

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

– Audition, ouverte à la presse, de M. Pierre Heilbronn, envoyé spécial du président de la République française pour l'aide et la reconstruction de l'Ukraine 2

Mercredi

19 novembre 2025

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE 2025-2026

**Présidence
de M. Bruno Fuchs,
*Président***



La commission procède à l'audition, ouverte à la presse, de M. Pierre Heilbronn, envoyé spécial du président de la République française pour l'aide et la reconstruction de l'Ukraine.

La séance est ouverte à 10 h 30.

Présidence de M. Bruno Fuchs, président.

M. le président Bruno Fuchs. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Pierre Heilbronn, envoyé spécial du président de la République française pour l'aide et la reconstruction de l'Ukraine depuis le 6 mars 2023.

Monsieur l'envoyé spécial, votre audition coïncide avec la venue en France, ce lundi, du président Zelensky. Au cours de cette visite, de nombreuses décisions ont été annoncées tant sur le plan militaire, comme l'acquisition d'une centaine de Rafale, que sur celui de la coopération économique et industrielle. Vous nous parlerez notamment de l'accord conclu avec Alstom.

Vous vous êtes déjà exprimé devant notre commission le 18 septembre 2024. Compte tenu de l'évolution de la situation et du fait que vous êtes en fonction depuis bientôt trois ans, il nous a toutefois semblé opportun de vous entendre à nouveau, afin de dresser un bilan des actions que vous avez pu mener et de faire un point sur les derniers développements constatés sur le terrain.

Avec l'aide d'une équipe resserrée, votre mission consiste à accompagner la définition de la stratégie française en matière d'aide économique et de reconstruction de l'Ukraine à court, moyen et long terme. Elle s'inscrit dans le cadre des initiatives multilatérales lancées avec les banques de développement et les autres membres du G7 – réunis au sein de la plateforme de coordination des donateurs pour l'Ukraine, créée le 12 décembre 2022 – et contribue à affirmer le rôle de la France comme un acteur politique et stratégique de premier plan, capable de mobiliser l'Europe et ses partenaires pour soutenir un pays souverain.

Depuis votre prise de fonctions, vous vous êtes employé à définir la stratégie de soutien à l'Ukraine pour la partie française, en poursuivant un dialogue étroit avec nos partenaires américains, européens et ukrainiens.

Vous avez également organisé la coordination interministérielle pour le déploiement de l'effort français de soutien civil à l'Ukraine. La création d'un fonds d'aide civile destiné aux infrastructures critiques ukrainiennes, doté de 200 millions d'euros, est la traduction concrète de vos efforts en ce sens, de même que l'autorisation donnée à l'Agence française de développement (AFD) d'intervenir en Ukraine, avec une enveloppe de 400 millions d'euros de prêts et de 50 millions de dons jusqu'en 2027.

Enfin, vous vous êtes attaché à mobiliser et à accompagner les entreprises, les investisseurs, les collectivités territoriales, ainsi que la société civile, dans le soutien de l'économie et de la reconstruction ukrainiennes. L'objectif est de renforcer les liens économiques et industriels entre la France et l'Ukraine et de nouer des partenariats durables. Certains ont déjà été constitués. D'autres sont en cours ; vous pourrez nous apporter quelques précisions à ce sujet.

Évidemment, votre action s'inscrit dans le contexte de la guerre d'agression lancée par la Russie contre l'Ukraine depuis février 2022. La destruction massive des réseaux d'énergie et de transport, ainsi que des bâtiments publics, rend les enjeux humanitaires et économiques colossaux.

Les derniers développements sur le terrain montrent une dégradation croissante des infrastructures ukrainiennes, conséquence de l'intensification des frappes aériennes russes, notamment des attaques de drones.

Parallèlement, l'Ukraine reste fortement dépendante de l'aide macrofinancière européenne. Sans ce soutien, elle pourrait se retrouver à court de fonds dès la fin du premier trimestre de 2026. Selon les estimations du Fonds monétaire international (FMI), les besoins de financement du pays devraient atteindre 135 milliards d'euros pour la période 2026-2027.

Nous aimerions donc connaître votre analyse concernant la proposition de la Commission européenne de mobiliser les 140 milliards d'avoirs russes gelés auprès d'Euroclear pour mettre en place, dans l'attente des réparations financières russes, un système de garantie de prêts – notre collègue Mazaury a d'ailleurs déposé une proposition de loi en ce sens –, ainsi que concernant les options alternatives à ce mécanisme.

M. Pierre Heilbronn, envoyé spécial du président de la République française pour l'aide et la reconstruction de l'Ukraine. Cette semaine est historique à bien des égards. Elle marque, à l'occasion de la visite du président Zelensky à Paris lundi, l'aboutissement de nombreux projets de contrats et d'accords internationaux sur lesquels mon équipe et l'ensemble des services de l'État ont travaillé d'arrache-pied au cours des trois dernières années. Elle marque également le terme de ma mission. Je suis donc très heureux de pouvoir vous rendre compte des résultats que nous avons obtenus et, à titre plus personnel, de vous présenter les leçons que j'ai pu en tirer, y compris pour nous aider à identifier les axes à prioriser dans les prochains mois et les prochaines années.

Le principal objectif qui m'a été fixé était de concrétiser la priorité politique de soutien à l'Ukraine. Il m'était demandé de décliner une stratégie intégrée, qui fasse levier avec les outils internationaux et européens, et, dans une approche bilatérale, de fournir à tous les acteurs, qu'ils soient publics, privés, locaux ou nationaux, une boîte à outils permettant de réaliser cette ambition. J'ai beaucoup travaillé avec les pays du G7, les pays européens et tous les partenaires de l'Ukraine.

Depuis deux ans et demi, j'ai effectué près de soixante déplacements. J'étais dans une position un peu particulière au début, puisque j'ai été le premier envoyé spécial nommé au sein du G7 pour assurer une mission de coordination et d'impulsion. Aujourd'hui, ce club, dont je suis devenu le doyen, compte près de trente membres. Les enjeux et les défis à relever sont tels que de nombreux pays, notamment dans l'Union européenne, se sont dotés d'une fonction équivalente.

Je me suis rendu très souvent en Ukraine, à Kiev et dans l'ensemble du pays. J'y effectuerai mon quinzième déplacement la semaine prochaine. J'ai eu l'occasion de croiser certains d'entre vous, qui ont constaté la diversité des réalités, notamment régionales. La période est très difficile et douloureuse, mais elle se caractérise également par une vitalité et un esprit de résistance extraordinaires, dont on prend réellement conscience en rencontrant les personnes qui sont au cœur de ce drame et de cette lutte quotidienne.

Les objectifs qui m'ont été assignés sont relativement simples. Face à une situation inédite et à un enjeu historique, il s'agissait de développer une stratégie d'aide et de la décliner dans toutes ses dimensions, ainsi que de mobiliser l'ensemble des acteurs. Outre ces déplacements que j'évoquais en Ukraine, je suis allé à Washington, à Tokyo ou à Bruxelles pour échanger avec nos partenaires. Je me suis également rendu dans chacune de nos régions, pour rencontrer des chefs d'entreprise et des élus. Leur implication était essentielle pour déployer dans la durée un mécanisme de soutien qui soit politiquement soutenable pour la France.

J'insisterai sur trois messages. Premièrement, après trois ans de travail, nous disposons de l'ensemble des instruments permettant de répondre aux principaux défis du pays à court et à long terme, notamment en matière civile. Deuxièmement, nous avons enregistré des résultats visibles et reconnus par nos partenaires. Troisièmement, le contexte a évolué, en raison du retrait américain depuis l'élection du président Trump et son installation à la Maison Blanche mais également de l'absence de perspective de fin prochaine du conflit. Face à cette situation, avoir une approche plus intégrée constitue un impératif, surtout compte tenu des contraintes qui pèsent sur nos finances publiques. Nous devons poursuivre ce qui a été engagé, en utilisant au maximum le levier international et européen et sans perdre de vue nos intérêts à long terme.

Vous connaissez les instruments qui ont été mis en place. Certains d'entre eux étaient en cours d'élaboration lors de mon audition l'année dernière. Ils reposent sur des logiques différentes mais tous sont désormais opérationnels.

En 2022, nous avons dû répondre à l'urgence. Nous n'avions pas encore de boîte à outils. L'aide humanitaire a été déployée avec l'aide du Centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère des affaires étrangères et par l'intermédiaire de contributions aux différentes organisations des Nations unies présentes sur place. Nous avons également apporté notre garantie aux banques multilatérales de développement, parmi lesquelles la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), dont j'étais le vice-président avant de prendre les fonctions que j'occupe actuellement. Elles intervenaient déjà dans le pays depuis trente ans et ont pu proposer très rapidement une aide directe aux entreprises publiques, ce qui a permis aux trains de continuer à circuler et aux services publics de fonctionner. L'accès des acteurs économiques aux liquidités et aux prêts a également été préservé.

