



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.11.2021
COM(2021) 676 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les instruments financiers, les garanties budgétaires, l'assistance financière et les

passifs éventuels

Situation à la date du 31 décembre 2020

Table des matières

1.	Introduction	2
2.	En quoi consistent les passifs éventuels?	3
3.	Passifs éventuels découlant d'instruments provisionnés: garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers	6
3.1.	Aperçu de l'exposition totale de l'UE au risque à la fin de 2020	6
3.2.	Le système de gestion des risques de l'UE pour les passifs éventuels provisionnés ...	8
3.2.1.	Garanties budgétaires	9
3.2.2.	Assistance financière aux pays tiers	11
3.3.	Cadre commun de la Commission européenne pour la gestion et le suivi des passifs éventuels provisionnés	12
4.	Passifs éventuels découlant de l'assistance financière aux États membres	12
4.1.	Vue d'ensemble de l'exposition totale au risque de l'UE à la fin de 2020	12
4.2.	Le système de gestion des risques de l'UE pour les passifs éventuels découlant de l'assistance financière aux États membres	14
5.	Évaluation de la viabilité des passifs éventuels de l'UE	15
5.1.	Cadre d'évaluation	15
5.2.	Évaluation de la durabilité des passifs éventuels provisionnés	16
5.3.	Évaluation de la viabilité des passifs éventuels par rapport aux limites du plafond des ressources propres	17
6.	Conclusions	19
Annexe - Viabilité et marge de manœuvre par rapport au plafond permanent des ressources propres		21

1. Introduction

Le présent document est le premier rapport établi conformément aux dispositions de l'article 250 du règlement financier¹. Il a été préparé en lien avec:

- les documents de travail X et XI, accompagnant le projet de budget 2022, qui fournissent des informations détaillées sur les instruments financiers et les garanties budgétaires de l'UE²; et
- le rapport des prévisions à long terme concernant les entrées et sorties futures du budget de l'UE, qui expose des projections sur la capacité financière disponible de l'UE sur la période 2021-2027 après avoir pris en considération les dépenses budgétaires prévues³.

L'objectif du présent document est de fournir une vue d'ensemble des passifs éventuels supportés par le budget de l'UE au 31 décembre 2020 et de la série de mesures et de garanties dont dispose la Commission pour protéger pleinement le budget de l'UE contre les pertes potentielles découlant de ces passifs.

Après une introduction générale sur la définition et les sources des passifs éventuels, le rapport décrit les principales caractéristiques des deux catégories de passifs éventuels (provisionnés et non provisionnés) en accordant une attention particulière à l'analyse du cadre européen pour le suivi et la gestion des risques découlant des passifs éventuels.

Enfin, le rapport contient une évaluation de la viabilité des passifs éventuels de l'Union à long terme, sur la base de facteurs qualitatifs et quantitatifs. L'évaluation est effectuée:

- par rapport au montant des provisions existantes détenues dans les fonds de garantie établis par la Commission pour les garanties budgétaires et l'assistance financière aux pays tiers;
- par rapport aux limites du plafond des ressources propres et de la marge disponible pour les passifs éventuels non provisionnés découlant de l'assistance financière aux États membres.

La principale **conclusion** de l'analyse de viabilité est que le budget de l'UE dispose en principe de ressources adéquates pour faire face à la matérialisation potentielle des passifs éventuels. En particulier:

- **aucun problème de sous-provisionnement n'est recensé pour les passifs éventuels découlant des garanties budgétaires et de l'assistance financière aux pays tiers;**
- **la capacité financière de l'UE en vertu du cadre juridique existant [c'est-à-dire la décision relative aux ressources propres⁴ et le règlement relatif au cadre financier**

¹ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

² Le document de travail X décrit l'usage qui est fait des instruments financiers, conformément à l'article 41, paragraphe 4, du règlement financier; le document de travail XI décrit la mise en œuvre des garanties budgétaires, le fonds commun de provisionnement et l'évaluation de la viabilité des passifs éventuels découlant des garanties budgétaires et de l'assistance financière conformément à l'article 41, paragraphe 5, du règlement financier [COM(2021)300-juin 2021].

³ COM(2021) 343 final du 30.6.2021.

⁴ Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom (JO L 424 du 15.12.2020, p. 1).

pluriannuel (CFP) 2021-2027^{5]} est suffisante pour couvrir les obligations existantes de l'Union en ce qui concerne tant les programmes de dépenses que les marchés financiers (pour la dette émise dans le cadre des programmes d'assistance financière aux États membres), même dans des circonstances extrêmement défavorables.

Le présent rapport porte sur les passifs éventuels contractés avant la fin de 2020 et évalue la manière dont ils sont pris en considération dans le CFP 2021-2027. Il ne couvre donc pas les passifs éventuels découlant de l'instrument **NextGenerationEU** (NGEU)⁶ qui n'ont commencé à se concrétiser qu'au cours de l'année 2021, et pour lesquels une capacité financière supplémentaire a été établie par une augmentation temporaire du plafond des ressources propres.

2. En quoi consistent les passifs éventuels?

Les passifs éventuels sont des passifs financiers potentiels de l'UE, qui découlent d'engagements contraignants existants ou d'événements passés. Le fait que ces passifs éventuels entraînent ou non des pertes réelles dépendra d'événements futurs qui ne sont pas entièrement sous le contrôle de l'UE.

Pour l'UE, il existe trois sources principales de passifs éventuels⁷:

- les **garanties budgétaires**, qui sont des garanties accordées au groupe de la Banque européenne d'investissement (BEI) ou à d'autres partenaires chargés de la mise en œuvre dans le cadre du mandat du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)⁸, du mandat du Fonds européen pour le développement durable (FEDD)⁹ et du mandat de prêt extérieur (MPE)¹⁰. Dans le cadre de tous ces instruments, l'UE assure une garantie (partielle) aux partenaires chargés de la mise en œuvre contre les pertes émanant de leurs opérations de financement et d'investissement garanties (c'est-à-dire les opérations de prêt ou de fonds propres). Dans le cadre du CFP 2021-2027, le programme InvestEU regroupe, sous l'égide d'une garantie unique de l'UE, les activités précédemment déployées dans le cadre de l'EFSI et de plusieurs autres instruments financiers, et a ouvert l'accès à une partie de la garantie de l'UE aux partenaires chargés de la mise en œuvre ayant fait l'objet d'une évaluation des piliers¹¹ autres que le groupe BEI¹². De la même manière, le FEDD a été remplacé par le FEDD+, établi par

⁵ Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 (JO L 433 I du 22.12.2020, p. 11).

⁶ Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 (JO L 433 I du 22.12.2020, p. 23) («NextGenerationEU»).

⁷ Les «risques juridiques» constituent une source distincte de passifs éventuels. Ils ne sont pas couverts par le présent rapport.

⁸ Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013 (JO L 169 du 1.7.2015, p. 1).

⁹ Règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil du 26 septembre 2017 instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD (JO L 249 du 27.9.2017, p. 1).

¹⁰ Une vue d'ensemble des actes législatifs pertinents et des accords de garantie correspondants entre la Commission et la Banque européenne d'investissement est disponible dans l'adoption définitive (UE, Euratom) 2021/417 du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2021 - Section III: Commission, commentaires du poste 14 20 03 02 de l'état des dépenses «Garantie pour l'action extérieure pour l'IVCDICI, l'EINS, l'IPA III et l'AMF» (JO L 93 du 17.3.2021, p. 959).

¹¹ Voir la section 3.2.1 ci-après pour plus de détails sur le processus d'évaluation des piliers.

