

## Policy Brief

# Gagner la paix en Ukraine

## Encourager les investissements privés dans la reconstruction de l'Ukraine

14 juillet 2023

#Ukraine

#Reconstruction

#FinancementEuropéen

Sascha E. Ostanina, Policy Fellow

La reconstruction de l'Ukraine à l'issue de la guerre représente une tâche colossale. Sa réussite dépendra, entre autres, de la capacité de l'Ukraine à attirer le soutien du secteur privé dans ses projets de reconstruction. Pour renforcer l'attrait du pays en matière d'investissements, la Commission européenne a présenté une proposition de financement pour l'Ukraine d'un montant de 50 milliards d'euros pour la période 2024-2027. Cette initiative sera-t-elle suffisante pour valoriser le potentiel de l'Ukraine en matière d'investissement ? Dans cette note d'orientation politique, Sascha Ostanina présente les mesures d'incitation à l'investissement proposées par l'UE pour l'Ukraine et analyse les lacunes de l'approche actuelle. Pour affiner ses dispositifs d'assistance, l'UE doit aider l'Ukraine à mettre en place des dispositifs d'assurance, à développer des dispositifs de financement pour les PME de tous les secteurs et à faire de l'accès de l'Ukraine au marché unique de l'UE une priorité. La mise en place de ces dispositifs pourrait non seulement mobiliser des investissements privés pour la reconstruction du pays, mais aussi faciliter l'adhésion de l'Ukraine à l'UE.

L'Ukraine et l'Union européenne sont prêtes à prendre un bon départ pour reconstruire l'économie et les infrastructures ukrainiennes dévastées par l'invasion. Lors de la conférence pour la reconstruction de l'Ukraine qui s'est tenue à Londres en juin dernier, l'Ukraine a présenté une feuille de route qui a permis de [trouver un équilibre entre les besoins de reconstruction du pays et les capacités de financement de l'Occident](#). De son côté, la Commission européenne a présenté [une proposition visant à engager 50 milliards d'euros sous forme de subventions et de prêts](#) pour le redressement et la reconstruction de l'Ukraine d'ici 2027. Dans le même temps, l'UE s'est associée à deux autres initiatives visant à attirer des capitaux privés dans ce pays déchiré par la guerre.

Ces nouvelles mesures d'aide à l'Ukraine montrent qu'il est entendu que les fonds publics ne suffiront pas, à eux seuls, à reconstruire l'Ukraine. Selon

la Banque mondiale, l'Ukraine a besoin de 383 milliards d'euros pour la reconstruction et le redressement afin de réparer les dommages causés au cours de la seule première année de l'invasion russe. Cette somme ne tient pas compte de la destruction du barrage de Nova Kakhovka au début du mois de juin. Seul un quart de cette somme est demandé aux secteurs traditionnellement financés par les fonds publics, tels que la [reconstruction des bâtiments publics et le déminage](#). Le reste serait pris en charge par le secteur privé. Lors de la conférence de Londres, [400 entreprises internationales se sont engagées à soutenir](#) la reconstruction de l'économie ukrainienne. Cependant, seules quelques entreprises ont jusqu'à présent [osé se lancer](#).

La poursuite de la guerre en Ukraine par la Russie dissuade effectivement les investisseurs privés, mais ce terrible événement n'explique pas tous les obstacles à l'investissement. L'UE peut, par conséquent, déjà aider l'Ukraine avec des mesures d'incitations à l'investissement, sans attendre la fin de la guerre. Les initiatives récemment proposées par l'UE en faveur de l'Ukraine donnent un coup de pouce à moyen terme aux investisseurs et aux sociétés non financières pour qu'ils réévaluent – voire découvrent – le marché ukrainien. Mais pour transformer ces initiatives en une stratégie de soutien à l'investissement à long terme, l'UE doit adopter une approche moins frileuse. L'UE pourrait d'ores et déjà renforcer trois dispositifs spécifiques : les dispositifs de soutien au marché ukrainien de l'assurance, le financement des petites et moyennes entreprises (PME) et l'accès au marché unique de l'UE. Ces mesures pourraient aider l'Ukraine à favoriser les flux d'investissements étrangers et nationaux, en particulier dans les régions et les secteurs les plus durement touchés par la guerre.

### **Partie I. L'Ukraine a besoin d'une croissance annuelle du PIB de 14 % pendant cinq ans pour se reconstruire**

L'Ukraine a besoin de 383 milliards d'euros rien que pour se remettre des dégâts causés à ses infrastructures et à son économie au cours de la première année de l'invasion russe (sans compter les pertes causées par la destruction du barrage de Nova Kakhovka). Selon la Banque mondiale, les coûts [d'un programme national de reconstruction sur dix ans](#) dépasseront de près de trois fois le PIB de l'Ukraine en 2022. Selon les calculs de la BERD, la reconstruction de l'Ukraine nécessitera une [croissance soutenue du PIB de 14 %](#) pendant les cinq années suivant le conflit. Si ces chiffres restent trop abstraits, il suffit de regarder [cette vidéo aérienne](#) de la ville détruite de Bakhmut, qui abritait 80 000 habitants, les plus grands gisements de sel de roche du pays et une exploitation viticole.