Nous avons ensuite essayé d'accompagner la projection des acteurs français et européens, ce qui s'est traduit par la mise en place de différents instruments que j'évoquerai brièvement.

Le mandat de l'Agence française de développement est, dans son volet financier, centré sur les prêts directs aux collectivités locales ukrainiennes. Dans une logique de complémentarité par rapport à d'autres acteurs internationaux, le dispositif ne s'adresse pas à l'État central. Il est doté de 450 millions d'euros sur trois ans et s'accompagne d'une assistance technique. Plus d'une dizaine d'experts interviennent en matière de respect de l'État de droit ou de lutte contre la corruption, en appui des ministères ou des instances clés. Nous sommes également très visibles dans le domaine de la santé. Nous avons cherché à capitaliser sur les coopérations inter-hospitalières entre institutions françaises et ukrainiennes.

Grâce aux compétences des services de l'État et des opérateurs, dont l'AFD, nous avons créé le fonds bilatéral d'aide et de soutien aux infrastructures critiques. Doté de

200 millions d'euros, c'est un instrument original qui constitue une première dans le monde du développement. Il permet de répondre aux besoins des Ukrainiens, tout en donnant à des petites et moyennes entreprises (PME) françaises la possibilité de développer des projets dans les secteurs de l'énergie, des transports, du déminage ou de la santé. Après la signature de l'accord, les décaissements ont lieu dans les dix-huit mois. Certaines entreprises ont ainsi pu créer de nombreux emplois en France. Cette activité nouvelle représente parfois jusqu'à 10 ou 15 % de leur chiffre d'affaires.

Dans le projet de loi de finances pour 2026, le gouvernement a proposé de modifier légèrement le fonctionnement de ce fonds. Il serait doté, pour l'année prochaine, de 70 millions d'euros, avec pour objectif d'atteindre 200 millions grâce à un effet de levier, en obtenant des cofinancements de la part d'autres bailleurs.

Beaucoup d'autres instruments ont été mis en place, comme l'assurance des risques de guerre, qui couvre tous les investissements dans des actifs en Ukraine à hauteur de 97,5 %. Ce dispositif, très important pour sécuriser les entreprises, est l'un des plus généreux des pays du G7.

Au niveau européen, de nombreux instruments ont également été créés, comme la Facilité pour l'Ukraine ou les 50 milliards d'euros de prêts ERA (*Extraordinary Revenue Acceleration*), assis sur les revenus des actifs de la Banque centrale de la Fédération de Russie.

J'ai contribué à la mise en place de certains dispositifs, dont le fonds européen de soutien à la reconstruction annoncée par Ursula von der Leyen. Il permettra notamment un accompagnement en capital des entreprises ukrainiennes et européennes. Il s'agit d'une initiative originale, à la hauteur de ce que d'autres pays ont proposé, en particulier outre-Atlantique, dans le cadre des négociations compliquées sur les minerais critiques. Proparco, la Banque européenne d'investissement (BEI) et d'autres opérateurs européens y participent, dans une logique de projection européenne et d'affirmation de notre rôle et de notre responsabilité en Ukraine.

Les résultats sont visibles et reconnus. Le fonds bilatéral a permis de déployer dix-neuf projets, impliquant dix-sept entreprises. Ils sont largement engagés, voire déjà mis en œuvre sur le terrain.

Xavier Niel a par ailleurs décidé d'investir près de 1,5 milliard d'euros, ce qui en fait l'investissement le plus important dans le pays depuis quinze ans. Accompagné par les banques multilatérales de développement, dont la BERD et la Société financière internationale (SFI) pour la Banque mondiale, ce projet, qui concerne des infrastructures critiques, revêt une portée symbolique. Il témoigne de la confiance dans l'avenir du pays.

L'accord conclu avec Alstom constitue un autre exemple intéressant. Il s'élève à 500 millions d'euros, financé par des fonds internationaux. Toutes les retombées seront pour la France, puisque l'ensemble des locomotives commandées seront produites à Belfort. Nous pourrions revenir sur tous ces sujets, ainsi que sur le travail mené avec les collectivités locales.

Nous avons la conviction – désormais partagée par de nombreux entrepreneurs – qu'aider l'Ukraine est une chance pour la France et pour l'Europe. Nous devons faire de ce pays un atout stratégique.

Les défis des prochains mois sont considérables, notamment s'agissant des besoins de financement de l'Ukraine. Nous devons y répondre au niveau européen, en faisant preuve à la fois de créativité et de responsabilité. Pour la France, l'enjeu est de maximiser le taux de retour, en particulier vis-à-vis du secteur de la défense. L'approche doit être beaucoup plus intégrée et mieux combiner les aspects financiers et industriels.

M. le président Bruno Fuchs. Vous avez évoqué à plusieurs reprises la notion d'approche intégrée, à la fois avec nos partenaires européens et entre acteurs français. Pourriez-vous nous apporter quelques précisions à ce sujet ?

Par ailleurs, que représentent les résultats obtenus face aux très importantes destructions liées à la guerre ? Quel est le bilan des actions qui ont été menées ?

M. Pierre Heilbronn. Nos ambitions en matière d'économie de guerre doivent se traduire de manière concrète pour les entreprises françaises, européennes et ukrainiennes, ce qui suppose d'aborder conjointement les sujets de défense et les sujets industriels. Or, traditionnellement, ce n'est pas à Bruxelles que de tels échanges ont lieu. De même, en France, le ministère des armées, le ministère des finances et le ministère des affaires étrangères doivent adopter une approche plus intégrée. Nous devons nous engager, avec nos amis ukrainiens, sur une feuille de route permettant de transformer les objectifs en résultats.

M. le président Bruno Fuchs. Devons-nous comprendre que, selon vous, les différents acteurs n'ont pas suffisamment travaillé ensemble ?

M. Pierre Heilbronn. Je le crois, en effet. L'augmentation de nos capacités de production reste en décalage avec l'ambition affichée d'être en économie de guerre. Nous sommes très loin de l'intégration de la base industrielle ukrainienne avec la base industrielle européenne et française. C'est pourtant un enjeu essentiel si nous ne voulons pas perdre la course de vitesse avec la Russie, qui est capable d'une montée en cadence très rapide.

Nous avons besoin d'une approche plus intégrée. Dans ce domaine, il est parfois plus facile de trouver des solutions à Bruxelles, où il n'y a pas des années d'historique institutionnel, plutôt qu'à Paris ou dans d'autres pays, qui ont une forte culture de défense.

S'agissant des résultats obtenus, ils sont visibles et ont contribué à la résistance de l'Ukraine. Si c'était votre question, les investissements financés depuis deux ou trois ans n'ont pas fait l'objet de destructions. Ils ont par exemple permis de renforcer les capacités des hôpitaux dans la pose de prothèses pour les personnes amputées. En matière énergétique, ils limitent les conséquences des attaques portées quotidiennement au réseau. Nous sommes également engagés dans une course de vitesse sur ce front-là.

M. le président Bruno Fuchs. Nous en venons aux questions des orateurs des groupes politiques.

Mme Nadège Abomangoli (LFI-NFP). Selon la quatrième évaluation conjointe rapide des dommages et des besoins, le coût de la reconstruction de l'Ukraine s'élèverait à 500 milliards d'euros sur dix ans. Ce chiffre reflète le caractère hautement destructeur et inhumain de la guerre subie par le peuple ukrainien. L'objectif de l'agresseur russe est de détruire l'ensemble des infrastructures ukrainiennes.

L'Ukraine paye un lourd tribut pour résister à l'agression de la Russie, effectuée en totale violation du droit international. Cette guerre expose d'ailleurs l'Ukraine et le monde à

un risque nucléaire que nous ne devons jamais écarter. Pour cette raison, nous avons déposé une résolution appelant au déploiement de casques bleus à proximité des centrales nucléaires ukrainiennes, afin d'éviter la survenue d'un incident pouvant conduire à une catastrophe.

Face aux destructions qui se poursuivent, le groupe des Insoumis veut à nouveau témoigner son soutien au peuple ukrainien et réitère sa volonté de parvenir à une solution négociée au bénéfice du pays agressé, qui devra être dédommagé. Notre rôle est d'aider l'Ukraine à obtenir un cessez-le-feu et des négociations respectueuses de ses aspirations à la paix, loin des pérégrinations trumpiennes qui défendent les seuls intérêts états-unis.

Pour être réelle et durable, la reconstruction de l'Ukraine nécessitera cependant une annulation de sa dette vis-à-vis de l'Union européenne et du FMI. Comment le pays pourrait-il redémarrer avec de tels handicaps, d'autant que l'aide publique au développement prend souvent la forme de prêts ?

