



Bruxelles, le 9.11.2022
COM(2022) 596 final

2022/0370 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**modifiant le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 en ce qui concerne l'établissement
d'une stratégie de financement diversifiée en tant que méthode d'emprunt générale**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La Commission réalise, depuis plusieurs décennies, des opérations d'emprunt et de prêt en vue d'apporter une assistance financière sous la forme de prêts à un pays bénéficiaire. Ces opérations d'emprunt et de prêt sont garanties par le budget de l'Union et s'inscrivent dans le cadre plus large de l'exécution budgétaire. Les règles générales régissant ces opérations sont établies à l'article 220 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046¹ (ci-après dénommé «règlement financier»), qui dispose que la Commission peut être habilitée, dans un acte de base, à emprunter au nom de l'Union ou d'Euratom pour prêter ensuite les montants correspondants aux États membres ou pays tiers bénéficiaires dans les conditions applicables aux emprunts. Les flux de trésorerie entre les fonds empruntés et les prêts sont équivalents à raison de un pour un. En d'autres termes, les opérations de marché se basent sur les besoins en matière de décaissements, ce qui limite la possibilité de planifier plusieurs opérations d'emprunt de manière cohérente aux meilleures conditions du marché et de structurer les échéances afin d'obtenir les meilleurs coûts.

Les besoins en matière de financements pour l'Ukraine nécessitent une mobilisation et un décaissement dans des conditions avantageuses sur le plan économique, souples et financièrement saines, qui intègrent l'ensemble des besoins de financement, y compris pour NextGenerationEU. Il est de la plus haute importance que ce financement soit organisé selon une méthode de financement unique afin de pouvoir répondre simultanément aux différents besoins découlant des politiques. À cet effet, il est nécessaire de modifier le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 pour établir la stratégie de financement diversifiée, actuellement appliquée pour les emprunts au titre de la décision (UE, Euratom) 2020/2053², en tant que méthode de référence pour la réalisation des opérations d'emprunt. Cette stratégie a permis de mobiliser avec succès des fonds aux fins du soutien non remboursable et des prêts au titre du règlement (UE) 2021/241³ et d'une série d'autres politiques de l'UE en 2022.

Cela permettra à la Commission de financer l'aide en faveur de l'Ukraine au titre de la proposition de règlement établissant un instrument de soutien à l'Ukraine⁴ dans des conditions avantageuses sur le plan économique, souples et financièrement saines afin de garantir un financement parallèle de tous les programmes de l'Union qui dépendent de l'emprunt. Le champ d'application étendu de la stratégie de financement diversifiée va au-delà des besoins en matière de financements pour l'Ukraine et serait disponible pour tout programme futur. La Commission aura ainsi la possibilité d'utiliser l'infrastructure, qui permet une planification intégrée du financement et la communication avec les marchés.

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 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).

³ Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un instrument de soutien à l'Ukraine (assistance macrofinancière +) [COM(2022) 597].

En l'absence d'une telle méthode de financement unique, la Commission serait tenue de continuer à financer séparément différents programmes d'assistance financière. Cela générerait des coûts et des complications puisque les différents programmes d'assistance financière seraient en concurrence pour un nombre limité de possibilités de financement. Il en découlerait une fragmentation de l'offre de titre de créances de l'Union, une diminution des liquidités et un moindre intérêt des investisseurs pour les programmes pris séparément. Le financement de l'assistance financière totale par une méthode de financement unique renforcerait donc la liquidité des obligations de l'Union ainsi que l'attractivité et la rentabilité de celles-ci.

La stratégie de financement diversifiée est une méthode de financement qui permet d'organiser les opérations de financement d'une manière compatible avec les limites de responsabilité financière autorisées dans les actes de base afin d'atteindre les objectifs des politiques. La mise en œuvre d'une stratégie de financement diversifiée ne modifie pas les responsabilités financières découlant de l'emprunt. Elle procure à la Commission davantage de souplesse dans la manière dont l'Union mobilise des ressources par l'émission d'obligations.

