

**Bruxelles, le 4 juin 2025  
(OR. en)**

**9494/25**

**ASILE 47  
JAI 694  
MIGR 195  
COEST 421**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine: Pour la secrétaire générale de la Commission européenne,  
Madame Martine DEPREZ, directrice

Date de réception: 4 juin 2025

Destinataire: Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de  
l'Union européenne

---

N° doc. Cion: COM(2025) 649 final

---

Objet: COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT  
EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL  
EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS  
Une voie à suivre européenne prévisible et commune pour les  
Ukrainiens dans l'UE

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 649 final.

p.j.: COM(2025) 649 final



Bruxelles, le 4.6.2025  
COM(2025) 649 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**Une voie à suivre européenne prévisible et commune pour les Ukrainiens dans l'UE**

# Une voie à suivre européenne prévisible et commune pour les Ukrainiens dans l'UE

## 1. INTRODUCTION

Depuis le début de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, l'Union européenne apporte un soutien indéfectible à cette dernière, en lui fournissant une aide politique, humanitaire, militaire et diplomatique, ainsi qu'en étant son premier bailleur de fonds<sup>1</sup>. Parallèlement, l'UE a imposé des sanctions massives et sans précédent à la Russie et aux complices de l'effort de guerre russe<sup>2</sup>. Les États membres et leurs citoyens ont adressé un message fort de solidarité à l'Ukraine et aux Ukrainiens fuyant la guerre, en leur assurant une protection et un soutien immédiats, notamment un accès au logement, aux soins de santé, à l'éducation et à l'emploi. En conséquence, des millions de personnes déplacées en provenance d'Ukraine se sont vu offrir de la sécurité, un toit et des perspectives dans l'ensemble de l'UE.

L'activation de la directive relative à la protection temporaire<sup>3</sup> a débouché sur une approche commune de l'UE, qui apporte prévisibilité et sécurité juridique tant aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine qu'aux États membres. Elle a permis de fournir une protection immédiate tout en évitant d'exercer une pression supplémentaire sur les systèmes d'asile nationaux, déjà saturés. La protection temporaire, actuellement en vigueur jusqu'en mars 2026, s'est donc révélée être une réponse efficace et proportionnée aux circonstances exceptionnelles.

La situation en Ukraine demeurant précaire, la Commission est résolue à continuer d'apporter un soutien sans faille au pays et à sa population. De nombreuses personnes bénéficiant de la protection temporaire ont tissé des liens étroits avec leur société d'accueil dans l'UE, à travers l'apprentissage des langues, l'emploi, l'éducation, les initiatives culturelles et, surtout, l'intégration de leurs enfants.

Le maintien d'une approche commune de l'UE est essentiel pour garantir un partage des responsabilités équilibré entre les États membres. À la suite de consultations étroites avec les États membres sous la direction de la présidence polonaise du Conseil, et eu égard à la position du gouvernement ukrainien, il est donc nécessaire de proroger la protection temporaire d'une année supplémentaire, tout en se préparant à offrir une perspective plus stable et durable aux personnes bénéficiant de cette protection, notamment en favorisant des retours en Ukraine sûrs, volontaires et dignes.

L'Ukraine présente un potentiel économique important et, dans la perspective de son redressement et de son développement à long terme, le pays s'appuiera de plus en plus sur le soutien de ses propres citoyens pour stimuler la reconstruction et façonner son avenir. L'Ukraine a besoin que ses habitants reviennent, en tant que membres essentiels de leur communauté, et amènent la force, l'expérience et la résilience nécessaires au rétablissement de la vie quotidienne et de la cohésion sociale. Une voie à suivre commune est nécessaire, une voie qui offre prévisibilité et stabilité et garantit des effets équilibrés sur les États membres. L'adoption d'une telle voie devrait laisser suffisamment de temps aux personnes bénéficiant de la protection temporaire pour passer à d'autres statuts juridiques qui correspondent mieux à leur situation réelle, par exemple le fait de travailler ou d'étudier ou l'existence de raisons

---

<sup>1</sup> [L'aide de l'UE à l'Ukraine - Commission européenne](#)

<sup>2</sup> [Sanctions adoptées à la suite de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine – Commission européenne.](#)

<sup>3</sup> Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001, p. 12).

familiales. Cela devrait également permettre d'apporter un soutien à ceux qui souhaitent retourner en Ukraine.

La présente communication définit une trajectoire européenne commune pour l'avenir des Ukrainiens présents aujourd'hui dans l'UE. Elle est accompagnée d'une proposition de décision d'exécution du Conseil relative à la prorogation de la protection temporaire et d'une proposition de recommandation du Conseil exposant une série de mesures destinées à ouvrir la voie à une sortie progressive, en douceur et bien coordonnée, du régime de protection temporaire et à soutenir ceux qui souhaitent rentrer chez eux en Ukraine.

## 2. PROTECTION TEMPORAIRE

Le nombre<sup>4</sup> de personnes bénéficiant de la protection temporaire dans l'UE+<sup>5</sup> est estimé à plus de 4,4 millions<sup>6</sup>, et les arrivées se poursuivent.