¹² Règlement (UE) 2021/523 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 établissant le programme InvestEU et modifiant le règlement (UE) 2015/1017 (JO L 107 du 26.3.2021, p. 30).

l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) – L'Europe dans le monde¹³ et qui fait maintenant office de bras financier d'un plan d'investissement extérieur renforcé;

- les prêts et emprunts correspondants destinés à fournir une **assistance financière à des pays tiers** [c'est-à-dire les prêts au titre de l'assistance macrofinancière (AMF)¹⁴ et les prêts Euratom aux pays tiers¹⁵] qui sont, en principe, financés par des opérations d'emprunt adossées (opérations «back-to-back»). Concrètement, cela signifie que chaque prêt est financé par une obligation de l'UE correspondante, dont l'échéance, le taux d'intérêt et le calendrier de remboursement concordent pleinement avec ceux du prêt de l'UE. Par conséquent, les investisseurs en obligations de l'UE ne sont exposés qu'au risque de crédit de l'UE et non au risque de crédit de chaque pays bénéficiaire. Pour l'UE, le passif est éventuel puisqu'aucune sortie de ressources de l'UE n'est en principe nécessaire pour régler la dette de l'UE, le pays bénéficiaire étant contractuellement obligé de fournir le flux de recettes;
- les prêts et emprunts correspondants destinés à fournir une **assistance financière aux États membres de l'UE**, c'est-à-dire les prêts à la balance des paiements (BdP)¹⁶, les prêts du mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)¹⁷, les prêts Euratom¹⁸ et les prêts au titre de l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE)¹⁹. Ces prêts sont accordés aux États membres de l'UE selon la même technique *back-to-back* que l'assistance financière aux pays tiers²⁰. Les recettes provenant des remboursements des États membres bénéficiaires sont affectées au service de la dette de l'UE. Elles ne comptent pas comme ressources propres sous le plafond des ressources propres respectif.

Les passifs éventuels découlant des **garanties budgétaires** et de l'**assistance financière aux pays tiers** sont partiellement provisionnés et le calcul des provisions est basé sur des

¹³ Règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – L'Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision n° 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil (JO L 209 du 14.6.2021, p. 1).

¹⁴ La base juridique de l'assistance macrofinancière aux pays tiers autres que les pays en développement est l'article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'article 213 du TFUE peut être utilisé comme base juridique lorsque le pays tiers a besoin d'une aide financière urgente.

¹⁵ Décision 94/179/Euratom du Conseil du 21 mars 1994 modifiant la décision 77/270/Euratom en vue d'habiliter la Commission à contracter des emprunts Euratom pour contribuer au financement de l'amélioration du degré de sûreté et d'efficacité du parc nucléaire de certains pays tiers (JO L 84 du 29.3.1994, p. 41).

¹⁶ Règlement (CE) n° 332/2002 du Conseil du 18 février 2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres (JO L 53 du 23.2.2002, p. 1).

¹⁷ Règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière (JO L 118 du 12.5.2010, p. 1); règlement (UE) 2015/1360 du Conseil du 4 août 2015 modifiant le règlement (UE) n° 407/2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière (JO L 210, du 7.8.2015, p. 1).

¹⁸ Décision 77/270/Euratom du Conseil du 29 mars 1977 habilitant la Commission à contracter des emprunts Euratom en vue d'une contribution au financement des centrales nucléaires de puissance (JO L 88 du 6.4.1977, p. 9), telle que modifiée et complétée.

¹⁹ Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19 (JO L 159 du 20.5.2020, p. 1).

²⁰ À l'avenir, la Commission empruntera également sur les marchés pour financer le soutien non remboursable fourni dans le cadre de NGEU. Le remboursement de ces opérations de prêt sera couvert par les crédits des budgets annuels, dans les limites des plafonds des cadres financiers pluriannuels, et ne représentera donc pas, en principe, un passif éventuel pour l'UE. Les activités d'emprunt pour prêt de NGEU donneront toutefois lieu à de nouveaux passifs éventuels.

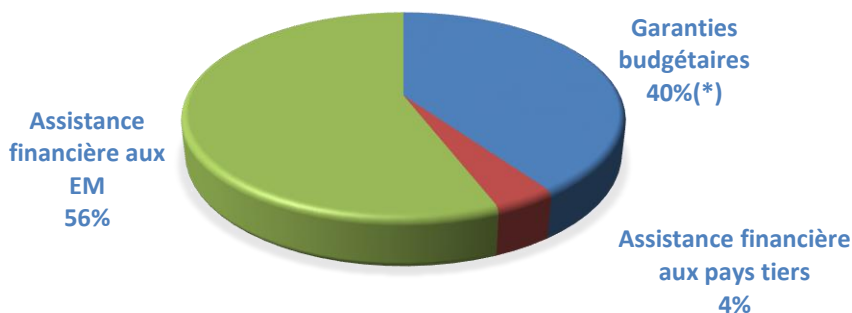
évaluations prudentes des pertes attendues pour chaque instrument, plus une marge supplémentaire pour couvrir une partie des pertes inattendues.

En revanche, les passifs éventuels découlant de l'**assistance financière aux États membres de l'UE** ne sont pas provisionnés. Les emprunts de l'UE constituent des obligations directes et inconditionnelles de l'UE. Par conséquent, au cas où un État membre bénéficiaire n'honorerait pas ses obligations envers l'UE, celle-ci est habilitée, en dernier recours, après avoir épuisé toutes les autres possibilités de solutions dans le cadre budgétaire existant, à prélever les liquidités nécessaires auprès des autres États membres. Ces appels de recettes seraient effectués au-delà des plafonds du CFP, tout en respectant le plafond des ressources propres²¹.

Fin 2020, le budget de l'UE comprenait des passifs éventuels s'élevant à plus de 93 milliards d'EUR pour les prêts accordés aux États membres et aux pays tiers et à environ 63 milliards d'EUR pour les garanties fournies dans le cadre de l'EFSI, du FEDD et du MPE. Le risque le plus important pour le budget de l'UE provient des programmes d'assistance financière destinés aux États membres (voir l'illustration 1 ci-dessous).

Dans le cadre du CFP 2021-2027, le recours aux garanties budgétaires devrait encore augmenter, notamment par l'intermédiaire du programme InvestEU qui comprend une garantie de 26,2 milliards d'EUR pour soutenir les opérations d'investissement dans quatre domaines d'action (infrastructures durables, recherche, innovation et numérisation, PME, et investissement social et compétences). D'ici à la fin de l'année 2021, l'Union devrait également augmenter de manière significative ses passifs éventuels en ce qui concerne les emprunts contractés pour financer les prêts accordés aux États membres dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience de NGEU. Les résultats de ces opérations seront inclus dans la prochaine édition du présent rapport.

Illustration 1- Ventilation des passifs éventuels par source au 31 décembre 2020



(*) Sur la base du montant total de la «garantie disponible signée avec des contreparties» (voir le tableau 1 ci-dessous).

Conformément aux règles comptables de l'UE, les **instruments financiers** sous forme de garanties sont classés comme passifs éventuels²². Toutefois, ils ne constituent pas une source de passifs éventuels d'un point de vue budgétaire puisqu'ils sont toujours entièrement provisionnés par le budget, c'est-à-dire que le budget a prévu des engagements pour couvrir le montant total du passif éventuel découlant de l'instrument financier. Il y a toute assurance

²¹ Voir article 2, paragraphe 3, et article 3, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2093/2020 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027.

²² Voir le paragraphe 4.1.3 de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes - Comptes annuels de l'Union européenne pour l'exercice 2020 [COM(2021) 381 final].

que l'intégralité de l'engagement pourra être honorée dans le cas extrême où cela serait justifié, car il fait déjà partie des engagements restant à liquider de l'Union.

