



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.12.2025
COM(2025) 806 final

2025/0431 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**autorisant une coopération renforcée concernant l'établissement d'un prêt en faveur de
l'Ukraine**

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant une coopération renforcée concernant l'établissement d'un prêt en faveur de l'Ukraine

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 329, paragraphe 1,

vu les demandes présentées par le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République de Croatie, l'Irlande, la République hellénique, la République française, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République de Finlande, le Royaume d'Espagne, la République italienne le Royaume de Suède,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen¹,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 24 février 2022, le président de la Fédération de Russie a annoncé une opération militaire en Ukraine, et les forces armées de la Russie ont lancé une agression militaire non provoquée et injustifiée contre l'Ukraine. Cette guerre d'agression illégale constitue une violation flagrante de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance de l'Ukraine, ainsi qu'une violation de l'interdiction du recours à la force consacrée à l'article 2, paragraphe 4, de la charte des Nations unies, qui est une règle impérative du droit international, et des autres principes de la charte des Nations unies.
- (2) Depuis que la Russie a lancé sa guerre d'agression non provoquée et injustifiée contre l'Ukraine, l'Union, ses États membres et les institutions financières européennes font preuve d'une mobilisation sans précédent pour soutenir la résilience de l'Ukraine en matière économique, sociale, financière et de défense. Ce soutien combine un soutien provenant du budget de l'Union, en particulier au moyen d'une assistance macrofinancière au titre de l'instrument d'assistance macrofinancière +², de la facilité

¹ Journal officiel C [...] du [...], p. [...].

² Règlement (UE) 2022/2463 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 établissant un instrument de soutien à l'Ukraine pour 2023 (assistance macrofinancière +) (JO L 322 du 16.12.2022, p. 1).

pour l'Ukraine³ et du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine (MCPU)⁴, et un soutien de la Banque européenne d'investissement et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, totalement ou partiellement garanti par le budget de l'Union, ainsi qu'un soutien financier supplémentaire de la part des États membres.

- (3) Le 9 septembre 2025, l'Ukraine a soumis une demande officielle au Fonds monétaire international (FMI) en vue de l'obtention d'un nouveau programme destiné à couvrir les besoins de financement supplémentaires du pays de 2026 à 2029. Ce programme, qui succéderait au programme existant du FMI dont l'exécution a été couronnée de succès et qui a examiné favorablement le programme concernant l'Ukraine à huit reprises, prend en considération la poursuite de la guerre d'agression russe. La capacité du FMI à mettre en œuvre ce programme est subordonnée à la réception de garanties de financement suffisantes de la part des autres partenaires, dont l'Union européenne.
- (4) Le 23 octobre 2025, 26 États membres se sont engagés à répondre aux besoins financiers urgents de l'Ukraine pour la période 2026-2027, y compris pour ce qui est de ses efforts militaires et de défense. Ces États membres ont également souligné qu'il était essentiel de veiller à ce que l'Ukraine reste résiliente et dispose des moyens budgétaires et militaires lui permettant de continuer à exercer son droit naturel de légitime défense et à lutter contre l'agression russe, et ils ont réaffirmé que l'Union européenne continuerait d'apporter, en coordination avec des partenaires partageant les mêmes valeurs et ses alliés, un soutien politique, financier, économique, humanitaire, militaire et diplomatique global à l'Ukraine et à sa population. Ces États membres ont en outre conclu que tout le soutien militaire ainsi que les garanties de sécurité en faveur de l'Ukraine seraient fournis dans le plein respect de la politique de sécurité et de défense de certains États membres et compte tenu des intérêts de tous les États membres en matière de sécurité et de défense. Il a été convenu que, sous réserve du droit de l'Union, les avoirs de la Russie devraient rester immobilisés jusqu'à ce que la Russie cesse sa guerre d'agression contre l'Ukraine et indemnise celle-ci des dommages causés par sa guerre; la Commission a été invitée à présenter des options de soutien financier à l'Ukraine. Le même jour, le Conseil européen concluait que la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et ses répercussions sur la sécurité européenne et mondiale dans un environnement en mutation constituaient un défi existentiel pour l'Union européenne.
- (5) La situation financière de l'Ukraine exige que le versement de l'assistance financière de l'Union ait lieu au plus tard au deuxième trimestre de 2026. À cette fin, le 3 décembre 2025, la Commission a adopté un ensemble de différentes propositions, dont une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le prêt de réparation⁵ et une proposition de règlement modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel (CFP) pour les années 2021 à 2027⁶. Ces propositions, prises ensemble, offraient deux

³ Règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine (JO L, 2024/792, 29.2.2024).

