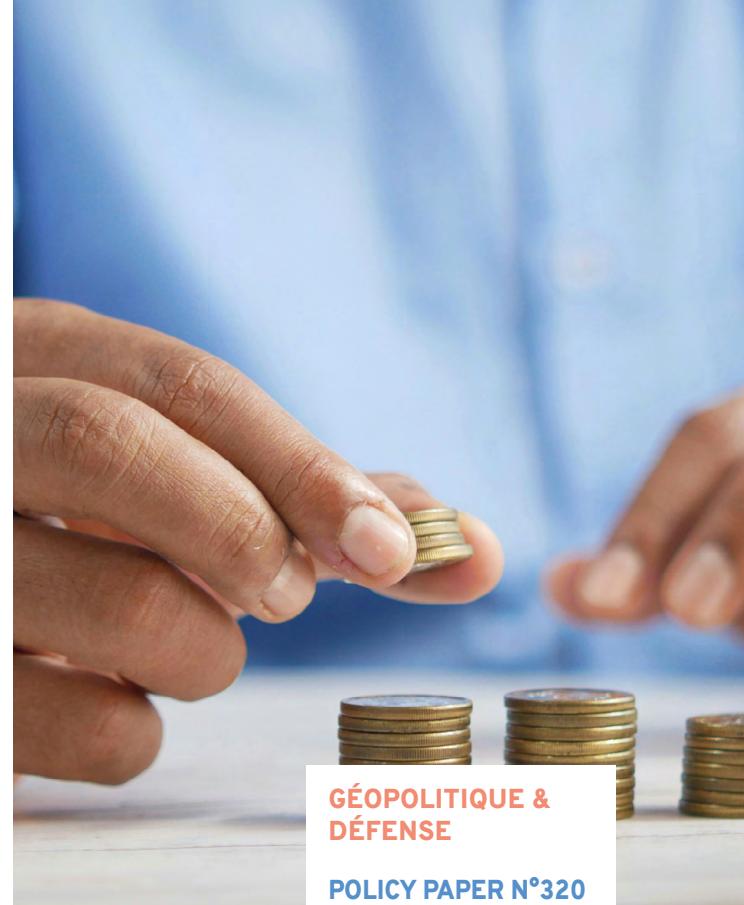


Soutien de l'UE à l'Ukraine en 2026 :

la saga du prêt de réparation de guerre



GÉOPOLITIQUE &
DÉFENSE

POLICY PAPER N°320
JANVIER 2026

• Résumé

La question du financement de l'effort de guerre en Ukraine a été au centre des discussions des dirigeants de l'Union Européenne (UE) au sein du Conseil européen. À ce jour, l'UE a versé plus de 177 milliards d'euros d'aide militaire, économique et politique. Son assistance à l'Ukraine combine ce soutien macroéconomique et politique avec une aide militaire et des sanctions. Pour adopter ces sanctions, la procédure décisionnelle de l'UE exige l'unanimité de ses États membres. Leur mise en œuvre dépend des 27 systèmes nationaux.

Outre les interdictions d'entrée sur le territoire de l'UE pour certains ressortissants russes, d'importer des produits russes (gaz naturel, pétrole, etc.) et les restrictions à l'exportation, certaines sanctions consistent à geler les avoirs russes. En 2024, l'UE a décidé que la plupart des bénéfices générés par ces avoirs gelés seraient affectés à son aide militaire. En outre, le Conseil de l'Union européenne a pris la décision que les avoirs gelés et les bénéfices qu'ils génèrent devaient être gérés séparément. La plupart de ces avoirs sont détenus par les démocraties occidentales et s'élèvent entre 300 et 330 milliards de dollars. Euroclear (une société privée belge) détient plus de la moitié de ce montant (estimé à 185 millions d'euros). Des plans visant à utiliser les avoirs russes gelés ont été envisagés depuis le début de la guerre d'agression et, récemment, la Présidente de la Commission européenne a fait valoir que les soldes de trésorerie associés à ces avoirs russes pourraient être utilisés comme prêt de réparation de guerre de 140 millions d'euros pour soutenir l'Ukraine. Le plan de la Commission n'a pas été bien accueilli par tous, certaines analyses soulignant les risques économiques et juridiques qu'il comportait. Lors du Conseil européen du 23 octobre 2025, la Commission a été chargée de présenter d'autres options de financement. Après avoir décrit le prêt de réparation de guerre et les

Isabelle Montoya,
Présidente Women in
International Security
(WIIS, Bruxelles),
Haut fonctionnaire
européen

*Avertissement :
Le contenu du présent
document relève de
la seule responsabilité
de son auteur et les
opinions qui y sont
exprimées ne reflètent
pas nécessairement
la position officielle du
Parlement européen.*

risques qui y sont liés, cet article conclut que pour préserver ses normes, en tant qu'organisation internationale prônant un ordre mondial fondé sur des règles, l'UE devrait, promouvoir un prêt conjoint ainsi que la création d'un tribunal spécial pour les crimes d'agression, à la fois comme moyens de pression dans les futures négociations de paix et pour fournir une base juridique à tout programme de réparation de guerre. L'UE devrait également suggérer d'emprunter des fonds sur les marchés des capitaux et agir en tant que garant en élargissant la facilité ukrainienne.

Près de trois ans après l'invasion illégale de l'Ukraine par la Russie, au cours d'un nouvel hiver où le réseau électrique ukrainien est pris pour cible par les drones russes, l'une des principales questions qui se posent aux dirigeants européens est de déterminer quelles garanties peuvent encore être accordées à l'Ukraine pour soutenir davantage sa victoire ou, au moins, pour s'assurer qu'elle ne perde pas la guerre¹.

