



HAL
open science

La reconstruction de l'Ukraine et l'édifice européen

Matthias Thiemann

► **To cite this version:**

Matthias Thiemann. La reconstruction de l'Ukraine et l'édifice européen. Comprendre son temps, 2024, 1, pp.32-37. <hal-05266580>

HAL Id: hal-05266580

<https://sciencespo.hal.science/hal-05266580v1>

Submitted on 18 Sep 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

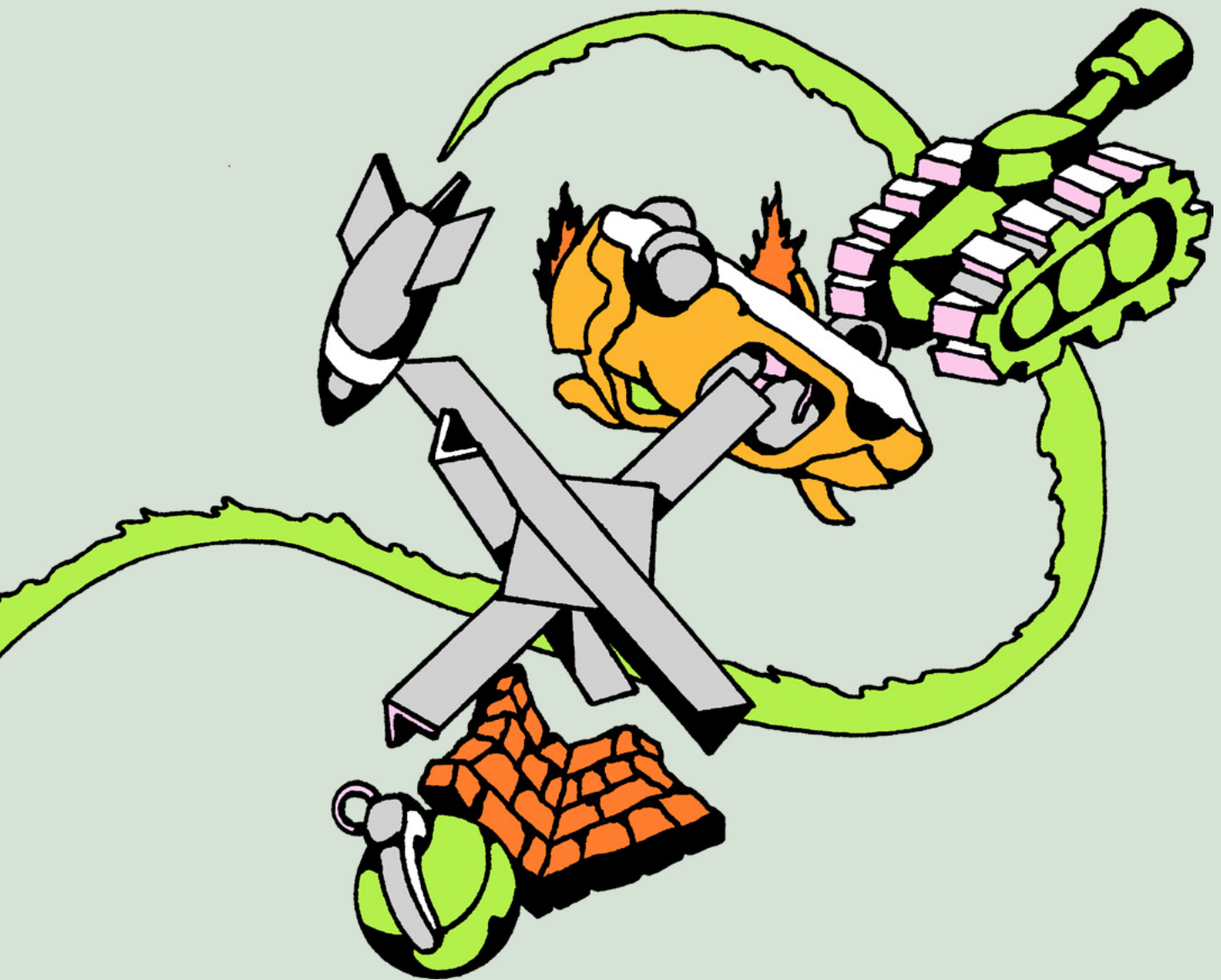
L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization



La reconstruction de l'Ukraine



Matthias Thiemann est professeur de politique publique européenne au Centre d'études européennes et de politique comparée (CEE). Ses travaux portent sur la régulation financière.