⁴ Règlement (UE) 2024/2773 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2024 établissant le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine (JO L, 2024/2773, 28.10.2024, p. 1).

⁵ COM(2025) 3502 final, 2025/3502 (COD).

⁶ COM(2025) 3500 final – 2025/3500 (APP)

options différentes pour répondre aux besoins financiers urgents de l'Ukraine pour les années 2026 et 2027. Dans ce train de mesures, la proposition de modification du CFP a été présentée afin de permettre de mobiliser les garanties de la marge de manœuvre du budget de l'Union pour l'assistance financière à l'Ukraine au-delà des plafonds du CFP. En l'absence de cette modification, le passif éventuel du prêt de réparation devait être soutenu par des garanties à fournir par les États membres sur une base volontaire.

- (6) Le 12 décembre 2025, le Conseil a adopté le règlement (UE) 2025/2600 du Conseil du 12 décembre 2025 relatif à des mesures d'urgence pour faire face aux graves difficultés économiques causées par les actions de la Russie dans le contexte de la guerre d'agression menée contre l'Ukraine⁷, qui faisait partie du paquet de propositions présenté par la Commission le 3 décembre 2025.
- (7) D'intenses consultations ont eu lieu au sein du Conseil sur les éléments du train de mesures et, en particulier, sur la proposition de règlement établissant un prêt de réparation ainsi que sur la proposition de modification du règlement relatif au cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 («règlement CFP»). Il est apparu que la modification du règlement CFP permettant de soutenir le passif éventuel lié au soutien apporté à l'Ukraine par le budget de l'Union au-delà du plafond du CFP constituait un élément important pour certains États membres et une condition de leur soutien au prêt de réparation. Toutefois, certains autres États membres se sont montrés réticents à soutenir les dépenses et les passifs éventuels liés au prêt de réparation.
- (8) Dans ses conclusions du 18 décembre 2025, le Conseil européen a soutenu l'octroi à l'Ukraine d'un prêt de 90 milliards d'euros pour les années 2026 et 2027 sur la base d'un emprunt de l'UE sur les marchés des capitaux couvert par la marge de manœuvre du budget de l'Union. Les conclusions du Conseil européen indiquent également que, dans le cadre d'une coopération renforcée (article 20 du TUE) en ce qui concerne l'instrument fondé sur l'article 212 du TFUE, aucune mobilisation de ressources du budget de l'Union en tant que garantie pour ce prêt n'aura d'incidence sur les obligations financières de la République tchèque, de la Hongrie et de la Slovaquie.
- (9) Depuis le 3 décembre 2025, les instances préparatoires du Conseil, y compris le Coreper, se sont réunies à plusieurs reprises dans le but de parvenir à un accord sur l'ensemble des actes proposés par la Commission, y compris sur la proposition de règlement établissant le prêt de réparation et sur une proposition de modification du règlement CFP. Le 19 décembre 2025, les instances préparatoires du Conseil (Coreper) ont reconnu qu'il était impossible d'atteindre l'objectif du prêt dans un délai raisonnable au moyen de l'ensemble d'actes associant l'Union dans son ensemble dans un délai raisonnable. L'évaluation a tenu compte du besoin urgent d'une assistance financière en faveur de l'Ukraine. Il a également établi que l'instrument accordant le prêt à l'Ukraine et les modifications nécessaires du règlement CFP ne peuvent être approuvés, en dernier ressort, qu'en combinant des accords à l'unanimité sur la proposition de modification du règlement CFP et une coopération renforcée sur une proposition de règlement établissant un prêt en faveur de l'Ukraine, au titre de l'article 212 du TFUE, tandis que les dépenses résultant de la mise en œuvre de cet

⁷ Règlement (UE) 2025/2600 du Conseil du 12 décembre 2025 relatif à des mesures d'urgence pour faire face aux graves difficultés économiques causées par les actions de la Russie dans le contexte de la guerre d'agression menée contre l'Ukraine (JO L, 2025/2600, 13.12.2025).

acte, autres que les coûts administratifs occasionnés pour les institutions, sont à la charge des États membres qui y participent, conformément à l'article 332 du TFUE.