#### ***Des destructions à l'échelle de tout le pays***

L'invasion russe a paralysé tous les secteurs de l'économie ukrainienne, mais quatre secteurs ont été plus durement touchés : le logement, les transports, l'énergie et les infrastructures (voir tableau 1). Leur destruction est devenue le premier objectif militaire de la Russie durant l'été 2022. Faute de pouvoir s'implanter dans les territoires ukrainiens occupés, l'armée russe est passée à des frappes délibérées de drones, d'avions et de missiles à longue portée sur des infrastructures essentielles et civiles.

**Tableau 1 - Évaluation des besoins sectoriels en matière de redressement et de reconstruction**  
 (Extraits des rapports de la [Banque mondiale](#) et de la [Kyiv School of Economics](#) sur les quatre secteurs les plus endommagés)

Secteur	Régions les plus touchées	Estimation des dommages directs, en milliards d'euros	Part des dommages directs estimés par type de bien, en %.	Estimation des pertes financières sectorielles, en milliards d'euros	Coûts de redressement et de reconstruction prévus, 2023-26, en milliards d'euros	Coûts de redressement et de reconstruction prévus, 2026-33, en milliards d'euros	Coûts de reconstruction et de redressement, %.
Logement	Donetsk, Kharkiv, Kyiv, Luhansk, Mykolaiv	45-49	38	16	29	33	17
Transport	Donetsk, Kherson, Luhansk, Zaporizhzhia, Kyiv	33	26	29	13	71	22
Énergie	Donetsk, Zaporizhzhia, Kharkiv, Sumy, Luhansk	7-10	8	25	5	37	11
Agriculture	Luhansk, Kharkiv, Kherson, Zaporizhzhia, Vinnytsia	8	6	28	9	18	7

**Le logement.** Au cours de la première année de l'invasion russe, le secteur du logement ukrainien a perdu, partiellement ou totalement, environ 8 à 9 % de son parc immobilier. Ces 1,3 million de bâtiments abritaient 3,2 millions de personnes. Cela correspond à la [quasi-totalité de la population de Berlin \(3,4 millions\)](#) ou à celle de [Paris \(2,2 millions\) et de Marseille \(plus de 850 000\)](#) réunies. Près de 90 % de ces logements sont des maisons de particuliers, et plus d'un tiers d'entre eux sont trop endommagés pour être réparés.

**Transport.** À partir de l'été 2022, les attaques de missiles et de drones russes ont visé deux types de moyens de transport en Ukraine. D'une part, les moyens situés dans les territoires de la ligne de front qui font l'objet de combats de position dans les régions de Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhia, Kherson et Kharkiv. D'autre part, les infrastructures logistiques extrêmement importantes, utilisées pour approvisionner les territoires de la ligne de front, telles que les aéroports, les aérodromes, les voies ferrées et les autoroutes, les ports maritimes et fluviaux.

**L'énergie.** Le secteur de l'approvisionnement énergétique de l'Ukraine représentait [7 à 8 % du PIB du pays](#) avant la guerre. Depuis 2022, la Russie a détruit ou gravement endommagé 40 % des infrastructures de distribution d'électricité, ainsi qu'une grande partie des capacités de production énergétique du pays. L'Ukraine a perdu toutes ses centrales au charbon et hydroélectriques, 13 centrales de production combinées de chaleur et d'électricité et deux tiers de son [infrastructure en matière d'énergie renouvelable](#).

Les forces armées russes ont également [pris le contrôle de la centrale nucléaire de Zaporizhzhia](#), la plus grande centrale nucléaire en activité en Europe, qui génère environ 20 % de l'électricité ukrainienne, et de [quatre centrales à charbon](#). Ainsi, quelque 12 millions

de ménages ukrainiens ont perdu l'accès à l'électricité, à l'eau, au gaz et au chauffage, ou ont connu des pénuries pendant la saison de chauffage 2022-2023. En moyenne, les Ukrainiens ont connu [cinq semaines cumulées](#) sans électricité entre octobre et décembre 2022.

