2030, assorti d'objectifs spécifiques comprenant une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre et une augmentation de la part des énergies renouvelables.
- **Amélioration de l'environnement réglementaire:** l'Ukraine a adopté un plan d'action visant à alléger la charge pesant sur les entreprises en révisant et en supprimant les réglementations qui se chevauchent, en déréglementant les activités économiques et en numérisant les procédures administratives.
- **Appui budgétaire:** les décaissements réguliers liés à la mise en œuvre intégrale des réformes prévues dans le plan ont été essentiels pour l'Ukraine, car ils ont permis de maintenir les fonctions essentielles de l'État, notamment le paiement des salaires et la fourniture de services publics tels que l'éducation et les soins de santé, dans un contexte de forte baisse des recettes. Ils ont également contribué à la stabilité macrofinancière en limitant le recours aux emprunts domestiques et ont jeté les bases d'une viabilité budgétaire à long terme au moyen d'une meilleure gestion des finances publiques.
- **Investissements:** le cadre d'investissement pour l'Ukraine a contribué à l'un des plus importants investissements étrangers en Ukraine depuis son indépendance, à savoir l'acquisition de deux opérateurs de télécommunications (Lifecell et Datagroup Volia) par des investisseurs français et ukrainiens. Cette opération, soutenue par la Société financière internationale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, a donné naissance à un opérateur intégré de premier plan en Ukraine, au moyen d'un solide plan d'investissement dans les infrastructures de télécommunications et l'amélioration de la connectivité numérique. Cet investissement vise à moderniser et à étendre les infrastructures de télécommunications ukrainiennes, en renforçant la résilience et la connectivité du réseau dans tout le pays, y compris dans les territoires libérés. Grâce à cela, la connexion mobile de plus de 10 millions de personnes en Ukraine sera rétablie, modernisée et améliorée, et quatre millions de foyers seront équipés d'un accès à l'Internet plus rapide.

4. Contrôles dans le cadre de la mise en œuvre de la facilité

Le système de contrôle interne du secteur public ukrainien assure un suivi et une surveillance financière efficaces, conformément aux normes de l'UE en matière de transparence et de responsabilité. La structure de gouvernance comprend le coordinateur national au sein du ministère de l'économie, qui supervise la mise en œuvre, tandis que le ministère des finances

et le service d'audit de l'État vérifient la conformité au moyen d'audits. La chambre des comptes soutient le contrôle parlementaire.

Un premier audit pour la Commission a été réalisé en décembre 2024. Malgré des ressources limitées, l'expérience de l'Ukraine en matière de gestion de l'aide financière internationale lui permet de disposer de capacités administratives adéquates. Le plan pour l'Ukraine comprend également des réformes visant à améliorer la gestion des finances publiques, à prévenir la fraude et à réduire les risques de double financement. Ces efforts sont soutenus par l'accord-cadre entre l'UE et l'Ukraine, qui définit les mécanismes de surveillance financière, de prévention de la fraude et de garanties juridiques visant à protéger les intérêts financiers de l'UE.

4.a. Protection des intérêts financiers de l'Union européenne

Dans le cadre de la mise en œuvre de la facilité, la Commission et l'Ukraine prennent des mesures appropriées pour protéger les intérêts financiers de l'UE. Le cadre de contrôle de la Commission comprend deux niveaux: i) garantir la légalité et la régularité des versements trimestriels en faveur de l'Ukraine au titre du pilier I de la facilité; et ii) protéger les intérêts financiers de l'UE. Afin de garantir la légalité et la régularité, la Commission effectue des contrôles préliminaires complets avant toute évaluation positive d'une demande de paiement présentée par l'Ukraine. L'évaluation positive de la Commission tient compte des éléments suivants:

- une évaluation de la condition préalable, énoncée à l'article 5, paragraphe 1, du règlement établissant la facilité pour l'Ukraine, selon laquelle l'Ukraine continue de défendre et de respecter des mécanismes démocratiques effectifs et de garantir le respect des droits de l'homme, en tenant compte des recommandations pertinentes d'organismes internationaux, tels que le Conseil de l'Europe et sa Commission de Venise;
- une analyse du respect satisfaisant des étapes qualitatives et quantitatives de chaque demande de paiement sur la base des documents de vérification fournis par l'Ukraine conformément à l'accord-cadre entre la Commission et l'Ukraine.

À la suite des versements, la Commission procédera également à des audits fondés sur les risques concernant la mise en œuvre des mesures prévues dans le plan pour l'Ukraine afin d'obtenir une assurance supplémentaire quant à la véracité des informations fournies par l'Ukraine. Avant de rendre un avis favorable sur le plan pour l'Ukraine, la Commission a également estimé que les dispositions proposées par l'Ukraine devraient garantir efficacement un niveau adéquat de protection des intérêts financiers de l'UE.

4.b. Système de contrôle interne du secteur public ukrainien

Le système de contrôle interne du secteur public ukrainien assure une surveillance financière efficace, conforme aux normes de l'UE en matière de transparence et de responsabilité. Le coordinateur national au sein du ministère de l'économie supervise la mise en œuvre, tandis que le ministère des finances, soutenu par le service d'audit de l'État, effectue des audits et des contrôles financiers.