Depuis le début de cette guerre d'agression, l'UE et ses États membres ont accordé une aide de 177,5 milliards d'euros à l'Ukraine afin de moderniser ses capacités de défense, reflétant la conviction que la sécurité de l'Ukraine est aussi celle de l'Europe.

Son aide à l'Ukraine comporte trois volets, combinant une aide militaire, un soutien macroéconomique et politique et des sanctions. Ces sanctions visent à affecter les revenus de la Russie. N'étant pas mandatées par l'ONU, elles ne sont pas contraintes pour de nombreux pays.

Ainsi, la Russie reste libre de vendre son pétrole et son gaz à des pays tiers qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes que les membres de l'UE. D'où l'importance d'une diplomatie européenne forte, capable de rallier des pays tiers à sa position et, par conséquent, de mettre en œuvre une approche globale face aux défis mondiaux.

Fondées sur l'article 29 du traité sur l'Union européenne, les sanctions visent à imposer des coûts économiques de nature à empêcher toute action agressive. Ces sanctions sont toujours décidées à l'unanimité et mises en œuvre par les vingt-sept administrations nationales. Une telle mise en œuvre de manière coordonnée et harmonisée constitue donc un véritable défi, ayant un impact considérable sur leur efficacité.

Les premières sanctions contre la Russie ont été adoptées à la suite de l'annexion de la péninsule de Crimée en 2014².

Actuellement, le 19^e train de sanctions vise des secteurs clés russes tels que l'énergie, les banques, les plateformes d'échange de cryptomonnaies, des particuliers, et des entités situées en Chine. L'accord des États membres à ce sujet a été retardé, notamment parce que certains pays, comme la Slovaquie, souhaitaient que l'UE se concentre sur des questions urgentes au niveau intérieur (cf. déclaration publique de M. Fico³). Le 19e train de sanctions a finalement été adopté avant le Conseil européen du 23 octobre 2025, où un éventuel prêt de réparation de guerre devait également être discuté. Avec le gouvernement récemment nommé en Répu-

¹ Avions russes et drones anonymes : l'Union européenne est-elle si mal préparée ?, Interview avec Guillaume Lasconjarias, Les Enjeux internationaux, 1er octobre 2025

² Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives à l'égard des actions portant atteinte à l'intégrité territoriale, à la souveraineté et à l'indépendance de l'Ukraine

³ Le Premier ministre slovaque Fico prêt à soutenir le 19^e paquet de sanctions contre la Russie, sous certaines conditions, Silenská, Natália, Euractiv, 22 octobre 2025

blique tchèque, il devient de plus en plus probable que certains États membres tenteront d'entraver l'adoption de sanctions, sans parler des conséquences possibles de l'instabilité politique dans d'autres pays comme la France, par exemple.

L'appel à se concentrer sur les défis nationaux n'est pas seulement un soutien populaire ou un ralliement à un puissant voisin de l'UE comme la Russie. Il intervient à un moment où le plus important allié de l'UE au sein de l'OTAN réduit son soutien militaire et financier à l'Ukraine, alors que les États membres de l'UE sont confrontés à des défis budgétaires, notamment celui de continuer à fournir une aide financière à l'Ukraine.

Pendant ce temps, les médias russes se demandent régulièrement si l'Europe est prête à affronter trois nouvelles années de guerre en Ukraine⁴. Dans le même temps, ils soulignent que la Russie n'a aucun doute quant à l'intention de l'Europe de poursuivre la guerre, présentant la récente Feuille de route pour la préparation de la défense à l'horizon 2030⁵ comme une illustration claire de la militarisation de l'Europe contre la Russie. Après l'échec de la tentative de mandater la Commission pour présenter un projet de règlement sur un prêt de réparation de guerre utilisant les avoirs russes gelés lors du dernier Conseil européen du 23 octobre, les médias russes ont qualifié ce projet de confiscation. Ils ont en outre rapporté qu'avec un tel dispositif, les pays de l'UE pourraient perdre jusqu'à 238 milliards de dollars d'investissements existants dans l'économie russe.

Au cours des trois dernières années et demie, l'utilisation des revenus provenant des avoirs gelés a fait l'objet de nombreux débats au sein de l'UE. Au-delà de ses frontières, ce thème est régulièrement abordé lors des réunions des pays du G7, où la plupart de ces avoirs sont déposés. Au départ, l'idée était d'investir les avoirs gelés afin de générer des fonds pour l'Ukraine, comme un devoir moral. En 2022, le Président Zelensky avait déjà suggéré un traité international visant à saisir les avoirs russes et à les transférer ensuite vers un fonds d'indemnisation. Or, l'UE, en tant qu'organisation fondée sur l'État de droit, doit à tout moment respecter pleinement le droit international. Elle doit également anticiper tous les risques possibles, qu'ils soient juridiques ou économiques, liés à l'utilisation des avoirs russes gelés, tout en agissant rapidement pour soutenir l'Ukraine. Après la levée des sanctions résultant d'un accord de paix durable, la Banque de Russie, principale propriétaire de ces avoirs, les recevrait dans leur intégralité, y compris avec les intérêts générés. Ainsi, l'utilisation des avoirs russes gelés comme prêt de réparation de guerre pour l'Ukraine pose un véritable dilemme : si ce projet échoue, l'UE pourrait se retrouver confrontée à un péril existentiel.

