



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.1.2026
COM(2026) 21 final

2025/3500 (APP)

Proposition modifiée de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

**modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 fixant le cadre financier pluriannuel
pour les années 2021 à 2027**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La présente proposition de modification du règlement (UE, Euratom) 2020/2093¹ est présentée conjointement à la proposition de règlement établissant le prêt de soutien à l'Ukraine et modifiant le règlement (UE) 2024/792 établissant la facilité pour l'Ukraine².

À la suite de l'invasion non provoquée et injustifiée de l'Ukraine par la Russie, l'Union a apporté un soutien substantiel à l'Ukraine en adoptant une série de mesures financières. L'Ukraine aura besoin d'une assistance continue, qui devrait être fournie dans le cadre de la proposition de nouveau règlement établissant le prêt de soutien à l'Ukraine.

Grâce à la modification du règlement (UE, Euratom) 2020/2093, la garantie budgétaire actuellement appliquée en règle générale aux prêts à l'Ukraine dans le cadre de l'instrument d'AMF +³, de la facilité pour l'Ukraine⁴ et de l'AMF à l'Ukraine au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine⁵, sera étendue et couvrira également l'assistance financière à l'Ukraine au titre du règlement (UE) XXX/XXX du Parlement européen et du Conseil. Cette garantie devrait permettre de toujours disposer en temps voulu des ressources nécessaires pour que l'Union puisse remplir toutes ses obligations financières à l'égard de ses créanciers. Par conséquent, si l'Union doit honorer ses obligations de remboursement à partir des ressources de son budget, dans le cas où un État bénéficiaire n'effectue pas le paiement dû dans les délais, les montants nécessaires seront mobilisés au-delà des plafonds du CFP dans les limites du plafond des ressources propres (c'est-à-dire en recourant à la «marge de manœuvre»).

La couverture budgétaire de la marge de manœuvre devrait s'appliquer à l'assistance financière **sous forme de prêt** à l'Ukraine d'un montant de 90 000 000 000 EUR **à** mettre en œuvre dans le cadre d'une coopération renforcée.

Soutien à l'Ukraine à des conditions favorables

Afin d'apporter un soutien à l'Ukraine à des conditions favorables et d'éviter d'accroître la pression sur les finances publiques de l'Ukraine, le budget de l'Union couvrira les coûts découlant de l'emprunt en vue d'un prêt en établissant une bonification des coûts de l'emprunt. Ces coûts comprennent les coûts du service de la dette (coût du financement et coûts d'émission et de gestion des liquidités) et les coûts administratifs associés. Les coûts du

¹ Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027, JO L 433I du 22.12.2020, p. 11.

² Règlement (UE) XXX/XXX du Parlement européen et du Conseil du XXX établissant le prêt à recours limité en faveur de l'Ukraine (JO XXX).

³ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

⁴ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>).

⁵ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

service de la dette seront financés au titre d'un nouvel instrument spécial thématique, l'instrument de prêt à l'Ukraine, au-delà des plafonds du CFP. Lors de la mobilisation de l'instrument de prêt à l'Ukraine dans le cadre de la procédure budgétaire, les disponibilités budgétaires dans d'autres instruments spéciaux, les règles sectorielles applicables, toute obligation juridique ou autre, y compris au titre de l'instrument EURI, les priorités, une budgétisation prudente et une bonne gestion financière seront prises en considération.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

L'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) constitue la base juridique pour l'adoption du cadre financier pluriannuel.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

L'initiative relève d'un domaine d'action dans lequel l'Union dispose d'une compétence exclusive (en vertu de l'article 312 du TFUE). Par conséquent, le principe de subsidiarité ne s'applique pas.

- **Proportionnalité**

Les modifications sont proportionnées à la nécessité urgente d'établir un instrument de soutien à l'Ukraine, qui ne pourra être mis en œuvre qu'une fois que la couverture budgétaire des prêts à l'Ukraine aura été établie.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

Chapitre I – Dispositions générales

Article 2 – Respect des plafonds du CFP

En vertu des dispositions actuelles de l'article 2, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) 2020/2093, les montants nécessaires pour honorer les obligations de remboursement de l'Union au titre d'opérations d'emprunt et de prêt dans le cas où l'Union ne reçoit pas dans les délais le paiement dû par l'État bénéficiaire (c'est-à-dire l'intervention d'une garantie pour une assistance financière aux États membres et à l'Ukraine) seraient mobilisés au-delà des plafonds du CFP.

