COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.12.2017
COM(2017) 721 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les garanties couvertes par le budget général
Situation au 31 décembre 2016

{SWD(2017) 435 final}

Table des matières

1. Introduction 2

2. Opérations garanties par le budget de l'Union européenne et autres mécanismes de gestion des crises 2

3. Évolution des opérations garanties 5

3.1. Opérations gérées directement par la Commission 6

3.1.1. Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) 6

3.1.2. Mécanisme de soutien des balances des paiements 7

3.1.3. Prêts d'assistance macrofinancière 7

3.1.4. Prêts Euratom 8

3.2. Évolution des opérations de financement extérieures de la BEI 9

4. Risques couverts par le budget de l'UE 9

4.1. Définition du risque 9

4.2. Ventilation du risque total 9

4.3. Risque annuel couvert par le budget de l'UE 10

4.3.1. Exposition vis-à-vis des États membres 10

4.3.2. Exposition de pays tiers 11

5. Fonds de garantie relatif aux actions extérieures 13

5.1. Activation des garanties 13

5.1.1. Intervention de la trésorerie 13

5.1.2. Paiements au titre du budget de l'UE 13

5.1.3. Appels au Fonds de garantie et recouvrements 13

5.2. Évolution du Fonds 15

6. Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) 16

1. INTRODUCTION

L'objectif du présent rapport est de rendre compte des risques de crédit auxquels est exposé le budget de l'Union européenne en raison des garanties octroyées et des opérations de prêt réalisées directement par l'Union européenne ou indirectement, par l'intermédiaire de la garantie accordée aux projets de financement de la BEI à l'extérieur de l'Union.

Ce rapport est communiqué conformément à l'article 149 du règlement financier[1], qui impose à la Commission de faire rapport une fois par an au Parlement européen et au Conseil sur les garanties budgétaires de l'UE et les risques correspondants.

Le rapport est structuré de la manière suivante: la section 2 rappelle les principales caractéristiques des opérations garanties par le budget de l'UE; plusieurs autres mécanismes de gestion des crises, qui ne comportent aucun risque pour le budget de l'UE, y sont également présentés. La section 3 présente l'évolution des opérations garanties. La section 4 met en lumière les principaux risques couverts par le budget de l'UE. La section 5 décrit l'activation des garanties et l'évolution du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (ci-après le «Fonds»)[2], tandis que la section 6 décrit l'évolution du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)[3].

Un document de travail des services de la Commission complète le présent rapport par une série de tableaux détaillés et de notes explicatives. Il fournit également une analyse macroéconomique des pays qui bénéficient de prêts et/ou de garanties de l'UE, représentant la majeure partie de l'exposition du Fonds.

2. OPÉRATIONS GARANTIES PAR LE BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE ET AUTRES MÉCANISMES DE GESTION DES CRISES

Les risques couverts par le budget de l'Union découlent de toute une gamme d'opérations de prêts et de garanties qui peuvent se diviser en quatre catégories:

2.1 Prêts à finalité macroéconomique accordés par l'Union européenne

Au nombre de ces prêts figurent 1) les prêts d'assistance macrofinancière[4] (AMF) aux pays tiers, 2) les prêts de soutien des balances des paiements[5], qui visent à aider les États membres hors zone euro confrontés à des difficultés dans leur balance des paiements, et 3) les prêts au

---

1 Règlement (UE, Euratom) nº 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002 du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

2 Règlement (CE, Euratom) nº 480/2009 du Conseil du 25 mai 2009 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (version codifiée), ci-après le «règlement instituant le Fonds de garantie» (JO L 145 du 10.6.2009, p. 10).

3 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 - le Fonds européen pour les investissements stratégiques (ci-après le «règlement EFSI»). JO L 169 du 1.7.2015, p. 1.

4 L'AMF peut aussi prendre la forme d'un don à un pays tiers. Les bases juridiques figurent à l'annexe du tableau A2B du document de travail.

5 Règlement (CE) nº 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).

titre du mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)[6], qui visent à aider tous les États membres connaissant de graves perturbations économiques ou financières ou une menace sérieuse de telles perturbations du fait d'événements exceptionnels échappant à leur contrôle. Ces prêts sont accordés en conjonction avec un concours financier du Fonds monétaire international (FMI).