et l'édifice européen

Par Matthias Thiemann

L'aide militaire massive apportée à l'Ukraine par l'Union européenne depuis 2022 démontre sa solidarité vis-à-vis d'un pays qui partage avec elle non seulement des valeurs, mais aussi plus de mille kilomètres de frontières. Avec en ligne de mire une intégration accélérée de l'Ukraine au cours de la décennie 2030, l'Europe s'est engagée dans un ambitieux programme d'aide financière et technique destinée à la reconstruction et au redressement du pays. Du respect de ces engagements et de l'efficacité de ces aides dépend l'avenir d'une Europe prospère et en paix.



L'aide à la reconstruction sert autant les intérêts des pays donateurs que ceux de l'Ukraine.

Le 24 février 2022, l'offensive russe en Ukraine a pris de court une grande partie de la communauté internationale. Après quelques semaines de batailles diplomatiques pour tenter d'enrayer la descente vers un chaos meurtrier, l'Ukraine est entrée dans l'abîme de la guerre avec la Russie. Ce conflit entraîne avec lui rien de moins que l'ordre politico-économique construit durant les années 2000.

Face à l'effroi, l'unité et la détermination de l'Union européenne (UE) et de ses membres ont été mises à rude épreuve. Déjouant les pronostics de nombreux observateurs, l'UE a pris un ensemble assez cohérent de mesures de politique étrangère, qui a débouché sur une série de sanctions économiques. Bien que non létales, ces sanctions ont affecté l'économie russe, en réduisant notamment ses exportations d'hydrocarbures, avec de rares exceptions pour les pays membres les plus dépendants tels que la Hongrie, la République tchèque et la Bulgarie. En outre, et conjointement avec leurs alliés de l'OTAN, l'UE et ses États membres ont accru leur soutien militaire et financier à l'Ukraine et ouvert leurs frontières aux réfugiés ukrainiens. Fin 2023 4,2 millions de réfugiés de guerre ukrainiens avaient été accueillis dans l'UE, et 76 milliards d'euros avaient été accordés au titre de l'aide économique et militaire et de l'assistance aux personnes déplacées.

Une réaction rapide et ambitieuse

La réaction de l'UE et de ses États membres à la guerre dans un pays voisin s'est révélée étonnamment rapide, et les engagements financiers ont connu une ampleur sans précédent. Dans ce processus, la Commission européenne a elle-même joué un rôle pivot en mobilisant de nouveaux instruments financiers tels que la Facilité européenne pour la paix (European Peace Facility), qui a notamment permis de fournir une aide militaire. Dans une de ses initiatives les plus audacieuses, la Commission a fait pression sur les États membres pour initier une procédure accélérée d'adhésion de l'Ukraine à l'UE.

Tous ces efforts montrent l'engagement de l'Union pour inclure l'Ukraine dans sa sphère géopolitique, avec en ligne de mire une intégration complète au cours de la décennie 2030. Mais cette position soulève la question de savoir si, et comment, l'UE peut faciliter la reconstruction du pays une fois que les hostilités auront définitivement pris fin¹. Un tel engagement ne s'impose pas seulement comme un acte de solidarité, mais aussi – et au moins autant – comme une

¹ Tout événement de ce type doit avoir pour préalable une fin durable des hostilités, faute de quoi les investissements privés et publics seront largement inutiles, en particulier dans l'est du pays. Cela passera par un accord de paix, dont les contours ne peuvent être esquissés à l'heure actuelle.



Destruction d'une base militaire ukrainienne par des frappes aériennes et des tirs d'obus russes.

nécessité pour stabiliser l'Ukraine. Sans ce soutien, cette dernière ferait face à une profonde crise économique et de légitimité, avec tous les effets secondaires potentiels. À ce titre, l'aide à la reconstruction sert autant les intérêts des pays donateurs que ceux de l'Ukraine, à l'image de ce que fut le plan Marshall pour les États-Unis et l'Europe après la Seconde Guerre mondiale.