Les négociations entre les États-Unis et l'Ukraine à propos des minerais représentent un risque pour la souveraineté du pays. Quelles sont les garanties exigées par la France pour s'assurer que celui-ci restera maître de son économie ? Les terres rares représentent désormais un enjeu fondamental dans les guerres commerciales et constituent un élément clé en matière d'indépendance stratégique.

M. Pierre Heilbronn. Les destructions russes ont été massives. Vous avez évoqué le chiffre de 500 milliards d'euros pour la reconstruction. La Banque mondiale a évalué les dommages directs à 176 milliards.

Le secteur de l'énergie a été visé de manière systématique, avec une ampleur inédite au cours des six derniers mois. La question du nucléaire est évidemment fondamentale. Après la destruction du sarcophage de la centrale de Tchernobyl, la France a d'ailleurs apporté une aide de 10 millions d'euros, par l'intermédiaire de la BERD, pour colmater la brèche et rétablir autant que possible la protection assurée par cette construction.

S'agissant du financement, l'Ukraine a fait l'objet d'une restructuration de sa dette, qui allège très fortement ce poids. Dans les dispositifs comme les prêts ERA, la charge des intérêts est supportée par le budget de l'Union européenne. Les marges de manœuvre sont désormais très limitées. Des discussions sont en cours pour un nouveau programme de soutien du FMI mais le pays n'a plus la capacité de souscrire des prêts classiques. Nous devons réfléchir aux modalités de notre aide pour les prochaines années. Elle ne pourra passer que par des prêts concessionnels ou des dons.

La question des minerais critiques est fondamentale. J'ai déjà évoqué la création du fonds européen, à laquelle nous avons beaucoup contribué. Notre rôle n'est pas de nous plaindre de ce que font les États-Unis mais de nous assurer que le traité qu'ils négocient respecte les règles auxquelles l'Ukraine devra se conformer pour rejoindre l'Union européenne. Nous avons donc veillé à ce qu'aucune disposition ne réserve l'exploitation de certaines ressources à des acteurs américains. Nous proposons par ailleurs un instrument permettant d'affirmer nos intérêts communs avec l'Ukraine et de faciliter la valorisation de ses ressources, en finançant notamment la réalisation d'une cartographie des réserves de minerais. Notre approche est très différente de celle des États-Unis. Elle repose sur une logique de partenariat, qui sera aussi une source d'autonomie stratégique et de souveraineté pour l'Union européenne.

M. Pierre Pribetich (SOC). Votre présence permet d'éclairer nos débats, à un moment où la guerre en Ukraine exige tant de lucidité, de détermination et de solidarité. La position du groupe Socialistes et apparentés est claire : nous considérons qu'aucune paix juste et durable ne peut se construire sans l'Ukraine et sans l'Europe. Nous souhaitons le rétablissement complet des frontières de 1991, ainsi que la fourniture d'un soutien et d'une aide militaire à la hauteur des besoins. Nous savons que cela implique de mobiliser un budget significatif, y compris pour consolider la base industrielle de défense et renforcer les capacités de défense aérienne de l'Ukraine.

Le retrait américain, dès l'arrivée de Donald Trump à la Maison Blanche, représente plusieurs défis majeurs pour la France et l'Europe, à qui il transfère une part importante de la responsabilité de la défense de l'Ukraine. Or l'indépendance européenne reste complexe, notamment en raison de la puissance de l'industrie de défense américaine, de notre dépendance à son égard et du besoin de mise en cohérence de l'appareil industriel européen.

Le président de la République a signé hier une lettre d'intention avec le président Zelensky. Celle-ci prévoit l'acquisition de capacités décisives à très court terme – drones, intercepteurs de drones ou bombes guidées –, de systèmes de défense antiaériens et d'une centaine de chasseurs Rafale sur dix ans, ainsi qu'une coproduction entre acteurs industriels français et ukrainiens.

Le financement sera le nerf de la guerre, surtout dans un contexte de contraintes budgétaires sans précédent. Même si la trajectoire de la loi de la programmation militaire a été revue, avec l'ajout de 6,7 milliards d'euros de crédits, n'est-il pas temps – comme vous l'aviez envisagé lors de votre audition l'année dernière – de mobiliser les avoirs russes gelés et d'approfondir la piste du prêt de réparation proposée par Ursula von der Leyen ? Les annonces faites hier pourraient ainsi dépasser l'exercice de communication et prendre la forme de véritables engagements.

M. Pierre Heilbronn. Je partage votre analyse sur les enjeux auxquels nous devons faire face et sur les défis liés au financement. Les engagements qui ont été pris cette semaine sont néanmoins très importants en matière de positionnement de la France, de préférence européenne et de coproduction avec les Ukrainiens, même s'il reste beaucoup à faire dans ce dernier domaine.

La question du financement est évidemment plus prégnante du fait du retrait américain. Alors que nous affirmons notre ambition de construire une Europe de la défense puissante et autonome, l'un des enjeux des discussions que nous aurons sur la mise en place de nouveaux instruments européens sera de veiller à ce qu'ils ne soient pas utilisés uniquement par des industriels américains.

Nous avons déjà déployé le programme européen pour l'industrie de la défense (EDIP) ou les prêts SAFE (*Security for Action for Europe* ou Sécurité pour l'action en Europe), qui pourront bénéficier à des projets de partenariat avec les Ukrainiens. Des propositions très ambitieuses prévoient également l'utilisation des avoirs gelés de la Banque centrale de la Fédération de Russie. Dans ce domaine, la Commission européenne envisage désormais trois options. La France a toujours été favorable à ce qu'elles soient explorées avec un esprit ouvert et constructif, qui permette d'obtenir des résultats rapides. L'objectif qui est en ligne de mire est le Conseil européen du mois prochain.

Deux éléments me semblent toutefois importants pour guider notre action. Tout d'abord, même si le retrait américain la place en première ligne, l'Europe ne doit pas être seule. J'ai passé beaucoup de temps à Tokyo, à Ottawa ou à Londres pour convaincre nos autres partenaires du G7 de se mobiliser à nos côtés. Ce « partage du fardeau » a une incidence financière mais il représente également une force politique vis-à-vis de Moscou. Par ailleurs, l'utilisation des 140 ou 180 milliards d'euros devra être conditionnée et contribuer à la construction d'une souveraineté européenne.

M. le président Bruno Fuchs. Vous évoquez à la fois le mécanisme de mobilisation de ces fonds et l'usage qui en sera fait. Pour vous, ces deux éléments doivent être pris en compte ?

M. Pierre Heilbronn. Ils sont indissociables. C'est pour cette raison que nous devons privilégier une approche intégrée, qui implique à la fois les acteurs financiers et industriels. Une partie importante des fonds sera en effet allouée au secteur de la défense.

M. Michel Herbillon (DR). Je voudrais rendre hommage à votre action, ainsi qu'à celle de votre équipe, et saluer les résultats que vous avez obtenus en mobilisant tous les acteurs pour le développement d'une stratégie d'aide à l'Ukraine.

Mon groupe, celui de la Droite républicaine, a apporté un soutien constant et ferme à l'Ukraine, au peuple ukrainien et au respect des frontières. Nous déplorons la situation dans laquelle se trouve ce malheureux pays, agressé de façon inadmissible par la Russie. Au-delà de la destruction des infrastructures et des 176 milliards d'euros de dommages estimés par la Banque mondiale, la liste des morts et des blessés ne cesse de s'allonger. L'Ukraine se trouve aujourd'hui en état d'alerte après que neuf personnes ont été tuées dans l'Ouest du pays et trente-six blessées à Kharkiv.

Sur le plan géopolitique, la guerre en Ukraine marque la remise en cause du droit international, du multilatéralisme et du règlement pacifique des conflits. Poutine conteste les frontières mais mène aussi un combat contre nos valeurs et nos libertés, contre les démocraties occidentales et contre l'Europe.

Puisque vous vous rendez souvent en Ukraine, la société ukrainienne parvient-elle à rester unie et déterminée contre l'agresseur ou la lassitude et le découragement finissent-ils par l'emporter ? Comment envisagez-vous l'avenir ? Quelles sont, selon vous, les perspectives de paix, et à quelle échéance ? Enfin, que pensez-vous de la stratégie des États-Unis et du président Trump, qui est un acteur important de la résolution de ce conflit mais qui souffle en permanence le chaud et le froid ?

M. Pierre Heilbronn. J'ai effectué quinze déplacements en Ukraine, à Kiev et dans l'ensemble du pays. Chaque fois, je suis frappé par l'extraordinaire esprit de résistance de la société, un esprit dont il est difficile de prendre la mesure depuis Paris. Il se manifeste à tous les niveaux. Au quotidien, chacun essaye de vivre la vie la plus normale possible, même s'il est parfois difficile de dormir la nuit et qu'il faut se rendre dans des abris en souterrain. La vie culturelle continue. Il y a trois semaines, j'ai participé, avec le directeur général de la Banque publique d'investissement (Bpifrance) à un rassemblement de 6 000 entrepreneurs de la tech ukrainienne, à Lviv. Bien qu'étant dans un pays en guerre, ils avaient tous des projets, dans le domaine de la défense mais pas seulement.