**Agriculture.** Le secteur agricole ukrainien a subi de lourdes pertes économiques. Avant l'invasion, ce secteur représentait [10 % du PIB du pays](#), employait 14 % de la population active et générait plus de 40 % des exportations. En 2019-2020, l'Ukraine a exporté [57 millions de tonnes de céréales](#), soit 16 % des exportations mondiales de céréales. L'invasion de la Russie a perturbé les récoltes de blé semées en 2020-2022 et les [récoltes prévues dans les années à venir](#). Le redressement de l'agriculture ukrainienne est également entravé par les graves dommages subis au niveau des infrastructures portuaires, des installations de stockage et de l'industrie des engrais.

## **Partie II. Quels sont les obstacles aux investissements directs étrangers et nationaux en Ukraine ?**

La vision sur le long terme de l'Ukraine est évidente : transformer un pays conçu par l'Union soviétique et dévasté par la Russie en une véritable plaque tournante de la transformation verte et numérique en Europe. En définitive, l'Ukraine a déjà [identifié des secteurs clés](#) pour attirer les investissements : [infrastructures de transport, production industrielle de masse, agriculture à haute valeur ajoutée, projets informatiques émergents, énergie hydrogène et autres ENR, véhicules électriques, infrastructures numériques](#). Cependant, cette transformation représentera une tâche colossale pour deux raisons : l'Ukraine doit d'abord assurer sa sécurité et son intégrité territoriale, puis connaître un développement économique fulgurant.

Impossible d'éviter ce sujet : l'Ukraine a besoin d'un arrêt durable des combats pour attirer les investissements privés qui soutiendront sa reconstruction. En d'autres termes, il est essentiel que l'Ukraine atteigne d'abord un niveau élémentaire de sécurité humaine, ou une [paix négative](#) qui correspond à « l'absence de violence ou la peur de la violence ». Ensuite, l'Ukraine pourra commencer à travailler à l'instauration d'une [paix positive](#) qui se traduit par « de meilleurs résultats économiques, des mesures de bien-être, des niveaux d'inclusion et des performances environnementales ». Actuellement, la reconstruction de l'Ukraine après la guerre n'a statistiquement qu'un taux de réussite de 20 %. Selon la BERD, [seule une économie sur cinq](#) émergeant d'un conflit armé a bénéficié d'au moins 25 ans de paix durable. Par conséquent, seule une minorité de pays ont réussi à mener à bien la reconstruction d'après-guerre. De plus, même si les forces armées russes se retirent de tous les territoires ukrainiens, les risques d'attaques à grande distance de la part de la Russie subsisteront. Depuis février 2022, des bombardiers à longue portée, des produits d'artillerie, des missiles et des drones russes ont frappé des infrastructures essentielles et des zones d'habitation dans 25 des 27 régions ukrainiennes. Les capacités limitées de défense aérienne de l'Ukraine ne peuvent protéger efficacement que la capitale, Kyiv, et quelques infrastructures d'importance stratégique dans le pays. Pour mettre toutes les chances de son côté dans la reconstruction après le conflit, l'Ukraine a besoin de garanties de sécurité claires et sans équivoque, qui engageront tous ses alliés occidentaux à aider les forces ukrainiennes à repousser les attaques militaires russes.

La seconde partie de l'équation de la reconstruction est la capacité de l'Ukraine à stimuler son développement économique, institutionnel et humain. Sur la période 2016-2021, les flux d'IDE ont représenté [3,3 % du PIB de l'Ukraine](#), soit un niveau à peu près équivalent à celui de la Pologne (3,5 %), de la Bulgarie (3,3 %) et de la Roumanie (2,9 %), toutes trois membres de l'UE. Selon la BERD, l'Ukraine devra augmenter ses taux d'investissement par rapport au PIB [d'une moyenne de 16 % pour la période 2016-2021 à 30-35 %](#) pour atteindre

20 % du PIB, soit 47 milliards d'euros (aux prix de 2023) par an. En termes de chiffres réels, on estime que l'Ukraine a besoin de [170 milliards d'euros d'investissements étrangers directs et de 325 milliards d'euros d'investissements privés nationaux](#) pour financer une phase de reconstruction de 15 ans.

Qu'est-ce qui empêche l'Ukraine d'attirer des investissements étrangers et nationaux en vue de sa reconstruction ? Ce document ne cherche pas à analyser des processus sur le long terme, tels que la garantie de la sécurité militaire de l'Ukraine ou ses réformes institutionnelles alignées sur l'UE. Il se concentre plutôt sur les incitations économiques pour aider l'Ukraine à atténuer les inconvénients du marché existant, tout en travaillant à la réalisation de ces objectifs à plus long terme. Dans cette optique, il existe trois principaux obstacles au marché : une pénurie d'offres de (ré)assurance de partage des risques, un accès limité aux dispositifs de financement des PME et un accès au marché unique de l'UE qui reste incertain.