I. Risques juridiques et économiques

Le gel des avoirs peut être temporaire ; la saisie des avoirs implique la déposition d'un propriétaire de ses biens. La confiscation est une sanction définitive imposée par un tribunal, tandis qu'une ordonnance de gel peut être décidée par une « autorité » et toute mesure doit respecter les principes de nécessité et de proportionnalité⁶. Plus de 170 poursuites judiciaires ont déjà été intentées contre

⁴ L'Europe est-elle prête pour trois nouvelles années de conflit ?, Nezavisimaya Gazeta, 16 octobre 2025

⁵ Préserver la paix – Feuille de route pour la préparation de la défense 2023, communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, JOIN (2025) 27 final, 16 octobre 2025

⁶ Règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation PE/38/2018/REV/1, JO L 303, 28.11.2018, pp. 1-38

Euroclear devant les tribunaux russes⁷, dont certaines ont abouti, comme récemment dans l'affaire Sberbank. Il serait plus sûr de fonder une initiative collective sur une décision juridique claire rendue par un tribunal international, stipulant que le régime russe serait tenu de verser des réparations adéquates pour son agression et son occupation. Cependant, la Russie n'est pas partie au Statut de Rome de la Cour internationale de justice ; néanmoins, elle pourrait être tenue responsable de ses crimes si une majorité au sein de l'Assemblée générale des Nations unies en décidait ainsi. Dès le 14 novembre 2022, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une résolution⁸, par 94 voix pour, 14 contre et 73 abstentions, appelant à la mise en place d'un mécanisme international de réparation des dommages résultant des violations du droit international par la Russie. Une autre institution non européenne, le Conseil de l'Europe, a mis en place un tribunal spécial pour les crimes d'agression afin de poursuivre principalement, mais pas exclusivement, des personnalités politiques et des officiers militaires. L'UE a également fortement soutenu la création de cette juridiction. Récemment, la Haute représentante/Vice-présidente de la Commission européenne a souligné que le travail de la Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine mise en place par le Conseil de l'Europe était essentiel et que les Ukrainiens avaient déjà déposé plus de 86 000 réclamations. L'UE s'est engagée à verser 1 million d'euros pour soutenir les travaux de cette Commission⁹. Malheureusement, le tribunal spécial exige des États membres du Conseil de l'Europe qu'ils garantissent sa viabilité financière avant de commencer véritablement ses travaux. Il n'existe aucune sécurité juridique quant à l'utilisation des avoirs gelés pour financer un prêt destiné au paiement des réparations, sans mentionner l'absence de décision d'un tribunal international quant au montant de l'indemnisation qui serait due.

D'un point de vue économique, la Banque centrale européenne s'est montrée particulièrement prudente et a mis en garde contre le risque d'instabilité financière au sein de l'UE. À cet égard, elle a souligné qu'une approche commune était essentielle de la part de tous les pays – et pas seulement européens – détenant des actifs russes. En effet, lors du Conseil européen du 23 octobre, Christine Lagarde, Présidente de la Banque centrale européenne, a souligné que pour qu'un tel dispositif créatif soit légitime sur les marchés financiers, il devrait être mis en œuvre par tous les pays détenant des actifs russes. Au-delà de la crainte d'une violation du droit international, une telle mesure ne devrait pas perturber le marché des obligations souveraines et affaiblir ainsi l'euro en tant que monnaie de réserve, compte tenu notamment du contexte géopolitique actuel instable pour les devises internationales.

Certains détracteurs font valoir que toute utilisation éventuelle des avoirs gelés affecterait les réserves de change détenues par les banques centrales européennes. Selon la BCE, les réserves de change dans la zone euro ont atteint 106,39 milliards de dollars en septembre 2025, alors que le niveau le plus bas jamais enregistré était de 34,91 milliards de dollars il y a vingt ans¹⁰.

D'autres critiques soulignent que la Russie a également gelé des avoirs étrangers en représailles et que leur montant est inconnu. Avec la signature du décret présidentiel russe n° 693 le 30 septembre 2025¹¹, une procédure accélérée a été adoptée pour

⁷ Un conflit gelé : les dilemmes liés à la saisie des fonds russes pour l'Ukraine, Crisis group, 17 juin 2025

⁸ Résolution ES-11/5 de l'Assemblée générale des Nations unies, Nations unies, 14 novembre 2022

⁹ Conférence diplomatique pour l'adoption de la Convention instituant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, Déclaration à la presse de la haute représentante/vice-présidente Kaja Kallas, 16 décembre 2025

¹⁰ Cf. Réserves de la Banque centrale européenne de 1999 à 2024 (en milliards d'euros)

¹¹ Le décret de Poutine semble viser les actifs des entreprises européennes encore actives en Russie, Radio Free Europe, 8 octobre 2025

vendre les actifs fédéraux afin de protéger les intérêts nationaux contre les « pays hostiles » qui imposent des mesures restrictives aux intérêts russes. Cette initiative a apparemment été prise en réponse au prêt de réparation de guerre proposé par la Présidente von der Leyen devant le Parlement européen le 10 septembre 2025¹².

Comme nous l'avons vu, la Russie qualifie le projet européen d'utiliser ses avoirs gelés de « confiscation », ce qui, selon le Kremlin, serait illégal au regard du droit international. Une « procédure accélérée spéciale » a été mise en place par Moscou pour l'enregistrement, la vente et le transfert d'actifs afin de privatiser les avoirs étrangers. La Russie a également menacé de sanctionner les avoirs des entités ou des personnes physiques achetant des obligations pour financer ce prêt de réparation. La Russie considère que l'indemnisation est essentielle à tout accord de paix éventuel. Elle estime que l'Ukraine devrait renoncer à toute demande de réparation de guerre. Néanmoins, le concept de réparation pour violation du droit international est une norme reconnue en droit international humanitaire. L'État responsable d'un acte illicite est tenu pour responsable des violations graves du droit international humanitaire et doit verser une indemnisation conformément à la Convention de La Haye et à son Protocole additionnel I, auxquels la Russie est partie.

II • Qu'est-ce que ce prêt de réparation de guerre ?