La mobilisation de la société ukrainienne est très forte et les tensions avec les États-Unis ont plutôt renforcé cette cohésion. Elle n'est pas totale et elle est régulièrement mise à l'épreuve, comme avec le scandale révélé par les institutions anticorruption la semaine dernière. Néanmoins, la Russie table sans doute davantage sur une division des Européens ou des partenaires de l'Ukraine, conséquence d'une certaine lassitude démocratique, que sur une déroute militaire ukrainienne. Malgré quelques avancées, les Russes n'ont pas réussi à enfoncer le front de manière massive ou à affaiblir significativement la résistance.

Je serais très présomptueux de me prononcer sur les perspectives de paix. Les sanctions imposées à la Russie, notamment dans le cadre du 19^e paquet, affaiblissent le pays, en particulier le secteur du gaz et du pétrole. Grâce à l'action conjointe des États-Unis et de l'Europe, ses ressources ont déjà diminué de 30 % et nous travaillons à la mise en place d'un 20^e paquet. Le gouverneur de la Banque centrale de la Fédération de Russie reconnaît que l'inflation est très importante et que la capacité de réponse publique aux besoins liés au conflit est de plus en plus réduite. Toutefois, le fait que la société ne soit pas démocratique peut permettre au pays de résister plus longtemps.

La stratégie américaine est en effet erratique mais les menaces exprimées contre la Russie ou ses pourvoyeurs d'aide, dont les pays consommateurs de gaz et de pétrole comme l'Inde ou la Chine, ont permis d'obtenir des résultats. Nous avons également adopté des sanctions de manière conjointe. Nous sommes durablement engagés aux côtés des États-Unis mais nous ne devons pas être naïfs. Nous devons parallèlement construire une capacité de réponse européenne autonome pour relever les défis qui s'imposent à nous et faire face à nos responsabilités.

Mme Dominique Voynet (EcoS). Lors de la visite à Paris du président Zelensky, la France a réaffirmé son soutien à la courageuse résistance de l'Ukraine face à la guerre d'annexion et de destruction conduite par la Russie. Nous ne pouvons que nous en féliciter.

Plusieurs contrats ont été signés dans des secteurs essentiels à la reconstruction, comme l'agriculture, les transports ou la santé. Cependant, l'essentiel des annonces publiques a porté sur le volet militaire : Rafale, systèmes de défense sol-air, drones, etc. Il semble que l'aide non létale apportée à l'Ukraine reste perçue comme secondaire par rapport au renforcement de l'armement. Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2026, les crédits alloués à la Facilité européenne pour la paix sont d'ailleurs amputés de près de 150 millions d'euros.

La reconstruction est évidemment impossible pour le moment, puisque le conflit est en cours. Néanmoins, après vous avoir écouté, je continue à m'interroger sur sa planification. Comment est-elle effectuée et par qui ? Dans son introduction, monsieur le président a pudiquement évoqué l'équipe « resserrée » qui vous entoure. À quel point l'est-elle ? Combien d'experts français sont mobilisés pour préparer la reconstruction, que ce soit au sein d'Expertise France, de l'AFD, de nos ministères sectoriels ou des institutions ukrainiennes ?

Vous avez souligné les coopérations dans le domaine de la santé, de l'énergie ou des transports. Elles répondent à des besoins évidents de la population et, avez-vous dit, permettent de projeter des petites et moyennes entreprises françaises dont l'activité en Ukraine représente désormais une part non négligeable du chiffre d'affaires. Vous vous êtes également félicité des appels d'offres gagnés par des entreprises françaises, comme Alstom pour des trains fabriqués à Belfort grâce à un financement international ou CEFA pour des

robots de déminage. L'Ukraine dévastée, et demain en reconstruction, n'est-elle donc qu'un terrain de concurrence entre multinationales ?

La planification ne peut pas se limiter à des contrats pour nos champions nationaux de l'industrie. Elle doit s'appuyer sur le renforcement de la résilience des institutions ukrainiennes, des villes, des districts ruraux, des services publics et de la société civile. Sans administration capable de piloter et de sécuriser les projets, aucune reconstruction efficace ne pourra intervenir une fois la guerre terminée.

Concernant les terres rares, vous avez fait mention des pressions et des menaces de Donald Trump pour accaparer ces ressources. Est-ce que nous nous comporterons de la même manière – votre référence à la préservation des intérêts européens me le fait craindre – ou est-ce que nous veillerons à garantir la souveraineté ukrainienne dans leur exploitation ?

Enfin, n'est-il pas temps d'associer des parlementaires à ce travail de suivi et de planification de la reconstruction ?

M. Pierre Heilbronn. L'aide que nous apportons à l'Ukraine est profondément ancrée dans nos valeurs européennes. Le respect de la souveraineté, à laquelle les Ukrainiens sont, à juste titre, très attachés, est l'une d'elles. Notre objectif est de répondre à leurs besoins. S'agissant du fonds français dédié aux infrastructures critiques, les priorités sont définies par les autorités ukrainiennes. C'est un exemple d'appropriation d'une politique de développement par le pays qui bénéficie des financements.

Les Ukrainiens sont les mieux placés pour connaître leurs besoins mais ils sont aussi en attente de réponses de la part des entreprises françaises, dont ils connaissent le savoir-faire. Les deux dimensions ne doivent pas être opposées.

Les entreprises françaises sont le premier employeur étranger en Ukraine. Elles emploient près de 30 000 personnes, dans des secteurs comme la banque ou l'agroalimentaire. Elles ont fait preuve de solidarité et n'ont pas abandonné le terrain en 2022. Chaque jour, elles contribuent au fonctionnement du pays. BNP Paribas a par exemple reconstruit des agences qui avaient été détruites dans des zones occupées par les Russes.

Les Ukrainiens ont conscience de l'importance du partenariat avec la France. Dans les domaines de l'énergie ou de la santé – un tiers des accords conclus par des hôpitaux ukrainiens le sont avec des hôpitaux français –, les compétences françaises sont reconnues et très attendues.

Nous avons essayé à la fois de répondre aux besoins ukrainiens, urgents ou à plus long terme, et de permettre aux entreprises françaises de se développer. Le contrat d'Alstom correspond à une demande exprimée par l'Ukraine il y a six ans. Il permettra de sécuriser 400 ou 500 emplois à Belfort, ce qui est aussi très important pour notre pays.

S'agissant de l'implication des parlementaires dans le suivi de l'aide à l'Ukraine, elle existe déjà. Des rencontres ont été organisées, notamment avec le groupe d'amitié France-Ukraine, et nous avons fait des déplacements ensemble.

Nous faisons régulièrement le point sur notre action avec les parlementaires intéressés. Ils font office de relais et nous informent des idées ou des projets que les collectivités locales ou les entreprises avec lesquelles ils sont en contact peuvent avoir pour l'Ukraine. Ils ont par exemple appelé mon attention sur la mobilisation des pêcheurs en

Bretagne, qui proposaient d'envoyer 200 tonnes de filets pour protéger la population ukrainienne. Cette initiative a été saluée lors de la visite du président Zelensky, qui a rencontré les organisations professionnelles et les collectivités locales concernées. Nous avons toujours essayé de travailler ensemble et nous continuerons à le faire.

M. Vincent Ledoux (EPR). Le travail que vous avez effectué depuis votre nomination, avec votre équipe, a permis de structurer l'aide française. Il est essentiel pour la crédibilité de notre partenariat avec l'Ukraine.

Vous avez évoqué les résultats qui ont d'ores et déjà été obtenus grâce au premier fonds d'aide civile, aux prêts concessionnels ou aux projets d'expertise. Selon vous, quels outils devraient monter en puissance en 2026-2027 pour préserver cette dynamique ?

Comment s'organise la coordination entre les instruments européens, l'intervention des bailleurs internationaux et les dispositifs bilatéraux ? Où faudrait-il renforcer l'intégration et la cohérence ?

Quelle est la place des PME et des petites et moyennes industries dans les projets franco-ukrainiens ? Une estimation du nombre d'emplois créés ou consolidés en France est-elle disponible ? Comment élargir la mobilisation de notre base industrielle ?

Quelles sont les perspectives d'intégration des bases industrielles française et ukrainienne ? Dans quels secteurs est-elle la plus avancée ? Quels obstacles faudrait-il lever pour accélérer ce mouvement ?

Enfin, j'ai été un peu intrigué par votre remarque sur le fait qu'il était parfois plus simple de conduire certaines opérations depuis Bruxelles que depuis Paris ou Kiev. Quelles en sont les raisons ? Est-ce lié au cadre juridique, à la neutralité institutionnelle, à la rapidité d'exécution ou à la coordination plus aisée entre États membres ?