### ***Un marché de la (ré)assurance fortement perturbé en Ukraine***

Un marché de l'assurance durable est une condition préalable à la conception et à la réussite d'un programme de reconstruction à long terme. Le marché de l'assurance [encourage la planification à long terme et l'innovation](#) en répartissant les risques dans le temps par le biais du transfert ou de la mise en commun. De plus, l'assurance contribue à la [disponibilité du financement](#) et réduit le besoin de procédures d'assainissement de prêts et de faillite. Les compagnies de réassurance renforcent encore cette stabilité du marché en protégeant les compagnies d'assurance contre les sinistres majeurs.

Le marché ukrainien de l'assurance n'est actuellement pas en mesure de remplir ces fonctions. Même avant l'invasion, le pays était à la traîne par rapport à l'Europe en termes de densité d'assurance. En 2015, les polices d'assurance ne couvraient que 10 à 15 % des risques en Ukraine. À titre de comparaison, les pays les plus développés affichent [un taux de densité d'assurance de 90 à 95 %](#). Dans ces conditions, il est logique que l'Ukraine ait suscité peu d'intérêt de la part des sociétés de réassurance.

Les conditions du marché de l'assurance en Ukraine ont commencé à se dégrader en 2014. Après l'annexion de la Crimée par la Russie et le début du conflit dans le Donbas, la [plupart des 20 plus grands assureurs privés internationaux](#) ont cessé de fournir une protection. L'invasion russe de 2022 les a contraints à adopter de nouvelles mesures d'aversion au risque. Les assureurs [ont cessé de couvrir les biens en Ukraine](#) en vertu de clauses dérogatoires relatives à la guerre. Les sociétés de réassurance ont simplement [imposé un moratoire général](#) : l'Ukraine a perdu 12 des 13 principales compagnies d'assurance de navires et fournisseurs d'assurance aérienne. Les compagnies d'assurance du pays ont principalement survécu grâce à leur solvabilité, à leur liquidité et à leur flexibilité en matière de couverture d'assurance.

Depuis le début de l'invasion, les compagnies d'assurance n'ont lancé qu'un seul produit d'assurance couvrant la période de guerre en Ukraine : un dispositif de partage des risques, le Black Sea Grain Deal. Au cours de l'été 2022, les Nations unies et la Turquie ont négocié le rétablissement partiel des exportations de céréales de l'Ukraine depuis ses ports de la mer Noire, encore bloqués par la Russie. Le [paquet d'assurance de 46 millions d'euros de l'accord](#) a été fourni par trois assureurs internationaux : Marsh a négocié l'accord, Ascot sert de principal souscripteur et Lloyd utilise leurs systèmes de licence pour permettre le partage des risques.

Pour compenser les inconvénients évidents du marché ukrainien de l'assurance, le [Royaume-Uni](#), [l'Allemagne](#) et la [France](#) sont en train de concevoir des [dispositifs d'assurance contre la guerre](#). S'ils sont approuvés, ces dispositifs viendront compléter les systèmes de garantie des investissements fragmentaires que les États membres de l'UE utilisent pour protéger les entreprises travaillant en Ukraine ou avec l'Ukraine. L'agence polonaise de crédit à l'exportation KUKI, par exemple, [assure les créances dans le cadre de contrats d'exportation](#) avec des acheteurs ukrainiens. L'agence française [Banque Bpifrance Assurance Export](#) a fourni [des garanties d'État](#) concernant la fourniture de semences et de produits fabriqués localement et destinés à la réparation des infrastructures ukrainiennes. L'Allemagne soutient [11 projets d'investissement, d'une valeur de 221 millions d'euros](#), en Ukraine, et 21 autres demandes sont en cours d'examen. Cette approche bilatérale et fragmentaire ne peut toutefois pas remplacer un marché de l'assurance complet.

### ***Inadéquation entre l'offre et la demande d'outils de financement pour les PME***

Avant l'invasion russe de 2022, les PME ukrainiennes représentaient [99,9 %](#) de l'ensemble des entreprises. Les PME employaient plus de 7,4 millions de personnes, soit 82 % de la main-d'œuvre, et représentaient 65 % des ventes de biens, des travaux, des services et de la valeur ajoutée. Malgré leur importance économique, les PME ukrainiennes ont tendance à ne planifier leurs investissements qu'à court terme. Les entreprises ont choisi de financer les investissements avec l'épargne nationale en raison des réglementations [rigides du secteur bancaire](#), des [restrictions sur les devises](#) étrangères et de la disponibilité très rare de [capital privé et de capital-risque](#). Par conséquent, le déficit de financement entre la demande et l'offre de financement des PME [est passé de 9,3 milliards d'euros à 10,3 milliards d'euros entre 2016 et 2021](#).