En 2024, les États membres de l'UE avaient convenu que la plupart des bénéfices générés par les avoirs russes gelés seraient affectés à l'aide militaire de l'UE par le biais de la facilité européenne pour la paix. Les pays du G7 ont décidé de prêter jusqu'à 50 milliards de dollars à l'Ukraine à partir de 2025, qui seront remboursés à l'aide des bénéfices générés par lesdits actifs. Le coût de la reconstruction de l'Ukraine a été estimé par les institutions internationales à 526 milliards d'euros, un chiffre inférieur à l'estimation des autorités ukrainiennes. Il convient toutefois de noter que le coût de la reconstruction augmente de jour en jour.

Début 2024, le Parlement européen et le Conseil ont mis en place une facilité pour l'Ukraine pour la période 2024-2027, d'un montant maximal de 50 milliards d'euros sous forme de prêts et d'aides non remboursables. Cette facilité pour l'Ukraine faisait clairement référence aux recettes potentielles générées par « l'utilisation des recettes extraordinaires détenues par des entités privées provenant directement des avoirs gelés de la Banque centrale de Russie ». Par la suite, le Conseil a décidé que les avoirs gelés et les bénéfices qui en découlent seraient gérés séparément. Les dépositaires centraux de titres détenant des réserves russes gelées¹³ et des avoirs supérieurs à 1 million d'euros devaient mettre ces recettes à part et ces dernières devaient être imposées par les autorités nationales.

Plus récemment, dans son discours devant le Parlement européen, la Présidente de la Commission européenne a souligné que « des efforts supplémentaires seront nécessaires et que les contribuables européens ne devraient pas être les seuls à en supporter le poids. Il s'agit d'une guerre menée par la Russie. Et c'est la Russie qui doit payer »¹⁴. Dans le contexte de la suspension par les États-Unis de leur soutien budgétaire et militaire à l'Ukraine, elle décrivait le projet visant à continuer de financer l'Ukraine en utilisant les avoirs russes gelés dans le cadre d'un prêt de réparation de guerre et soulignait que le risque devrait être supporté collectivement.

¹² Discours « État de l'Union 2025 » de la présidente von der Leyen devant le Parlement européen, 10 septembre 2025

¹³ Règlement (UE) 2024/576 du Conseil du 12 février 2024 concernant des mesures restrictives en raison des actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JO L 2024/576, 14.2.2024

¹⁴ *Ibid.*

Pour la Commission européenne ce prêt de réparation devait s'élever à 140 milliards d'euros, et pourrait être adopté pendant la présidence danoise du Conseil afin que les premiers versements puissent être effectués début 2026. L'objectif était de présenter un projet de règlement début novembre 2025.

Le plan consistait à transférer les avoirs gelés à l'UE, qui conclurait ensuite un contrat de dette sur mesure avec Euroclear, sans intérêts, pour les montants correspondants. L'UE utiliserait ensuite ce fonds pour soutenir l'Ukraine. Ce dispositif serait temporaire et réversible. À la suite d'un accord de paix, les réparations versées par la Russie seraient utilisées pour rembourser l'UE, qui rembourserait alors le prêt contracté, à condition que les sanctions aient été levées. L'Ukraine ne transférerait les réparations que si elle les obtenait ou si elle gagnait la guerre.

Ces opérations seraient entièrement garanties par les États membres. Le prêt serait versé progressivement et une partie serait allouée à l'équipement militaire dans le cadre du programme SAFE de l'UE¹⁵. L'autre partie serait consacrée au soutien budgétaire.

Le règlement proposé serait fondé sur l'article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui prévoit une aide financière aux pays tiers. Le Parlement européen et le Conseil adopteraient un tel règlement selon la procédure législative ordinaire.

Lors du débat qui s'est tenu lors de la session plénière du Parlement européen le 21 octobre, la plupart des groupes politiques, à l'exception des Patriotes pour l'Europe, ont exprimé leur soutien sans réserve à une telle initiative, car l'Ukraine devrait se trouver dans la position la plus forte possible avant toute négociation de paix. Il a été jugé essentiel de demander des comptes à la Russie et un prêt de réparation de guerre a été considéré comme un élément décisif à un moment stratégique. La Russie testait la détermination des gouvernements européens ; la rapidité était décrite comme capitale. Le groupe des Patriotes pour l'Europe a souligné qu'un tel projet n'était rien d'autre qu'un pari risqué, car le régime russe n'avait jusqu'à présent montré aucun respect pour le droit international. Ainsi, selon les Patriotes pour l'Europe, seuls les Européens auraient à payer.

Dans une déclaration commune¹⁶ publiée juste avant le Conseil européen du 23 octobre 2025, plusieurs chefs d'État et de gouvernement de l'UE, ainsi que le Premier ministre britannique Starmer et le Président Zelensky, ont souligné qu'il fallait exercer une pression maximale sur l'économie russe et son industrie de défense jusqu'à ce que « Poutine soit prêt à faire la paix. Nous élaborons des mesures visant à utiliser la pleine valeur des actifs souverains immobilisés de la Russie afin que l'Ukraine dispose des ressources dont elle a besoin ».

En conséquence, une conclusion positive sur ce prêt de réparation de guerre était attendue lors du Conseil européen du 23 octobre. De nombreux États membres avaient exprimé leur soutien à une telle approche. Cependant, la Belgique, où est située Euroclear, la société qui détient la plupart des actifs gelés dans l'UE, était réticente à accepter cette manière d'utiliser les soldes de trésorerie des actifs russes gelés.