2.2 Prêts à finalité microéconomique

Cette rubrique couvre les prêts Euratom.

2.3 Financement par la Banque européenne d'investissement d'opérations dans des pays tiers («financement extérieur de la BEI») qui sont couvertes par la garantie de l'UE[7]

Le financement extérieur de la BEI avec garantie, l'AMF et les prêts Euratom aux pays tiers sont couverts par le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (le «Fonds») depuis 1994, tandis que les prêts de soutien des balances des paiements, les prêts MESF et les prêts Euratom en faveur des États membres sont directement couverts par le budget de l'UE.

Le Fonds couvre les défauts sur les prêts et les garanties de prêts accordés à des pays tiers ou en faveur de projets réalisés dans des pays tiers. Il a été institué:

- pour fournir une «réserve de liquidités» afin de ne pas avoir à recourir au budget de l'UE à chaque défaut ou retard de paiement concernant un prêt garanti; et

- pour créer un instrument de discipline budgétaire en établissant un cadre financier pour le développement d'une politique européenne de garantie des prêts de l'UE et de la BEI à des pays tiers[8].

Si un pays tiers devient un État membre, les prêts dont il fait l'objet ne sont plus couverts par le Fonds et le risque est alors directement supporté par le budget de l'UE. Le Fonds est alimenté par le budget de l'UE, et la valeur de ses avoirs doit toujours correspondre à un certain pourcentage du montant total de l'encours des prêts et des garanties qu'il couvre. Ce pourcentage, appelé «taux objectif», est fixé actuellement à 9 %[9]. Si les ressources du Fonds sont insuffisantes, le budget de l'UE fournira les fonds nécessaires.

2.4 Financement par la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI) d'opérations réalisées dans les États membres qui sont couvertes par des garanties de l'UE - Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)

---

6 Règlement (UE) nº 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière (JO L 118 du 12.5.2010, p. 1).

7 Les bases juridiques figurent à l'annexe du tableau A3 du document de travail.

8 Bien que les risques extérieurs soient couverts *in fine* par le budget de l'UE, le Fonds fait office d'instrument de protection du budget de l'UE contre le risque de défaut de paiement. Pour consulter le tout dernier rapport annuel sur le Fonds et sa gestion, voir le document COM(2017) 488 final du 14 septembre 2017 et le document de travail des services de la Commission SWD(2017) 296 du 14 septembre 2017. Le rapport concernant l'année 2017 devrait être consultable en septembre 2018 au plus tard à l'adresse http://eur-lex.europa.eu/homepage.html.

9 Voir le rapport d'ensemble COM(2014) 214 final du 8.4.2014 sur le fonctionnement du Fonds et le taux objectif de provisionnement, de même que le document de travail SWD(2014) 129 qui l'accompagne.

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) est l'élément central du Plan d'investissement pour l'Europe, qui vise à stimuler la croissance économique à long terme et la compétitivité au sein de l'Union européenne.

La garantie de l'UE couvre une partie des opérations de financement et d'investissement signées par la BEI au titre du volet «infrastructures et innovation» et par le FEI au titre du volet «PME», l'autre partie étant réalisée par le Groupe BEI à ses propres risques.

La BEI et le FEI sont chargés d'évaluer et de surveiller les risques de chaque opération et de faire rapport à la Commission et à la Cour des comptes européenne.

Fonds de garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques[10]

Conformément à l'article 12 du règlement EFSI[11], le fonds de garantie de l'EFSI constitue un coussin de liquidités à partir duquel la BEI est payée au cas où il est fait appel à la garantie de l'Union. Conformément à l'accord EFSI conclu entre l'UE et la BEI, les appels sont payés par le fonds de garantie si leur montant excède les fonds qui sont à la disposition de la BEI sur le compte EFSI. Géré par la BEI, ce compte a pour objet de collecter les recettes de l'UE qui proviennent d'opérations de l'EFSI garanties par l'Union ainsi que les montants recouvrés et, dans la mesure où le solde disponible le permet, de payer les appels à la garantie de l'Union.

Le fonds de garantie est alimenté progressivement, compte tenu de l'accroissement de l'exposition de la garantie de l'Union.

Conformément à l'article 12, paragraphe 4, du règlement EFSI, les ressources du fonds de garantie sont gérées directement par la Commission et placées selon le principe de bonne gestion financière, dans le respect des règles prudentielles appropriées.