Au cours des trois premiers mois de 2025, près de 142 000 décisions d'octroi de la protection temporaire ont été rendues dans l'UE+, avec une moyenne mensuelle d'environ 47 000<sup>7</sup> décisions. Quelque 800 000<sup>8</sup> personnes sont retournées en Ukraine en provenance des États membres, mais les mouvements actuels sont généralement de type pendulaire. Le nombre de demandes d'asile<sup>9</sup> introduites dans l'UE par des Ukrainiens a frôlé les 27 000 en 2024, avec un taux de reconnaissance de 87 %. Les demandes ont continué d'augmenter au cours des premiers mois de 2025, approchant les 6 000 entre janvier et février 2025<sup>10</sup>.

La directive relative à la protection temporaire continue de fournir un cadre juridique solide garantissant les mêmes normes harmonisées de protection aux millions de personnes déplacées en provenance d'Ukraine. La situation précaire et incertaine régnant pour le moment en Ukraine montre que des conditions de vie sûres et durables ne sont actuellement pas réunies dans une grande partie du pays pour ceux qui souhaitent y retourner. Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) estime qu'il est peu probable que la plupart des personnes bénéficiant de la protection temporaire retournent volontairement en Ukraine à court terme, principalement en raison des problèmes de sécurité actuels, tout en faisant part de ses préoccupations quant à la stabilité d'un éventuel cessez-le-feu. À ce titre, il est important que l'UE reste déterminée à apporter une aide aux personnes déplacées aussi longtemps que nécessaire, sur la base de nos valeurs de solidarité, d'humanité et de respect des droits de l'homme. Aussi la Commission présente-t-elle une **proposition de décision d'exécution du Conseil visant à proroger la protection temporaire** d'une année supplémentaire, jusqu'au 4 mars 2027.

Étant donné que l'UE continuera d'offrir la protection temporaire et les droits qui en découlent, il convient que les personnes déplacées en provenance d'Ukraine reçoivent l'assurance qu'une demande de protection internationale n'est ni nécessaire, ni exigée. Apporter clarté et sécurité juridique aux personnes bénéficiant de la protection temporaire et encourager ces personnes à

---

<sup>4</sup> [Eurostat | Données](#).

<sup>5</sup> États membres de l'UE, Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse.

<sup>6</sup> Au mois de mars 2025, les États membres qui accueillaient le plus grand nombre de personnes bénéficiant de la protection temporaire étaient l'Allemagne (1 184 890), la Pologne (997 120), la République tchèque (365 055), l'Espagne (233 825), l'Italie (165 225) et la Roumanie (182 835). Si l'on prend uniquement en considération les États membres de l'UE, le nombre de bénéficiaires de la protection temporaire s'élève à près de 4,3 millions.

<sup>7</sup> -21 % par rapport à la moyenne mensuelle enregistrée au cours des trois premiers mois de 2024, et -24 % par rapport à la moyenne mensuelle pour l'ensemble de l'année 2024. [Eurostat | Données](#).

<sup>8</sup> [IOM DTM Ukraine — Returns Report — General Population Survey Round 20 \(April 2025\)](#).

<sup>9</sup> [Eurostat | Données](#).

<sup>10</sup> + 86 % par rapport à la même période en 2024; [Eurostat | Données](#).

passer à d'autres statuts juridiques qui correspondent mieux à leur situation réelle permettra également d'éviter d'exercer une pression supplémentaire sur les systèmes d'asile nationaux.

Au cours des trois années qui se sont écoulées depuis l'activation de la directive, la nécessité d'assurer la protection temporaire, associée à la possibilité, pour les personnes concernées, de bénéficier de la protection temporaire dans l'État membre de leur choix, a eu des conséquences inégales sur les systèmes d'accueil des États membres. Dans certains cas, ces conséquences ont encore été aggravées par la pression supplémentaire inhérente à la nécessité de gérer simultanément un grand nombre de demandes d'asile et des problèmes pratiques, notamment en matière de logement. À l'avenir, il est important de continuer à œuvrer en faveur d'un meilleur équilibre des efforts entre les États membres.

Il convient, en particulier, que les États membres rejettent les demandes de titres de séjour présentées par des personnes qui ont déjà reçu un titre de séjour dans le cadre de la protection temporaire dans un autre État membre et qui bénéficient déjà des droits liés à la protection temporaire sur cette base<sup>11</sup>. Cela peut contribuer à éviter les enregistrements multiples aux fins de la protection temporaire et à faire en sorte que les droits attachés à cette protection ne soient exercés que dans un seul État membre à la fois.

### **3. OFFRIR UNE PERSPECTIVE ET UN SOUTIEN DURABLES AUX UKRAINIENS DANS LEURS CHOIX**

Plus que de tout autre chose, l'Ukraine a besoin de sa population pour retisser les fils de la société et reconstruire son économie et ses infrastructures. Dans le même temps, de nombreux Ukrainiens déplacés se construisent une nouvelle vie dans l'UE. L'Ukraine s'emploie activement à créer des conditions favorables au retour en toute sécurité de ses citoyens et résidents, avec le soutien de l'UE, à la fois par des mesures d'incitation et par une action de sensibilisation des Ukrainiens vivant à l'étranger. Parallèlement, l'accès à l'emploi et à l'éducation accordé par les États membres apporte des avantages non seulement à ceux qui remplissent les conditions requises pour séjourner dans l'UE et choisissent d'y rester, mais aussi à ceux qui prévoient de rentrer chez eux. Afin d'offrir une perspective plus stable et durable, la Commission est résolue à aider les personnes déplacées en provenance d'Ukraine à prendre des décisions éclairées quant à leur avenir.