¹⁵ https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/safe-security-action-europe_en

¹⁶ Déclaration du président Zelensky, du Premier ministre Starmer, du chancelier Merz, du président Macron, de la Première ministre Meloni, du Premier ministre Tusk, de la présidente von der Leyen, du président Costa, du Premier ministre Støre, du président Stubb et de la Première ministre Frederiksen sur la paix en Ukraine – 21 octobre 2025

III • Résultat des discussions entre les États membres de l'UE

Les chefs d'État et de gouvernement ne sont pas parvenus à s'entendre sur les principes d'un prêt européen à titre de réparation de guerre. Dans un document spécifique sur l'Ukraine, soutenu par vingt-six d'entre eux, ils ont souligné « l'absence de volonté politique de la Russie de mettre fin à la guerre d'agression et de s'engager dans des négociations de paix significatives ». Rappelant les besoins financiers de l'Ukraine pour les années à venir, le Conseil européen¹⁷ a invité la Commission à présenter plusieurs options, et non une seule. Le texte ne fait aucune référence spécifique à celle qui était déjà sur la table des discussions. Les États membres ont également discuté d'une préférence européenne pour soutenir l'achat d'équipements militaires européens avec les fonds d'un tel prêt, renforçant ainsi l'industrie de défense européenne.

Seuls la Commission et le Conseil ont été appelés à poursuivre les travaux, sans aucune mention du Parlement européen, qui aurait un rôle de codécision dans le cas d'un règlement fondé sur l'article 212 du TFUE. Le Conseil européen a précisé que les avoirs russes devraient rester gelés jusqu'à la cessation des hostilités et que la Russie commence à indemniser l'Ukraine.

Le Premier ministre belge De Wever a énoncé diverses conditions¹⁸ qui devraient être remplies, à savoir la mutualisation des risques par tous les États membres, la garantie que tous les pays du G7 suivent la même approche et la disponibilité immédiate des fonds nécessaires au cas où il serait nécessaire de répondre à des réclamations russes. Selon les estimations, le montant d'actifs russes gelés dans le monde s'élève entre 300 et 330 milliards de dollars. Après Euroclear, ce sont les banques japonaises qui détiennent les actifs les plus importants, suivies par celles du Royaume-Uni, de la Suisse, des États-Unis, du Canada et de l'Australie.¹⁹

Ainsi, avec l'intervention du Premier ministre belge, le document spécifique sur l'Ukraine, pleinement soutenu par vingt-six États membres, ne fait aucune référence au prêt de réparation. La demande visant à ce que tous les États membres agissent ensemble en tant que garants en cas de représailles de la part de la Russie n'est pas nouvelle, mais il semble que les dirigeants européens n'aient pas réussi à donner les assurances nécessaires. Malgré les négociations entre la Commission européenne et les capitales européennes à l'approche de la réunion du Conseil européen, et l'ouverture exprimée par la Présidente de la Banque centrale européenne, ce mécanisme de réparation de guerre « très sophistiqué et totalement nouveau », comme l'a souligné M. De Wever, n'a pas répondu à sa demande de garanties et de solidarité et responsabilité commune. Comme il l'a déclaré lors d'une conférence de presse, sa question de savoir si les États membres seraient prêts à garantir les fonds en cas de réclamations de la Russie « n'a pas suscité un enthousiasme débordant autour de la table ».

Ce résultat quelque peu dramatique du sommet européen qui s'est tenu en présence du Président Zelensky illustre le fossé entre les ambitions géopolitiques élevées de l'UE et la dure réalité des vingt-sept États membres, avec leurs règles nationales et leurs situations politiques variables. L'objectif de la présidence danoise du Conseil, qui était de conclure rapidement ces négociations afin que le premier versement puisse être effectué au début de l'année prochaine, ne pouvait pas être atteint dans le cadre de ce nouvel agenda.

¹⁷ Document du Conseil européen, EUCO 19/25, 23 octobre 2025

¹⁸ Comment le Belge De Wever a fait échouer le projet insensé de prêt de 140 milliards d'euros de l'UE, Gregorio Sorgi, Camille Gijs, Jacopo Barigazzi, Hanne Cokelaere, *Politico*, 24 octobre 2025

¹⁹ Un conflit gelé : les dilemmes liés à la saisie des fonds russes au profit de l'Ukraine, Crisis group, 17 juin 2025

À la suite de ce revers, compte tenu de la situation financière désastreuse de l'Ukraine, de nombreuses voix se sont élevées dans le débat public européen pour réclamer, avec la Commission, un prêt de réparation utilisant les avoirs russes immobilisés. Dans une lettre adressée aux chefs d'État et de gouvernement, la Présidente von der Leyen a souligné que le financement devait être rapidement disponible, afin de permettre les premiers versements début 2026, et flexible, réclamant un « partage équitable des charges avec les partenaires internationaux ».

Dans sa résolution du 27 novembre sur « le plan proposé et l'engagement de l'UE en faveur d'une paix juste et durable pour l'Ukraine »²⁰, adoptée à une large majorité de 401 voix pour, 70 contre et 90 abstentions, le Parlement a insisté sur le fait que tout accord de paix doit obliger la Russie à indemniser pleinement l'Ukraine pour tous les préjudices et dommages qu'elle lui a causés et doit « garantir la pleine responsabilité, en vertu du droit international, des crimes d'agression et des crimes de guerre commis par la Russie [...] contre l'Ukraine et le peuple ukrainien, devant la Cour pénale internationale et le Tribunal spécial pour les crimes d'agression ». Le Parlement a exhorté « l'UE et ses États membres à assumer davantage de responsabilités en matière de sécurité sur le continent européen, à apporter un soutien sans faille à l'Ukraine tout en s'engageant activement en faveur d'une paix durable », qui devrait être fondée sur le droit international. En particulier, le Parlement a appelé à l'adoption d'un « prêt de réparation de guerre » à l'Ukraine, qui soit juridiquement et financièrement solide, garanti par les avoirs russes gelés.

Depuis lors, il a été rapporté que la Banque centrale européenne a refusé de fournir un filet de sécurité aux garanties des États membres pour le prêt à l'Ukraine. La BCE considérait que la proposition de la Commission impliquerait l'octroi d'un financement direct aux gouvernements, également appelé « financement monétaire », ce qui est interdit par les traités.