2.5 Mécanismes de gestion des crises non couverts par le budget de l'UE

Plusieurs autres mécanismes ont été créés en réaction à la crise, mais ils ne présentent *pas* de risque pour le budget de l'UE:

- *le mécanisme de prêt à la Grèce*[12], qui est financé au moyen de prêts bilatéraux accordés à la Grèce par les autres États membres de la zone euro et administrés de manière centralisée par la Commission;

- *le Fonds européen de stabilité financière (FESF)*[13], qui a été créé à titre temporaire par les États membres de la zone euro en juin 2010 pour fournir une aide financière aux États membres de la zone euro dans le cadre d'un programme d'ajustement macroéconomique. Le traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES), de nature permanente, est entré en

---

10 Pour de plus amples informations sur la gestion du Fonds de garantie de l'EFSI, voir le document COM(2016) 326 final du 16.6.2017.

11 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 - le Fonds européen pour les investissements stratégiques (le «règlement EFSI»). L'accord concernant la gestion de l'EFSI et l'octroi de la garantie de l'Union (ci-après l'«accord EFSI») a été signé par la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement (ci-après la «BEI») le 22 juillet 2015. Un avenant à cet accord a été signé le 21 juillet 2016.

12 À propos de ce mécanisme: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm.

13 À propos du FESF: http://www.efsf.europa.eu.

vigueur le 27 septembre 2012. Depuis le 1er juillet 2013, le FESF poursuit ses programmes existants d'aide à la Grèce (conjointement avec le FMI et plusieurs États membres), ainsi que d'aide à l'Irlande et au Portugal (avec le FMI, plusieurs États membres et le MESF/UE)[14], mais ne s'engage plus dans de nouveaux programmes de financement ou nouvelles conventions de prêt;

- le *Mécanisme européen de stabilité (MES)*[15], qui est un élément important de la stratégie globale de l'UE destiné à préserver la stabilité financière de la zone euro en apportant une assistance financière aux États membres de celle-ci qui connaissent ou risquent de connaître des difficultés de financement. Le MES est une organisation intergouvernementale de droit international public, établie à Luxembourg, dont la capacité de prêt effective s'élève à 500 000 millions d'EUR.

3. ÉVOLUTION DES OPÉRATIONS GARANTIES

La présente section décrit l'évolution des opérations garanties, d'abord de celles qui sont gérées directement par la Commission, puis de celles gérées par la BEI.

Tableau 1: Montant total de l'encours couvert par le budget de l'UE au 31 décembre 2016 (en millions d'EUR)

	Encours en capital	**Intérêts échus**	**Total**	**en %**
États membres*				
Euratom	241,06	0,80	241,86	0,29 %
Balances des paiements	4 200,00	71,60	4 271,60	5,13 %
BEI	1 651,32	13,15	1 664,47	2,00 %
MESF	46 800,00	655,79	47 455,79	57,01 %
Sous-total États membres**	52 892,38	741,34	53 633,72	64,43 %
Pays tiers***				
AMF	2 946,60	17,30	2 963,90	3,56 %
Euratom	10,37	0,02	10,39	0,01 %
BEI******	26 482,04	156,89	26 638,94	32,00 %
Sous-total pays tiers	29 439,01	174,21	29 613,23	35,57 %
Total	82 331,40	915,55	83 246,95	100,00 %

[14] Les prêts octroyés au titre du MESF/UE sont garantis par le budget de l'UE.

[15] À propos du MES: http://esm.europa.eu.

* Ce risque est directement couvert par le budget de l'UE. Sont également pris en compte les prêts Euratom et BEI octroyés à un pays avant son adhésion à l'UE.

** Ce chiffre ne tient pas compte des opérations de l'EFSI, pour lesquelles 4 392 millions d'EUR avaient été décaissés à la date de clôture du présent rapport.

*** Le risque couvert par le Fonds est limité à 20,03 milliards d'EUR.

**** Cette rubrique couvre aussi les prêts transférés à l'UE par subrogation à la suite des défauts de la Syrie sur des prêts de la BEI (montant: 247,20 millions d'EUR). Ces prêts ont été entièrement dépréciés dans les états financiers 2015 et 2016 de l'UE.