Le budget de l'UE finance une grande variété d'instruments financiers (fonds propres, dettes, garanties de prêts, capital à risque, renforcement des capacités et instruments de partage des risques). Ils sont classés en deux grandes catégories: ceux liés aux actions de politique intérieure et ceux liés aux actions de politique extérieure (selon que les destinataires sont principalement situés dans ou hors de l'UE). Parmi les exemples d'instruments financiers, citons les instruments établis dans le cadre d'«Horizon 2020» pour améliorer l'accès au financement des entités engagées dans la recherche et l'innovation²³, l'instrument de prêt pour l'interconnexion en Europe²⁴, qui a été établi pour faciliter les projets d'infrastructure (dans les secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie), et les mécanismes de fonds propres des PME de l'UE qui soutiennent la création et le financement des PME de l'UE dans leurs phases de démarrage et de croissance²⁵.

Le document de travail X accompagnant le projet de budget 2022 fournit une description détaillée de l'ensemble des 36 instruments financiers existants.

3. Passifs éventuels découlant d'instruments provisionnés: garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers

3.1. Aperçu de l'exposition totale de l'UE au risque à la fin de 2020

En 2020, l'UE a étendu son soutien budgétaire sous la forme de garanties fournies au Groupe BEI pour les opérations de dettes et de fonds propres couvertes par l'EFSD ainsi qu'au Groupe BEI et à neuf autres institutions financières (dont la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et plusieurs banques nationales de développement) pour les opérations couvertes par l'EFSD. L'UE a également garanti des prêts accordés par la BEI à des bénéficiaires extérieurs à l'UE dans le cadre du MPE.

L'EFSD a été lancé en 2015 pour remédier au problème de la faiblesse prolongée de l'investissement privé à la suite de la crise financière. Il prend la forme d'une garantie budgétaire de 26 milliards d'EUR accordée par le budget de l'UE au Groupe BEI. Il est complété par une allocation sur les ressources propres de la BEI de 7,5 milliards d'EUR.

²³ Règlement (UE) n° 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (2014-2020) (JO L 347 du 20.12.2013, p. 104). Les instruments sont:

- le service de prêts et de garanties InnovFin pour la recherche et l'innovation, au titre duquel la Commission partage les risques financiers liés à un portefeuille de nouvelles opérations de financement conclues par la BEI;
- le mécanisme de garantie InnovFin pour les PME et l'instrument de garantie non plafonnée dans le cadre de l'initiative PME (SIUGI), gérés par le FEI et fournissant des garanties et des contre-garanties aux intermédiaires financiers pour de nouveaux portefeuilles de prêts;
- le mécanisme de fonds propres InnovFin pour la recherche et l'innovation, qui prévoit des investissements dans des fonds de capital-risque et qui est géré par le FEI; et
- le Fonds du CEI (Fonds du Conseil européen de l'innovation), qui fournit des financements sur fonds propres pour accélérer les actions d'innovation et de déploiement sur le marché.

²⁴ Règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant établissement du programme-cadre pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n° 680/2007 et (CE) n° 67/2010 (JO L 348 du 20.12.2013, p. 129).

²⁵ Il s'agit d'instruments de fonds propres financés par différents programmes, dont le programme COSME. Pour le programme COSME, voir le règlement (UE) n° 1287/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises (COSME) (2014-2020) et abrogeant la décision n° 1639/2006/CE (JO L 347 du 20.12.2013, p. 33).

La garantie au titre du **FEDD** a été mise en place pour soutenir les investissements et améliorer l'accès au financement principalement en Afrique et dans les pays relevant de la politique de voisinage et pour aider ces pays à atteindre les objectifs de développement durable des Nations unies.

La raison d'être fondamentale de la garantie budgétaire de l'UE fournie au titre du **MPE** est de renforcer la capacité de la BEI à entreprendre des opérations de financement dans des environnements plus risqués basés à l'extérieur de l'UE dans des domaines tels que le développement du secteur privé local et le développement des infrastructures socio-économiques.

Le tableau 1 fournit des informations sur l'exposition totale au risque pour le budget de l'UE provenant des trois garanties²⁶.

²⁶ Les montants décaissés représentent les montants déjà versés aux bénéficiaires finals, tandis que les montants relatifs aux opérations signées par les contreparties comprennent les montants décaissés et les accords déjà signés avec les bénéficiaires ou les intermédiaires financiers mais n'ayant pas encore fait l'objet d'un décaissement. Enfin, la garantie disponible signée avec les contreparties représente la garantie totale qui est couverte par le budget de l'UE et donc l'exposition maximale à laquelle l'UE est potentiellement confrontée, y compris les opérations autorisées à la signature mais non encore signées. Les données comprennent les montants classés comme «provisions/passifs financiers» conformément aux normes comptables européennes applicables.

Tableau 1 - Passifs éventuels découlant de garanties budgétaires. Situation au 31 décembre 2020 (en millions d'EUR)

	Garantie disponible signée avec des contreparties	Garantie disponible relative aux opérations signées par les contreparties	Garantie disponible relative aux opérations signées par les contreparties et décaissées
EFSI	25 833,27	24 121,52	18 880,06
FEDD	1 370,7	438, 56	34,52
MPE	35 574,71	32 732,34	20 252,21
Total	62 778,68	57 292,42	39 166,78

L'aide financière aux pays tiers sous forme de prêts bilatéraux de l'UE et financés par adossement sur les marchés des capitaux a été accordée essentiellement dans **le cadre du programme d'assistance macrofinancière**, qui vise les pays hors de l'UE confrontés à une crise de la balance des paiements. En 2020, un total de 1 675 millions d'EUR sous forme de prêts a été décaissé²⁷.

Les encours à la fin de 2020 sont présentés dans le tableau 2.

Tableau 2 - Encours des prêts à des pays tiers au 31 décembre 2020 (en millions d'EUR)

	Encours des prêts	Intérêts échus	Total
AMF	5 786,80	26,17	5 812,97
Euratom	200	0,5	200,5
Total	5 986,80	26,67	6 013,47

3.2. Le système de gestion des risques de l'UE pour les passifs éventuels provisionnés

Le titre X du règlement financier, qui constitue le fondement du cadre de l'UE pour la gestion des passifs éventuels, comprend un certain nombre de dispositions clés visant à garantir que le budget de l'UE est protégé de manière adéquate contre les risques associés à ces passifs. Pour s'assurer que l'UE est à tout moment en mesure d'honorer pleinement, et en temps voulu, les appels aux garanties budgétaires par les partenaires chargés de la mise en œuvre ou de rembourser les obligations lorsque le bénéficiaire du prêt a fait défaut, un certain nombre de mécanismes et d'outils de gestion des risques ont été mis en place. Certains d'entre eux sont horizontaux et s'appliquent à toutes les catégories de passifs éventuels, d'autres sont plus spécifiques et concernent soit les garanties budgétaires, soit les programmes d'assistance financière.

²⁷ Pour plus de détails, voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2020 [COM(2021) 375 final].

3.2.1. Garanties budgétaires

Les garanties mises en place pour s'assurer que les passifs éventuels découlant des garanties budgétaires ne dépassent pas la capacité budgétaire à les absorber sont décrites dans la présente section.

Mesures visant à limiter le montant des passifs éventuels

Premièrement, le montant de la garantie de l'UE est toujours plafonné de manière clairement définie. Le règlement financier prévoit que le passif financier et les paiements nets cumulés à partir du budget ne peuvent pas dépasser le montant de la garantie budgétaire qu'autorise son acte de base. Le passif éventuel généré par une garantie budgétaire ne peut dépasser les actifs financiers prévus pour couvrir le passif financier de l'UE que si cela est prévu dans l'acte de base sous-jacent et dans les conditions spécifiques qu'il fixe.