#### ***3.1 Apporter un soutien aux États membres dans le cadre de l'inclusion, au sein de l'UE, des Ukrainiens déplacés***

L'emploi et l'éducation sont au cœur des droits dont les personnes déplacées en provenance d'Ukraine jouissent dans l'UE, en sus du logement, des soins de santé et de l'aide sociale. Les efforts déployés pour garantir l'accès au marché du travail et accorder l'accès à l'éducation dans les mêmes conditions que celles dont bénéficient les ressortissants de l'UE apporteront des avantages, à l'avenir, tant à ceux qui remplissent les conditions requises pour séjourner dans l'UE et choisissent d'y rester qu'à ceux qui rentreront chez eux.

L'accès à l'**emploi** a grandement contribué à aider les personnes déplacées en provenance d'Ukraine à trouver leur place dans leurs sociétés d'accueil et à se rendre ainsi utiles aux communautés locales. Les actions entreprises pour prévenir la perte de compétences ont été combinées à des mesures destinées à aider les personnes déplacées ayant obtenu une certification en Europe à trouver un emploi adéquat en Ukraine. Des initiatives et un financement au niveau de l'UE soutiennent les efforts déployés par les États membres en vue de l'intégration des personnes déplacées en provenance d'Ukraine sur le marché du travail de

---

<sup>11</sup> À ce sujet, voir l'arrêt rendu dans l'affaire C-753/23, point 30.

l'UE<sup>12</sup>. Les services publics de l'emploi jouent un rôle essentiel dans les politiques actives du marché du travail, le but étant d'utiliser au mieux les compétences des demandeurs d'emploi et d'assurer la mise en relation sur le marché du travail ainsi que l'échange de bonnes pratiques et d'informations. La comparaison établie en 2023 entre le cadre européen des certifications et le cadre national ukrainien des certifications contribue à faciliter l'intégration sur le marché du travail de l'UE. La Commission a également lancé l'initiative pilote «Réservoir européen de talents»<sup>13</sup>, un outil en ligne destiné à mettre en correspondance les demandeurs d'emploi ukrainiens déplacés et les offres d'emploi publiées par les employeurs de l'UE. Euraxess, la plateforme de l'UE pour l'emploi dans la recherche et l'innovation, offre des possibilités d'emploi spécifiques aux chercheurs ukrainiens dans le cadre de son initiative ERA4Ukraine, y compris au sein des équipes du Conseil européen de la recherche.

Au mois de mars 2025, 1,3 million de mineurs déplacés<sup>14</sup> en provenance d'Ukraine bénéficiaient de la protection temporaire, dont 840 000 **enfants** en âge de scolarité obligatoire<sup>15</sup>. Selon les estimations, ils sont 700 000 à être inscrits dans des établissements scolaires locaux, de l'éducation et l'accueil de la petite enfance à l'enseignement secondaire supérieur, dans l'ensemble de l'UE<sup>16</sup>. Avec le soutien du cadre stratégique de l'espace européen de l'éducation, l'UE soutient les États membres par des orientations stratégiques, l'apprentissage par les pairs, des plateformes en ligne, des financements – notamment Erasmus+ – et la collecte de données, ainsi que par l'échange de bonnes pratiques. Le maintien de liens avec la langue et la culture ukrainiennes contribuera à la réintégration dans le système éducatif ukrainien. L'accès à la vie culturelle, en particulier, favorise également le bien-être émotionnel, avec un soutien d'Europe créative visant à faciliter l'intégration sociale et culturelle des personnes déplacées. L'accord de coopération en matière d'éducation conclu en 2023 entre la Commission et le ministère ukrainien de l'éducation et des sciences encourage spécifiquement l'inscription dans les établissements scolaires des pays d'accueil et la reconnaissance mutuelle des titres universitaires. Le gouvernement ukrainien a déjà mis en place des mesures visant à faciliter la reconnaissance du cursus lors du retour en Ukraine.

L'UE soutient les États membres qui accueillent des personnes déplacées en provenance d'Ukraine au moyen de **fonds de l'UE**, en particulier au titre des Fonds «Affaires intérieures» correspondants et du financement dans le cadre de la politique de cohésion<sup>17</sup>. Ces possibilités de financement offrent la souplesse nécessaire pour tenir compte des contextes nationaux et des besoins financiers spécifiques, y compris pour l'intégration des personnes bénéficiant de la protection temporaire. La politique de cohésion a fourni 13,6 milliards d'euros de liquidités supplémentaires aux États membres accueillant des personnes en provenance d'Ukraine, et un montant supplémentaire de 1,4 milliard d'euros a été réaffecté dans le cadre des programmes de financement existants afin d'apporter une aide directe aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine. L'UE met à disposition 3 milliards d'euros supplémentaires jusqu'à la fin de 2027, afin d'aider les États membres à mettre en œuvre le pacte sur la migration et l'asile et de prendre en charge les personnes bénéficiant de la protection temporaire. Environ 1 milliard d'euros provenant de l'examen à mi-parcours des programmes des États membres sera en outre mis à disposition pour la même période afin de répondre aux priorités pertinentes

---

<sup>12</sup> Voir la [communication relative à des orientations stratégiques pour les actions des États membres en matière d'accès au marché du travail, d'enseignement et de formation professionnels ainsi que d'éducation et de formation des adultes concernant les personnes qui fuient la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine](#).