Les tableaux A1, A2 bis, A2 ter et A3 du document de travail fournissent des informations plus détaillées sur ces encours, notamment en ce qui concerne les plafonds, les montants décaissés et les taux de garantie.

3.1. Opérations gérées directement par la Commission

3.1.1. Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)

Dans ses conclusions des 9 et 10 mai 2010, le Conseil Ecofin a prévu de doter le mécanisme d'une enveloppe de 60 000 millions d'EUR[16]. Les États membres de la zone euro étaient en outre prêts à compléter ces ressources si nécessaire. L'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) nº 407/2010 du Conseil[17] limite l'encours en principal des prêts ou des lignes de crédit pouvant être accordés aux États membres à la marge en crédits de paiement disponible sous le plafond des ressources propres.

Comme suite aux décisions du Conseil d'accorder une assistance financière de l'Union à l'Irlande[18] (22 500 millions d'EUR au maximum) et au Portugal[19] (26 000 millions d'EUR au maximum), les décaissements ont atteint 22 500 millions d'EUR pour l'Irlande et 24 300 millions d'EUR pour le Portugal (les 1 700 millions d'EUR restants n'ayant pas été réclamés par le gouvernement portugais). Le MESF dispose donc encore d'une capacité d'aide de 13 200 millions d'EUR en cas de nécessité[20].

En avril 2013, l'Eurogroupe/Ecofin a décidé de porter de 12,5 à 19,5 ans au maximum la durée moyenne pondérée des prêts du MESF, ce qui offre aux pays bénéficiaires la possibilité de demander une prolongation de la durée de leurs prêts jusqu'à 2026 (tranche par tranche).

Évolution de la situation au cours de l'année 2016

16 Voir le communiqué de presse sur la réunion extraordinaire du Conseil Ecofin des 9 et 10 mai 2010 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114324.pdf).

17 Règlement (UE) nº 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière (JO L 118 du 12.5.2010, p. 1).

18 Décision d'exécution 2011/77/UE du Conseil du 7 décembre 2011 sur l'octroi d'une assistance financière de l'Union à l'Irlande (JO L 30 du 4.2.2011, p. 348).

19 Décision d'exécution 2011/344/UE du Conseil du 17 mai 2011 sur l'octroi d'une assistance financière de l'Union au Portugal (JO L 159 du 17.6.2011, p. 88). Voir aussi le rectificatif (JO L 178 du 10.7.2012, p. 15).

20 Pour de plus amples informations sur le MESF, voir aussi le rapport de la Commission sur les activités d'emprunt et de prêt de l'Union européenne en 2016 [COM(2016) 387 final]. Le rapport concernant l'année 2016 devrait être consultable en octobre 2017 au plus tard à l'adresse http://eur-lex.europa.eu/homepage.html.

Une demande du Portugal visant à prolonger son prêt MESF d'un montant de 4,75 milliards d'EUR, dont l'échéance était fixée au 3 juin 2016, a été reçue le 11 janvier 2016. Ce prêt a été refinancé au moyen de trois transactions assorties des échéances suivantes: 2023 (1,5 milliard d'EUR), 2031 (2,25 milliards d'EUR) et 2036 (1 milliard d'EUR). Du fait de cette prolongation, la durée moyenne pondérée de l'échéance des prêts du MESF au Portugal est actuellement de 14,9 ans.

3.1.2. Mécanisme de soutien des balances des paiements

L'UE a réactivé son mécanisme de soutien financier de moyen terme à la balance des paiements, fin 2008 au profit de la Hongrie et plus tard au profit de la Lettonie et de la Roumanie, afin d'aider ces pays à regagner la confiance des marchés; ce soutien s'est traduit par un engagement total de 14 600 millions d'EUR, dont 13 400 millions d'EUR ont été décaissés.

Évolution de la situation au cours de l'année 2016

La Hongrie a remboursé la dernière tranche de son prêt en avril 2016 (1 500 millions d'EUR). L'encours des prêts de soutien aux balances des paiements a donc diminué en 2016, passant de 5 700 millions d'EUR à 4 200 millions d'EUR.

Au 31 décembre 2016, sur une enveloppe globale de 50 000 millions d'EUR, le mécanisme de soutien des balances des paiements disposait encore d'une capacité d'aide de 45 800 millions d'EUR en cas de nécessité.