Aussi, dans la perspective du Conseil européen des 18 et 19 décembre, la Commission a adopté cinq propositions législatives afin de répondre de manière urgente aux besoins de financement de l'Ukraine. Une proposition de règlement pour un prêt de réparation de guerre de 210 milliards d'euros figurait toujours parmi celles-ci. Toutefois, en réponse à la demande des États membres, la Commission a également présenté des propositions visant à :

- une modification ciblée du règlement relatif au cadre financier pluriannuel 2021-2027 dans le cas où une garantie devrait être mobilisée à partir du budget de l'Union qui nécessiterait l'accord du Parlement européen.
- un règlement du Conseil sur des mesures d'urgence, fondé sur l'article 122 du TFUE, donc sans impliquer le Parlement européen, afin d'empêcher tout transfert des avoirs russes immobilisés vers la Russie et de mettre en place des garanties pour le prêt de réparation de guerre afin de protéger les États membres et les institutions financières contre d'éventuelles mesures de rétorsion.

Ces propositions ont été examinées par les représentants permanents des États membres de l'UE lors de la réunion du Coreper du 11 décembre. L'objectif était de garantir une vision à plus long terme pour l'Ukraine, en assurant l'immobilisation des avoirs russes jusqu'au paiement des réparations par la Russie à la suite d'un accord de paix avec l'Ukraine, dans un contexte où les États-Unis avaient manifesté leur intérêt pour l'utilisation de ces avoirs afin d'investir en Ukraine. Un autre

²⁰ Résolution sur la position de l'UE concernant le plan proposé et l'engagement de l'UE en faveur d'une paix juste et durable pour l'Ukraine (2025/3001/RSP), 27 novembre 2025, P10_TA(2025)0312.

objectif était de garantir que l'UE continuerait à soutenir l'Ukraine et ne s'appuierait pas sur des sanctions, qui requièrent l'unanimité.

À l'issue de cette réunion, le représentant permanent hongrois a indiqué que son pays contestait l'article 122 du règlement devant la Cour de justice européenne. En ce qui concerne la proposition relative aux prêts de réparation elle-même, la Belgique a continué à demander davantage de garanties.

Lors de la session plénière du 16 décembre, le Parlement européen a décidé d'opter pour une « procédure d'urgence »²¹ afin de pouvoir adopter sa position sur le prêt de réparation de guerre lors de sa première session plénière en janvier 2026.

Dans la perspective du Conseil européen du 18 décembre 2025, António Costa, Président du Conseil européen, a averti les chefs d'État et de gouvernement de l'UE que les négociations ne prendraient pas fin tant qu'un accord n'aurait pas été trouvé sur le financement de l'Ukraine pour 2026 et 2027, estimé à 135 milliards d'euros²². La Belgique demeurait à l'avant-garde de la réticence à adopter un prêt de réparation, tandis que la position de son Premier ministre était soutenue par l'ensemble des partis politiques nationaux belges, dans un rare élan d'unité. Les préoccupations de la Belgique ont également été soutenues par des pays comme l'Italie, Malte et la Bulgarie, et de manière moins virulente par la France. M. De Wever a continué à plaider en faveur d'une dette commune, ce qui toutefois nécessiterait l'unanimité des États membres.

Finalement, aux premières heures du matin du 19 décembre, les chefs d'État et de gouvernement sont parvenus à un accord pour prêter 90 milliards d'euros à l'Ukraine, garantis par le budget de l'UE. L'idée d'un prêt de réparation de guerre, peut-être avancée trop précipitamment par la Présidente de la Commission quatre mois plus tôt, n'a pas été soutenue, à l'exception de certains États membres réticents à s'engager dans une dette commune. Selon les termes de l'accord, l'Ukraine ne commencerait à rembourser qu'une fois qu'elle aurait reçu des réparations. Une fois de plus dans un « texte fermement soutenu par 25 chefs d'État ou de gouvernement »²³, les États membres invitent le Conseil et le Parlement à poursuivre leurs travaux en vue de la mise en place d'un prêt de réparation basé sur les soldes de trésorerie liés aux avoirs immobilisés de la Russie.

L'option combinant les dispositions du traité sur l'Union européenne (TUE), par le biais du mécanisme de coopération renforcée prévu à l'article 20, et celles du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (notamment l'article 212) était très innovante. La coopération renforcée permet à un groupe d'États membres d'approfondir la coopération dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union et « vise à promouvoir les objectifs de l'Union, à protéger ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration »²⁴. L'article 212 concerne la coopération économique et financière avec les pays tiers, y compris l'aide macrofinancière. Il est fondé sur la procédure législative ordinaire, dans laquelle le Conseil et le Parlement sont sur un pied d'égalité.

²¹ Article 170, Règlement intérieur du Parlement européen, dixième législature, janvier 2025

²² Le prêt de réparation à l'Ukraine : comment réparer les canalisations financières de l'Europe, Sandor Tordoir, Stephen Paduano, 18 décembre 2025, Centre for European Reform

²³ Note du président du Conseil européen à la délégation sur l'Ukraine, EUCO 26/25, CO EUR 2& du 18 décembre 2025

²⁴ Cf. article 20 du traité sur l'Union européenne

Enfin, le document adopté par 25 chefs d'État et de gouvernement souligne que la mobilisation des ressources budgétaires de l'UE pour garantir ce programme n'aura « aucune incidence sur les obligations financières de la République tchèque, de la Hongrie et de la Slovaquie »²⁵.