Le recours à une stratégie de financement diversifiée en tant que méthode de financement unique permettra à la Commission de dissocier le calendrier et l'échéance d'opérations de financement uniques des décaissements en faveur des bénéficiaires. Grâce à un panier de liquidités commun financé par l'émission d'instruments de financement à court terme (titres de créance de l'UE), la Commission peut organiser les paiements selon un calendrier régulier et convenu, indépendamment du calendrier exact de l'émission d'obligations à long terme. Cela permettra ensuite d'effectuer des versements aux bénéficiaires quelles que soient les conditions du marché au moment du décaissement et d'éviter de devoir lever des montants fixes dans des circonstances volatiles ou défavorables. Tout au long du programme d'assistance financière, les passifs nets générés sont entièrement couverts par des actifs compensateurs (encours, montants restant à rembourser au titre de prêts arrivant à échéance⁵). Sur cette base, les principes de neutralité et d'équilibre budgétaires énoncés à l'article 310, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) sont respectés. Les coûts sont intégralement supportés par les bénéficiaires sur la base d'une méthode unique de répartition des coûts qui garantit une répartition transparente et proportionnelle des coûts. Les obligations de remboursement devraient toujours incomber aux bénéficiaires de l'assistance financière, conformément à l'article 220, paragraphe 5, point e), du règlement financier.

Il convient de maintenir le panier des liquidités commun à des niveaux qui permettraient à la Commission de faire face à toutes les sorties prévisibles à court terme, sur la base d'une solide capacité de prévision de la liquidité. L'existence d'un coussin de liquidité volumineux et bien garni, qui soit apte à assurer la gestion des décaissements sur de longues périodes, permet à la stratégie de financement diversifiée de fonctionner sans qu'il faille trouver d'autres solutions pour combler les déficits de trésorerie temporaires.

Afin de soutenir la mise en œuvre optimale de la stratégie de financement diversifiée, la Commission devrait, dans la mesure du possible, maintenir une présence sur le marché et, à cette fin, réaliser toutes les opérations nécessaires en vue d'obtenir les meilleurs coûts de

⁵ Ou par des remboursements à charge du budget de l'Union pour les recettes affectées externes au titre de NextGenerationEU.

financement et de faciliter les opérations sur les titres de créance de l'Union et d'Euratom. Ce dernier aspect est essentiel pour soutenir la participation active du plus large éventail d'investisseurs aux marchés des instruments de dette de l'Union.

La mise en œuvre de la stratégie de financement diversifiée requiert l'application d'un ensemble unique de règles pour tous les programmes d'emprunt et de prêt qui en dépendent. Le règlement financier, en tant que corpus réglementaire unique pour l'exécution du budget de l'Union, devrait constituer la base de ces règles.

À la suite de l'entrée en vigueur de cette modification du règlement financier, la Commission adoptera et mettra en œuvre un cadre de gouvernance étendu, des procédures de gestion des risques et une méthode de répartition des coûts.

Ces nouvelles dispositions du règlement financier ne devraient s'appliquer qu'à la nouvelle assistance financière octroyée aux pays tiers pour laquelle les actes de base entrent en vigueur à la date d'entrée en vigueur de ces modifications du règlement financier et de la modification parallèle du règlement (UE, Euratom) 2020/2093 ou à une date ultérieure.

La Commission a proposé une refonte du règlement financier⁶, qui est actuellement examinée par le Parlement européen et le Conseil. La présente proposition autonome devrait être adoptée de toute urgence et les modifications devraient être intégrées dans la refonte en cours d'examen durant le processus législatif.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La stratégie de financement diversifiée a été mise en place pour les emprunts au titre de NextGenerationEU et a été couronnée de succès jusqu'ici dans ce contexte.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La stratégie de financement diversifiée permettra d'utiliser efficacement la capacité d'emprunt pour les politiques de l'Union qui peuvent recourir à des opérations d'emprunt et de prêt.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La présente proposition est fondée sur l'article 322, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

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

L'adoption des règles financières générales de l'UE relève de la compétence exclusive de l'Union européenne.