Deuxièmement, le profil de risque des opérations/produits financiers garantis par l'UE est déterminé ex ante, c'est-à-dire au moment de la signature des accords de garantie. Il doit être pleinement compatible avec le taux de provisionnement tel que déterminé dans le règlement régissant la garantie concernée et avec l'appétence au risque²⁸ qui a été fixée pour le programme. Le cas échéant, les opérations s'efforceront d'assurer une certaine diversité (portée géographique, secteurs, etc.) afin d'éviter une concentration excessive des risques.

Mesures concernant la sélection des partenaires chargés de la mise en œuvre

Avant de devenir partenaire de mise en œuvre dans le cadre d'un programme de garantie existant, les institutions candidates sont soumises à une «évaluation des piliers», c'est-à-dire à un examen approfondi de leurs processus internes et procédures applicables afin d'évaluer leur capacité à garantir un niveau de protection des intérêts financiers de l'UE équivalent à celui requis par le règlement financier²⁹.

En outre, les accords de garantie existants comportent des dispositions visant à s'assurer que:

- (i) les partenaires chargés de la mise en œuvre contribuent sur leurs propres ressources aux opérations couvertes par la garantie budgétaire; et que
- (ii) des mécanismes adéquats sont en place pour garantir qu'une partie du risque de pertes est supportée par les partenaires chargés de la mise en œuvre (partage des risques) ou que d'autres incitations financières³⁰ sont introduites pour garantir une cohérence appropriée des intérêts.

Les partenaires chargés de la mise en œuvre sont également tenus de mettre en place des mesures adéquates afin de prévenir tout conflit d'intérêts potentiel avec d'autres activités qu'ils pourraient mener dans le cadre de leur activité ordinaire.

Mesures visant à assurer une capacité budgétaire ex ante suffisante pour absorber les appels de garantie

Pour les garanties budgétaires, le règlement financier exige un provisionnement initial basé sur un taux de provisionnement, qui est déterminé de manière à couvrir les appels de

²⁸ L'appétence au risque est le niveau maximal de risque financier que la Commission est prête et apte à supporter dans la poursuite de ses activités au vu de sa mission publique et de ses objectifs et dans le respect de la législation pertinente en vigueur.

²⁹ Voir la décision de la Commission du 17 avril 2019 établissant de nouveaux termes de référence pour la méthode d'évaluation des piliers à utiliser au titre du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil (JO C 191 du 6.6.2019, p. 2).

³⁰ Il peut s'agir, entre autres, d'une rémunération de la garantie de l'UE par le partenaire chargé de la mise en œuvre qui en est bénéficiaire. Cela doit être compatible avec le partage des risques entre les intervenants financiers et les objectifs stratégiques de la garantie budgétaire.

garantie à hauteur des pertes attendues, plus un tampon de «sécurité» pour faire face à une part de pertes inattendues³¹.

Le taux de provisionnement est fixé dans l'acte de base et est exprimé en pourcentage du montant total de la garantie de l'UE. Le taux fait l'objet d'un suivi régulier lors de la mise en œuvre des programmes et est, le cas échéant, revu pour assurer un alignement continu sur l'évolution du profil de risque de l'encours des passifs.

La Commission dispose de mesures spécifiques pour assurer le maintien d'un niveau de provisionnement adéquat. Elles sont basées sur un système d'alerte précoce qui permet d'éviter un épuisement potentiel de la provision et qui, si nécessaire, peut déclencher une reconstitution de la provision et/ou une augmentation du taux de provisionnement, comme le prévoit la base juridique³².

Les reconstitutions de provisions, lorsqu'elles sont nécessaires, sont effectuées dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle normale. Contrairement aux remboursements potentiels liés à l'assistance financière aux États membres, les reconstitutions de provisions aux fins des garanties budgétaires sont comptabilisées dans les limites des plafonds du CFP pour les crédits d'engagement et de paiement.

Afin d'atténuer le risque de l'impact que les appels de garantie des partenaires chargés de la mise en œuvre pourraient faire peser sur le budget de l'Union, l'UE a historiquement créé des fonds de garantie spécifiques financés par le budget de l'UE. Au 31 décembre 2020, le montant total des actifs financiers détenus dans ces trois fonds s'élevait à:

- 8,0 milliards d'EUR pour le Fonds de garantie EFSI;
- 2,8 milliards d'EUR pour le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (GFEA), qui détient les provisions pour les programmes MPE, AMF et Euratom;
- 0,8 milliard d'EUR pour le Fonds de garantie FEDD.

Depuis janvier 2021, les actifs détenus dans les trois fonds de provisionnement ont été rassemblés dans un fonds commun de provisionnement (FCP)³³, qui détient désormais les provisions destinées à couvrir les engagements financiers potentiels découlant des garanties budgétaires et des programmes d'assistance financière aux pays tiers dans un seul portefeuille d'investissement (comprenant des compartiments distincts pour répondre aux appels de garantie des programmes de garantie respectifs).

À l'entrée en vigueur du CFP 2021-2027, le FCP a reçu les actifs du Fonds de garantie EFSI, après quoi a eu lieu le transfert des actifs nets du GFEA et du Fonds de garantie FEDD à l'été 2021, comme prévu par le règlement établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) - programme de l'Europe dans le monde. À l'avenir, les provisions des nouveaux instruments du CFP 2021-

³¹ La part de pertes inattendues est déterminée sur la base de l'appétence au risque du programme spécifique.

³² Les événements déclencheurs sont détaillés à l'article 211 du règlement financier comme suit:

- lorsqu'à la suite d'appels à une garantie budgétaire, le niveau des provisions destinées à cette garantie budgétaire est inférieur à 50 % du taux de provisionnement et une nouvelle fois lorsqu'il est inférieur à 30 % de ce taux de provisionnement, ou lorsqu'il pourrait passer en dessous de l'un de ces pourcentages dans un délai d'un an selon une analyse de risque effectuée par la Commission;
- lorsqu'un pays bénéficiant de l'assistance financière de l'Union ne verse pas une échéance.

³³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à la mise en service du fonds commun de provisionnement [COM(2021) 88 final]. Voir également la décision de la Commission du 25 mars 2020 sur les lignes directrices pour la gestion des actifs du fonds commun de provisionnement (2020/C 131/03, JO C 131 du 22.4.2020, p. 3), et la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à l'identité du gestionnaire d'actifs pour le fonds commun de provisionnement conformément à l'article 212 du règlement 2018/1046 [COM(2020) 130 final].

2027 (c'est-à-dire les programmes InvestEU et IVCDI-L'Europe dans le monde) seront également gérées par le FCP.

Mesures pour faire face aux pertes réalisées dépassant le provisionnement disponible

Si, à un moment quelconque de la mise en œuvre du programme, le provisionnement devait s'avérer insuffisant pour couvrir les pertes réelles, les mesures suivantes peuvent être activées:

- transferts temporaires exceptionnels entre des compartiments de provisionnement qui sous-tendent différentes garanties budgétaires dans le FCP, c'est-à-dire que pour faire face à un manque de fonds pour payer les appels de garantie au titre d'une garantie budgétaire, les actifs provisionnés au titre d'une autre garantie budgétaire peuvent être temporairement mis à disposition;
- dépenses supplémentaires exceptionnelles à approuver par:
 - un redéploiement de dépenses (crédits d'engagement et de paiement) à partir d'autres postes du budget de l'UE; et/ou
 - une modification du budget de l'UE pour permettre des dépenses supplémentaires (dans les limites des plafonds du CFP et des mécanismes de flexibilité);
- utilisation de la trésorerie centrale: dans des cas exceptionnels, les liquidités de la trésorerie centrale peuvent être temporairement utilisées pour payer les appels de garantie d'une garantie budgétaire en attendant l'approbation de ressources budgétaires supplémentaires.