3.1.3. Prêts d'assistance macrofinancière

En règle générale, les décisions d'AMF sont prises par le Parlement européen et le Conseil (article 212 du TFUE), mais ce dernier peut adopter seul la décision concernant une proposition de la Commission lorsque la situation dans un pays tiers exige une assistance financière à caractère urgent (article 213 du TFUE). C'est cette procédure qui a été employée pour la deuxième AMF accordée à l'Ukraine, en 2014.

Évolution de la situation au cours de l'année 2016

La deuxième tranche (10 millions d'EUR sur une enveloppe totale de 15 millions d'EUR) du prêt accordé à la République kirghize[21] a été décaissée en avril 2016.

Le 6 juillet 2016, le Parlement européen et le Conseil ont décidé d'accorder à la Tunisie une assistance macrofinancière supplémentaire[22] d'un montant maximal de 500 millions d'EUR sous la forme d'un prêt (en trois tranches de 200, 150 et 150 millions d'EUR).

Le 14 décembre 2016, le Parlement européen et le Conseil ont décidé d'accorder au Royaume hachémite de Jordanie une assistance macrofinancière supplémentaire[23] d'un montant

[21] Décision n° 1025/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 accordant une assistance macrofinancière à la République kirghize (JO L 283 du 25.10.2013, p. 1).

[22] Décision (UE) 2016/1112 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à la Tunisie (JO L 186 du 9.7.2016, p. 1).

[23] Décision (UE) 2016/2371 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 portant attribution d'une nouvelle assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie (JO L 352 du 23.12.2016, p. 18).

maximal de 200 millions d'EUR sous la forme d'un prêt (en deux tranches de 100 millions d'EUR).

Les pays bénéficiaires ont remboursé 70 millions d'EUR (Bosnie-Herzégovine: 4 millions d'EUR, ancienne République yougoslave de Macédoine: 10 millions d'EUR, Monténégro: 1,34 million d'EUR et Serbie: 54,66 millions d'EUR).

L'encours des prêts AMF a diminué, passant de 3 006,6 millions d'EUR à 2 946,6 millions d'EUR entre le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2016. Les prêts accordés à l'Ukraine en représentent 75 %.

Évolution de la situation après le 31 décembre 2016 (jusqu'au 30 juin 2017)

La deuxième tranche du prêt accordé à l'Ukraine au titre du troisième programme d'assistance macrofinancière (AMF III)[24] (600 millions d'EUR) a été décaissée en avril 2017.

La deuxième tranche du prêt accordé à la Géorgie au titre de l'AMF (13 millions d'EUR) a été décaissée en mai 2017.

3.1.4. Prêts Euratom

Les prêts Euratom aux États membres et à certains pays tiers éligibles (soit, actuellement, la Fédération de Russie, l'Arménie et l'Ukraine) sont plafonnés à 4 000 millions d'EUR, dont environ 92 % ont déjà été décaissés. Il reste 326 millions d'EUR sur une enveloppe totale de 4 000 millions d'EUR.

Un prêt de 300 millions d'EUR à l'Ukraine, destiné à la mise à niveau de ses installations nucléaires existantes, a été signé le 7 août 2013, et la convention de garantie a été ratifiée par le Parlement ukrainien le 15 mai 2014. Le prêt sera consenti en étroite collaboration avec la BERD, qui fournit en parallèle un autre prêt de 300 millions d'EUR.

Le 27 mai 2015, la Commission a autorisé, à hauteur de 100 millions d'EUR, des versements au titre du prêt Euratom accordé à Energoatom, sous réserve qu'Energoatom ait utilisé la totalité de la première tranche de 50 millions d'EUR du prêt accordé par la BERD. En raison de retards dans la mise en œuvre du projet, aucun décaissement n'avait encore eu lieu à la date du 31 décembre 2016.

Ces prêts bénéficient de garanties publiques, qui couvrent l'intégralité de l'encours en fin d'année.

Évolution de la situation au cours de l'année 2016

Aucun décaissement de prêt n'a été effectué en 2016. Les sommes remboursées se montent à 22,62 millions d'EUR pour la Bulgarie, à 19 millions d'EUR pour la Roumanie et à l'équivalent de 7,1 millions d'EUR pour l'Ukraine.