<sup>13</sup> [Initiative pilote «Réservoir européen de talents»](#).

<sup>14</sup> [Eurostat | Données](#).

<sup>15</sup> L'estimation du nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire se fonde sur le rapport de suivi de l'éducation et de la formation 2023: [Education and training monitor 2023 - Office des publications de l'UE](#).

<sup>16</sup> [The inclusion of displaced children from Ukraine in EU education systems](#) [L'inclusion des enfants déplacés en provenance d'Ukraine dans les systèmes éducatifs de l'UE].

<sup>17</sup> Action de cohésion pour les réfugiés en Europe, paquet «CARE» (CARE, CARE-plus et Fast-CARE).

au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI), y compris l'accueil des personnes bénéficiant de la protection temporaire.

### **3.2 Soutenir la création de pôles «Unité» (Unity Hubs)**

À la suite de l'initiative du ministre ukrainien de l'unité nationale de créer dans l'UE des centres susceptibles de contribuer au maintien d'un lien avec les Ukrainiens vivant à l'étranger, certains États membres ont repris cette idée et s'emploient actuellement à mettre en place des pôles «Unité» sur leur territoire. Les pôles «Unité» informent, aiguillent et conseillent les personnes déplacées en provenance d'Ukraine. En plus de faciliter le retour de ceux qui souhaitent rentrer en Ukraine, ces pôles peuvent également favoriser l'intégration, dans les sociétés d'accueil et sur le marché du travail, de ceux qui souhaitent rester, en permettant un meilleur développement et une meilleure utilisation de leurs compétences.

Pour obtenir un financement partiel des pôles «Unité», les États membres peuvent recourir au programme du Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI). Des organisations internationales telles que le HCR, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) peuvent également aider les personnes déplacées en provenance d'Ukraine à décider volontairement et en connaissance de cause de rester dans le pays d'accueil ou de retourner en Ukraine, en leur fournissant des informations et des conseils précis et indépendants. Les États membres sont encouragés à s'appuyer sur les connaissances, les capacités et les réseaux offerts par ces organisations, ainsi que sur le soutien apporté par les pays partenaires, pour tirer le meilleur parti des pôles «Unité».

Afin de faciliter la mise en place de pôles «Unité», la Commission désignera un envoyé spécial pour les Ukrainiens dans l'UE, qui sera chargé d'assurer la coordination avec les représentants nationaux dans les États membres, avec les organisations internationales capables de fournir des services d'information et des conseils en matière de retour – notamment le HCR, l'OIM et l'ICMPD – ainsi qu'avec le ministère ukrainien de l'unité nationale. La plateforme de solidarité avec l'Ukraine<sup>18</sup> servira également de forum de coordination au niveau des experts. Cette plateforme réunit la Commission, les États membres et des organisations internationales, ainsi que les autorités ukrainiennes. Par l'intermédiaire de la plateforme de solidarité, la Commission facilitera également l'échange d'informations et la coordination des mesures de soutien, en conservant une vue d'ensemble de l'aide fournie dans les différents États membres, afin de garantir la crédibilité et la cohérence. Elle s'emploiera à rationaliser les efforts déployés par les différentes parties prenantes et à souligner combien il est important d'aider les communautés locales ukrainiennes à se préparer aux retours. Le fait de concentrer le soutien sur les communautés locales aura pour effet de renforcer la cohésion sociale en Ukraine. La Commission continuera à rassembler l'expertise technique et stratégique nécessaire à l'efficacité opérationnelle des pôles «Unité» et encouragera les autorités ukrainiennes à prendre des mesures dans le même sens.

Le pendant ukrainien des pôles «Unité» sera l'agence pour l'unité nationale, en tant que principal organe de mise en œuvre relevant du ministère ukrainien de l'unité nationale. Cette agence contribuera à la mise en place des pôles «Unité» dans l'UE et facilitera des initiatives plus larges visant à renforcer la cohésion nationale, à favoriser les liens culturels et civiques avec la communauté ukrainienne, ainsi qu'à soutenir les efforts en matière de retour volontaire et de réintégration.

---

<sup>18</sup> La plateforme de solidarité a été créée en mars 2022 aux fins de la mise en œuvre des dispositions de la directive relative à la protection temporaire. Sa valeur ajoutée réside dans la coordination globale de la réaction de l'UE à l'agression menée par la Russie contre l'Ukraine; elle offre en effet un espace informel permettant la mise en adéquation rapide des réponses opérationnelles et stratégiques des principales parties prenantes.

La Commission apportera également un soutien technique spécifique au ministère de l'unité nationale nouvellement créé. Cela renforcera sa capacité à mettre en place des pôles «Unité», ainsi que des services accessibles, en Ukraine, aux personnes de retour au pays, et à assurer une coordination avec les bureaux compétents tels que les services publics de l'emploi. Afin d'améliorer la coordination globale des initiatives et de faire en sorte que la population de retour en Ukraine reçoive les informations nécessaires, le ministère de l'unité nationale bénéficiera également d'un soutien pour concevoir et mettre en œuvre les priorités de relance et de réforme importantes pour ceux qui rentrent au pays, en complément de l'appui budgétaire et de l'assistance technique de l'UE qui favorisent le redressement de l'Ukraine et contribuent à la modernisation des services nécessaires à la réintégration, tels que le logement, l'éducation et l'emploi.