3.2.2. Assistance financière aux pays tiers

Mesures visant à limiter le montant des passifs éventuels

De la même manière que pour les garanties budgétaires, le règlement financier limite l'exposition totale du budget de l'UE en ce qui concerne les programmes d'assistance financière. Le passif éventuel n'excède les actifs financiers prévus pour couvrir le passif financier de l'Union que si cela est prévu dans l'acte de base sous-jacent et dans les conditions qui y sont énoncées. En outre, la responsabilité financière et le total net des paiements issus du budget ne doivent jamais dépasser le montant maximal des fonds que la Commission est habilitée à emprunter pour financer l'aide financière et les intérêts correspondants.

Pour chaque programme, l'acte législatif correspondant détermine le montant global accordé, le nombre de tranches à verser et l'échéance maximale de l'enveloppe de prêts. Les tranches de versement dépendent généralement du respect d'un certain nombre de conditions relatives aux politiques menées, y compris, dans certains cas (p. ex., les prêts AMF), d'un bilan satisfaisant de la mise en œuvre des réformes du programme du Fonds monétaire international (FMI).

Mesures visant à assurer le remboursement des emprunts en cas de défaut de paiement

Les emprunts de l'UE destinés à accorder des prêts d'assistance financière à des pays tiers constituent des obligations directes et inconditionnelles de l'UE. Les emprunts destinés à financer les prêts AMF et Euratom aux pays tiers sont couverts par le GFEA qui est provisionné par le budget de l'UE de manière à couvrir 9 % de l'encours des prêts garantis en fin d'exercice. Les procédures à suivre en cas de provisionnement insuffisant pour permettre d'honorer les obligations de l'UE sont similaires à celles détaillées à la fin de la section 3.2.1 pour les garanties budgétaires, appliquées aux provisions constituées dans le compartiment du GFEA réservé aux prêts AMF, MPE et Euratom.

3.3. Cadre commun de la Commission européenne pour la gestion et le suivi des passifs éventuels provisionnés

En raison de l'importance croissante des garanties budgétaires et des programmes d'assistance financière pour la mise en œuvre des politiques de l'UE, la Commission a renforcé ses outils de gestion des risques pour faire face aux passifs éventuels avec l'établissement d'un cadre horizontal à l'échelle de la Commission pour la mise en œuvre et le suivi de ces programmes. L'objectif de ce cadre est de développer, dans la mesure du possible compte tenu des différences entre les programmes, des méthodologies communes pour la conception, la négociation et la mise en œuvre des garanties budgétaires et de l'assistance financière et de permettre un suivi étroit de l'évolution des passifs éventuels. L'objectif ultime est de protéger pleinement le budget de l'UE contre la matérialisation imprévue de pertes découlant des garanties budgétaires ou des programmes de prêts provisionnés.

Le comité directeur pour les passifs éventuels

Au cœur de ce cadre se trouve le comité directeur pour les passifs éventuels³⁴, qui se concentre sur des questions transversales, par exemple l'élaboration d'outils communs pour une gestion efficace des risques et l'établissement de rapports sur la viabilité globale des passifs éventuels, et la coordination d'une approche commune des dispositions horizontales pertinentes dans les accords de garantie avec les partenaires chargés de la mise en œuvre.

Surveillance

Afin de permettre à la Commission de surveiller en permanence les pertes potentielles découlant des passifs éventuels, les partenaires chargés de la mise en œuvre et les pays bénéficiaires sont tenus de fournir à la Commission des rapports réguliers sur la situation opérationnelle et financière du programme de garantie ou sur les progrès réalisés au regard des conditions qui sous-tendent l'assistance financière de l'UE. Les informations financières fournies par les partenaires chargés de la mise en œuvre font l'objet d'un audit externe.

Rapports

L'établissement de rapports détaillés à l'intention du Parlement européen, du Conseil et des autres parties prenantes sur l'accumulation et le profil temporel des passifs éventuels est une composante essentielle de l'approche de l'UE en matière de gestion des passifs éventuels. Le règlement financier prévoit un système intégré d'information sur les passifs éventuels, dont l'objectif est de fournir des informations complètes et actualisées sur les différentes sources de passifs éventuels, tant au niveau individuel que consolidé. Le présent rapport et les rapports établis en vertu de l'article 41, paragraphes 4 et 5, du règlement financier sont les principaux éléments constitutifs du cadre d'information sur les passifs éventuels.

4. Passifs éventuels découlant de l'assistance financière aux États membres

4.1. Vue d'ensemble de l'exposition totale au risque de l'UE à la fin de 2020

En 2020, la Commission, agissant au nom de l'UE, a géré quatre programmes dans le cadre desquels elle peut accorder des prêts aux États membres:

- l'assistance **BdP** pour aider les pays de l'UE n'appartenant pas à la zone euro qui connaissent ou risquent de connaître des difficultés de balance des paiements;

³⁴ Décision de la Commission du 24 juillet 2020 portant création du comité directeur pour les passifs éventuels découlant de garanties budgétaires [C(2020) 5154].

- le **MESF**, créé en réponse à la crise financière pour apporter un soutien financier aux États membres de l'UE qui connaissent ou risquent de connaître de graves difficultés financières dues à des événements exceptionnels échappant à leur contrôle;
- le programme **SURE**, qui a été adopté en juin 2020 pour aider à financer les augmentations soudaines et sévères des dépenses publiques nationales liées aux dispositifs nationaux de chômage partiel et aux mesures similaires en réponse à la crise de la COVID-19;
- le **mécanisme de prêt de l'Euratom** pour aider les États membres à financer les investissements dans les centrales nucléaires et dans les installations industrielles entrant dans le cycle du combustible nucléaire.

L'encours des prêts au titre de chacun des quatre programmes à la fin de 2020 est présenté dans le tableau 3.

Tableau 3 - Encours des prêts aux États membres de l'UE au 31 décembre 2020 (en millions d'EUR)

	Encours des prêts	Intérêts échus	Total
BdP	200	1,15	201,15
Euratom	78,26	0,16	78,43
MESF	46 800	596,02	47 396,02
SURE	39 500	3,48	39 503,48
Total	86 578,26	600,81	87 179,08

Une mesure adéquate du risque annuel total que représentent pour le budget de l'UE les passifs éventuels découlant de l'assistance financière aux États membres est la dette à échéance annuelle, c'est-à-dire le montant total des paiements annuels arrivant à échéance de remboursement par les États membres bénéficiaires au cours d'une année donnée (capital et intérêts) au titre des différents programmes (tableau 4).

Tableau 4 - Échéancier annuel de remboursement de l'encours des prêts (capital + intérêts) au titre des programmes existants pour les années 2021-2027 au 31 décembre 2020 (en millions d'EUR)

Exercice	Euratom	BdP	MESF	SURE	Tous programmes
2021	29,05	5,75	10 849,88	23,92	10 908,59
2022	23,24	5,75	3 496,13	25	3 550,11
2023	13,22	5,75	4 221,88	25	4 265,84
2024	13,11	5,75	3 300	25	3 343,86
2025	0	205,75	3 051,25	8 025	11 282
2026	0	0	4 639,25	25	4 664,25
2027	0	0	3 519,25	25	3 544,25
Total	78,61	228,75	33 077,63	8 173,92	41 558,90

4.2. Le système de gestion des risques de l'UE pour les passifs éventuels découlant de l'assistance financière aux États membres

Mesures visant à limiter le montant des passifs éventuels

En ce qui concerne l'assistance financière aux pays tiers, le règlement financier limite l'exposition totale de l'UE à l'égard des prêts accordés aux États membres. La responsabilité financière et le total net des paiements issus du budget sont plafonnés au montant maximal des fonds que la Commission est habilitée à emprunter pour financer l'assistance financière (telle qu'elle est autorisée par l'acte de base pertinent), majoré des intérêts correspondants.