Le montant mobilisé ne peut entraîner un dépassement des limites du plafond des ressources propres. La disposition visant à étendre la couverture budgétaire de la marge de manœuvre à la garantie pour l'assistance financière à l'Ukraine au titre du règlement établissant le prêt de soutien à l'Ukraine est par conséquent compatible avec l'article 312, paragraphes 1 et 3, du TFUE, qui dispose que le CFP « *vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres* » et « *prévoit toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle* ».

Chapitre 3 – Instruments spéciaux

Section 1 — Instruments spéciaux thématiques

Article 10 *quater* — Instrument de prêt de soutien à l'Ukraine

Ce nouvel article est ajouté pour prévoir l'«instrument de prêt de soutien à l'Ukraine», un nouvel instrument spécial thématique.

Les dépenses spécifiques pour lesquels l'instrument de prêt de soutien à l'Ukraine peut être utilisé sont les coûts du service de la dette, qui comprennent les coûts du financement et les coûts d'émission et de gestion des liquidités, dus pour les fonds empruntés sur les marchés des capitaux pour un prêt à l'Ukraine à mettre en œuvre dans le cadre d'une coopération renforcée.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Grâce à l'extension de la mobilisation d'une garantie pour l'assistance financière au-delà des plafonds du CFP à l'Ukraine pour l'assistance financière proposée, qui s'ajoute à l'assistance financière aux États membres de l'UE et à l'Ukraine dans le cadre de l'instrument d'AMF +, de la facilité pour l'Ukraine et de l'AMF à l'Ukraine au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine, la proposition permettra d'utiliser plus efficacement les ressources budgétaires sous les plafonds du CFP. La possibilité de mobiliser la garantie au-delà des plafonds du CFP offrirait une couverture complète de l'assistance financière octroyée à l'Ukraine conformément au règlement (UE) XXX/XXX du Parlement européen et du Conseil au cours des prochaines années, conformément au principe de bonne gestion financière.

L'instrument spécial «Instrument de prêt à l'Ukraine» figurant dans la présente proposition sera mobilisé dans le cadre de la procédure budgétaire prévue à l'article 314 du TFUE, pour des montants établis conformément aux procédures applicables énoncées dans les actes de base pertinents. Au cours de la période couverte par le CFP actuel, les fonds empruntés pour financer le prêt à l'Ukraine devraient donner lieu à des coûts du service de la dette, facturés en 2027, dont la couverture pourrait nécessiter la mobilisation de l'instrument spécial «Instrument de prêt de soutien à l'Ukraine». Lors de la mobilisation de l'instrument de prêt de soutien à l'Ukraine dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, les disponibilités budgétaires dans d'autres instruments spéciaux, les règles sectorielles applicables, toute obligation juridique ou autre, y compris au titre de l'instrument EURI, les priorités, une budgétisation prudente et une bonne gestion financière seront prises en considération.

Étant donné que les dépenses liées aux instruments spéciaux sont inscrites au budget «au-delà» des plafonds du CFP concernés, la présente proposition n'a pas d'incidence sur les plafonds du CFP.

Proposition modifiée de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 312,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 106 *bis*,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen⁶,

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

- (1) À la suite de la guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Russie contre l'Ukraine, l'Union soutient l'Ukraine en adoptant une série de mesures financières.
- (2) L'Ukraine aura besoin d'une assistance financière et économique en temps utile et d'une manière prévisible, continue, ordonnée et souple pour couvrir ses besoins de financement, notamment ceux résultant de la guerre d'agression menée par la Russie. ~~À cette fin, l'Union a institué un nouvel instrument au titre du règlement (UE) XXX/XXX du Parlement européen et du Conseil. En vertu de cet instrument, l'assistance financière envisagée doit être fournie sous la forme de prêts.~~
- (3) **Par sa décision (UE) XXX⁶, le Conseil a autorisé une coopération renforcée en vue de l'établissement d'un prêt de soutien à l'Ukraine d'un montant de 90 000 000 000 EUR. . Conformément à l'article 332 du TFUE, les dépenses résultant de la mise en œuvre de la coopération renforcée sont à la charge des États membres qui y participent. Il y a lieu que les coûts administratifs liés à la mise en œuvre de toute coopération renforcée soient à la charge du budget de l'Union.**
- (4) ~~À cette fin, il~~ convient d'étendre la garantie budgétaire de l'Union afin de couvrir l'assistance financière **sous forme de prêt** à l'Ukraine **d'un montant de 90 000 000 000 EUR mis en œuvre dans le cadre d'une coopération renforcée** ~~au titre du règlement (UE) XXX/XXX du Parlement européen et du Conseil.~~ Cette garantie devrait permettre de toujours disposer en temps voulu des ressources nécessaires pour que l'Union puisse remplir toutes ses obligations financières à l'égard de ses créanciers.