● Conclusion

Tout au long de la quatrième année du conflit, la résilience de l'Ukraine a été incontestable et son énergie à se battre pour libérer son territoire de l'occupation tout aussi louable. L'adaptation de l'ensemble de son économie à la guerre a récemment conduit le Président Zelensky à proposer des drones de combat en échange de missiles Tomahawk, après avoir été réprimandé par le Président Trump, qui lui a suggéré d'accepter une paix selon les conditions de la Russie. Cependant, cet héroïsme ne sert à rien sans le soutien de ressources appropriées.

Selon plusieurs estimations, l'Ukraine aura besoin de 23 milliards d'euros supplémentaires en 2026 et Kiev a demandé un nouveau prêt au Fonds monétaire international, l'actuel arrivant à échéance en 2027. En tant que solution créative au besoin de financement, le prêt de réparation de guerre de 140 milliards d'euros accordé par l'UE aurait encore été une initiative à court ou moyen terme bien inférieure aux efforts de guerre estimés et aux montants pour soutenir la future reconstruction de l'Ukraine.

Ce projet de prêt présenté par la Commission européenne au Conseil européen reposait sur le principe moral selon lequel l'agresseur, la Russie, doit payer. Cependant, un tel prêt n'a pas obtenu un soutien unanime et engendrait des risques économiques, à un moment où il est particulièrement important que l'UE convainque de sa force sur la scène internationale. Le projet proposé manquait de maturité et devrait être retravaillé pour être pleinement développé.

Lors du dernier Conseil européen du 18 décembre 2025 présidé par le Danemark, les chefs d'État et de gouvernement se sont mis d'accord sur une approche créative combinant les traités, mais avec un montant inférieur aux attentes. L'approche d'un prêt conjoint est plus européenne qu'un dispositif qui pourrait mettre en péril l'existence même de l'UE. Cependant, en vertu de l'article 122, l'Union peut fournir une aide financière exceptionnelle uniquement à l'un de ses membres, et l'Ukraine n'en fait pas encore partie. Il pourrait être préférable de fonder toute action sur l'article 66 du TFUE, qui permet de prendre des mesures de sauvegarde à la majorité qualifiée, toutefois pour une durée limitée à six mois. Ces dilemmes montrent à quel point les traités de l'UE, qui constituent sa base juridique, peuvent s'avérer inadéquats en temps de guerre et lorsque cette dernière doit faire preuve de détermination et relever les défis qui se présentent.

En tant qu'organisation fondée sur le droit international et promouvant un ordre fondé sur des règles, l'UE devrait parallèlement soutenir une option qui ne semble pas être actuellement au premier plan de ses efforts, à savoir la création rapide d'un tribunal spécial pour les crimes d'agression, ainsi que d'un organisme international chargé de l'indemnisation de l'Ukraine par la Russie.

Un tel mécanisme pourrait être mis en place parallèlement aux négociations sur un futur accord de paix et pourrait constituer un levier considérable. Dans une guerre d'usure où la Russie semble convaincue de sa supériorité, ce dispositif donnerait

²⁵ Ibid.

à l'Ukraine les moyens de poursuivre le combat, tout en renforçant la posture de défense de l'UE et en ouvrant la voie à un accord de paix. Soutenu par le droit international, un prêt permettrait de débloquer progressivement les fonds en fonction de l'évaluation continue de la mise en œuvre d'un accord de paix.

Depuis cette guerre d'agression menée par la Russie en Ukraine et avec les précédentes élections européennes, l'UE s'oriente progressivement vers l'intergouvernementalisme. Avec le rythme des élections nationales dans les États membres et le changement de pouvoir au sein du Conseil européen et du Conseil de l'UE, les dirigeants des États membres ne peuvent plus perdre un temps précieux pour sauver l'Ukraine de la défaite et permettre à une Russie constamment hostile de mettre en péril l'existence même de l'Union européenne.

• Sources

Un conflit gelé : les dilemmes liés à la saisie des fonds russes pour l'Ukraine, Crisis group, 17 juin 2025, <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/russia-internal-ukraine/frozen-conflict-dilemmas-seizing-russias-money-ukraine>

Avions russes et drones anonymes : l'Union européenne est-elle si mal préparée ?, Interview avec Guillaume Lasconjarias, Les Enjeux internationaux, 1er octobre 2025, <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/les-enjeux-internationaux/avions-russes-et-drones-anonymes-l-union-europeenne-est-elle-si-mal-preparee-1063480>

Les actifs immobilisés de la Banque de Russie : quelle suite ?, Maria Demertzis, Institut Bruegel, 9 mai 2023, <https://www.bruegel.org/comment/bank-russias-immobilised-assets-what-happens-next>

Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives à l'égard des actions portant atteinte ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20220315>

Règlement (UE) n° 2024/576 du Conseil du 12 février 2024 modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives en raison des actions de la Russie qui déstabilisent la situation en Ukraine, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/576/oj/eng>

La Commission salue la décision du Conseil relative à l'utilisation des produits provenant des avoirs russes immobilisés en faveur de l'Ukraine, déclaration de la Commission européenne, 21 mai 2024

Conférence diplomatique pour l'adoption de la convention instituant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, déclaration à la presse de la haute représentante/vice-présidente Kaja Kallas, 16 décembre 2025, https://www.eeas.europa.eu/eeas/diplomatic-conference-adoption-convention-establishing-international-claims-commission-ukraine-press_en?channel=eeas_press_alerts&date=2025-12-16&newsid=0&langid=en&source=mail

Conclusions du Conseil européen, EUCO 2/24, réunion extraordinaire du 1^{er} février 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/69874/20240201-special-euco-conclusions-en.pdf>

Document du Conseil européen, EUCO 19/25, 23 octobre 2025, <https://www.consilium.europa.eu/media/zs3a30wp/20251023-text-ukraine-en.pdf>