M. Pierre Heilbronn. Dans le domaine civil, nous nous sommes attachés à construire une boîte à outils complète, avec l'AFD, le CDCS ou le fonds bilatéral. J'espère que le vote du projet de loi de finances pour 2026 permettra de poursuivre cette dynamique.

Lorsque nous avons créé le fonds bilatéral, nous n'avions pas anticipé la mobilisation qu'il a suscitée. Alors que l'appel d'offres a duré deux mois, nous avons reçu 750 millions d'euros de demandes de la part de PME situées dans toute la France. Cet engouement traduit l'intérêt de nos entreprises pour l'Ukraine. Elles sont capables de trouver des partenaires et de proposer une offre pertinente pour répondre aux besoins. Nous devons conserver ce dispositif, même si ses modalités seront différentes. Le gouvernement a proposé une enveloppe de 70 millions d'euros, qui serait complétée par des cofinancements émanant d'autres bailleurs, dont des collectivités locales. Nous avons essayé d'intégrer les projets menés par les conseils régionaux au titre de leurs compétences en matière d'aide économique. Des acteurs ukrainiens pourraient également apporter leur soutien.

Notre fonds bilatéral a été une source d'inspiration pour nos partenaires. Le gouvernement italien et le gouvernement suisse ont annoncé la création de mécanismes comparables.

La coordination est essentielle mais elle est encore imparfaite. Des progrès importants ont été réalisés grâce à la plateforme du G7. Malheureusement, elle a été affectée par le désengagement des États-Unis. Nous devons donc renforcer la coordination européenne

et la structurer par des institutions et des outils. Pour le prêt de réparation, nous devons définir nos objectifs de manière intégrée au niveau européen, puis, au niveau des États membres, construire l'infrastructure bilatérale qui permettra à nos acteurs économiques et industriels d'apporter toutes leurs compétences.

Certains sujets sont plus faciles à gérer au niveau européen parce qu'on y part d'une page blanche. Le commissaire européen Kubišius occupe une fonction qui n'existait pas dans les collèges précédents. Dans des États membres comme la France, le poids de l'historique est beaucoup plus présent. Il faut également composer avec des enjeux d'interministérialité de la décision et accepter de faire évoluer les habitudes, notamment dans les ministères, comme celui des armées, qui ne sont pas habitués à travailler avec Bruxelles.

M. Frédéric Petit (Dem). Lors du débat sur la situation en Ukraine organisé en application de l'article 50-1 de la Constitution, j'avais indiqué au ministre que la coopération à mener avec l'Ukraine sur le plan civil était forcément difficile. Lorsqu'elle sera facile, il sera trop tard.

Il est souvent question de guerre hybride mais la résistance l'est aussi. Il existe une défense civile.

Le sujet est rarement évoqué mais une réforme territoriale est en cours depuis 2016 en Ukraine. Au-delà de l'implication des institutions d'État, elle jouera un rôle dans le combat contre la corruption. Les collectivités territoriales se réorganisent et sont devenues très puissantes. Elles disposent de compétences que nous n'avons pas en France puisqu'elles lèvent l'impôt, par exemple. La majorité des élus régionaux et des grandes villes sont en outre des opposants politiques à Zelensky. Il en résulte une force démocratique et une résilience fondamentale.

Il ne s'agit pas de protéger une population qui se cache et qui attend que ça se passe. Les Ukrainiens sont au contraire très actifs, ils sont debout. Les frappes ne sont pas quotidiennes dans tout le pays. Les ponts qui ont été reconstruits à Tchernihiv n'ont pas subi de nouvelles attaques depuis.

Je suis favorable à une approche intégrée mais il serait intéressant de disposer d'une étude comparative. En effet, nous avons parfois l'impression que la France est un peu en retard en matière d'aide civile. Quelle est notre position par rapport à des pays comme le Danemark ou l'Allemagne ? Que font-ils mieux et moins bien que nous ?

M. Pierre Heilbronn. La résistance dont le pays a fait preuve depuis trois ans trouve son origine, avant la réforme de décentralisation, dans l'histoire des Cosaques et, pendant la période soviétique, dans une forme d'opposition à Moscou qui s'était organisée au niveau local.

Dans les premiers mois qui ont suivi l'invasion à grande échelle, la résistance n'a pas été organisée par l'armée mais par les maires et par des comités locaux de défense civile et militaire qui se sont équipés en faisant preuve de beaucoup d'ingéniosité et de détermination.

Pour cette raison, le mandat que nous avons confié à l'Agence française de développement a été exclusivement centré sur l'aide directe aux collectivités locales, à la fois en matière de financement et de capacités administratives. Ces institutions sont essentielles pour l'avenir du pays, notamment d'un point de vue démocratique. Elles permettent en outre

de diminuer les risques de corruption, puisque les financements que nous apportons ne sont pas concentrés dans quelques mains seulement.

La réalisation d'une étude comparative est très intéressante. J'ai passé beaucoup de temps avec chacun de nos partenaires pour recueillir leurs idées et échanger de bonnes pratiques. Ils sont également intéressés par notre expérience, même si nous sommes tous dans des situations différentes.

Le Danemark est un pays de taille réduite, qui a décidé de consacrer une part très importante de son produit intérieur brut (PIB) à l'aide à l'Ukraine et d'être très visible, en la concentrant dans la région de Mykolaïv. Nous avons adopté une approche similaire à Tchernihiv – vous avez notamment évoqué la reconstruction des ponts –, mais de manière moins exclusive. Nous pouvons nous en inspirer dans le déploiement du soutien apporté par Expertise France. Il est important de ne pas s'éparpiller, surtout compte tenu des contraintes qui pèsent sur nos finances publiques.

L'Allemagne dispose de moyens et de marges de manœuvre budgétaires plus importantes que nous. Il existe en outre une tradition de coopération au niveau local entre les Länder et les oblasts. Bien avant 2022, des sommets rassemblaient déjà des milliers de maires des deux pays.

La boîte à outils que nous avons construite essaye de s'inspirer des bonnes pratiques de nos partenaires, en les adaptant à nos idiosyncrasies.

Mme Laetitia Saint-Paul (HOR). À la suite de la lettre d'intention annonçant l'achat d'une centaine de Rafale, le Kremlin a accusé la France d'alimenter un sentiment militariste et proguerre. Poutine maîtrise parfaitement l'art de l'inversion accusatoire mais notre soutien à l'Ukraine – que le groupe Horizons défend – n'est pas sans conséquences. Il fait de notre pays une cible.

Selon le service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (Viginum), la Russie est la principale source des attaques numériques visant notre pays. En Europe, la France est le deuxième pays, derrière l'Ukraine, à être exposé à des ingérences numériques étrangères.

La désinformation et les cyberattaques sont désormais notre lot quotidien. Elles touchent nos concitoyens, nos entreprises et nos administrations. Que faisons-nous face à cette situation ? Existe-t-il un partenariat entre Viginum et l'Ukraine ?

M. Pierre Heilbronn. Exprimer certaines positions nous expose en effet aux menaces russes. Elles peuvent prendre des formes variées, notamment cyber. Dans ce domaine, nous avons beaucoup à apprendre des Ukrainiens, qui sont également demandeurs de notre soutien. Lors de la rencontre consacrée au mécanisme de Tallinn, nous avons annoncé une contribution de 14 millions d'euros pour renforcer la sécurité numérique de l'Ukraine, en particulier dans quatre ministères clés.

Le sujet dépasse le cadre de mon mandat mais, en France, les services de l'État sont également très attachés au renforcement de la protection de nos infrastructures numériques critiques, qui font l'objet d'attaques russes quotidiennes. Ces dernières ne doivent toutefois pas nous conduire à remettre en cause notre détermination et notre soutien aux Ukrainiens.

M. Alexis Jolly (RN). Depuis le début du conflit, des sommes considérables ont été mobilisées pour soutenir l'Ukraine. Elles justifient de prendre au sérieux les faits révélés au cours des derniers mois. Un scandale majeur a en effet touché la société publique Energoatom. Selon le Bureau national anticorruption, qui a été torpillé par le gouvernement ukrainien en juillet, certains fournisseurs devaient reverser entre 10 et 15 % de la valeur de leurs contrats. Deux membres du gouvernement – les ministres de l'énergie et de la justice – ont démissionné à la suite de ces révélations, qui touchent un domaine directement financé par l'aide internationale.

Après avoir versé ou engagé 87 milliards d'euros d'aides et promis un soutien financier illimité jusqu'en 2027, l'Union européenne a d'ailleurs suspendu une tranche de 1,7 milliard cet été, estimant que des réformes récentes affaiblissaient l'indépendance des institutions anticorruption ukrainiennes. Cette décision illustre les inquiétudes quant à la solidité des mécanismes de contrôle de l'usage de l'aide internationale fournie à l'Ukraine.