Il est intéressant de noter que ce déficit financier s'est accumulé alors que l'UE augmentait délibérément les projets de financement des PME en Ukraine. Cette situation s'explique probablement par le manque d'efficacité des campagnes de sensibilisation de l'UE. Une étude réalisée en 2018 a révélé qu'environ 30 % des PME ukrainiennes [ne connaissaient pas les programmes de soutien](#) à leur développement. Ces résultats ont été avérés même dans les régions ukrainiennes occidentales, les plus orientées vers l'UE. Une enquête à petite échelle sur les PME dans le district de Lviv, à la frontière de la Pologne, a également révélé que 46 % des entreprises n'avaient jamais eu recours à un financement externe. Deux explications principales ont été avancées : les personnes interrogées ne connaissaient pas les programmes de soutien financier [ou s'en méfiaient](#), préférant compter sur leurs propres fonds ou sur des prêts bancaires à long terme.

La guerre à grande échelle menée par la Russie a épuisé l'épargne des entreprises du pays et réduit la disponibilité des prêts bancaires et des fonds propres pour les entreprises. En réponse à l'invasion, la banque centrale ukrainienne a porté le taux d'intérêt directeur à 25 % et l'a maintenu à ce niveau. En conséquence, la plus grande banque publique du pays, PrivatBank, a enregistré une baisse de la part des prêts à l'investissement, qui est passée de 40 % avant la guerre à 17 % en 2022. À l'heure actuelle, les [taux d'intérêt pour les prêts aux entreprises](#) libellés dans la monnaie nationale, la hryvnia, s'élèvent à environ 20 % et, en devises étrangères, à 8-9 %. Ces dernières [ne sont pratiquement pas disponibles pour les PME ukrainiennes](#) en raison [des pertes de valeur répétées de la monnaie](#). Il est compréhensible que 59 % des entreprises ukrainiennes considèrent que les prêts sont inaccessibles ou à peine accessibles, et que 31 % des personnes interrogées hésitent même à envisager un prêt.

Pour combler le déficit de financement des PME, l'UE devra également tenir compte du fait que le paysage commercial de l'Ukraine a été déformé par la guerre. L'invasion russe a effectivement interrompu les activités commerciales dans l'est de l'Ukraine : en mars 2022, [seules 13 % des PME étaient encore en activité](#) et 42 % d'entre elles étaient totalement à l'arrêt. Certaines de ces entreprises ont décidé de s'installer dans des régions plus sûres. Au cours de l'été 2022, plus de 200 entreprises ont quitté l'est pour le centre et l'ouest de l'Ukraine ; [800 autres entreprises ont demandé](#) une aide gouvernementale pour se réinstaller. En raison de ces délocalisations forcées, les entreprises ukrainiennes ont dû remanier leurs réseaux d'approvisionnement et de logistique, voire changer complètement le profil de leurs activités commerciales. Par conséquent, la baisse moyenne de la valeur des marchandises exportées s'est élevée à plus de 60 %, ce qui a entraîné [une diminution des revenus des entreprises de près de 80 %](#). Les délocalisations d'entreprises en temps de guerre risquent de biaiser les processus de redressement et de reconstruction régionaux, en accentuant les disparités financières entre l'est et l'ouest de l'Ukraine.

### ***Un accès incertain au marché unique de l'UE***

L'UE et l'Ukraine avaient commencé à appliquer, de manière provisoire, [un accord de libre-échange complet et approfondi \(ALECA\)](#) en 2016. L'accord a fait baisser la plupart des droits de douane pour le commerce des marchandises et a simplifié les procédures administratives. Toutefois, l'UE [a maintenu des droits de douane et des quotas tarifaires](#) pour un certain nombre de [produits industriels et agricoles](#), tels que certaines denrées alimentaires, des véhicules, des articles en cuivre et en aluminium, des engrais et des équipements électriques. Par ailleurs, des mesures non tarifaires comme les obstacles techniques au commerce et les mesures (phyto)sanitaires sont toujours en vigueur, affectant de [4 à 17 % des exportations de l'Ukraine](#) vers l'UE.

En raison de l'invasion russe de 2022, l'UE a provisoirement libéralisé tous ses échanges commerciaux avec l'Ukraine en juin 2022. L'Union a suspendu les droits d'importation, les quotas et les mesures de protection commerciale afin de compenser les flux commerciaux venant d'Ukraine qui étaient bloqués par la guerre. En 2023, ce [régime commercial préférentiel](#), ainsi que la [libéralisation du transport de marchandises par les compagnies ukrainiennes](#), ont été prolongés jusqu'en juin 2024. Cette prolongation limitée ne va pas dans le sens des intentions de l'UE de s'engager dans la reconstruction de l'Ukraine, et ne permet pas non plus aux investisseurs ukrainiens de planifier à long terme. De plus, ce régime commercial préférentiel est désormais accompagné d'une mise en garde : des restrictions à l'importation ont été réintroduites concernant certaines céréales et semences. Cinq États membres de l'UE situés « en première ligne », à savoir la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie, la Bulgarie et la Roumanie, ont [fait pression avec succès pour obtenir ces restrictions](#). L'agriculture de l'Ukraine, l'un des secteurs clés de son activité économique, aurait perturbé les activités économiques de ses pays et aggravé leurs problèmes logistiques.