En décembre 2024, un premier audit des systèmes réalisé pour la Commission a permis de recenser les domaines à améliorer, et des recommandations ont été formulées au début de l'année 2025. Celles-ci seront mises en œuvre sous la supervision de la commission des comptes de la facilité pour l'Ukraine. Malgré des ressources limitées, l'expérience de

l'Ukraine en matière de gestion de l'aide financière internationale lui assure une capacité administrative appropriée.

Le plan pour l'Ukraine impose des réformes en matière de gestion des finances publiques et de transparence des investissements afin de renforcer les systèmes d'audit et de prévenir la fraude. Un accord-cadre avec l'UE, complété par des accords de financement et de prêt, définit des mesures juridiquement contraignantes pour la gestion des fonds, la prévention de la fraude et les garanties financières, assurant l'obligation de rendre compte de l'utilisation de l'aide de l'UE.

5. Communication et dialogues

Dialogue avec le Parlement européen sur la facilité pour l'Ukraine

En vertu de l'article 37 du règlement établissant la facilité pour l'Ukraine, la Commission tient un dialogue avec le Parlement européen au moins tous les quatre mois afin d'examiner les progrès accomplis en ce qui concerne les trois piliers de la facilité.

Le premier dialogue a eu lieu en décembre 2024 avec les commissions du budget et des affaires étrangères, et a porté sur des questions clés telles que le maintien du soutien au-delà de 2027, la mobilisation des investissements du secteur privé et la garantie de sauvegardes financières. La Commission reste déterminée à poursuivre le dialogue afin de tenir le Parlement informé des progrès, des défis et des efforts de mise en œuvre.

6. Conclusions

Au cours de sa première année de mise en œuvre, la facilité a déjà commencé à atteindre ses objectifs. Ayant mobilisé 19,6 milliards d'euros en 2024, dont 16,1 milliards ont été versés directement au budget ukrainien, elle a joué un rôle décisif en tant que l'un des principaux facteurs de stabilisation pour l'Ukraine et l'un des outils dont dispose l'UE pour soutenir le redressement, la reconstruction et la modernisation du pays.

Le soutien apporté au budget de l'État au titre du pilier I de la facilité pour l'Ukraine (plan pour l'Ukraine), a été **essentiel pour maintenir la stabilité macrofinancière du pays**. Toutes les mesures de réforme prévues dans le plan pour l'Ukraine en 2024 ont été mises en œuvre, jetant ainsi les bases d'un redressement à long terme de l'Ukraine, accélérant les étapes vers l'élargissement et contribuant à aligner les institutions ukrainiennes sur les normes de l'UE. Le plan a favorisé d'importantes réformes allant de la lutte contre la corruption à l'environnement des entreprises, en passant par la transition écologique et la protection de l'environnement.

Il sera désormais important de maintenir le rythme de mise en œuvre des réformes et des investissements prévus dans le plan pour l'Ukraine. Cette mise en œuvre, si elle est effective, devrait contribuer de manière significative à renforcer la croissance, à maintenir la stabilité macroéconomique, à améliorer la situation budgétaire et à consolider le processus d'adhésion de l'Ukraine à l'UE.

Le pilier II de la facilité (cadre d'investissement pour l'Ukraine), joue un rôle essentiel dans la **mobilisation des investissements nécessaires à la reconstruction**, y compris dans une perspective de reconstruction écologique. Sa mise en œuvre progresse à un rythme record, la signature de programmes d'un montant de 1,4 milliard d'euros étant déjà annoncée et des

appels à propositions ayant été lancés dès la première année de mise en œuvre. Les opérations ont déjà commencé à se concrétiser, notamment pour répondre aux besoins urgents dans des domaines tels que l'énergie, les services de chauffage et les nouveaux investissements dans les énergies renouvelables. Le cadre d'investissement pour l'Ukraine sert également les intérêts stratégiques de l'UE en offrant aux entreprises basées dans l'UE des possibilités d'investissement, en créant des opportunités commerciales et en favorisant la croissance sur tout le continent.

Dans le cadre du pilier III, la facilité fournit une **assistance technique cruciale à l'Ukraine** afin de soutenir son alignement progressif sur l'acquis de l'UE en vue de sa future adhésion, ainsi que la mise en œuvre du plan pour l'Ukraine. En outre, l'aide fondée sur des projets, notamment au moyen de réparations urgentes des infrastructures énergétiques, a renforcé la résilience et la capacité du pays à faire face aux conséquences de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Le pilier III a également bonifié les taux d'intérêt dus à l'Ukraine en 2024 en relation avec les prêts accordés au titre d'instruments antérieurs, créant ainsi une marge de manœuvre dans le budget de l'État.

La mise en œuvre de la facilité s'inscrit dans un **cadre de suivi et de contrôle rigoureux**, conçu pour garantir la protection adéquate des intérêts financiers de l'UE. Outre le renforcement du système de contrôle interne du secteur public ukrainien, cela inclut également le fonctionnement de la commission des comptes, qui assiste la Commission en évaluant les systèmes de gestion et de contrôle du secteur public ukrainien et en formulant des recommandations.

En 2024, la facilité a appuyé le soutien de l'UE à l'Ukraine, témoignant ainsi de la détermination de l'Union à soutenir l'Ukraine et son peuple aussi longtemps qu'il le faudra. Elle a constitué un élément central de l'aide financière fournie, tout en encourageant les efforts de réforme. En 2025, elle continuera sur cette lancée en entrant dans sa phase de mise en œuvre complète et en continuant à garantir son soutien au redressement, à la reconstruction et à la modernisation de l'Ukraine.