



Bruxelles, le 14.9.2017
COM(2017) 488 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
SUR LE FONDS DE GARANTIE RELATIF AUX ACTIONS EXTÉRIEURES ET SA
GESTION EN 2016**

{SWD(2017) 296 final}

Table des matières

1.	Introduction	3
2.	Situation financière et principales opérations du Fonds	4
2.1.	Situation financière du Fonds au 31 décembre 2016	4
2.2.	Principales opérations du Fonds en 2016.....	4
2.3.	Principale opération postérieure à la date de clôture	5
3.	États financiers préconsolidés du Fonds	5
3.1.	Situation financière préconsolidée au 31 décembre 2016.....	5
3.2.	Compte de résultat préconsolidé	7
4.	Gestion de la trésorerie du Fonds.....	8
4.1.	Politique d'investissement	8
4.2.	Performance et évolutions des marchés	8
5.	Appels au Fonds.....	9
6.	Rémunération de la BEI	10

1. INTRODUCTION

Le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil du 25 mai 2009 (version codifiée) (ci-après le «règlement»)¹ a institué un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (ci-après le «Fonds») afin de rembourser les créanciers de l'Union en cas de défaillance du bénéficiaire d'un prêt accordé ou garanti par l'Union européenne. Conformément à l'article 7 du règlement, la Commission a confié la gestion financière du Fonds à la Banque européenne d'investissement (BEI) dans le cadre d'une convention signée entre la Communauté et la BEI le 25 novembre 1994 et modifiée par la suite les 23 septembre 1996, 8 mai 2002, 25 février 2008 et 9 novembre 2010 (ci-après la «convention»).

L'article 8 du règlement dispose que, pour chaque exercice, la Commission adresse au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes un rapport sur la situation du Fonds et sa gestion au plus tard le 31 mai de l'exercice suivant.

Tel est donc l'objet du présent rapport et du document de travail des services de la Commission qui l'accompagne. Ce rapport se fonde sur les données transmises par la BEI conformément à la convention.

¹ JO L 145 du 10.6.2009, p. 10; le règlement a codifié et abrogé le règlement (CE, Euratom) n° 2728/94 du 31 octobre 1994 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures.

2. SITUATION FINANCIERE ET PRINCIPALES OPERATIONS DU FONDS

2.1. Situation financière du Fonds au 31 décembre 2016

Au 31 décembre 2016, le Fonds s'élevait à un total de 2 506 053 053,14 EUR (2 343 091 110,14 EUR au 31 décembre 2015) (voir l'annexe du document de travail: États financiers du Fonds de garantie, tels que communiqués par la BEI).

Le total du bilan du Fonds a augmenté d'environ 162,9 millions d'EUR en 2016. Cela s'explique principalement par les facteurs suivants:

Facteurs de hausse

- La contribution du budget de l'UE (montant du provisionnement), qui a été portée à 240,5 millions d'EUR pour atteindre le niveau recherché (dénommé «montant objectif») de 9 %.
- Le résultat économique des opérations financières s'est élevé à 29,8 millions d'euros.
- L'augmentation de 3,4 millions d'EUR de la valeur du portefeuille, après réajustement en fonction du marché.

Facteurs de baisse

- L'intervention du Fonds pour couvrir les défauts de paiement, s'élevant à un montant total de 110,8 millions d'euros.

2.2. Principales opérations du Fonds en 2016

- Depuis novembre 2011, la BEI est confrontée à des arriérés sur les emprunts souverains de la Syrie. En conséquence, et conformément à l'accord de garantie qu'elle a conclu avec l'UE, la BEI a fait appel au Fonds à 38 reprises au 31 décembre 2016, pour un montant total de 309,07 millions d'EUR (voir le point 5).
- Le 29 septembre 2016, la Commission a versé 4,7 millions d'EUR à la BEI en lien avec un appel pour un prêt en défaut de paiement à l'aéroport d'Enfidha (Tunisie).
- En février 2016, la somme de 257,1 millions d'EUR a été transférée du budget vers le Fonds au titre du provisionnement pour 2016.
- En février 2016, le montant de la contribution du budget de l'UE au Fonds a été calculé suivant les articles 3 et 5 du règlement.

L'article 3 du règlement fixe le montant objectif pour le Fonds à 9 % de l'encours en principal de l'ensemble des engagements découlant de chaque opération, majoré des intérêts dus et non payés.

L'article 5 du règlement prévoit que le montant du provisionnement à verser au Fonds au cours de l'exercice «n + 1» à partir du budget est calculé sur la base de la différence, à la fin de l'exercice «n - 1», entre le montant objectif et la valeur des avoirs nets du Fonds, calculée au début de l'exercice «n».