Mesures visant à assurer le remboursement des emprunts en cas de défaut de paiement

Contrairement à l'assistance financière aux pays tiers, aucune provision n'est prévue dans le budget pour faire face à la situation sans précédent dans laquelle un État membre de l'UE serait en défaut de paiement sur ses prêts envers l'UE. Dans cette éventualité extrême où un État membre bénéficiaire n'honore pas ses obligations envers l'Union, la Commission, conformément à la législation applicable en matière de ressources propres, appliquera une gestion de trésorerie active (c'est-à-dire qu'elle puisera des liquidités dans le solde de trésorerie disponible) et, si nécessaire, activera d'autres mesures prévues par les dispositions financières applicables au prêt. En dernier recours, la Commission peut demander à tous les États membres de fournir à titre provisoire la différence entre les actifs disponibles et les besoins de trésorerie. Si un État membre n'honore pas cette demande dans les délais, la Commission a provisoirement le droit d'effectuer des demandes supplémentaires aux autres États membres. La mise à disposition de ces liquidités sera compensée, sans délai, dans le cadre du budget de l'UE.

L'instrument SURE est un cas particulier puisque tous les États membres ont accepté de fournir des garanties irrévocables, inconditionnelles et à la demande pour 25 % du montant maximal de l'assistance financière³⁵. Chaque État membre contribue au montant total de la garantie proportionnellement à sa part relative dans le revenu national brut total de l'UE (sur la base du budget de l'UE pour 2020).

5. Évaluation de la viabilité des passifs éventuels de l'UE

5.1. Cadre d'évaluation

Selon l'article 210, paragraphe 3, du règlement financier, «*les passifs éventuels découlant de garanties budgétaires ou de l'assistance financière qui sont supportés par le budget sont jugés supportables si leurs prévisions d'évolution pluriannuelle sont compatibles avec les limites définies par le règlement fixant le cadre financier pluriannuel prévu à l'article 312, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le plafond des crédits annuels pour paiements énoncé à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2014/335/UE, Euratom*» (c'est-à-dire les plafonds du CFP et le plafond des ressources propres).

En d'autres termes, les ressources propres que l'UE est en mesure de prélever en une seule année devraient suffire à financer les dépenses découlant du CFP ainsi que tout passif éventuel qui se matérialise. Chaque année, la Commission publie une prévision à long terme concernant ces dépenses et les ressources propres nécessaires à leur financement. La différence entre le plafond des ressources propres et les ressources propres nécessaires pour financer le budget de l'UE, appelée «marge de manœuvre», représente la capacité financière de l'UE à couvrir les sorties supplémentaires liées à la matérialisation de passifs éventuels. Pour considérer les passifs éventuels comme supportables, l'équation suivante doit être respectée:

$$\text{Plafond des ressources propres}_N \geq \frac{\text{Ressources propres}}{\text{pour financer le budget UE}_N} + \frac{\text{Dette UE}}{\text{arrivée à échéance}_N}$$

où:

³⁵ Outre la garantie fournie par tous les États membres, le règlement SURE prévoit un certain nombre de garanties destinées à atténuer le risque lié aux passifs éventuels de SURE. Il s'agit notamment d'une limite de concentration sur les trois prêts les plus importants de 60 % du montant maximal accordé dans le cadre de SURE, d'une exposition annuelle maximale de 10 % (c'est-à-dire que les paiements dus chaque année ne doivent pas dépasser 10 milliards d'EUR) et de la possibilité pour la Commission de reconduire ses emprunts si nécessaire.

$$\text{Ressources propres pour financer le budget UE}_N = (\text{Dépenses budgétaires (y compr. garanties de provisionnement)}_N - \text{Autres recettes}_N)$$

Dans ce contexte, il convient d'établir une distinction entre les passifs éventuels provisionnés et non provisionnés:

- 1) pour les passifs éventuels partiellement provisionnés, les pertes annuelles doivent être couvertes en premier lieu par les ressources disponibles dans le compartiment respectif du FCP. Ce n'est que dans le cas où les pertes seraient plus élevées que prévu que des ressources supplémentaires seraient nécessaires pour reconstituer le compartiment respectif du FCP au cours des années suivantes, ce qui pourrait alors avoir des conséquences en matière de dépenses budgétaires annuelles supplémentaires de l'UE (sous réserve des plafonds du CFP: voir le point 3.2 ci-dessus). Par conséquent, pour les instruments provisionnés, l'évaluation annuelle de la viabilité de leurs passifs éventuels consiste, avant tout, à vérifier si le provisionnement est suffisant pour couvrir les pertes estimées sur la durée de vie, nettes de revenus, avec un niveau de confiance suffisamment élevé;
- 2) pour les passifs éventuels découlant des activités d'emprunt et de prêt aux États membres, aucune provision n'est constituée. Si ces passifs éventuels devaient se matérialiser, ils pourraient donner lieu à des appels de recettes supplémentaires de la part des États membres. Les dépenses correspondantes restent en dehors des limites des plafonds du CFP. Toutefois, du côté des recettes, le respect du plafond global des ressources propres pour l'exercice doit être assuré.

5.2. Évaluation de la durabilité des passifs éventuels provisionnés

À titre de remarque préliminaire, les garanties budgétaires de l'UE peuvent différer considérablement par les objectifs stratégiques poursuivis et, par conséquent, par le profil de risque des opérations sous-jacentes, ce qui peut conduire à une appétence au risque différente pour chacune d'entre elles. L'appétence au risque est généralement exprimée en valeur en risque (VaR)³⁶ sur la durée de vie à un certain pourcentage (prédéfini) de niveau de confiance.

Sur la base des données disponibles relatives aux estimations de pertes nettes sur la durée de vie au 31 décembre 2020 concernant les garanties budgétaires en place à cette date, il est possible de tirer les conclusions suivantes:

- le taux de provisionnement applicable de 35 % de la garantie EFSI totale est suffisant pour couvrir les pertes estimées des opérations garanties au titre des différents volets de l'EFSI avec un degré de confiance de 95 %, en accord avec l'appétence au risque ex ante du programme;
- en ce qui concerne l'EFSD, le taux de provisionnement de 50 % est compatible avec les pertes estimées avec un degré de confiance cible de 90 %, en accord avec l'appétence au risque ex ante du programme;
- les provisions pour le MPE détenues dans le GFEA sont suffisantes pour couvrir les pertes estimées avec un degré de confiance de 86 %³⁷.

³⁶ La valeur en risque (VaR) peut être définie comme le niveau des pertes de portefeuille qui, statistiquement et avec un degré de confiance défini, ne sera pas dépassé sur une période donnée.

³⁷ Le GFEA servant de tampon de liquidité, une appétence au risque ex ante sous la forme d'un niveau de confiance du provisionnement pour la durée de vie des opérations n'a pas été définie.

En ce qui concerne les expositions existantes découlant de l'assistance financière aux pays tiers, l'adéquation du taux de provisionnement cible de 9 % est confirmée par les facteurs suivants³⁸:

- l'absence de défauts de paiement jusqu'à la fin de 2020;
- l'évaluation de la dépréciation pour 2020 effectuée par la Commission, qui a conclu qu'il n'est pas nécessaire de comptabiliser de dépréciation pour ces prêts³⁹;
- pour les prêts AMF, leur lien et leur dépendance à l'égard d'un programme existant du FMI, sous-tendant la viabilité financière du pays tiers et, par conséquent, le remboursement in fine des fonds de l'Union.