### ***3.3 Assurer un soutien de l'UE à la réintégration en Ukraine***

Les Ukrainiens sont le principal moteur du redressement et de la reconstruction de l'Ukraine. Toutefois, la possibilité de retour dépend fortement de l'évolution des conditions de sécurité sur le territoire ukrainien, ainsi que de l'accès aux moyens de subsistance et au logement pour les personnes qui rentrent chez elles, en provenance d'une autre région d'Ukraine ou d'un autre pays.

Si la sécurité est essentielle pour que les personnes retournent en Ukraine, il importe également qu'elles y entrevoient un avenir: elles ont besoin d'un endroit où vivre, d'infrastructures adéquates, notamment d'infrastructures énergétiques fonctionnelles garantissant un accès aux services de base et essentiels, d'un accès à une éducation de qualité et de possibilités d'emploi. Il s'agit là d'objectifs essentiels du soutien de l'UE. Dès lors qu'il s'agit de favoriser les retours en Ukraine, il y a lieu de soigneusement prendre en considération la cohésion sociale, et de veiller à accorder autant d'attention aux besoins des personnes restées en Ukraine et qu'à ceux de la population de retour au pays.

Le bon fonctionnement du **marché du travail ukrainien** sera déterminant pour attirer – et retenir – le capital humain et sera dès lors décisif pour la reconstruction, la croissance et le développement social du pays. Des possibilités d'emploi de qualité, assorties de conditions de travail décentes, seront essentielles pour remettre sur pied une main-d'œuvre fortement touchée par la guerre et améliorer la vie en Ukraine. Dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union et avec le soutien de cette dernière, l'Ukraine est en train de moderniser sa législation dans le but de l'aligner sur l'acquis de l'UE. Parmi les principales étapes de cette modernisation figurent les travaux en cours pour élaborer un nouveau code du travail et une nouvelle stratégie en faveur de l'emploi, ainsi que la finalisation d'une nouvelle loi sur l'enseignement professionnel, autant de mesures susceptibles de contribuer à remédier à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et à l'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences. La participation de l'Ukraine au volet relatif à l'emploi et à l'innovation sociale (EaSI) du Fonds social européen plus<sup>19</sup> permettra aux entités ukrainiennes de participer aux appels à propositions pour des projets financés par l'UE. La *Skills Alliance for Ukraine*, codirigée par l'Ukraine et l'Allemagne<sup>20</sup>, favorise également les possibilités de formation pour les citoyens ukrainiens.

S'agissant du **financement**, le soutien apporté par l'UE à l'Ukraine depuis le début de la guerre d'agression menée par la Russie s'élève jusqu'à présent à près de 148 milliards d'euros au total.

---

<sup>19</sup> L'accord nécessaire pour que l'Ukraine puisse rejoindre le volet relatif à l'emploi et à l'innovation sociale (EaSI) est en cours de négociation.

<sup>20</sup> La Commission participe en qualité d'observateur aux groupes de travail de la *Skills Alliance*. Plus de 70 organisations du monde entier en font partie.

Le **plan pour l'Ukraine**<sup>21</sup>, qui fait partie intégrante de la **facilité pour l'Ukraine**<sup>22</sup>, présente les réformes et les investissements essentiels pour favoriser l'instauration de conditions propices au retour des personnes déplacées. Il fournit un flux prévisible d'entrées financières en Ukraine tout en jouant un rôle moteur pour les réformes clés au cours de la période allant de 2024 à 2027. Les réformes et les investissements visent notamment à aider les personnes à retourner en Ukraine et à soutenir leur réintégration dans leur pays d'origine et sur le marché du travail. Au titre du plan pour l'Ukraine, cette dernière s'engage à investir dans l'éducation (650 millions d'euros d'ici à 2027), les soins de santé (400 millions d'euros d'ici à 2027) et les infrastructures sociales (350 millions d'euros d'ici à 2027). Au moins 20 % du soutien non remboursable octroyé au titre du plan pour l'Ukraine - soit 1 milliard d'euros environ - sont alloués aux besoins des autorités infranationales, en particulier des collectivités locales autonomes.

Le **cadre d'investissement pour l'Ukraine**<sup>23</sup> joue un rôle crucial dans la préservation du capital humain et la création de conditions propices au retour. L'éducation, le logement, les soins de santé, l'économie des soins et la protection sociale sont des secteurs prioritaires. Des projets sont en cours pour soutenir la remise en état des infrastructures municipales et contribuer au financement des entreprises touchées par la guerre. Les nouveaux programmes d'investissement adoptés en mars 2025 répondront aux besoins en matière de logement et les futurs appels à propositions porteront notamment sur l'accès au financement et à l'emploi pour les groupes vulnérables, y compris les personnes de retour dans le pays.

Dans le cadre de l'initiative des **prêts par l'accélération de l'utilisation des recettes extraordinaires menée par le G7** (45 milliards d'euros), l'UE fournit une assistance macrofinancière (AMF) de 18,1 milliards d'euros à l'Ukraine en tant que soutien budgétaire direct pour répondre aux besoins financiers urgents du pays. Les prêts de l'UE et du G7 seront remboursés avec le produit des avoirs de la Banque centrale de Russie immobilisés dans l'UE.