Les données ukrainiennes sont également préoccupantes, puisque la perception de corruption atteint des niveaux records dans les enquêtes d'opinion. Entre 2021 et 2023, le nombre de condamnations pour corruption aurait chuté de plus de 60 %, sans qu'il soit possible de savoir si ce recul traduit une amélioration de la situation ou des tensions accrues dans l'appareil judiciaire. Depuis des années, de nombreux rapports décrivent des pratiques de clientélisme et de rente qui sont profondément enracinées dans la vie politique ukrainienne et auraient pu être accentuées par la guerre.

La situation ne remet pas en cause le principe de l'aide internationale mais rappelle que la transparence ne peut pas être optionnelle. En 2015, le journal britannique *The Guardian*, qui ne peut pas être suspecté de russophilie, qualifiait l'Ukraine de pays le plus corrompu d'Europe. Alors que des sommes aussi importantes sont engagées, il est légitime de demander une traçabilité complète de leur utilisation et des garanties solides quant à l'indépendance des organes de contrôle.

En tant que législateurs, notre responsabilité est de veiller à ce que l'argent public soit utilisé conformément aux objectifs poursuivis. Par conséquent, les mécanismes de contrôle de l'usage de l'aide internationale allouée à l'Ukraine seront-ils renforcés dans les prochains mois ?

M. Pierre Heilbronn. Ce sujet n'est pas nouveau. J'ai dirigé une organisation internationale présente depuis trente ans en Ukraine et il faisait l'objet d'une attention de tous les instants.

Le climat des affaires est compliqué depuis longtemps et il reste des marges de progrès mais l'Ukraine a tout de même gagné quarante places dans le classement de Transparency International. Des États entrés dans un processus d'adhésion à l'Union européenne, comme la Turquie ou certains pays des Balkans, sont désormais derrière l'Ukraine. En matière de dématérialisation des appels d'offres par exemple, elle est en avance par rapport à beaucoup de ses partenaires.

La transformation d'un pays est toujours compliquée. Les scandales de corruption existent, y compris au sein de l'Union européenne. En Ukraine, les institutions mises en place en 2015 – Nabu, qui est le Bureau national anticorruption, et Sapu, qui est le Bureau du procureur spécialisé dans l'anticorruption – continuent à faire leur travail et sont fermement soutenues à la fois par la société civile et par les acteurs internationaux. En juillet, cette

alliance a d'ailleurs conduit le gouvernement à retirer le projet de loi prévoyant de réduire leur indépendance.

Dans l'affaire que vous avez évoquée, l'enquête a mobilisé des moyens très importants. C'est un signal encourageant, qui montre que les autorités s'emparent du sujet et qu'elles ne ferment pas les yeux. Nous devons faire attention à ce discours, propagé par la Russie, selon lequel l'Ukraine serait incapable de sortir d'une corruption endémique profondément ancrée dans la société. Il ne correspond pas à la réalité. Vous le constatez quand vous rencontrez des gens qui reviennent du front et qui sacrifient leur vie pour un pays très différent de celui qui est décrit.

Une vigilance de tous les instants est nécessaire mais les organisations internationales partenaires de l'Ukraine ont acquis cette expérience. D'ailleurs, le scandale d'Energatom ne les a pas impliquées. Elles disposent de processus de gouvernance très solides et imposent des exigences de transparence très élevées. Le gouvernement s'est également emparé du sujet, comme le montrent les dernières mesures annoncées par la première ministre ukrainienne. Un audit complet des activités des entreprises publiques du secteur va être réalisé et les conseils d'administration ou de surveillance seront renouvelés.

De toute façon, les financements de l'Union européenne ne peuvent pas être accordés sans conditionnalités. Elles font partie du contrat entre les Européens et les Ukrainiens et sont fortement souhaitées par la société et les organisations non gouvernementales ukrainiennes.

Mme Véronique Besse (NI). Lorsque nous parlons de la reconstruction de l'Ukraine, nous pensons souvent à l'ampleur de l'effort financier à mobiliser et au soutien politique qu'il suppose. Au-delà des montants, l'architecture de cette reconstruction mérite toutefois d'être questionnée.

La mobilisation actuelle fait intervenir une pluralité d'acteurs. Cette diversité peut devenir une force mais elle peut aussi représenter un risque : celui d'une fragmentation stratégique, dans laquelle les initiatives se multiplient sans s'articuler les unes aux autres.

Alors que les États-Unis privilégient des programmes économiques dont l'impact est immédiat, l'Union européenne adopte une logique plus normative et structurelle. Quant aux institutions financières internationales, elles ont déjà rendu publiques leurs exigences techniques en matière de transparence des marchés publics ou de supervision. Enfin, les acteurs privés expriment ouvertement leur besoin de garanties pérennes pour s'engager. Le danger est que cette multiplicité d'approches aboutisse à une superposition de guichets, de conditionnalités et de priorités qui finisse par réduire la lisibilité de l'effort de reconstruction.

C'est précisément pour éviter cet écueil que la France peut jouer un rôle singulier, celui d'une puissance qui ne se contente pas d'ajouter un instrument à la liste mais qui œuvre pour renforcer la coordination et surtout à aider l'Ukraine à conserver une pleine souveraineté dans la conduite de sa reconstruction. Pour y parvenir, elle doit toutefois répondre à de nombreuses questions. Comment harmoniser les conditionnalités fixées par les différents bailleurs ? Comment prévenir la concurrence entre le financement public et l'investissement privé ? Comment garantir que les régions rurales, souvent les plus dévastées, ne seront pas marginalisées au profit des grandes métropoles ?

De quelle manière la France peut-elle contribuer à instaurer une gouvernance de l'aide plus lisible, plus unifiée et surtout plus respectueuse de la souveraineté ukrainienne, afin que la reconstruction ne soit pas affaiblie par la dispersion des instruments ?

M. Pierre Heilbronn. Ce sujet est fondamental mais plus compliqué à gérer qu'il y a cinq ans, en raison de la multiplicité des acteurs qui interviennent dans le pays. L'Union européenne a toutefois une responsabilité écrasante, parce qu'elle offre une perspective d'intégration à l'Ukraine et qu'elle est sa principale pourvoyeuse d'aide financière.

Le plan d'action pour l'Ukraine vise à construire un ensemble cohérent et complet, dans lequel les conditionnalités du FMI et de nos autres partenaires peuvent s'ancrer.

L'alignement des conditionnalités a également été notre préoccupation dans le cadre de la plateforme créée par le G7, qui est coprésidée par l'Ukraine, les États-Unis et la Commission européenne. Au début, les discussions ont été un peu compliquées avec les Américains mais leur désengagement les rend moins légitimes pour porter un jugement. L'essentiel des financements est en effet apporté par d'autres pays, principalement l'Union européenne.

Le respect de la souveraineté de l'Ukraine, notamment dans la définition des priorités d'allocation des financements, est essentiel. Certaines responsabilités relèvent du niveau national, tandis que d'autres relèvent du niveau local. La réforme menée depuis une dizaine d'années en matière de décentralisation apporte des garanties quant au fait que l'allocation des ressources tiendra compte des enjeux d'aménagement du territoire. Pour cette raison, il est très important de s'appuyer sur des institutions comme l'Agence française de développement, qui ont cette compréhension du fonctionnement territorial ukrainien.

Votre préoccupation de ne pas multiplier ou doubler les instruments a été la nôtre lors de la définition du mandat de l'Agence française de développement. Alors que les autres opérateurs proposent généralement des prêts souverains, nous nous sommes focalisés sur les prêts aux collectivités locales. Nous avons résisté à la tentation naturelle de copier nos voisins et nous nous sommes astreints à élaborer des instruments additionnels, qui présentent une réelle spécificité dans l'aide apportée à l'Ukraine.

M. le président Bruno Fuchs. Nous en venons à présent aux questions posées à titre individuel.

M. Michel Barnier (DR). Avant de s'engager dans une sorte de fuite en avant vers l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne, qui est encouragée par Mme von der Leyen, ne serait-il pas préférable, une fois que la guerre aura cessé, de mettre en œuvre l'accord d'association conclu dans les années 2010 ? Il était très ambitieux, ce qui a d'ailleurs été à l'origine de l'agressivité de M. Poutine.

M. Pierre Heilbronn. La question du rythme et des modalités d'intégration de l'Ukraine dans l'Union européenne est essentielle. Nos discussions avec les autorités ukrainiennes ne doivent pas viser à imposer des contraintes nouvelles mais à bâtir un véritable contrat.

L'Ukraine doit comprendre les sensibilités européennes, notamment dans le domaine de l'agriculture. Certaines de nos filières pourraient être menacées par des divergences de

standards, ce qui pourrait justifier une approche graduelle. Les financements et les soutiens pourraient être renforcés en fonction de la transformation des secteurs concernés.

Dans le même temps, il est important que les acteurs français soient présents en Ukraine. La sensibilité vis-à-vis de notre agriculture sera moindre s'ils s'imposent dans le domaine des semences par exemple.