5.3. Évaluation de la viabilité des passifs éventuels par rapport aux limites du plafond des ressources propres

Afin d'évaluer la robustesse de la capacité du budget de l'UE à faire face à une situation dans laquelle l'exposition aux passifs éventuels non provisionnés se matérialiserait également, une analyse de sensibilité rigoureuse a été réalisée.

Dans un premier temps, un scénario principal (scénario de référence) est établi, correspondant à l'évolution attendue des dépenses et de la capacité financière de l'UE pour les années allant jusqu'en 2027, conformément au rapport sur les prévisions à long terme relatives aux besoins de recettes et dépenses budgétaires (illustration 2 ci-dessous).

Si l'on exclut l'exercice budgétaire en cours, la marge de manœuvre disponible pour couvrir les passifs éventuels (existants et nouveaux) sur la période 2022-2027 est d'environ **64 milliards d'EUR** par an par rapport à la seule partie permanente du plafond des ressources propres de 1,40 % du revenu national brut (RNB).

La marge de manœuvre pour la partie restante du plafond des ressources propres de 0,6 % du RNB, qui est temporaire et exclusivement disponible pour les passifs de NGEU, n'est pas encore analysée spécifiquement dans le rapport de cette année, car les passifs éventuels liés à NGEU ont commencé à se matérialiser après la fin de 2020.

Une fois le scénario principal établi, une analyse supplémentaire correspondant à des tests de sensibilité a été réalisée pour évaluer la viabilité des passifs éventuels existants dans le cadre de scénarios extrêmes pour les années 2022-2027. Ils portent sur les éléments ci-après.

- 1) **Test de sensibilité sur l'économie:** dans le scénario principal, le RNB suit les projections du produit intérieur brut (PIB) pour la croissance réelle et l'inflation, conformément aux prévisions économiques du printemps 2021 de la Commission⁴⁰. Pour le test de sensibilité, les taux de croissance nominale projetés sont inférieurs au scénario de référence de -0,5 point de pourcentage pour chaque année de la période considérée⁴¹. En ce qui concerne le plafond permanent des ressources propres de 1,40 % du RNB, cela réduit sa valeur nominale et donc la marge de manœuvre disponible à raison de **2,9 milliards d'EUR** par an en moyenne.

³⁸ La Commission renforce actuellement les capacités de modélisation du risque de crédit afin de surveiller ses expositions dans le cadre de l'assistance financière aux pays tiers. L'analyse de la viabilité de cette catégorie de passifs éventuels figurant dans le présent document a été réalisée essentiellement par le biais d'un jugement d'expert fondé sur un certain nombre de facteurs qualitatifs et quantitatifs.

³⁹ Voir la note 2.4.3.1 «Prêts d'assistance financière» des comptes annuels consolidés de l'Union européenne pour l'exercice 2020, disponibles à l'adresse suivante:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0381&rid=8>

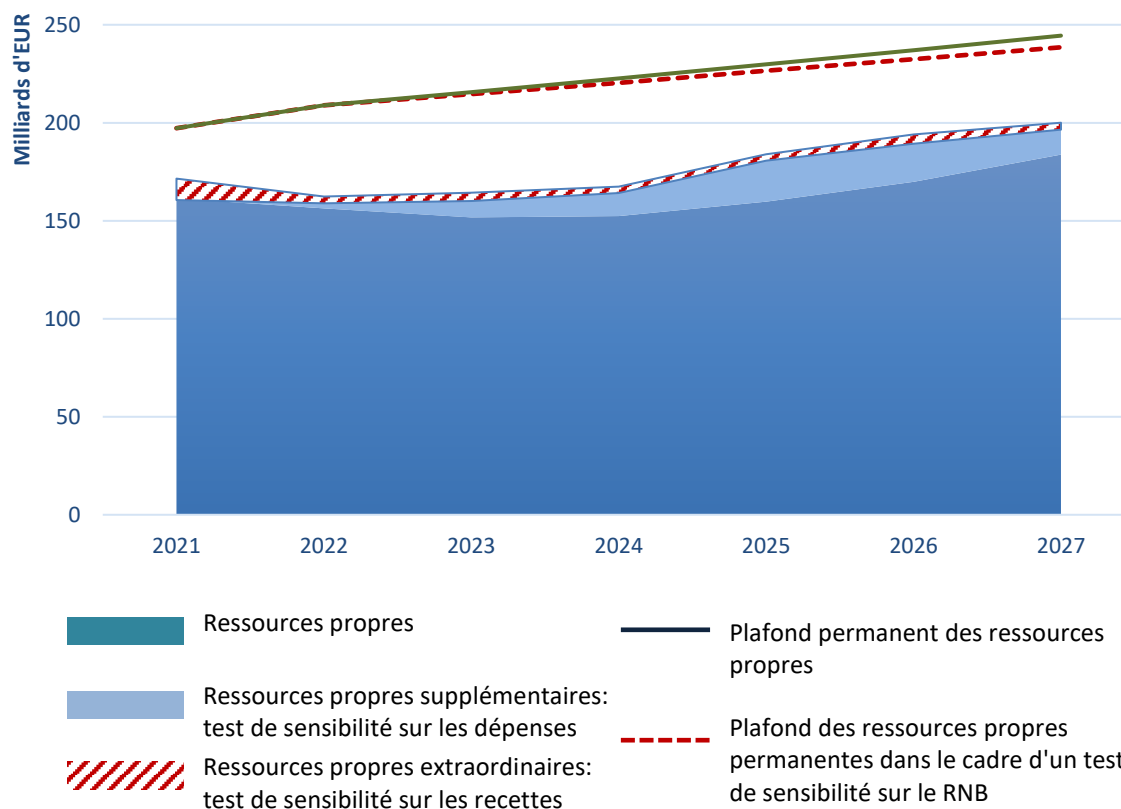
⁴⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip149_en.pdf

⁴¹ Sur la base de l'approche de la Commission en matière de viabilité de la dette:
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip143_en.pdf

- 2) **Test de sensibilité sur le volet «recettes» du budget:** ce scénario extrême évalue si la marge de manœuvre disponible est suffisamment importante pour permettre légalement la perception de ressources propres supplémentaires au cas où tous les États membres bénéficiant d'une assistance financière manqueraient simultanément à leur obligation d'honorer leurs remboursements à l'échéance. Les montants en jeu reflètent les calendriers de remboursement à la fin de 2020 (voir le tableau 4 ci-dessus). La simulation est réalisée en excluant la possibilité de redéployer les ressources dans le cadre du budget et de reporter temporairement d'autres dépenses, ce qui renforce son caractère lointain. Cela réduirait la marge de manœuvre disponible de **3,8 milliards d'EUR** en moyenne.
- 3) **Choc sur le volet «dépenses» du budget:** dans ce scénario, les dépenses sont projetées à leur maximum théorique. Il est important de souligner qu'il ne s'agit pas d'une prévision ascendante et qu'elle n'est pas liée à des attentes réelles concernant l'évolution des paiements de l'UE. En outre, contrairement à un choc sur les recettes, dans le volet des dépenses, la décision de procéder à des dépenses supplémentaires est soumise à une proposition de la Commission et à l'approbation du Parlement européen et du Conseil. Si une telle décision devait être incompatible avec la capacité financière de l'Union pour un exercice donné, il n'est pas réaliste de penser qu'elle serait proposée. La réduction moyenne de la marge de manœuvre dans le cadre de cette simulation serait d'environ **12,6 milliards d'EUR**, ce qui correspond aux plafonds maximaux possibles pour les paiements du CFP et les instruments spéciaux individuels.
- 4) **Un choc combiné sur les conditions économiques, les recettes et les dépenses:** ce scénario doit être considéré comme un scénario négatif extrême, car il cumule plusieurs scénarios très éloignés, tels que le manquement simultané de tous les États membres bénéficiaires à l'obligation d'honorer le remboursement de leurs prêts. Il réduirait la marge de manœuvre d'une moyenne annuelle de **19 milliards d'EUR** pour la ramener à un niveau d'environ **45 milliards d'EUR** par an sur la période 2022-2027. Ce montant conserverait un rôle de tampon de sécurité garantir la robustesse de la capacité financière de l'UE à couvrir ses passifs, même en supposant des chocs économiques plus extrêmes et plus profonds, un changement législatif potentiel entraînant une augmentation des dépenses et l'émission, le cas échéant, de nouveaux passifs éventuels.