- **Proportionnalité**

La présente proposition introduit les modifications nécessaires pour mener à bien la stratégie de financement diversifiée en tant que méthode d'emprunt unique et ne va pas au-delà de cet

⁶ COM(2022) 223 final du 16 mai 2022.

objectif. Cette méthode de financement unique est indispensable pour que l'Union puisse mettre sur le marché des émissions capables de répondre aux besoins de financement croissants de tous les programmes concernés. Inversement, le maintien d'un financement fondé sur les décaissements se traduirait par une augmentation des coûts et de la complexité et mettrait en péril le financement réussi des différents programmes de l'Union à des conditions avantageuses en termes de coûts. La proposition ne contient pas de règles qui ne seraient pas nécessaires pour atteindre les objectifs du traité.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

Il n'y a pas eu de consultation des parties intéressées dans le cadre de cette modification limitée.

Les investisseurs et les marchés des capitaux apprécient la régularité et la prévisibilité des opérations d'emprunt de l'Union. Cela a été rendu possible grâce à la stratégie de financement diversifiée.

L'expérience a montré qu'une stratégie de financement diversifiée permet à l'UE d'interagir avec les investisseurs et d'émettre des titres de créances de manière plus efficace qu'en maintenant une approche fragmentée en matière d'emprunts et de prêts, selon laquelle les flux de trésorerie entre les fonds empruntés et les prêts sont équivalents à raison de un pour un, ce qui est actuellement exigé aux fins de l'octroi de l'assistance financière conformément à l'article 220, paragraphe 7, du règlement financier. Les membres du réseau des spécialistes en titres publics ont également souligné l'importance d'une présence régulière sur le marché.

- **Analyse d'impact**

Conformément à la déclaration de la Commission relative aux futures révisions du règlement financier⁷, aucune analyse d'impact n'est requise. Le règlement financier énonce les règles générales et fournit la boîte à outils pour la mise en œuvre des programmes de dépenses de l'Union. Pour intégrer le nouvel instrument de soutien financier à l'Ukraine, il est nécessaire d'apporter des modifications techniques ciblées au règlement financier. Ces modifications ciblées n'impliquent pas de trouver des options stratégiques viables pour la Commission, de sorte qu'une analyse d'impact n'est pas requise. Il n'existe pas d'incidences économiques, environnementales ou sociales directes résultant de révisions de la législation, qui pourraient effectivement faire l'objet d'une analyse d'impact.

Réglementation affûtée et simplification

Bien qu'elle ne relève pas du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), cette modification du règlement financier contribue au programme pour l'amélioration de la réglementation. La présente proposition répond à la nécessité d'améliorer les dispositions relatives au financement de l'assistance financière et de généraliser la possibilité de recourir à une stratégie de financement diversifiée. L'approche proposée s'inscrit pleinement dans le cadre de l'amélioration de la réglementation et des efforts de simplification.

⁷ JO C 267 I du 30.7.2018, p. 1.

Droits fondamentaux

La proposition est conforme à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a aucune incidence directe sur le niveau des crédits du budget de l'Union. Les obligations de remboursement resteront à la charge des bénéficiaires de l'assistance financière, conformément à l'article 220, paragraphe 5, point e), du règlement financier et aux principes budgétaires de bonne gestion financière et d'équilibre. Les coûts d'emprunt sont supportés par les bénéficiaires sur la base d'une méthode unique de répartition des coûts qui garantit une répartition transparente et équitable de ceux-ci.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Les obligations en matière de suivi et de rapports prévues par le règlement financier s'appliquent.

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

L'article 1^{er}, paragraphe 1, supprime l'article 220, paragraphes 2 et 7, du règlement financier afin d'adapter le texte aux méthodes d'emprunt de la stratégie de financement diversifiée.

L'article 1^{er}, paragraphe 2, insère dans le règlement financier un nouvel article 220 *bis* afin d'établir la stratégie de financement diversifiée en tant que méthode de financement unique.