⁶ Décision (UE) 2026/... du Conseil (JO L ..., ELI: ...).

- (5) Il devrait être possible de mobiliser les crédits nécessaires dans le budget de l'Union au-delà des plafonds du cadre financier pluriannuel pour l'assistance financière supplémentaire à l'Ukraine. Il convient que cette possibilité soit sans préjudice de l'obligation de respecter le plafond des ressources propres fixé à l'article 3, paragraphe 1, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil.
- (6) **En vue d'apporter un soutien à l'Ukraine à des conditions très favorables, il convient de mettre en place un nouvel instrument spécial thématique, l'«instrument de prêt de soutien à l'Ukraine», qui permettrait de financer les coûts du service de la dette. Les coûts du service de la dette comprennent le coût du financement et les coûts d'émission et de gestion des liquidités, dus pour les fonds empruntés sur les marchés des capitaux pour un prêt à l'Ukraine à mettre en œuvre dans le cadre d'une coopération renforcée.** Étant donné que les coûts du service de la dette liés au prêt à l'Ukraine devraient commencer à être facturés au cours de la dernière année du cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027, il convient de tenir compte des disponibilités budgétaires dans d'autres instruments spéciaux, tout en tenant compte des règles sectorielles applicables, de toute obligation juridique ou autre, y compris au titre de l'article 10 *bis* du règlement (UE, Euratom) 2020/2093⁷ du Conseil, des priorités, d'une budgétisation prudente et d'une bonne gestion financière, lors de la mobilisation de l'instrument de prêt de soutien à l'Ukraine dans le cadre de la procédure budgétaire.
- (7) Compte tenu de l'urgence résultant des besoins exceptionnels de l'Ukraine dans le cadre de la guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Russie, il s'avère approprié d'invoquer l'exception au délai de huit semaines prévue à l'article 4 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.
- (8) Il convient dès lors de modifier le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 ~~du Conseil~~ en conséquence.
- (9) Eu égard à la situation en Ukraine et afin de permettre l'application rapide des mesures prévues dans le présent règlement, celui-ci devrait entrer en vigueur d'urgence, le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 est modifié comme suit:

(1) l'article 2 est modifié comme suit:

(a) au paragraphe 2, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«2. Lorsqu'il est nécessaire d'utiliser les ressources des instruments spéciaux prévus aux articles 8, 9, 10, 10 bis, 10 ter, 10 quater et 12, les crédits d'engagement et les crédits de paiement correspondants sont inscrits au budget au-delà des plafonds du CFP concernés.»;

⁷ Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 ([JO L 433I du 22.12.2020, p. 11](#)).

- (b) au paragraphe 3 à l'article 2, paragraphe 3 du règlement (UE, Euratom) 2020/2093, l'alinéa suivant est ajouté:

«Lorsqu'il est nécessaire de faire intervenir une garantie pour une assistance financière sous forme de prêt à l'Ukraine à mettre en œuvre dans le cadre d'une coopération renforcée—au titre du règlement (UE) XXX/XXX du Parlement européen et du Conseil et autorisée conformément à l'article 223, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil, le montant nécessaire est mobilisé au-delà des plafonds du CFP. »;

- (2) l'article 10 quater suivant est inséré:

«Article 10 quater

Instrument de prêt de soutien à l'Ukraine

L'instrument de prêt de soutien à l'Ukraine peut être utilisé uniquement aux fins du financement des coûts du service de la dette d'un prêt à l'Ukraine à mettre en œuvre dans le cadre d'une coopération renforcée. L'instrument de prêt de soutien à l'Ukraine peut être mobilisé par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la procédure budgétaire prévue à l'article 314 du TFUE.».

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président/La présidente*