Les projets d'**assistance technique** en cours en Ukraine peuvent soutenir en priorité la réintégration des personnes qui retournent chez elles. L'UE apporte son soutien par l'intermédiaire d'initiatives telles que *Skills4Recovery*<sup>24</sup>, qui finance des programmes d'enseignement et de formation professionnels sur mesure, et *EU4Business*<sup>25</sup>, qui fournit des conseils aux PME qui souhaitent se réinstaller dans le pays ou contribue au renforcement de

---

<sup>21</sup> Le plan pour l'Ukraine est la stratégie de l'Ukraine en matière de réformes et d'investissements pour la période 2024-2027; il ouvre la voie à des paiements trimestriels réguliers au titre de la facilité pour l'Ukraine, subordonnés au respect par ce pays d'exigences convenues au préalable. Il comprend notamment des réformes axées sur le capital humain, telles que la stratégie démographique, la stratégie pour l'emploi, l'amélioration de l'éducation et des soins de santé, etc.

<sup>22</sup> La facilité pour l'Ukraine est un instrument essentiel de la stratégie de l'UE visant à relever les défis multiples auxquels l'Ukraine est confrontée à la suite de la guerre d'agression menée par la Russie. Ce mécanisme de soutien spécifique, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2024 et couvre la période 2024-2027, prévoit une aide financière pouvant aller jusqu'à 50 milliards d'euros.

<sup>23</sup> Le cadre d'investissement pour l'Ukraine relève de la facilité pour l'Ukraine dotée d'un budget de 50 milliards d'euros; il a vocation à attirer des investissements publics et privés pour le redressement et la reconstruction de l'Ukraine. Il est doté d'instruments financiers d'une valeur totale de 9,3 milliards d'euros, dont 7,8 milliards d'euros de garanties de prêts et 1,5 milliard d'euros destiné aux financements mixtes. Son objectif est de mobiliser 40 milliards d'euros d'investissements en faveur du redressement, de la reconstruction et de la modernisation.

<sup>24</sup> L'action commune *Skills4Recovery* est financée par l'UE, l'Allemagne, la Pologne et l'Estonie. Elle est mise en œuvre par l'agence allemande de coopération internationale (GIZ) et le Fonds de solidarité PL (SFPL). *Skills4Recovery* a été lancée par le gouvernement allemand en 2023.

<sup>25</sup> *EU4Business* est une initiative faîtière qui englobe l'ensemble du soutien de l'UE aux petites et moyennes entreprises (PME) dans les pays du partenariat oriental et facilite leur accès au financement et à des services de développement.

leurs capacités<sup>26</sup>. Ces projets, ainsi que ceux qui seront mis en œuvre ultérieurement, peuvent soutenir l'action du ministère de l'unité nationale, en permettant aux personnes qui retournent en Ukraine de créer des entreprises, de bénéficier de services adaptés en matière d'emploi et de participer à des programmes d'enseignement et de formation professionnels.

Le soutien apporté par l'UE a contribué à la résilience du pays et **a permis à la population de continuer à vivre en Ukraine**. Le mécanisme de protection civile de l'Union a couvert les besoins en électricité de 6,5 millions d'habitants, et la facilité pour l'Ukraine a contribué à la réparation du matériel détruit. L'aide humanitaire de l'UE a permis de répondre aux besoins de la population ukrainienne en matière d'abris, d'eau, de services d'assainissement et d'hygiène, de protection, de besoins fondamentaux, de santé, de lutte contre les mines et d'éducation dans les situations d'urgence, y compris la remise en état des établissements scolaires. L'UE et les États membres ont fait don de plus 370 bus scolaires pour permettre aux enfants de se rendre à l'école. Grâce au programme Erasmus+, plus de 1,5 million de manuels scolaires ont été imprimés depuis le début de la guerre et des projets visant à renforcer les capacités dans les secteurs de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport sont financés afin d'offrir davantage de perspectives de qualité dans le pays. Le gouvernement ukrainien a déjà mis en place des mesures visant à faciliter la reconnaissance du cursus lors du retour en Ukraine<sup>27</sup>. La préservation et la restauration de la culture et du patrimoine ukrainiens contribueront également à la réintégration socioculturelle des personnes qui reviennent dans le pays.

Les **fonds envoyés** par les Ukrainiens déplacés vivant dans l'UE constituent une source de revenus susceptible de soutenir l'économie ukrainienne et de contribuer à la reconstruction du pays. Selon les données de la Banque nationale d'Ukraine, les envois de fonds depuis l'UE ont représenté 3,26 % du PIB de l'Ukraine en 2024, soit 5,6 milliards d'euros environ. La Commission a engagé le dialogue avec les acteurs du secteur des paiements pour promouvoir des pratiques qui rendent les envois de fonds plus abordables et plus accessibles, assorties d'indications destinées à faciliter les paiements entre l'UE et tous les territoires ukrainiens contrôlés par le gouvernement. La Commission continue de soutenir les efforts déployés par l'Ukraine pour se préparer à rejoindre la zone géographique de l'espace unique de paiements en euros (SEPA), ce qui faciliterait encore les transferts transfrontières.

Les mesures en faveur d'une intégration plus étroite de l'Ukraine dans le marché unique de l'UE énoncées dans le plan d'action prioritaire pour la **zone de libre-échange approfondi et complet**, ainsi que les réformes prévues par le plan pour l'Ukraine, jetteront les bases nécessaires à une croissance économique durable et à la création de possibilités d'emploi, grâce, par exemple, à l'amélioration de l'environnement des entreprises. Conformément au concept d'«autoroute du marché unique», les liaisons avec l'Ukraine seront également favorisées dans le but de réduire les obstacles au commerce, d'accroître la connectivité et de stimuler l'intégration économique régionale.