- (10) Le 20 décembre 2025, le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République de Croatie, l'Irlande, la République hellénique, la République française, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovaquie, la République de Finlande, le Royaume d'Espagne, la République italienne et le Royaume de Suède ont adressé à la Commission une lettre conjointe lui demandant de «soumettre au Conseil une proposition de décision autorisant une coopération renforcée ayant pour objectif et pour champ d'application d'accorder à l'Ukraine un prêt de 90 milliards d'euros pour les années 2026 et 2027 sur la base d'un emprunt de l'UE sur les marchés des capitaux couvert par la marge de manœuvre du budget de l'UE en donnant effet aux points 3 et 4 des conclusions du Conseil européen (EUCO 24/25) ainsi qu'au point 8 du texte sur l'Ukraine fermement soutenu par 25 chefs d'État ou de gouvernement (EUCO 26/25)».
- (11) L'assistance financière aux pays tiers, telle que prévue à l'article 212 du TFUE, ne figure pas sur la liste des domaines de compétence exclusive de l'Union visés à l'article 3, paragraphe 1, du TFUE. La fourniture d'une assistance financière à l'Ukraine selon les modalités envisagées par le Conseil européen dans ses conclusions du 18 décembre 2025 (ci-après la «coopération renforcée envisagée») s'inscrit donc dans le cadre de la compétence non exclusive de l'Union.
- (12) La coopération renforcée envisagée soutient différents objectifs qui renforceront le processus d'intégration conformément à l'article 20, paragraphe 1, du TUE. Premièrement, l'octroi d'une aide financière à l'Ukraine contribuerait à la réalisation des objectifs de l'Union énoncés à l'article 3 du TUE, en particulier à la paix et à la sécurité dans l'Union et dans le monde, ainsi qu'au développement durable de l'Europe fondé, entre autres, sur une croissance économique équilibrée et la stabilité des prix. En effet, une telle aide permettrait d'atténuer les effets des actions de la Russie sur la sécurité et sur l'économie de l'Union et de son voisinage. Une défaite de l'Ukraine s'accompagnerait d'un risque accru d'agression de la part de la Russie contre un des États membres ou un pays voisin de l'Ukraine, y compris les pays candidats, ce qui aurait des répercussions directes et indirectes sur la sécurité et la situation économique de l'Union. On peut également s'attendre à ce que les répercussions de l'agression russe sur l'économie de l'Union soient encore plus graves dans le cas où l'Ukraine ne serait pas en mesure de soutenir les efforts budgétaires nécessaires à la poursuite de son effort de guerre. Deuxièmement, étant donné que l'Ukraine est également candidate à l'adhésion à l'Union, ce soutien constitue un investissement stratégique de l'Union dans la paix, la sécurité, la stabilité et la prospérité en Europe et permet à l'Union d'être mieux placée pour relever les défis mondiaux tout en contribuant à la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/792 établissant la facilité pour l'Ukraine, qui met l'accent sur les réformes en matière d'état de droit, la réforme de l'administration publique et le fonctionnement des institutions démocratiques en tant que fondamentaux essentiels en vue de l'adhésion. Troisièmement, la fourniture d'une assistance à l'Ukraine serait également bénéfique pour le marché intérieur et offrirait des possibilités économiques et commerciales accrues dans l'intérêt mutuel de l'Union et de l'Ukraine, tout en soutenant une