L'UE a-t-elle trouvé un moyen d'utiliser les avoirs russes gelés pour aider l'Ukraine ?, Alexander Kolyandr, Carnegie Politika, 21 octobre 2025, https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2025/10/europe-russia-assets-strategy?lang=en&utm_source=ctw&utm_medium=email&utm_campaign=btnlink&mkt_tok=ODEzLVhZVS00MjlAAAGdpuIXkySoV50TepQpzBNSWhnmun0vKNnBvOQxPlhn3-Dv8QSvZI8Slq1gLy_dPq5-LjS1eUJSLtOUu6WV6FQHpu0J1kjYOpUP_vwYnqxPC4s

Comment le Belge De Wever a fait échouer le projet insensé de prêt de 140 milliards d'euros de l'UE, Gregorio Sorgi, Camille Gijs, Jacopo Barigazzi, Hanne Cokelaere, Politico, 24 octobre 2025, https://www.politico.eu/article/ukraine-loan-plan-eu-summit-bart-de-wever-russian-assets-finance-brussels/?utm_source=email&utm_medium=alert&utm_campaign=How%20Belgium%2080%99s%20De%20Wever%20derailed%20the%20EU%2080%99s%20E2%80%98insane%2080%99%20%E2%82%AC140B%20Ukraine%20loan%20plan

L'Europe est-elle prête pour trois nouvelles années de conflit ?, Nezavisimaya Gazeta, 16 octobre 2025, <https://www.ng.ru/>

Note du président du Conseil européen à la délégation sur l'Ukraine, EUCO 26/25, CO EUR 2 & du 18 décembre 2025, <https://www.consilium.europa.eu/media/wqmknoh4/en-20251218-european-council-conclusions.pdf>

Préserver la paix – Feuille de route pour la préparation à la défense 2023, communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, JOIN (2025) 27 final, 16 octobre 2025, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/9db42c04-15c2-42e1-8364-60afb0073e68_en?filename=Joint-Communication%20_Defence-Readiness-Roadmap-2030.pdf

Le décret de Poutine semble viser les actifs des entreprises européennes encore actives en Russie, Radio Free Europe, 8 octobre 2025, <https://www.rferl.org/a/putin-decree-assets-european-business-von-der-leyen-ukraine-russia/33552714.html>

Règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation, PE/38/2018/REV/1, JO L 303 du 28.11.2018, p. 1-38, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1805>

Déclaration du commissaire Dombrovskis au Parlement européen sur les prochaines étapes du soutien de l'UE à l'Ukraine, 21 octobre 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_2468

Réserves de la Banque centrale européenne de 1999 à 2024 (en milliards d'euros), <https://www.statista.com/statistics/254290/eurosystems-stock-of-reserve-asset/?srsId=AfmBOoqLpNgljXPTabljQ5HcCHYJJKV0PQkXbio2sen-VHjcT1Lci7jm>

Résolution sur la position de l'UE concernant le plan proposé et l'engagement de l'UE en faveur d'une paix juste et durable pour l'Ukraine (2025/3001 RSP), Parlement européen, 27 novembre 2025, P10_TA (2025)0312, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0312_EN.html

Règlement intérieur du Parlement européen, dixième législature, janvier 2025, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-10-2025-01-20-RULE-170_EN.html

Sanctions dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, analyse approfondie, Cristina Dias, Kristina Grigaité, Marcel Magnus, Parlement européen, avril 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/699526/IPOL_IDA\(2022\)699526_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/699526/IPOL_IDA(2022)699526_EN.pdf)

Le Premier ministre slovaque Fico prêt à soutenir le 19^e paquet de sanctions contre la Russie, sous certaines conditions, Silenská, Natália, Euractiv, 22 octobre 2025, <https://www.euractiv.com/news/slovak-pm-fico-open-to-backing-19th-russia-sanctions-package-with-conditions/>

La quadrature du cercle : comment utiliser les avoirs gelés de la Russie pour l'Ukraine, Hugo Dixon, commentateur indépendant chez Reuters, président fondateur et rédacteur en chef de *Breakingviews*, Lee C. Buchheit, professeur honoraire à l'université d'Édimbourg, Institut Montaigne, 20 mars 2025, <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/squaring-circle-how-use-russias-frozen-assets-ukraine>

Discours « État de l'Union 2025 » de la présidente von der Leyen devant le Parlement européen, 10 septembre 2025, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/state-union_en

Déclaration du président Zelensky, du Premier ministre Starmer, du chancelier Merz, du président Macron, de la Première ministre Meloni, du Premier ministre Tusk, de la présidente von der Leyen, du président Costa, du Premier ministre Støre, du président Stubb et de la Première ministre Frederiksen sur la paix en Ukraine – 21 octobre 2025, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/10/21/statement-on-peace-for-ukraine/?utm_source=brevo&utm_campaign=AUTOMATED%20-%20Alert%20-%20Newsletter&utm_medium=email&utm_id=3318

Le prêt de réparation à l'Ukraine : comment réparer les canalisations financières de l'Europe, Sandor Tordoir, Stephen Paduano, 8 décembre 2025, Centre for European Reform, <https://mailings.cer.eu/insights/ukraine-reparations-loan-how-fix-europes-financial-plumbing>

Résolution ES-11/5 de l'Assemblée générale des Nations unies, Nations unies, 14 novembre 2022, https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_res_es_11_5.pdf

Quel est le statut des avoirs souverains gelés de la Russie ?, Alexander Conner, David Wessel, Brookings, 24 juin 2025, <https://www.brookings.edu/articles/what-is-the-status-of-russias-frozen-sovereign-assets/>

Gagner la guerre avant la guerre, Katarzyna Pisarska, *Le Grand continent*, 28 septembre 2025, <https://geopolitique.eu/en/2025/09/28/win-the-war-before-the-war/>

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Mise en pages : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors
Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
17 rue d'Antin, 75002 Paris, France
www.delorsinstitute.eu • info@delorsinstitute.eu