#### **4. OUVRIR LA VOIE À UNE SORTIE PROGRESSIVE, EN DOUCEUR ET COORDONNÉE, DU RÉGIME DE PROTECTION TEMPORAIRE**

La protection temporaire visait à apporter une aide immédiate aux personnes fuyant la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. L'activation de la directive relative à la

---

<sup>26</sup> L'aide est répartie au niveau local: *U-LEAD with Europe*, qui compte 24 bureaux régionaux, propose des mesures de renforcement des capacités couvrant l'ensemble des attributions des municipalités pendant la guerre d'agression et la phase de redressement.

<sup>27</sup> La législation de mars 2025 impose la reconnaissance des acquis d'apprentissage obtenus à l'étranger, y compris dans le cadre de l'éducation informelle telle que les cours et séminaires en ligne. Les autorités ukrainiennes ont également publié, à l'intention des établissements scolaires du pays, des orientations pour l'évaluation des acquis d'apprentissage obtenus à l'étranger, qui garantissent que les élèves qui ont fréquenté des établissements scolaires locaux dans l'UE peuvent poursuivre leurs études à leur retour en Ukraine.

protection temporaire reste un témoignage de l'unité de l'Union et de la solidarité avec le peuple ukrainien.

Cependant, la protection temporaire présente, par nature, un caractère temporaire. Il arrivera un moment, lorsque les circonstances permettront d'avoir un degré suffisant de certitude quant à la situation en Ukraine et, en particulier, de conclure à l'existence de conditions de retour sûres et durables, où le cadre de protection temporaire ne sera plus nécessaire. Les États membres doivent être prêts pour ce changement le moment venu.

Depuis 2022, l'UE associe le cadre juridique de la protection temporaire à des actions spécifiques visant à aider les États membres à prendre en charge les personnes déplacées en provenance d'Ukraine et à favoriser leur inclusion dans les sociétés de l'UE. Compte tenu de la durée des déplacements, de l'ampleur et de la complexité de la situation actuelle, il est temps de commencer à élaborer une approche plus ajustée, mieux adaptée à la situation des personnes bénéficiant actuellement de la protection temporaire, l'objectif étant également d'alléger la pression qui pèse sur les sociétés d'accueil.

Dans ce contexte, la Commission présente une **proposition de recommandation du Conseil** qui définit les principaux éléments d'une réponse coordonnée et tournée vers l'avenir au niveau de l'UE, afin de permettre aux États membres de mettre en place des mesures transitoires.

#### ***4.1 Passer de la protection temporaire à d'autres statuts juridiques de séjour***

La sortie progressive du régime de protection temporaire offrirait une sécurité juridique et des perspectives durables à ses bénéficiaires. La définition d'une perspective plus claire et à plus long terme permettrait également d'éviter d'exercer une pression supplémentaire sur les systèmes d'asile nationaux déjà mis à rude épreuve.

Au fil du temps, les personnes bénéficiant de la protection temporaire se sont intégrées dans le tissu social et économique des États membres. De ce fait, la Commission recommande aux États membres de permettre aux personnes bénéficiant de la protection temporaire de **passer à des statuts juridiques nationaux de séjour**, en particulier ceux qui ont trait à l'emploi, à l'éducation ou à l'existence de raisons familiales. Les personnes bénéficiant de la protection temporaire auraient ainsi la possibilité de jouir, dans les États membres qui les accueillent, d'un statut plus stable correspondant mieux à leur situation réelle.

En vertu de la législation de l'UE en vigueur, les personnes bénéficiant de la protection temporaire ne peuvent solliciter aucun des **statuts de résident prévus par les directives de l'UE sur la migration légale**. Pour aider ces personnes à poser des choix éclairés et pour leur offrir d'autres possibilités, la Commission encourage les États membres, notamment ceux qui n'autorisent pas l'accès aux statuts juridiques nationaux, à permettre aux personnes bénéficiant de la protection temporaire qui pourraient, sinon, prétendre à un autre statut en vertu du droit de l'Union, d'accéder à d'autres statuts en demandant une autorisation au titre de la directive «carte bleue», de la directive «permis unique» et de la directive relative aux étudiants et aux chercheurs<sup>28</sup>. Les États membres contribueraient de cette manière à l'intégration durable des bénéficiaires de la protection temporaire dans les pays d'accueil, notamment sur le marché du travail, et favoriseraient une utilisation plus efficace de leurs compétences.

#### ***4.2 Préparer un retour progressif et une réintégration durable en Ukraine***

---

<sup>28</sup> Directive (UE) 2021/1883 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié; directive 2011/98/UE établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre; directive (UE) 2016/801 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair (refonte).

L'UE et ses États membres doivent être prêts à aider les personnes de retour en Ukraine, aujourd'hui comme à l'avenir. La Commission recommande aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour garantir un retour et une réintégration progressifs et en bon ordre lorsque le moment sera venu, en tenant compte des besoins et des capacités de l'Ukraine. Les États membres, ainsi que l'Ukraine, sont encouragés à utiliser pleinement les outils qui existent déjà au niveau de l'UE.