Afin d'atteindre l'objectif de 9 % de l'encours en principal de l'ensemble des engagements, la somme de 240,5 millions d'EUR, calculée sur la base de

l'encours des opérations garanties au 31 décembre 2015, a été inscrite au budget 2017 de l'UE pour le provisionnement du Fonds. Ce montant a été approuvé par le Conseil et le Parlement européen et comptabilisé en tant qu'actif (créance) du Fonds au bilan au 31 décembre 2016.

2.3. Principale opération postérieure à la date de clôture

En février 2017, le montant susmentionné du provisionnement de 240,5 millions d'EUR a été transféré du budget de l'UE au Fonds.

3. ÉTATS FINANCIERS PRECONSOLIDÉS DU FONDS

Les états financiers pré-consolidés du Fonds ont pour but d'intégrer les opérations comptables ne figurant pas dans les états financiers du Fonds établis par la BEI (voir le document de travail). Ils font partie des états financiers consolidés de l'UE.

3.1. Situation financière préconsolidée au 31 décembre 2016

Bilan – Actif

	31 décembre 2016	31 décembre 2015
ACTIF À LONG TERME	1 945 964 058	1 614 233 483
Actifs financiers	1 945 964 058	1 614 233 483
ACTIF COURANT	324 202 070	493 752 100
Actifs financiers	122 687 046	387 792 573
Créances	4 653 326	22 016 264
Trésorerie et équivalents de trésorerie	196 861 698	83 943 262
TOTAL DE L'ACTIF	2 270 166 128	2 107 985 583

Bilan – Passif

	31 décembre 2016	31 décembre 2015
RESSOURCES DU CONTRIBUTEUR	1 958 000 325	2 082 760 780
Contribution de la Commission européenne	1 468 631 390	1 211 509 598
Réserve de juste valeur	35 493 647	32 123 388
Bénéfices non distribués	453 875 288	839 127 794
PASSIF À LONG TERME	259 381 269	-
Provisions financières	259 381 269	-
PASSIF COURANT	52 784 534	25 224 803
Provisions financières	49 674 541	
Dettes	3 109 993	25 224 803
TOTAL DES RESSOURCES DU CONTRIBUTEUR ET DU PASSIF	2 270 166 128	2 107 985 583

La différence de 235,8 millions d'EUR entre le total du bilan préconsolidé du Fonds (2 270 166 128 EUR) et la valeur du Fonds qui figure dans les états financiers établis par la BEI (2 506 053 053 EUR) s'explique principalement par les éléments suivants:

- Les états financiers préconsolidés incluent tous les montants subrogés à l'UE à la suite des paiements de garantie liés à des appels de la BEI pour des prêts en défaut de paiement (arriérés dus et intérêts courus sur les retards de paiement). Cependant, étant donné la situation politique en Syrie, et sur la base d'une décision du comptable de la Commission, ces montants ont été intégralement dépréciés dans les états financiers 2016.
- L'actif courant (créances) qui figure dans les états financiers préconsolidés inclut une demande d'appel de garantie de la BEI de 4,7 millions d'EUR pour un prêt en défaut de paiement à l'aéroport d'Enfidha (Tunisie), qui est actuellement en discussion avec la BEI.
- Les provisions financières de 309,1 millions d'EUR liées aux futures échéances des prêts syriens restant en cours ont été comptabilisées dans les états financiers préconsolidés en 2016.
- Le passif courant (dettes) dans les états financiers préconsolidés inclut une dette accumulée de 2,1 millions d'EUR pour les frais de recouvrement de la BEI.

- Les montants d'appels versés par le Fonds à la BEI (et, le cas échéant, les recouvrements d'appels et intérêts de retard ultérieurs) sont comptabilisés comme augmentations (diminutions) de l'actif net (contribution de l'UE) dans les états financiers établis par la BEI. Dans les états financiers préconsolidés, les montants versés pour les appels de la BEI ne sont pas déduits de l'actif net, car ils deviennent des montants subrogés. Les montants liés sont comptabilisés soit comme produits (intérêts de retard courus et pénalités, gains de change), soit comme charges (frais de recouvrement de la BEI courus, dépréciations, pertes de change). Cela entraîne une différence permanente entre les éléments de l'actif net (contribution de l'UE et bénéfices non distribués) comptabilisés dans les états financiers préparés par la BEI et ceux comptabilisés dans les états financiers préconsolidés établis par la Commission.

3.2. Compte de résultat préconsolidé

À l'instar du bilan, le compte de résultat préconsolidé est établi en vue d'être intégré dans les états financiers consolidés de l'UE.