Évolution de la situation après le 31 décembre 2016

[24] Décision (UE) 2015/601 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2015 accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à l'Ukraine (JO L 100 du 17.4.2015, p. 1).

La première tranche Euratom, d'un montant de 50 millions d'EUR, a été versée en mai 2017.

3.2. Évolution des opérations de financement extérieures de la BEI

Évolution de la situation au cours de l'année 2016

Au titre du mandat général de la BEI couvrant la période 2014-2020, le montant total de prêts signés au 31 décembre 2016 atteignait 10 741 millions d'EUR, dont seulement 1 882 millions d'EUR déjà décaissés, soit un encours de 1 893 millions d'EUR (voir le tableau A3 du document de travail). Pour de plus amples informations sur les pays couverts par les mandats de la BEI, voir les tableaux A1, A3 et A4 du document de travail.

En ce qui concerne les précédents mandats extérieurs de la BEI, voir le tableau A3 du document de travail.

Les défauts de paiement (prêts et intérêts) de l'État syrien se sont poursuivis en 2016. La BEI a fait appel au Fonds pour couvrir ces défauts (voir le point 5.1.3. ci-après).

L'encours au 31 décembre 2016 pour chacun des mécanismes visés dans la présente section est indiqué à la section 3 ci-dessus (tableau 1).

4. RISQUES COUVERTS PAR LE BUDGET DE L'UE

4.1. Définition du risque

Le risque supporté par le budget de l'UE découle du montant de l'encours en principal et intérêts des opérations garanties.

Aux fins du présent rapport, deux méthodes sont employées pour évaluer les risques supportés par le budget de l'UE (soit directement, soit indirectement via le Fonds):

– le «risque total couvert» repose sur le montant total de l'encours en principal des opérations concernées à une date donnée, y compris les intérêts échus[25];

– l'approche budgétaire correspondant au «risque annuel supporté par le budget de l'UE» se fonde sur le calcul du montant annuel maximal échu que l'Union européenne devrait payer au cours d'un exercice en cas de défaut sur tous les remboursements de prêts garantis[26].

4.2. Ventilation du risque total

Jusqu'en 2010, le risque maximal, en termes d'encours total garanti, provenait essentiellement de prêts accordés à des pays tiers. Depuis 2011, la crise financière pèse lourdement sur les finances publiques des États membres, entraînant une augmentation de l'activité de prêt de l'UE afin de faire face aux besoins de financement de la dette souveraine dans les États membres.

[25] Voir le tableau 1 du présent rapport.

[26] Aux fins de ce calcul, on suppose que les prêts en défaut de paiement ne sont pas exigibles par anticipation, c'est-à-dire que seuls les montants échus sont pris en considération (voir les tableaux 2 et 3 du rapport et le tableau A4 du document de travail).

La ventilation des risques s'est par conséquent modifiée. Au 31 décembre 2016, 64 % de l'encours total[27] concernait des opérations d'emprunt liées à des prêts en faveur d'États membres, qui sont directement couverts par le budget de l'UE (contre 45 % au 31 décembre 2010).

4.3. Risque annuel couvert par le budget de l'UE

En ce qui concerne l'encours de prêts au 31 décembre 2016 (voir le tableau 1 ci-dessus), le montant maximal que l'Union européenne pourrait avoir à payer en 2017 (directement ou via le Fonds) – *en cas de* défaut sur *tous* les prêts garantis – s'élève à 5 777 millions d'EUR. Ce montant correspond aux remboursements en principal et en intérêts sur les prêts garantis arrivant à échéance en 2017, en supposant que les prêts en défaut de paiement ne soient pas exigibles par anticipation (pour plus de détails, se reporter au tableau A4 du document de travail).

4.3.1. Exposition vis-à-vis des États membres

En 2017, l'UE supportera un risque annuel lié aux opérations conclues avec des États membres de 2 858 millions d'EUR au maximum (environ 49,5 % du risque annuel total). Ce risque concerne:

a) les prêts de la BEI et/ou les prêts Euratom octroyés avant l'adhésion à l'UE;

b) les prêts octroyés au titre du mécanisme de soutien des balances des paiements; et

c) les prêts octroyés au titre du MESF.