L'introduction de restrictions commerciales crée un dangereux précédent pour la période de reconstruction. Les investisseurs, en particulier dans les secteurs qui souffrent encore de restrictions à l'exportation dans le cadre de l'accord de libre-échange actuel, doivent être certains que l'accès au marché de l'UE sera garanti. Les travaux existants confirment ce besoin de stabilité à long terme. Les études indiquent que l'adhésion d'un pays au marché unique de l'UE a [le deuxième impact positif le plus important sur les entrées d'IDE](#), après l'adhésion à l'UE elle-même qui entraîne une augmentation de 60 % des investissements.

### Partie III. L'UE est passée de l'aide d'urgence à la planification à moyen terme

Depuis le début de l'invasion, l'aide de l'UE à l'Ukraine s'est élevée à 72,3 milliards d'euros. Sur ce montant, 38 milliards d'euros, presque exclusivement sous forme de prêts, ont soutenu le redressement économique de l'Ukraine ; 17,3 milliards d'euros ont été consacrés à l'aide militaire et humanitaire ; et 17 milliards d'euros ont servi à aider les États membres de l'UE à faire face à l'afflux de réfugiés ukrainiens. À titre de comparaison, voici les engagements des États membres de l'UE en matière de subventions énergétiques en 2022 : Allemagne - 264 milliards d'euros ; Italie - 80 milliards d'euros ; France - 50 milliards d'euros ; Pays-Bas - environ 40 milliards d'euros.

#### *Premières conceptions des mesures de soutien à la reconstruction à moyen terme de l'UE*

En juin 2023, la Commission européenne a présenté sa première proposition de financement visant à répondre aux besoins de reconstruction à court et moyen terme de l'Ukraine. La facilité pour l'Ukraine prévoit l'allocation progressive de 50 milliards d'euros sous forme de prêts et de subventions entre 2024 et 2027. Cet instrument de soutien s'articule autour de trois piliers :

- Pilier I - soutien financier pour assurer la durabilité financière de l'Ukraine en échange de réformes alignées sur le processus d'adhésion à l'UE
- Pilier II - un cadre d'investissement spécifique à l'Ukraine pour attirer et mobiliser les investissements publics et privés destinés à la reconstruction de l'Ukraine.
- Pilier III - Assistance technique et autres mesures de soutien

La facilité pour l'Ukraine, proposée par l'UE, suit l'exemple de la facilité de redressement et de résilience de NextGenEU. Elle prévoit que les autorités ukrainiennes élaborent un plan de réforme, de redressement et de reconstruction du pays aligné sur l'UE, sous réserve de l'évaluation et de l'adoption de ce plan par l'UE. Le pilier II de cette facilité, le cadre d'investissement en faveur de l'Ukraine, devrait également mentionner les projets de redressement et de reconstruction qui faciliteront la réalisation de ce plan. Cette section reflétera probablement les priorités identifiées dans le fonds de développement de l'Ukraine récemment proposé. Ce fonds vise à attirer des capitaux dans cinq secteurs clés : l'énergie, les infrastructures, l'agriculture, la fabrication et les technologies de l'information. Si la proposition de la Commission est approuvée, l'UE commencera à allouer des fonds à l'Ukraine dès l'année prochaine.

Entre-temps, l'UE a combiné deux autres instruments pour mobiliser des capitaux privés en faveur de l'Ukraine. La Banque européenne d'investissement (BEI), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Société financière internationale (SFI) ont signé un accord de 800 millions d'euros pour financer le redressement de l'économie, de l'énergie et des infrastructures urbaines de l'Ukraine. Plus de 355 millions d'euros soutiendront les PME ukrainiennes sous forme de prêts et de garanties. Par ailleurs, la BERD et la Commission européenne, entre autres acteurs, ont convenu d'« explorer la possibilité » de mettre en place une facilité de garantie pour le redressement de l'Ukraine. Si celle-ci voit le jour, elle s'efforcera de faciliter l'accès à l'assurance contre les risques de guerre pour les entreprises ukrainiennes et internationales, en se concentrant d'abord sur le commerce et le transport maritime international.