Au-delà de la libéralisation du commerce, qui suppose un alignement réglementaire, nous devons réfléchir à ce que nous voulons construire ensemble. L'Ukraine peut apporter énormément à l'Europe, notamment en matière de sécurité alimentaire. Pour combler notre déficit de production de soja par exemple, est-il préférable d'importer massivement d'Amérique latine ou d'Ukraine ? Des complémentarités sont également à exploiter dans le domaine de la défense. Les Ukrainiens ont beaucoup à nous apprendre.

Mme Christine Engrand (NI). Votre action à la tête de la mission française pour l'aide et la reconstruction de l'Ukraine s'inscrit dans un contexte où notre pays doit concilier solidarité internationale et souveraineté budgétaire.

La demande des entreprises françaises, qui s'est élevée à près de 800 millions d'euros en quelques semaines, confirme un intérêt économique majeur. Elle interroge toutefois sur la manière dont nous protégerons nos capacités industrielles et notre effort financier. Le coût total de la reconstruction a en effet été estimé à des centaines de milliards. Or l'assurance des risques de guerre proposée par la France couvre jusqu'à 95 % des investissements effectués en Ukraine. Comment justifiez-vous une telle prise de risque pour les finances publiques ? Quel mécanisme est prévu en cas de sinistre massif ?

Enfin, alors que les besoins ukrainiens sont immenses et croissants, comment éviter que la France ne soit poussée à un engagement financier sans limite au détriment d'investissements urgents, notamment dans nos territoires ruraux et nos infrastructures ?

M. Alain David (SOC). Les grands axes de la stratégie de la France pour l'aide et le soutien à l'Ukraine pourraient être utilement débattus devant la représentation nationale. Quelle est votre position à ce sujet ?

S'agissant des avoirs russes, il semble qu'ils soient principalement détenus par des organismes financiers belges. Or la Belgique a déclaré à plusieurs reprises qu'en l'absence de garanties juridiques, elle ne voulait pas assumer la responsabilité de leur utilisation, par crainte des représailles. Est-il légalement possible d'utiliser ces actifs ? Certes, la Russie n'hésite pas à employer des moyens illégaux et nous pourrions adopter le même registre, mais nous sommes tout de même attachés au respect du droit international. Serait-ce le cas ?

Mme Constance Le Grip (EPR). Je souhaitais vous interroger à propos de l'utilisation des avoirs russes gelés mais vous avez déjà longuement abordé le sujet. Le groupe Ensemble pour la République s'est beaucoup engagé dans ce domaine et se félicite des avancées récentes, en espérant qu'elles puissent se concrétiser – notamment grâce au volontarisme exprimé par le président de la République – lors du Conseil de la mi-décembre.

S'agissant de la corruption, j'ai une vision différente de mon collègue du Rassemblement national. La révélation de certaines affaires témoigne de la vitalité de la démocratie ukrainienne. La presse est libre et l'opposition s'exprime. Personne n'est

intouchable. Comment la France peut-elle néanmoins accompagner l'Ukraine et l'aider à mettre en place un dispositif anticorruption robuste ?

M. Pierre Heilbronn. Les classements en matière de contribution bilatérale montrent que nous n'ignorons pas l'impératif budgétaire dans notre soutien à l'Ukraine. D'autres pays en font beaucoup plus que nous, à la hauteur de leurs marges de manœuvre financières. Notre obsession est de proposer des réponses utiles et à l'impact visible, qui puissent profiter d'un effet de levier.

Dans le domaine ferroviaire, l'accord conclu avec Alstom ne coûtera pas un euro aux contribuables français. Il permettra de soutenir l'emploi dans notre pays mais nous avons obtenu qu'il soit financé par deux institutions multilatérales. Arriver à un tel résultat suppose de la force de conviction, afin de mobiliser les bailleurs qui disposent de ressources. Nous souhaitons privilégier la même logique pour le fonds bilatéral, qui devrait donner lieu à des cofinancements. Il n'y a donc pas de fuite en avant et de méconnaissance des contraintes budgétaires.

En ce qui concerne les avoirs russes, le président de la République a toujours tenu un discours très clair – peut-être plus clair que n'importe quel autre chef d'État –, en ne cessant d'insister sur le respect du droit international. Pour cette raison, la confiscation des avoirs gelés de la Banque centrale de la Fédération de Russie n'a jamais été une option soutenue par la France. Trouver une voie de passage suppose de la créativité, à Bruxelles et dans les différentes capitales européennes, mais nous avons déjà réussi à le faire pour les prêts ERA, qui utilisent les intérêts de ces placements. Nous devons essayer de trouver la solution la plus robuste juridiquement. Elle le sera d'autant plus si nos partenaires extra-européens l'adoptent à leur tour.

S'agissant de la lutte contre la corruption, nous contribuons de manière très importante, par l'intermédiaire d'Expertise France, au projet Pravo-Justice. Des représentants du ministère de la justice et des institutions anticorruption sont venus dans notre pays, notamment pour des formations. Nous avons par ailleurs déployé une dizaine ou une quinzaine d'experts techniques internationaux auprès de ces organisations. L'objectif n'est pas de sanctionner, notamment par le non-versement de certaines tranches d'aide, mais d'apporter des améliorations dans le fonctionnement des institutions, au niveau national comme au niveau local. Une grande partie de l'aide apportée par Expertise France concerne en effet le renforcement des capacités administratives des collectivités locales, par exemple pour leur permettre de lancer des appels d'offres respectant les règles de lutte contre le blanchiment d'argent.

M. Marc de Fleurian (RN). Depuis trois ans, la liste des destructions d'édifices religieux, d'académies artistiques ou de bibliothèques s'alourdit. La cathédrale d'Odessa, joyau architectural du XVIII^e siècle, a été en partie détruite par les bombardements russes en 2023, comme le monastère de Sviatohirsk dans le Donbass, où de nombreux civils s'étaient abrités.

À ce jour, plus de 500 sites culturels endommagés ont été recensés par l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et les autorités ukrainiennes estiment que près de 480 000 œuvres sont manquantes. Ce patrimoine constitue pourtant un élément essentiel de l'identité historique et spirituelle du pays. La reconstruction de ces vestiges, qui sont à la fois des repères et des symboles d'un enracinement séculaire,

voire millénaire, est essentielle. Pourriez-vous nous détailler les mesures prévues dans ce domaine ?

Mme Pascale Got (SOC). Depuis 2022, nous constatons une implication de la société civile ukrainienne, qui participe à la mise en œuvre des réformes structurelles et joue un rôle déterminant dans la transparence et le suivi de l'aide humanitaire.

Alors que la confiance de la population est un facteur indispensable à la reconstruction et à l'intégration européenne, comment votre mission travaille-t-elle avec les acteurs de la société civile ? Contribuent-ils à la conception et au suivi des projets ? Comment la place de ces initiatives citoyennes peut-elle être durablement renforcée ?

M. Guillaume Bigot (RN). Vous avez souligné que le poids de l'histoire institutionnelle était moindre à Bruxelles que dans les vieilles démocraties que sont la Grande-Bretagne ou la France. Or il est la condition de l'*affectio societatis*. C'est la raison pour laquelle la démocratie européenne n'existe pas véritablement, y compris avec ce Parlement qui n'a pas de pouvoir d'initiative.

La lettre d'intention, qui a été signée le lundi 17 novembre par les présidents Zelensky et Macron, prévoit l'acquisition d'une centaine de Rafale pour 8 milliards d'euros et de missiles Mamba, pour 8 autres milliards. Comment ces 16 milliards seront-ils financés ? Dans un contexte de tension des finances publiques, je tiens à m'assurer que les Français ne seront pas mis à contribution et que ces dépenses ne seront pas financées par une réallocation des fonds de la reconstruction, déjà payés par les contribuables, ou par un endettement commun européen. Le dispositif SAFE prévoyait jusqu'à 16 milliards d'euros en emprunts, dont nous ne connaissons ni le taux ni la maturité, ce qui n'est pas très sérieux. Alors que nos concitoyens n'en peuvent plus, cela représenterait – même sur une durée de quarante-cinq ans – des centaines de millions de remboursements supplémentaires.

M. Frédéric Petit (Dem). En matière de corruption, nous connaissons malheureusement des faits assez comparables à ceux qui ont été constatés en Ukraine dans ma ville de naissance, Marseille.

Pour répondre à ma collègue Got, la société civile a été très présente à Maïdan en 2014. Elle a pris ses responsabilités, notamment en venant aider les ministères, encore très marqués par le communisme, qui ne s'en sortaient pas. Ce qui s'est passé en juillet confirme le rôle qu'elle joue.

Il ne faut pas tout mélanger et agir de manière ciblée. La lutte contre la corruption concerne tout le monde, tout le temps et partout. C'est une lutte permanente.