L'article 2 porte sur l'entrée en vigueur et la règle transitoire selon laquelle les modifications ne s'appliqueront qu'à l'assistance financière pour laquelle les actes de base entrent en vigueur le 9 novembre 2022 ou à une date ultérieure.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 en ce qui concerne l'établissement d'une stratégie de financement diversifiée en tant que méthode d'emprunt générale

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 322, paragraphe 1,

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

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis de la Cour des comptes⁸,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 220 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil (ci-après dénommé «règlement financier») prévoit actuellement que la Commission emprunte au nom de l'Union ou d'Euratom pour prêter ensuite les montants correspondants aux États membres ou pays tiers bénéficiaires dans les conditions applicables aux emprunts. À cet égard, les flux de trésorerie entre les fonds empruntés et les prêts sont équivalents à raison de un pour un. En d'autres termes, l'Union doit effectuer des opérations de marché sur la base des besoins en matière de décaissements pour chaque cas particulier de prêt, ce qui limite la possibilité de planifier de manière cohérente plusieurs opérations d'emprunt et de structurer les échéances afin d'obtenir les meilleurs coûts.
- (2) Le financement de programmes individuels d'assistance financière au moyen de méthodes de financement distinctes génère des coûts et des complications étant donné que les différents programmes d'assistance financière sont en concurrence pour un nombre limité de possibilités de financement. Il fragmente l'offre de titre de créances de l'Union, diminue les liquidités et réduit l'intérêt des investisseurs pour les programmes pris séparément, même si tous les titres de créance de l'Union bénéficient de la même note de crédit élevée. Il convient que l'assistance financière soit organisée selon une méthode de financement unique qui renforce la liquidité des obligations de l'Union ainsi que l'attractivité et la rentabilité de l'émission de titres de l'Union.
- (3) Cet aspect revêt une importance particulière dans le contexte actuel du soutien financier à l'Ukraine compte tenu de ses besoins financiers urgents. L'expérience récente concernant les besoins de financement pour l'Ukraine a mis en évidence les

⁸ JO C [...] du [...], p. [...].

inconvénients que comporte une approche fragmentée de l'organisation de la dette de l'Union. Afin d'asseoir la position de l'Union en tant qu'émetteur de titres de créance libellés en euros, il serait de la plus haute importance d'organiser toutes les nouvelles émissions au moyen d'une méthode de financement unique.

- (4) La stratégie de financement diversifiée a permis de mobiliser avec succès des fonds pour des subventions et des prêts au titre du règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil⁹ et une série d'autres programmes de l'Union visés à l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) 2020/2094¹⁰. Compte tenu de la complexité prévisible des opérations nécessaires pour répondre aux besoins financiers urgents de l'Ukraine et dans le but d'anticiper d'éventuelles opérations futures d'emprunt et de prêt, il y a lieu d'établir une stratégie de financement diversifiée en tant que méthode de financement unique pour la réalisation des opérations d'emprunt.
- (5) Le modèle pour cette méthode de financement unique et la plupart des éléments de l'infrastructure nécessaire à sa mise en œuvre ont déjà été établis sous la forme de la stratégie de financement diversifiée figurant dans la décision (UE, Euratom) 2020/2053¹¹ pour financer des mesures au titre du règlement (UE) 2020/2094. Le recours à cette stratégie devrait permettre une mise en œuvre souple du programme de financement, dans le strict respect des principes de neutralité et d'équilibre budgétaires énoncés à l'article 310, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommé «TFUE»). Il convient que les coûts soient intégralement supportés par les bénéficiaires sur la base d'une méthode unique de répartition des coûts qui garantit une répartition transparente et proportionnelle des coûts. Les obligations de remboursement devraient toujours incomber aux bénéficiaires de l'assistance financière, conformément à l'article 220, paragraphe 5, point e), du règlement financier.
- (6) La mise en œuvre de la stratégie de financement diversifiée imposerait l'application d'un ensemble unique de règles pour tous les programmes d'emprunt et de prêt qui en dépendent. Il convient dès lors que ces règles soient ajoutées aux règles financières horizontales figurant dans le règlement financier, adoptées par le Parlement européen et le Conseil sur la base de l'article 322 du TFUE.
- (7) Une stratégie de financement diversifiée devrait offrir à la Commission une plus grande souplesse en ce qui concerne le calendrier et l'échéance des opérations de financement uniques et permettre des décaissements réguliers et stables en faveur des différents pays bénéficiaires. Il convient que la stratégie repose sur la mise en commun des instruments de financement. La Commission disposerait ainsi d'une certaine latitude pour organiser les versements aux bénéficiaires indépendamment des conditions du marché au moment du décaissement et éviter autant que possible de devoir lever des montants fixes dans des circonstances volatiles ou défavorables.
- (8) Cela nécessiterait la mise en place d'un panier de liquidités commun. Cette fonction centralisée de liquidité augmenterait la résilience de la capacité de financement de