transformation progressive du pays, y compris par la mise en œuvre du plan pour l'Ukraine tel que modifié par la décision d'exécution (UE) 2025/2157 du Conseil. Quatrièmement, l'Union est confrontée à une détérioration importante de son contexte sécuritaire, non seulement en raison de la menace persistante de la Russie, de l'intensification de son passage à une économie de guerre et de l'évolution de la guerre en Ukraine, mais aussi du fait des incertitudes découlant de l'avènement d'une situation géopolitique dans laquelle l'Union doit accroître considérablement ses efforts pour assurer sa défense de manière autonome. À cet égard, l'octroi d'une assistance financière à l'Ukraine devrait également permettre de soutenir des objectifs qui seraient bénéfiques pour le renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne, dans un contexte où plusieurs instruments et programmes de l'Union favorisent la coopération industrielle en matière de défense avec l'Ukraine, en particulier le règlement (UE) 2025/1106 du Conseil du 27 mai 2025 établissant l'instrument «Agir pour la sécurité de l'Europe par le renforcement de l'industrie européenne de la défense» (SAFE)⁸ et le programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP)⁹.

- (13) La coopération renforcée envisagée, qui consiste en la fourniture d'une assistance financière à l'Ukraine par un groupe d'États membres, est conforme aux traités et au droit de l'Union et doit être organisée d'une manière qui ne porte pas atteinte au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale ou territoriale. Elle ne devrait pas non plus constituer une entrave ou une discrimination aux échanges entre les États membres et ne provoque pas de distorsions de concurrence entre ceux-ci.
- (14) La mise en œuvre de la coopération renforcée envisagée nécessite des dépenses, autres que les coûts administratifs occasionnés pour les institutions (ci-après les «dépenses de coopération renforcée»), et des passifs éventuels découlant de l'assistance financière, qui doivent être garantis au-delà du plafond du CFP (ci-après la «garantie pour les passifs éventuels»).
- (15) La coopération renforcée envisagée respecte les compétences, les droits et les obligations des États membres non participants. Les États membres non participants ne devraient contribuer ni au financement des dépenses de la coopération renforcée ni à la couverture de la garantie pour les passifs éventuels. À cette fin, les États membres qui ne participent pas à la coopération renforcée concernant l'établissement du prêt de réparation devraient avoir droit à un ajustement conformément à l'article 11 du règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil¹⁰. Cet ajustement devrait couvrir les dépenses liées à la coopération renforcée et à toute mobilisation de la garantie pour des passifs éventuels.
- (16) La coopération renforcée envisagée est ouverte à tout moment à tous les États membres qui souhaitent y participer dans les conditions définies dans la présente décision. Tout nouvel État membre participant à la coopération renforcée devrait contribuer au financement des dépenses de la coopération renforcée à compter de la

⁸ Règlement (UE) 2025/1106 du Conseil du 27 mai 2025 établissant l'instrument «Agir pour la sécurité de l'Europe par le renforcement de l'industrie européenne de la défense» («instrument SAFE») (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), (JO L, 2025/1106, 28.5.2025).

⁹ COM(2024) 150 final.

¹⁰ Règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014 relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie (refonte) (JO L 168 du 7.6.2014, p. 39).

date à laquelle la participation de cet État membre prend effet conformément à l'article 331, paragraphe 1, du TFUE. Tout nouvel État membre participant devrait également assurer la couverture de la garantie pour les passifs éventuels souscrits dès le début de la coopération renforcée par l'Union, en vue de sa mise en œuvre. À cet effet, cet État membre devrait contribuer de manière proportionnelle, à compter de la date à laquelle sa participation prend effet en vertu de l'article 331, paragraphe 1, du TFUE, à toute mobilisation de la garantie pour des passifs éventuels, y compris les mobilisations liées à des passifs éventuels auxquels l'Union a souscrit en vue de la mise en œuvre de cette coopération renforcée avant cette date,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République de Croatie, l'Irlande, la République hellénique, la République française, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande, le Royaume d'Espagne, la République italienne et le Royaume de Suède sont autorisés à instaurer entre eux une coopération renforcée concernant l'établissement d'un prêt en faveur de l'Ukraine, dans les conditions décrites dans la présente décision, en appliquant les dispositions pertinentes des traités.

Article 2

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président