	2016	2015
Produits opérationnels	-	477 789
Charges opérationnelles	(310 636 400)	(1 591 683)
RÉSULTAT OPÉRATIONNEL	(310 636 400)	(1 113 894)
Produits financiers	39 947 802	40 109 123
Coûts financiers	(114 563 908)	(68 365 473)
RÉSULTAT FINANCIER	(74 616 106)	(28 256 350)
RÉSULTAT ÉCONOMIQUE DE L'EXERCICE	(385 252 506)	(29 370 244)

- Les charges opérationnelles consistent principalement en une perte latente liée aux provisions financières nouvellement comptabilisées pour de futures échéances des prêts syriens (309,1 millions d'EUR), les frais de gestion de la BEI (0,9 million d'EUR), les frais de recouvrement dus à la BEI (0,5 million d'EUR) et les frais de conservation et d'audit (0,2 million d'EUR)
- Les produits financiers consistent principalement en produits des intérêts du portefeuille d'investissement (14,4 millions d'EUR), gains réalisés sur la vente d'actifs financiers (16,8 millions d'EUR) et intérêts de retard courus sur les montants subrogés (8,7 millions d'EUR).
- Les coûts financiers consistent principalement en pertes de valeurs sur les prêts syriens, subrogés à l'UE en 2016 (voir le point 5).

4. GESTION DE LA TRESORERIE DU FONDS

4.1. Politique d'investissement

Les actifs liquides du Fonds sont investis conformément aux principes de gestion énoncés dans l'annexe de la convention, telle que modifiée². En conséquence, 20 % de ces actifs sont placés dans des investissements à court terme (d'un an au maximum). Parmi ces investissements figurent les titres à taux variable, indépendamment de leur échéance, et les titres à taux fixe à échéance résiduelle d'un an maximum, quelle que soit leur échéance initiale. Afin de préserver un équilibre entre les différents instruments assurant la liquidité requise, une somme d'au moins 100 millions d'EUR demeure placée sur le marché monétaire, notamment sous la forme de dépôts bancaires.

Jusqu'à 80 % du Fonds peut être placé dans un portefeuille d'obligations dont l'échéance résiduelle ne dépasse pas 10 ans et 6 mois à compter de la date de paiement. La durée moyenne de placement de l'ensemble des actifs du Fonds ne peut excéder cinq ans. Les placements en obligations doivent respecter certains critères concernant notamment la liquidité, la qualité de crédit, l'éligibilité des contreparties et les limites de concentration. Afin d'assurer la diversification des risques, le montant total investi dans les obligations d'un même émetteur ne doit pas dépasser 10 % du montant nominal total du portefeuille.

4.2. Performance et évolutions des marchés

Au cours de l'année 2016, les conditions macroéconomiques et le contexte de politique monétaire très accommodant ont entraîné une baisse des taux d'intérêt, souvent négatifs désormais.

Durant le premier semestre de l'année, le marché européen des titres à revenu fixe était en butte à une forte instabilité, en raison du ralentissement de l'économie chinoise, des faiblesses de la reprise de l'économie américaine et de la baisse du prix des produits de base, qui laissait craindre une récession, ainsi que des modifications apportées aux modalités du programme d'achat d'actifs étendu (EAPP) de la BCE.

La baisse du rendement des obligations souveraines s'est poursuivie jusqu'en septembre, en raison de la faiblesse de la croissance nominale et du caractère accommodant de la politique monétaire. Le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE, organisé le 23 juin 2016, et les élections présidentielles américaines, qui ont eu lieu en novembre 2016, ont également constitué des événements d'importance pour les marchés.

Les marchés obligataires ont connu une accalmie durant le troisième trimestre dont le principal fait marquant a été, au mois de septembre, la réorientation de la politique monétaire de la Banque du Japon (plafonnant le rendement des emprunts d'État japonais), ce qui a renforcé les attentes concernant un soutien à l'économie mondiale par la voie de la politique budgétaire.

Au dernier trimestre de 2016, l'intensification des risques politiques a provoqué un retournement des marchés obligataires, caractérisé par un pic d'instabilité et une augmentation générale des taux d'intérêt de référence à moyen et à long terme. Les obligations à moyen et long terme, et en particulier le rendement de l'obligation

² Modifiée par l'avenant n° 1 du 23 septembre 1996, l'avenant n° 2 du 8 mai 2002, l'avenant n° 3 du 25 février 2008 et l'avenant n° 4 du 9 novembre 2010.

allemande de référence à 10 ans, sont redevenues positives. En revanche, les taux à court terme sont restés largement négatifs. Cette situation était due à l'incertitude des acteurs du marché concernant non seulement l'orientation de la politique monétaire des principales banques centrales, mais aussi et surtout la future politique du président américain nouvellement élu.