Les résultats détaillés pour le scénario de référence et le scénario des tests de sensibilité sont fournis en annexe.

Illustration 2 - Plafond des ressources propres et besoins en ressources propres dans le cadre d'un scénario de référence et d'une combinaison de tests de sensibilité



6. Conclusions

Fin 2020, le budget de l'UE comprenait des passifs éventuels s'élevant à plus de 93 milliards d'EUR pour les prêts accordés aux États membres et aux pays tiers et à environ 63 milliards d'EUR pour les garanties fournies dans le cadre de l'EFSI, du FEDD et du MPE.

Les risques que ces prêts ne soient pas remboursés par les pays bénéficiaires ou que des garanties soient appelées sont soigneusement gérés grâce à un cadre complet de gestion des risques comprenant, pour certaines catégories de passifs éventuels, l'affectation de ressources budgétaires sous la forme de provisions pour couvrir les pertes potentielles avec un degré de confiance suffisamment prudent.

Compte tenu des multiples garanties prévues dans le cadre de l'UE pour le suivi et la gestion des risques liés aux deux principales catégories de passifs éventuels (provisionnés et non provisionnés) et de l'évaluation de la viabilité présentée dans le présent rapport, il est possible de tirer les conclusions exposées ci-après.

- Les risques découlant des instruments provisionnés, c'est-à-dire les garanties budgétaires et l'assistance financière aux pays tiers, sont gérés avec soin et provisionnés de manière adéquate. Cette évaluation prend en compte l'accumulation des positions de risque au cours de la période écoulée, les données sur les défaillances passées et sur les pertes estimées, ainsi que les mesures mises en place pour éviter que les pertes ne dépassent les niveaux de tolérance prédéfinis et les provisions budgétaires disponibles pour couvrir les pertes attendues.
- La capacité financière de l'UE en vertu du cadre juridique existant (c'est-à-dire la décision relative aux ressources propres et le règlement CFP) est suffisante pour faire face à la matérialisation des pertes qui pourraient survenir au regard des prêts non provisionnés au cours de la période allant jusqu'à la fin de 2027. En moyenne, **64 milliards d'EUR, soit 0,40 % du RNB de l'UE**, sur la période 2022-2027, sont

disponibles pour répondre à des appels de recettes extraordinaires destinés à financer des dépenses imprévues du CFP ou à honorer des passifs éventuels (existants et potentiels), s'ils se concrétisent.

- La marge de manœuvre est suffisante, même dans le cas d'un scénario négatif extrême comportant des effets négatifs simultanés sur les recettes budgétaires, les dépenses et la croissance économique. Un montant moyen de **45 milliards d'EUR**, soit environ **0,28 % du RNB de l'UE**, resterait disponible pour étayer la solidité du système financier et de la notation de crédit de l'UE, et servirait de tampon de sécurité en cas de nouveaux chocs économiques négatifs, de nouvelles initiatives de dépenses et de nouveaux passifs éventuels.

Annexe - Viabilité et marge de manœuvre par rapport au plafond permanent des ressources propres* (en milliards d'EUR, prix courants)

CFP		2022	2023	2024	2025	2026	2027
Scénario de référence							
Plafond des ressources propres 1,4 % du RNB	<i>a</i>	208,91	215,63	222,59	229,85	237,04	244,45
Ressources propres pour financer le budget hors NGEU	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Marge de manœuvre	<i>a-b</i>	52,67	63,96	70,18	70,03	67,18	60,69
Tests de sensibilité							
1) Test de sensibilité sur l'économie							
Plafond des ressources propres 1,4 % du RNB	<i>a</i>	208,91	214,57	220,41	226,48	232,42	238,50
Ressources propres pour financer le budget hors NGEU	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Marge de manœuvre	<i>a-b</i>	52,67	62,90	67,99	66,66	62,55	54,74
2) Test de sensibilité sur les recettes							
Plafond des ressources propres 1,4 % du RNB	<i>a</i>	208,91	215,63	222,59	229,85	237,04	244,45
Ressources propres pour financer le budget (hors NGEU)	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Ressources propres extraordinaires pour couvrir les passifs éventuels**	<i>c</i>	3,53	4,24	3,32	3,26	4,64	3,57
Marge de manœuvre	<i>a-b-c</i>	49,14	59,72	66,86	66,77	62,54	57,12
3) Test de sensibilité sur les dépenses							
Plafond des ressources propres 1,4 % du RNB	<i>a</i>	208,91	215,63	222,59	229,85	237,04	244,45
Ressources propres pour financer le budget hors NGEU	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Ressources propres supplémentaires (jusqu'au plafond du CFP et au plafond des instruments spéciaux)***	<i>b*</i>	2,65	8,40	11,76	20,78	19,47	12,69
Marge de manœuvre	<i>a-(b+b*)</i>	50,01	55,56	58,42	49,25	47,71	48,00
4) Choc négatif/défavorable combiné							
Plafond des ressources propres 1,4 % du RNB	<i>a</i>	208,91	214,57	220,41	226,48	232,42	238,50
Ressources propres pour financer le budget (scénario de référence)	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Ressources propres supplémentaires (jusqu'au plafond du CFP et au plafond des instruments spéciaux)	<i>b*</i>	2,65	8,40	11,76	20,78	19,47	12,69
Ressources propres extraordinaires pour couvrir les passifs éventuels	<i>c</i>	3,53	4,24	3,32	3,26	4,64	3,57
Marge de manœuvre	$\frac{a}{(b+b*)}-c$	46,48	50,26	52,91	42,62	38,45	38,48

* La viabilité par rapport à la partie du plafond des ressources propres correspondant à 0,6 % du RNB fera l'objet de la prochaine édition du présent rapport, lorsque les passifs de NextGenerationEU commenceront à se concrétiser.

** L'évaluation du risque liée à l'instrument SURE tient compte de la contre-garantie spécifique fournie par tous les États membres à concurrence de 25 % du montant maximal de l'assistance financière. En pratique, tous les paiements annuels relatifs aux prêts SURE peuvent être exclus du risque annuel pour les exercices de la période examinée, puisque les montants arrivant à échéance sont entièrement couverts par les garanties des États membres.

*** Les dépenses sont projetées au maximum théorique pour: 1) le plafond des paiements du CFP pour la période 2022-2027⁴², 2) les ajustements futurs jusqu'à leur maximum potentiel au cours de tout exercice donné⁴³, et 3) les plafonds annuels des instruments spéciaux thématiques (Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, réserve de solidarité et d'aide d'urgence, réserve d'ajustement au Brexit) et de l'instrument de flexibilité.

⁴² Comme établi dans l'ajustement technique le plus récent du CFP: COM(2021) 365 final du 7.6.2021.

⁴³ En ce qui concerne le mécanisme de l'article 5 et de l'article 11, paragraphe 1, point b, du règlement CFP (jusqu'aux plafonds fixés à l'article 11, paragraphe 3, du même règlement et en ne tenant compte que des éventuels ajustements à la hausse).