Les efforts de reconstruction, estimés à 383 milliards d'euros au printemps 2023 selon la Banque mondiale doivent se concentrer autant sur le rétablissement d'une infrastructure énergétique détruite par la guerre que sur la modernisation soutenable d'une industrie fortement carbonée. L'Ukraine étant un pays riche en ressources minérales et en produits agricoles, doté de surcroît d'une base industrielle solide et d'un niveau d'éducation élevé, sa reconstruction est prometteuse en matière de retour sur investissement. Mais elle est aussi risquée du fait de l'existence dans ce pays d'une corruption endémique et de l'éventualité d'une reprise du conflit. Pour investir tout en contrant ces difficultés, l'UE s'appuie sur un partenariat public-privé qui implique l'utilisation de fonds publics destinés

à reconstruire, si ce n'est à construire, une administration fonctionnelle et à protéger les investissements privés via des garanties publiques. Cette méthode, largement utilisée au cours des années 2010 pour engager des fonds publics au sein même de l'Union, implique essentiellement le soutien des banques de développement de l'UE, la Banque européenne d'investissement (BEI) se plaçant en première ligne². Certains États membres ont aussi commencé à mettre en place des programmes de reconstruction et d'aide, de même que certaines villes par le biais de partenariats (par exemple, entre Berlin et Kiev, en septembre 2023).

Dès 2022, la BEI s'est appuyée sur ses liens commerciaux avec l'Ukraine et, grâce à une garantie de l'UE, a déboursé 1,7 milliard d'euros de prêts pour financer des réparations d'urgence d'infrastructures ukrainiennes détruites par les bombardements russes. Simultanément, elle a débloqué des

² La Conférence pour la reconstruction de l'Ukraine (Ukraine Recovery Conference), tenue à Londres en juin 2023, est le meilleur exemple de cette tendance. Elle a rassemblé de grandes banques de développement, comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, et des officiels du gouvernement ukrainien afin de définir les modalités de programmes de co-investissements du secteur privé soutenu par des fonds publics, processus qui devait s'accompagner de vastes réformes de libéralisation en Ukraine.

4,2
millions
de réfugiés
de guerre
ukrainiens
ont été accueillis
dans les États
membres
de l'Union
européenne
entre le
déclenchement
du conflit
et fin 2023



Le spectre d'un financement insuffisant plane toujours sur la reconstruction de l'Ukraine.

76

milliards d'€

ont été accordés par l'UE
à l'Ukraine au titre de l'aide
économique et militaire
et de l'assistance
aux personnes
déplacées en 2022-2023

383

milliards d'€

est le coût total estimé
au printemps 2023
pour la reconstruction
de l'Ukraine

(source : Banque mondiale)

financements supplémentaires pour une reconstruction à plus long terme, proposant de réactiver un mécanisme d'atténuation des risques (*de-risking*) conçu pendant la crise du Covid-19. Sur la base des dispositions légales de ce mécanisme, elle a proposé une facilité de 100 milliards d'euros, sous le nom de EU-Ukraine Gateway Trust Fund (E-U GTF), qui nécessitait de rassembler 20 milliards d'euros sous la forme de subventions, de prêts et de garanties de la part des pays membres et du budget de l'UE. En mars 2023, la BEI a fini par mettre en place cette facilité, renommée EU4Ukraine, dans un format toutefois réduit, préfigurant le danger d'appliquer à minima des idées initialement ambitieuses.

Des moyens financiers en deçà des promesses

Fin juillet 2023, à peine 400 millions étaient promis par les États membres, soit moins de 2% des 20 milliards d'euros initialement envisagés. Même en y ajoutant les contributions de « petits » pays de l'UE (Croatie, Grèce, Chypre, Danemark, Estonie), non encore chiffrées, atteindre ne serait-ce qu'un milliard d'euros en capital semble difficile. Ces moyens devaient aussi s'assortir d'une garantie de l'UE permettant à la BEI de prêter 100 millions d'euros supplémentaires à l'Ukraine en juin 2023. Or, la Commission, au lieu d'accorder de nouveaux fonds, a imputé cette garantie aux 26 milliards d'euros de fonds de garantie déjà alloués en 2022 à la BEI pour son action extérieure, dans le cadre du Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+).

Tous ces efforts de mobilisation de fonds ont essentiellement permis à la BEI d'annoncer, lors de la conférence pour la reconstruction de l'Ukraine (« Ukraine Recovery Conference ») qui s'est tenue à Londres en juin 2023, la signature d'un protocole d'entente entre la BEI et l'Ukraine, « pour préparer et faciliter de nouveaux investissements à hauteur de 840 millions d'euros dans des projets d'infrastructures critiques afin de garantir le redressement de l'Ukraine malgré les conditions difficiles ». Les moyens financiers réellement débloqués par l'UE et la BEI pour la reconstruction de l'Ukraine restent donc bien en deçà des ambitions initiales.