#### *Les lacunes des propositions de mesures d'incitation à l'investissement*

Ces propositions marquent un changement important dans la politique de l'UE à l'égard de l'Ukraine : il s'agit de passer d'une aide d'urgence à court terme à la mise en place d'un

cadre de redressement à moyen terme du pays. Cependant, cela ne suffit pas à poser les bases d'une véritable stratégie d'incitation à l'investissement à long terme de la part de l'UE. Pour ce faire, l'UE devrait adopter une approche moins frileuse et renforcer ses dispositifs d'assistance en faveur du marché de l'assurance, des petites et moyennes entreprises (PME) et de l'accès au marché unique de l'Ukraine.

### ***Mettre en place des dispositifs d'assurance au-delà des risques de guerre et du commerce***

Le facilité de garantie du redressement de l'Ukraine est à ce jour la plus grande tentative de mise en place d'un régime d'assurance impliquant plusieurs acteurs et visant à protéger tout un secteur de l'économie ukrainienne, à savoir le commerce. Cependant, tant qu'elle n'est pas opérationnelle, cette mesure a peu de chances d'encourager les investissements en Ukraine, du fait de l'absence de détails sur la protection de l'assurance mais aussi d'un échéancier. Un dispositif d'assurance réalisé sur mesure pour l'Ukraine a également besoin d'une institution internationale pour piloter les actions et garantir une forme de responsabilité.

Concrètement, l'UE et ses institutions devraient participer à la mise en place et à la gestion d'un tel dispositif d'assurance à destination des investisseurs étrangers et nationaux en Ukraine. Les dispositifs d'assurance soutenus par l'UE en faveur de l'Ukraine devraient également s'étendre au-delà de l'accent mis sur la protection du commerce en temps de guerre. Au cours des 15 prochaines années, les [quatre cinquièmes des 500 milliards d'euros d'investissements étrangers et nationaux de l'Ukraine](#) auront besoin d'une assurance sur les investissements. L'Ukraine a donc besoin de deux types de dispositifs de (ré)assurance pour attirer les investissements : pour les projets phares dans les secteurs économiquement prioritaires, tels que l'agriculture ou les infrastructures, ainsi que pour des contrats d'assurance « de poche » destinés aux PME ukrainiennes, en particulier celles qui travaillent dans les régions orientales.

Une facilité d'assurance pour l'Ukraine devrait également être conçue dès le départ pour couvrir, en plus de la guerre, les risques de violence politique et de terrorisme. Leur exclusion limitera les dispositifs de protection proposés strictement aux invasions, révolutions et coups d'État militaires. Cependant, le fait que la Russie s'implique militairement dans le conflit ukrainien du Donbas en 2014-2022 démontre la nécessité de polices d'assurance orientées vers la violence politique. S'il est conçu sous un format plus large, la facilité d'assurance signalera aux investisseurs que, même si la Russie suspend officiellement son « opération militaire spéciale » et poursuit son implication dans des conflits localisés comme celui du Donbas en Ukraine, leurs biens et leur personnel seront toujours protégés. Et cela sans que les institutions de l'UE n'aient à mener des négociations supplémentaires fastidieuses.

### ***Développer des dispositifs sectoriels de financement des PME***

Les objectifs du pilier II de la facilité pour l'Ukraine sont clairs : créer un cadre d'investissement pour l'Ukraine afin d'attirer des investissements pour la reconstruction du pays. Néanmoins, la proposition n'est pas encore claire concernant le format de l'aide ou ses avantages financiers, car l'UE attend que l'Ukraine conçoive son plan de redressement. À l'heure actuelle, la seule aide garantie par l'UE aux PME ukrainiennes s'élève à 355 millions d'euros provenant du [dispositif de soutien](#) de la BEI, de la BERD et de la SFI. Cette aide est une bouée de sauvetage pour les entreprises ukrainiennes, mais elle ne leur permet pas de se projeter à moyen terme.

L'UE doit faire en sorte que le plan de relance de l'Ukraine, conçu conformément aux objectifs prévus dans la facilité pour l'Ukraine, soit fortement axé sur les PME. Il est important de leur accorder la priorité pour deux raisons principales. Premièrement, elles constituent la colonne vertébrale de l'économie du pays et représentent 99,9 % de la population totale des entreprises. Deuxièmement, les travaux existants montrent que la relation entre la taille de l'entreprise et sa propension au risque a une forme en U. Il existe deux types d'entreprises [prêtes à investir dans une région touchée par un conflit](#) : les grandes entreprises, intéressées par des projets d'investissement à l'échelle mondiale, et les petites entreprises moins bien établies.