Tableau 2: Classement des États membres en fonction du risque annuel supporté par le budget de l'UE en 2017 (en millions d'EUR)

Classement	**Pays**	**Prêts**	**Risque annuel max.**	**Pourcentage de risque par rapport au risque annuel pour l'ensemble des États membres**	**Pourcentage de risque par rapport au risque annuel total (États membres et pays tiers)**
1	Roumanie	a) + b)	1 453,75	50,9 %	25,2 %
2	Irlande	c)	607,25	21,2 %	10,5 %
3	Portugal	c)	591,22	20,7 %	10,2 %
4	Bulgarie	a)	73,39	2,6 %	1,3 %
5	Croatie	a)	38,01	1,3 %	0,7 %
6	Lettonie	a) + b)	26,34	0,9 %	0,5 %
7	République tchèque	a)	25,93	0,9 %	0,4 %

[27] Voir le tableau 1.

8	Pologne	a)	21,53	0,8 %	0,4 %
9	Slovaquie	a)	14,24	0,5 %	0,2 %
10	Lituanie	a)	4,42	0,2 %	0,1 %
11	Hongrie	a)	2,12	0,1 %	0,04 %
Total			2 858,20	100 %	49,5 %

4.3.2. Exposition de pays tiers

En 2017, le Fonds supportera un risque annuel lié à l'exposition aux pays tiers de 2 918,8 millions d'EUR au maximum (50,5 % du risque annuel total). Les risques liés aux pays tiers concernent des prêts de la BEI ainsi que des prêts AMF et Euratom (des détails sont fournis dans le tableau A2 ter du document de travail). Le Fonds couvre des prêts garantis octroyés à des pays tiers avec des échéances allant jusqu'en 2042.

Les dix pays tiers (sur 48) présentant l'encours le plus important sont classés ci-dessous en fonction des remboursements prévus pour 2017. Ils représentent 83 % (2 415 millions d'EUR) du risque annuel supporté par le Fonds vis-à-vis de pays tiers. La situation économique de ces pays est analysée et commentée au point 3 du document de travail. Le tableau consacré à chaque pays indique aussi la qualité de crédit que lui reconnaissent les agences de notation.

Tableau 3: Classement des **10 pays tiers** représentant le risque le plus important pour le budget de l'UE en 2017 (en millions d'EUR)

Classement	**Pays**	**Risque annuel max.**	**Pourcentage de risque par rapport au risque annuel pour l'ensemble des pays tiers**	**Pourcentage de risque par rapport au risque annuel total (États membres et pays tiers)**
1	Turquie	1 025,74	35,1 %	17,8 %
2	Tunisie	283,98	9,7 %	4,9 %
3	Égypte	278,37	9,5 %	4,8 %
4	Maroc	221,09	7,6 %	3,8 %
5	Serbie	204,78	7,0 %	3,5 %
6	Afrique du Sud	99,73	3,4 %	1,7 %
7	Ukraine	88,12	3,0 %	1,5 %
8	Liban	85,15	2,9 %	1,5 %
9	Brésil	65,14	2,2 %	1,1 %
10	Bosnie-Herzégovine	62,94	2,2 %	1,1 %
Total (des 10 pays représentant le risque le plus important)		2 415,03	82,7 %	41,8 %

5. FONDS DE GARANTIE RELATIF AUX ACTIONS EXTÉRIEURES

5.1. Activation des garanties

5.1.1. Intervention de la trésorerie

Si un débiteur ne rembourse pas à temps le prêt que l'Union européenne lui a consenti, le budget de l'UE assure, à titre provisoire, le service de la dette aux échéances prévues. La Commission puise dans sa trésorerie pour éviter les retards et les coûts y afférents dans le service des emprunts[28].

La plupart des dépenses se produisant chaque année au cours du premier trimestre, le remboursement de la dette est structuré pour les mois suivants et le début de chaque mois, lorsque les soldes de trésorerie sont le plus élevés.

En 2016, la trésorerie a été utilisée à hauteur d'1 million d'EUR environ pour une durée limitée de 16 jours en raison d'une défaillance technique liée à un versement d'un débiteur.