Afin de pallier ce recul, la Commission a proposé, le 20 juin 2023, une nouvelle facilité pouvant atteindre 50 milliards d'euros alloués à la reconstruction de l'Ukraine — un montant approuvé par le Conseil de l'UE le 1^{er} février 2024. Si son calendrier ambitieux est respecté, cette facilité devrait s'inscrire dans les textes via un règlement en 2024. L'intention, qui reste à préciser avec le gouvernement et la société civile d'Ukraine, est de programmer les investissements de 2024 à 2027. La facilité sera divisée en trois piliers. Le premier, qui constitue 78% de l'effort financier, sera composé de subventions et de prêts. Le deuxième sera composé de mécanismes de *de-risking* accessibles aux investisseurs à travers les institutions financières



internationales comme la BEI, afin de faire lever sur les investissements et d'attirer de nouveaux investisseurs en soutien au secteur privé ukrainien. À ce jour, le projet de facilité envisage 8,9 milliards d'euros pour ces garanties, soit environ la moitié de ce que le plan InvestEU prévoit pour les pays de l'UE dans leur ensemble. Le troisième pilier est le financement d'une assistance technique en matière de gouvernance (sur l'acquis de l'UE, c'est-à-dire son corpus juridique, et sur les réformes structurelles), dédiée à la montée en compétences des autorités nationales, régionales et locales. Des États membres, des pays tiers, des institutions financières internationales et d'autres donateurs pourront abonder les sommes prévues.

Un enjeu de crédibilité et de stabilité

Ce plan est remarquable par son pourcentage élevé de fonds non remboursables, dont le total représente jusqu'à 39 milliards d'euros, plafonné à 9 milliards pour les instruments de *de-risking*. En outre, dans l'hypothèse de l'intégration de l'Ukraine à l'UE, l'attribution de plusieurs milliards d'euros de fonds au renforcement des capacités de gouvernance constitue un investissement.

Cette nouvelle facilité, comme toutes les dépenses de l'UE, dépend de l'approbation des États membres. Or, si ces derniers ont manifesté leur volonté de contribuer financièrement au soutien européen de l'Ukraine, ils ont aussi désapprouvé d'autres projets de financement imprévus entraînant des coupes budgétaires ou des financements additionnels. Le spectre d'un financement insuffisant plane donc toujours sur la reconstruction de l'Ukraine.

Si l'UE veut financer la reconstruction sans substantiellement réduire ses dépenses dans d'autres domaines, elle devra trouver des sources de revenus supplémentaires. Des réflexions en ce sens sont en cours. Récemment réunis au Portugal, les ministres chargés des Affaires européennes d'Allemagne, de France et du Portugal ont exprimé leur soutien à la création de nouveaux revenus pour l'UE afin de tenir les engagements envers l'Ukraine. À condition que ces actions portent leurs fruits, l'implication de l'UE dans la reconstruction du pays pourrait s'accompagner d'un renforcement du pouvoir communautaire, poussant l'Union un cran plus loin sur le chemin de l'aide à la consolidation d'un État (*state building*). Si elles échouent et que les efforts de reconstruction restent vains, faute de moyens financiers, l'Union héritera d'une réputation durable de ne pas tenir ses promesses, sans parler de la déception et du potentiel retour de bâton en Ukraine.

■ RÉFÉRENCES

→ Foy H., «EU's €86bn Budget Battle Casts Shadow over Ukraine Funding», *Financial Times*, 29 août 2023.

→ Hanke Vela J., «France, Germany, Portugal Pitch EU Levies and Ukraine «Marshall plan»», *Politico*, 31 août 2023.

→ Kelemen R. D., McNamara K. R., «Russia's Invasion of Ukraine is Remaking Europe», *Washington Post*, 28 février 2022.

→ Kelemen R. D., McNamara K. R., «State-building and the European Union. Markets, War, and Europe's Uneven Political Development», *Comparative Political Studies*, 55 (6), 2022, p. 963-991.

→ Mertens D., Thiemann M., «Building a Hidden Investment State? The European Investment Bank, National Development Banks and European Economic Governance», *Journal of European Public Policy*, 26 (1), p. 23-43.

→ Mertens D., Thiemann M., Volberding P. (eds), *The Reinvention of Development Banking in the European Union. Industrial Policy in the Single Market and the Emergence of a Field*, Oxford, Oxford University Press, 2021.