Le résultat des élections présidentielles américaines a entraîné une importante révision du prix de nombreuses catégories d'actifs, la politique économique de M. Trump en matière de relance budgétaire, de réforme fiscale et de déréglementation faisant l'objet d'une attention particulière. Entre son élection et la fin de l'année, le marché a tablé sur une croissance et une inflation plus élevées, ramenant à de moindres proportions les risques potentiels liés à certains thèmes de la campagne électorale concernant la politique commerciale et la politique étrangère. On a donc assisté, sur les marchés développés, à une ruée sur les actions et à une cession massive d'obligations.

La performance du portefeuille du Fonds a été suivie sur la base du prix du marché. En 2016, le portefeuille a produit un rendement annuel au prix du marché de 1,5563 %, soit 36,35 points de base de plus que son indice de référence. L'indice de référence du Fonds est établi principalement à partir d'indices iBoxx³ (notamment d'indices basés sur des titres de dette souveraine en euros de la zone euro et sur des placements garantis en euros) et EURIBID⁴ pour l'exposition à court terme.

Les bonnes performances du Fonds en 2016 s'expliquent principalement par le déclin de la partie à court terme des courbes de rendement (voir le point 1.4.2. intitulé «Performances» du document de travail des services de la Commission pour de plus amples informations sur l'évolution survenue durant l'année).

5. APPELS AU FONDS

Face à la détérioration de la situation en Syrie, le Conseil des affaires étrangères, le Parlement européen et le Conseil ont adopté en 2011 des décisions interdisant à la BEI de décaisser des fonds dans le cadre des accords de prêts en cours et suspendant ses contrats d'assistance technique à des projets souverains en Syrie. Ces mesures restrictives ont été par la suite inscrites dans le règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil du 18 janvier 2012 dans sa version modifiée.

Aucune nouvelle opération de financement n'a donc été engagée par la BEI depuis mai 2011 et tous les décaissements et services d'assistance technique en faveur de la Syrie sont suspendus depuis novembre 2011 jusqu'à nouvel ordre.

Depuis novembre 2011, la BEI est confrontée à des arriérés sur les emprunts souverains de la Syrie. En conséquence, et conformément à l'accord de garantie qu'elle a conclu avec l'UE, la BEI a fait appel au Fonds à 38 reprises au 31 décembre

³ Les indices iBoxx du marché obligataire sont des références destinées à un usage professionnel et comprennent les émissions d'obligations liquides de premier ordre (*investment grade*). Ils permettent aux investisseurs d'analyser et de sélectionner des références qui correspondent à leur profil d'investissement. Ils sont utilisés pour la recherche sur les produits à revenu fixe, l'allocation d'actifs et l'évaluation des performances.

⁴ L'Euribid est le taux interbancaire demandé (*bid*) en euros auquel la banque accepte d'emprunter de l'argent, tandis que l'Euribor, plus connu, est le taux interbancaire offert en euros auquel la banque accepte de prêter de l'argent.

2016, pour un montant total de 309,07 millions d'EUR (y compris les pénalités appliquées par la BEI et les montants recouvrés).

Le 29 septembre 2016, la Commission a versé 4,7 millions d'EUR à la BEI en lien avec un appel pour un prêt en défaut de paiement à l'aéroport d'Enfidha (Tunisie).

- Événements postérieurs à la date de clôture (situation à la fin juillet 2017)

Fin juillet 2017, sept autres appels de garantie avaient été lancés à la suite de défauts de paiement de la Syrie, pour un montant total de 31,57 millions d'EUR (y compris les pénalités appliquées par la BEI).

Le 20 janvier 2017, la Commission a reçu un deuxième appel de la part de la BEI pour un prêt en défaut de paiement à l'aéroport d'Enfidha (Tunisie), pour un montant total de 2,21 millions d'EUR (y compris les pénalités).

6. REMUNERATION DE LA BEI

La rémunération de la BEI est constituée de frais de gestion et de frais de recouvrement. Les frais de gestion se rapportent à la gestion du Fonds. Quant aux frais de recouvrement, ils sont liés aux efforts de recouvrement des créances déployés par la BEI en cas de défaut de paiement couvert par la garantie de l'UE pour les opérations de financement de la Banque en dehors de l'Union.

Le deuxième avenant à la convention, qui date du 8 mai 2002, dispose que la rémunération de la BEI est calculée en appliquant des taux de commission annuels dégressifs aux différentes tranches d'actifs du Fonds. Cette rémunération est calculée à partir de l'actif annuel moyen du Fonds.

La rémunération de la BEI pour 2016 a été fixée à 891 975 EUR et a été inscrite en tant que charge au compte de résultat économique et comptabilisée dans le compte de régularisation au passif du bilan.

Les frais de recouvrement dus à la BEI sont calculés conformément à l'accord de recouvrement conclu entre la Commission et la Banque en juillet 2014. À la fin de l'année 2016, leur montant cumulé s'élevait à 2 060 285 EUR.