Les mesures de soutien aux PME doivent renforcer la mise à disposition de fonds dans les industries qui apportent la plus grande valeur ajoutée à la production nationale dans son ensemble. En Ukraine, il s'agit des [secteurs de la vente au détail et des services, y compris la distribution, de l'industrie et de l'agriculture](#). Par ailleurs, ces entreprises sont généralement plus disposées à investir dans les pays en situation de post-conflit, tout comme les entreprises travaillant dans les [secteurs des télécommunications, de la construction et de l'exploitation minière](#). Les données publiques indiquent également que les secteurs économiques ukrainiens tels que le commerce, la production, la transformation, le transport et la logistique sont particulièrement demandeurs de prêts à l'heure actuelle. L'expérience de l'Ukraine dans la mise en œuvre de programmes de soutien aux PME, financés au [niveau national](#), ou par [différents États membres de l'UE](#), devrait être utilisée pour identifier les formats de soutien les plus appropriés pour le pilier II.

Les mesures d'aide à moyen et long terme doivent être clairement orientées vers les régions de l'est de l'Ukraine. Celles-ci ont subi les plus grands dommages de guerre et ont donc besoin d'un financement public plus important, et de mesures d'incitation à l'investissement privé plus généreuses. Par conséquent, les dispositifs de soutien aux PME de l'UE doivent soutenir la relocalisation, le redémarrage et la reconversion des entreprises dans ces régions. Dans la mesure où les combats militaires se poursuivent, il est peu probable que ces mesures, si elles sont lancées maintenant, aient des effets immédiats. Cependant, si l'UE conçoit sa facilité pour l'Ukraine sans donner la priorité à l'est de l'Ukraine, elle exclura ces régions des bénéfices d'un programme d'aide sur mesure de 50 milliards d'euros jusqu'en 2027, indépendamment de la sécurité sur le terrain. Cela accentuera encore la disparité financière entre l'est et l'ouest de l'Ukraine. Pour éviter cette situation, l'UE devrait dès à présent concevoir un dispositif d'ajustement de la facilité pour l'Ukraine, afin de pouvoir réviser celle-ci à tout moment entre 2024 et 2027.

Par ailleurs, tous les programmes destinés aux PME devraient être complétés par des campagnes de sensibilisation et d'assistance, par exemple pour le dépôt de demandes de financement. Ces mesures pourraient faire partie du pilier III de la facilité pour l'Ukraine et devraient être mises en œuvre aux niveaux régional et municipal afin de renforcer la [réforme de décentralisation](#) de l'Ukraine. Cela aidera également l'UE à [mieux intégrer les PME ukrainiennes](#) dans le marché unique de l'UE.

### ***Donner la priorité à l'accès de l'Ukraine au marché unique de l'UE***

Aucune des nouvelles initiatives de l'UE ne s'attaque à ce problème : l'Ukraine est censée devenir un pôle d'attraction pour les investissements étrangers sans avoir la garantie d'un accès total au marché unique de l'UE. En effet, l'UE limite l'horizon de planification des entreprises à un an au maximum, ou jusqu'en juin 2024, pour le régime commercial « entièrement » libéralisé avec l'Ukraine. Cela contredit l'engagement de l'UE d'aider l'Ukraine à se relever et à se reconstruire après la guerre.

Il n'existe qu'une seule solution durable : l'UE devrait suspendre à long terme tous les obstacles aux exportations de l'Ukraine vers l'UE. La libéralisation du régime commercial devrait également être complétée par un soutien institutionnel. Par exemple, le pilier III de la facilité pour l'Ukraine pourrait être utilisé pour mettre en place un réseau de suivi efficace à l'échelle nationale, afin d'aider l'Ukraine à améliorer ses capacités à réaliser les exigences du marché unique de l'UE. L'étape suivante vers l'adhésion au marché unique pourrait être l'acceptation de l'Ukraine au sein de [l'Association européenne de libre-échange \(AELE\)](#). Cette association comprend actuellement la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein (qui devrait l'approuver). Il convient de préciser que l'adhésion à l'AELE ne se substitue pas à l'adhésion à l'UE. Elle a pour but d'aider l'Ukraine à attirer des investissements privés pour sa reconstruction, tout en progressant parallèlement dans son projet d'adhésion à l'UE.

Gefördert durch:



Bundesministerium  
der Finanzen

Hertie School GmbH • Chairman of the Supervisory Board: Bernd Knobloch • Chairman of the Board of Trustees: Frank Mattern • Managing Director: Prof. Dr. Cornelia Woll, Dr. Axel Baisch • Registered Office: Berlin • Trade Register: Local Court, Berlin-Charlottenburg HRB 97018 B • Hertie School – founded and supported by the non-profit Hertie Foundation

Alexanderstraße 3  
D – 10117 Berlin  
Tel.: +49 (0)30 259219-107

Online: [delorscentre.eu](http://delorscentre.eu)  
E-Mail: [info@delorscentre.eu](mailto:info@delorscentre.eu)  
Twitter: [@delorsberlin](https://twitter.com/delorsberlin)