En vingt ans, j'ai vu la Pologne sortir de la corruption. Trois piliers ont été essentiels : la société civile et Solidarność, les collectivités locales – qui s'ancrent dans une tradition bien plus ancienne qu'en France et sont beaucoup plus puissantes – et les PME.

Pour aider la société civile ukrainienne, il ne faut pas hésiter à aller sur place. Les combats ne touchent pas tout le pays en permanence. D'ailleurs, la société civile française est déjà présente. Nos associations ou nos écoles ont un rôle important à jouer là-bas.

M. Pierre Heilbronn. La France est à la fois très active et particulièrement attendue par les Ukrainiens en matière de culture et de préservation du patrimoine.

Le sujet est d'ailleurs d'actualité, puisque la saison culturelle France-Ukraine, qui sera inaugurée en présence de la première dame au théâtre de la Ville, s'ouvrira le 1^{er} décembre. Pendant quatre mois, des œuvres et des représentations artistiques circuleront dans toute la France.

Il s'agit d'une dimension très importante de notre action en Ukraine. Nous avons par exemple financé la réfection de la toiture du théâtre de Tchernihiv. Bien qu'assez limitée, cette dépense était symbolique. La décision avait été prise avant sa nomination mais la première ministre ukrainienne est originaire de cette ville, ce qui lui donne davantage de visibilité.

La France a soutenu l'action de l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit (Aliph), notamment pour la mise à l'abri d'œuvres des musées ukrainiens. Une coopération dans le domaine des archives a également été mise en œuvre par Expertise France. La Commission européenne a par ailleurs lancé un projet de fonds européen sur le patrimoine.

Lors de mon déplacement en Ukraine la semaine prochaine, je rencontrerai la ministre de la culture ukrainienne, qui défend beaucoup de projets dans ce domaine.

La société civile constitue à la fois une force extraordinaire et, avec les collectivités locales et d'autres acteurs, un levier majeur de lutte contre la corruption et de transformation durable du pays. Les journalistes d'investigation occupent aussi une place très importante.

La société civile a notamment pu s'emparer de cet impératif de transparence et questionner les autorités publiques centrales et locales grâce au système Prozorro, qui permet d'accéder en ligne à l'ensemble des marchés publics. Il a trouvé un nouveau développement avec le système DREAM (*Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management*), qui impose de communiquer toutes les informations relatives aux projets de reconstruction. Les journalistes et les organisations non gouvernementales qui travaillent sur ces sujets utilisent quotidiennement ces outils.

Il existe une tradition de co-construction des projets de loi avec la société civile. Nous l'avons encore constaté la semaine dernière, à la suite du scandale massif révélé par les institutions anticorruption. Elles ont souvent été soutenues par les banques multilatérales de développement et disposent d'une capacité d'expertise en matière d'élaboration de textes réglementaires. Leurs avis seront mis en ligne et les nouvelles règles qui s'appliqueront feront l'objet d'une consultation publique.

À chacun de mes voyages en Ukraine, nous organisons un temps d'échanges avec la société civile. Lorsque le gouvernement propose des projets de loi, la communauté internationale, notamment le G7, est consultée. Des désaccords peuvent exister mais ce dialogue est fondamental pour s'assurer de l'existence de contre-pouvoirs. C'est un élément fondamental dans un pays libre et démocratique.

L'acquisition de matériels de défense a un coût mais la résistance durable de l'armée ukrainienne à l'agression russe constitue aussi une garantie pour nous et nos partenaires. La Russie teste notre capacité à fournir des équipements aux Ukrainiens. Puisqu'il s'agit de notre sécurité, il est normal de combiner des ressources nationales et des ressources européennes. La mobilisation de ces dernières, dans le cadre des prêts ERA, du projet SAFE ou, demain, du prêt de réparation, est toutefois fondamentale. Nos industriels, en particulier dans le secteur de

la défense, doivent aller chercher des financements à Bruxelles. Certains pays européens le font très efficacement. Accroître notre taux de retour dépend de nous et de nos entreprises.

M. le président Bruno Fuchs. Même si le montage financier lié aux dernières annonces qui ont été faites n'est pas encore défini, je pense que la question de Guillaume Bigot portait plus précisément sur l'implication des contribuables français.

M. Pierre Heilbronn. Du matériel pourra être livré à court terme mais nous n'envisageons pas de fournir immédiatement une centaine de Rafale. Le président de la République a été très clair à ce sujet. Il s'agit d'une ambition étalée sur dix ans. Le travail des administrations françaises, en coopération avec les autorités ukrainiennes, sera de rechercher comment mobiliser les prêts ERA, par exemple, qui sont financés grâce aux avoirs russes gelés.

L'objectif est de minimiser la contribution française bilatérale. Pour l'atteindre, nous devons nous mobiliser et mobiliser nos entreprises. Les financements européens ne viendront pas naturellement à nous. Quels que soient les engagements que nous avons pris, nous sommes en concurrence avec des entreprises américaines, japonaises, coréennes ou allemandes.

M. le président Bruno Fuchs. Donc, vous dites à monsieur Bigot que nous devons développer nos relations avec Bruxelles, probablement plus qu'il ne l'aurait souhaité.

M. Pierre Heilbronn. Oui, c'est très important.

M. Guillaume Bigot (RN). L'Ukraine n'est pas en mesure de financer sa reconstruction. C'est un secret de polichinelle. Vous nous expliquez que la solution viendra de Bruxelles mais ce sont les contribuables français qui financent Bruxelles – vous savez comme moi ce qu'il en est de notre contribution nette – et nos concitoyens devront également supporter une augmentation de notre endettement. Finalement, cela va nous coûter 16 milliards d'euros supplémentaires. Ce ne sont pas les Ukrainiens qui payeront pour leur défense ; ce sera nous.

M. le président Bruno Fuchs. Je ne crois pas que les choses aient été dites ainsi.

M. Guillaume Bigot (RN). L'utilisation des avoirs russes gelés pourrait constituer une piste alternative mais il n'en est pas question pour le moment.

M. Pierre Heilbronn. Le prêt de réparation prévoit l'implication de la Russie dans la reconstruction de l'Ukraine. Ce sont les discussions que nous menons en ce moment. En tout cas, je n'ai jamais dit que nous financerons la reconstruction de l'Ukraine.

M. le président Bruno Fuchs. Vous ne l'avez pas dit. Dans ses propos, monsieur Bigot a fait la question et la réponse !

M. Frédéric Petit (Dem). Même si nous devions nous endetter pour l'Ukraine, ce serait un investissement pour notre pays et non un coût pour les contribuables français.

S'endetter pour aller au restaurant appauvrit mais s'endetter pour construire sa maison ou développer son entreprise permet d'enrichir sa famille. De la même façon, si nous reconstruisons l'Ukraine, qui est un pays jeune, dynamique et qui souhaite rejoindre l'Union

européenne, nous en profiterons, en améliorant notre souveraineté alimentaire, notre compétitivité technologique, etc. Ce serait un « bon » endettement, qui nous enrichirait tous.

M. le président Bruno Fuchs. Monsieur l’envoyé spécial, je vous remercie.

La séance est levée à 12 h 25.

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Nadège Abomangoli, M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Michel Barnier, M. Sylvain Berrios, M. Hervé Berville, Mme Véronique Besse, M. Guillaume Bigot, Mme Élisabeth Borne, M. Mickaël Bouloux, M. Jorys Bovet, M. Jérôme Buisson, Mme Nathalie Coggia, M. Pierre Cordier, Mme Christelle D'Intorni, M. Alain David, Mme Julie Delpech, Mme Dieynaba Diop, Mme Christine Engrand, M. Marc de Fleurian, Mme Alix Fruchon, M. Bruno Fuchs, Mme Pascale Got, M. Michel Herbillon, M. Alexis Jolly, Mme Brigitte Klinkert, M. Arnaud Le Gall, Mme Constance Le Grip, M. Jean-Paul Lecoq, M. Vincent Ledoux, Mme Gisèle Lelouis, Mme Nathalie Oziol, Mme Astrid Panosyan-Bouvet, M. Kévin Pfeffer, M. Jean-François Portarrieu, M. Pierre Pribetich, M. Stéphane Rambaud, M. Franck Riester, Mme Laurence Robert-Dehault, M. Jean-Louis Roumégas, Mme Laetitia Saint-Paul, Mme Sabrina Sebaihi, Mme Dominique Voynet, M. Lionel Vuibert, M. Christopher Weissberg

Excusés. - M. Sébastien Chenu, M. Éric Ciotti, M. Olivier Faure, M. Marc Fesneau, Mme Clémence Guetté, M. Michel Guinot, Mme Marine Hamelet, Mme Marine Le Pen, Mme Élise Leboucher, M. Laurent Mazaury, M. Christophe Naegelen, M. Jean-Philippe Nilor, Mme Mathilde Panot, M. Davy Rimane, Mme Michèle Tabarot, M. Laurent Wauquiez, Mme Estelle Youssouffa