⁹ Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

¹⁰ Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 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).

¹¹ 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).

l'Union, qui serait alors en mesure de faire face aux déséquilibres temporaires entre les entrées et les sorties, sur la base d'une solide capacité de prévision des liquidités.

- (9) La Commission devrait réaliser toutes les opérations nécessaires en vue de maintenir une présence sur le marché, d'obtenir les meilleurs coûts de financement possibles et de faciliter les opérations sur titres de créance de l'Union et d'Euratom.
- (10) Aux fins de l'extension de la stratégie de financement diversifiée à un éventail plus large de programmes, il est donc approprié que la Commission prenne les dispositions nécessaires aux fins de sa mise en œuvre. Celles-ci devraient comprendre un cadre de gouvernance, des procédures de gestion des risques et une méthode de répartition des coûts, dans le respect des dispositions de l'article 220, paragraphe 5, point e), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046. Dans un souci de transparence, la Commission devrait informer de manière régulière et exhaustive le Parlement européen et le Conseil sur tous les aspects de sa stratégie d'émission et de gestion de la dette.
- (11) Dans un souci de sécurité et de clarté juridiques en ce qui concerne l'assistance financière déjà octroyée et l'assistance financière au titre du règlement établissant un instrument de soutien à l'Ukraine¹² faisant l'objet d'une proposition concomitante, il convient que le présent règlement ne s'applique qu'à la nouvelle assistance financière dont les actes de base entrent en vigueur le 9 novembre 2022 ou à une date ultérieure.
- (12) Compte tenu de l'urgence résultant des circonstances exceptionnelles causées par la guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Russie, il s'avère approprié d'invoquer l'exception au délai de huit semaines prévue à l'article 4 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.
- (13) Eu égard à la situation actuelle en Ukraine, le présent règlement devrait entrer en vigueur de toute urgence le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.
- (14) Il convient dès lors de modifier les dispositions concernées du règlement financier,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 est modifié comme suit:

- (1) À l'article 220, les paragraphes 2 et 7 sont supprimés.
- (2) L'article 220 *bis* suivant est inséré après l'article 220:

«Article 220 *bis*

Stratégie de financement diversifiée

1. Sauf dans des cas dûment justifiés, la Commission met en œuvre une stratégie de financement diversifiée comprenant des opérations d'emprunt et de gestion de la dette pour financer des programmes d'assistance financière et les emprunts autorisés au titre de l'article 5, paragraphe 1, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053. La stratégie de financement diversifiée est mise en œuvre au moyen de toutes les opérations nécessaires pour assurer une présence régulière sur le marché des

¹² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un instrument de soutien à l'Ukraine (assistance macrofinancière +) [COM(2022) 597].

capitaux, repose sur la mise en commun d'instruments de financement et a recours à un panier de liquidités commun.

2. La Commission prend les dispositions nécessaires aux fins de la mise en œuvre de la stratégie de financement diversifiée. La Commission informe de manière régulière et exhaustive le Parlement européen et le Conseil sur tous les aspects de sa stratégie d'émission et de gestion de la dette.»

Article 2

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

Il s'applique aux programmes d'assistance financière pour lesquels les actes de base entrent en vigueur le 9 novembre 2022 ou à une date ultérieure.

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

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
La présidente

Par le Conseil
Le président