Les personnes qui envisagent de retourner en Ukraine devraient pouvoir prendre leur décision en toute connaissance de cause. Pour garantir l'égalité des chances entre tous, les États membres sont encouragés à proposer une approche à la fois souple et structurée et à autoriser des **visites exploratoires en Ukraine**. Ces voyages pourraient permettre aux personnes concernées de s'assurer que leur famille va bien, de vérifier l'état de leur logement ou d'évaluer la situation sur le terrain avant de décider de retourner dans le pays.

Pour aider ceux qui souhaitent rentrer chez eux, la Commission recommande également aux États membres d'élaborer avec soin leurs **programmes de retour volontaire**<sup>29</sup>, prévus par la directive relative à la protection temporaire. Ces programmes constitueraient un moyen pratique d'aider les personnes à regagner leur foyer en toute sécurité et dans la dignité. Ils devraient être bien planifiés et la communication à cet égard devrait être claire. Il conviendrait de tenir compte de la situation en Ukraine, des besoins des personnes qui rentrent chez elles et de l'incidence de ces retours sur les communautés locales. Ces programmes devraient avoir pour objectif de soutenir la cohésion sociale et éviter de peser sur des communautés déjà touchées par la guerre d'agression menée par la Russie. Pour réduire la charge administrative liée au traitement individuel de chaque dossier, la Commission recommande aux États membres de maintenir, pour les personnes participant aux programmes de retour volontaire, les droits dont elles jouissaient en tant que bénéficiaires de la protection temporaire jusqu'à leur retour en Ukraine ou jusqu'à la fin de la période prévue dans le programme en question.

Dans les efforts que nous déployons pour favoriser le retour et la réintégration en toute sécurité des personnes déplacées en provenance d'Ukraine, nous devons veiller à ce que chacun soit traité avec dignité et équité. Certains bénéficiaires de la protection temporaire vivant dans l'UE peuvent, du fait de leur situation individuelle, ne pas remplir les conditions requises pour accéder à d'autres statuts ou pour retourner en Ukraine, en raison de leur vulnérabilité et de l'éventuelle incapacité de l'Ukraine à subvenir à leurs besoins immédiatement après la fin de la protection temporaire, comme dans le cas de personnes suivant un plan de traitement médical. La Commission recommande donc aux États membres d'examiner les possibilités, pour ces personnes vulnérables, de continuer à résider légalement dans l'UE pendant une période transitoire jusqu'à ce que leur retour soit possible.

Dans le même ordre d'idées, il serait souhaitable de ne pas interrompre la scolarité des enfants. Il est important de veiller à ce que les enfants mineurs scolarisés soient autorisés à achever leur scolarité dans un environnement stable, avec leur famille. Les États membres peuvent appliquer les dispositions de la directive relative à la protection temporaire, ce qui permettrait aux familles dont les enfants mineurs sont scolarisés de rester dans l'UE le temps nécessaire, en particulier si la protection temporaire prend fin avant le terme de l'année scolaire.

### ***4.3 Renforcer la fourniture d'informations, la coordination, le suivi et l'échange de données***

Il sera essentiel de fournir des informations claires, précises et à jour. Les États membres sont encouragés à mettre en place des outils et des canaux de communication adéquats, y compris

---

<sup>29</sup> Ces programmes ne doivent pas être considérés comme relevant de la directive «retour» étant donné que les personnes concernées résident légalement dans l'État membre d'accueil jusqu'à la fin de la protection temporaire et qu'aucune décision de retour n'est requise.

des campagnes d'information, tout en faisant bon usage des outils existants pour éviter les doubles emplois, en ayant recours aux pôles «Unité», lorsqu'ils sont en place, et en associant les organisations internationales.

S'il incombe à Eurostat d'établir les statistiques européennes officielles sur la protection temporaire, il est indispensable que les États membres mettent régulièrement à jour leurs données relatives à la protection temporaire sur la **plateforme de la protection temporaire**, y compris les chiffres concernant les enregistrements inactifs, pour que l'on puisse disposer en temps utile d'un tableau de situation à des fins opérationnelles. Étant donné que la sortie progressive du régime de protection temporaire entraînera des changements importants pour le statut des personnes déplacées, il est essentiel d'avoir une image précise de l'évolution de la situation, et la coordination et l'échange d'informations entre les États membres et les autorités ukrainiennes sont recommandés, y compris dans le cadre de la plateforme de solidarité.

## 5. CONCLUSION

L'UE continuera d'apporter un soutien sans faille à l'Ukraine aussi longtemps que nécessaire. Elle offrira un refuge aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine aussi longtemps que le besoin s'en fera sentir.

Nous sommes résolus à faire en sorte que les Ukrainiens retrouvent leur pays lorsque les conditions propices à la sécurité et à la stabilité seront réunies. En adoptant une approche progressive, souple et coordonnée pour sortir de la protection temporaire, nous pouvons garantir que toutes les personnes sont traitées avec dignité et respect, que les besoins et les capacités de l'Ukraine sont dûment pris en compte et que nos systèmes ne sont pas soumis à une pression disproportionnée.

La Commission continuera de travailler en étroite collaboration avec les États membres, le gouvernement ukrainien et les organisations internationales, afin de veiller à ce que les besoins des personnes déplacées d'Ukraine vers l'UE soient satisfaits et que toutes les ressources et tous les outils nécessaires pour reconstruire leur vie et bâtir leur avenir soient mis à leur disposition.