5.1.2. Paiements au titre du budget de l'UE

Lorsqu'un ou plusieurs États membres ne remplissent pas leurs obligations légales et que les ressources propres de l'Union sont insuffisantes, la Commission peut utiliser les ressources disponibles du budget de l'Union et privilégier le remboursement des dettes par rapport à d'autres dépenses non obligatoires. Conformément au CFP, si cela s'avère insuffisant, la législation de l'UE oblige les États membres à fournir des contributions supplémentaires nécessaires pour rembourser la dette et parvenir à l'équilibre budgétaire, jusqu'à un plafond de 1,20 % du RNB de l'UE. Le cas échéant, cette même législation leur permet de contribuer indépendamment de leur quote-part au budget de l'UE.

Aucun État membre n'ayant fait défaut en 2016, aucun crédit n'a été demandé.

5.1.3. Appels au Fonds de garantie et recouvrements

En cas de retard de paiement du bénéficiaire d'un prêt à un pays tiers accordé ou garanti par l'UE, le Fonds de garantie est appelé à couvrir cette défaillance dans les trois mois suivant la demande.

Les montants appelés par la BEI sont prélevés sur le compte du Fonds de garantie après autorisation des services de la Commission. Lorsque l'UE effectue un paiement au titre de la garantie UE, elle est subrogée dans les droits et les recours de la BEI[29].

Les procédures de recouvrement des sommes subrogées sont menées par la BEI au nom de l'UE[30].

---

[28] Voir l'article 14 du règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014 relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie (JO L 168 du 7.6.2014, p. 39).

[29] Voir l'article 8, paragraphe 7, de la décision nº 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union.

[30] Pour de plus amples informations sur les procédures de recouvrement, voir également l'accord de recouvrement signé par l'Union et la Banque européenne d'investissement le 25 juillet 2014, qui établit

Prêts de la BEI en faveur de projets en Syrie

Depuis le mois de décembre 2011, la BEI est confrontée à des défauts de l'État syrien sur certains paiements d'intérêts et remboursements de prêts. Les demandes de paiement officielles étant restées infructueuses, la BEI a commencé à faire appel au Fonds de garantie en mai 2012. L'évolution des appels correspondant aux défauts sur les prêts à la Syrie est présentée dans le tableau 4a.

Tableau 4a: Appels au Fonds de garantie pour les prêts en défaut de paiement en Syrie (en millions d'EUR)

Année (du prélèvement sur le compte du Fonds de garantie)	Nombre d'appels payés	Montant des échéances dues	Pénalités et intérêts échus[31]	Montant recouvré	Total
2012	2	24,0	0,0	2,2	21,8
2013	8	59,3	1,4	0,0	60,7
2014	8	58,7	1,5	0,0	60,2
2015	8	58,7	1,5	0,0	60,2
2016	12	103,8	2,4	0,0	106,2
Total	38	304,4	6,8	2,2	309,1

Au 31 décembre 2016, l'encours total en principal des prêts garantis en faveur de la Syrie s'élevait à 555 millions d'EUR[32], l'échéance la plus éloignée étant 2030.

TAV Tunisie S.A. (Aéroport d'Enfidha)

Le 29 juin 2016, la BEI a appelé la garantie de l'UE associée au mandat de prêt extérieur en lien avec un prêt accordé à TAV Tunisie S.A. (aéroport d'Enfidha).

Le 29 septembre 2016, la Commission européenne a versé 4,65 millions d'EUR (paiement des arriérés et intérêts) à la BEI pour l'appel de garantie susmentionné, qui fait actuellement l'objet de discussions avec la BEI.

L'appel au Fonds correspondant au prêt en défaut en faveur de l'aéroport TAV Tunisie S.A. (Enfidha) est présenté dans le tableau 4b.

les modalités et procédures régissant le recouvrement des paiements effectués par l'Union au titre des garanties qu'elle a accordées à la BEI contre les pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés en dehors de l'Union européenne.

31 Les pénalités et les intérêts échus ne sont réclamés par la BEI qu'à la deuxième demande de paiement de chaque prêt et courent de la date du défaut de paiement à la date de paiement par le Fonds de garantie.

32 Cela inclut la somme de 304,43 millions d'EUR (principal et intérêts) déjà appelée par la BEI.

Tableau 4b: Appel au Fonds de garantie concernant TAV Tunisie S.A. (aéroport d'Enfidha) (en millions d'EUR)

Année du retrait de la garantie	Nombre d'appels payés	Montant des échéances dues	Pénalités et intérêts échus[32]	Montant recouvré	Total
2016	1	4,56	0,09	0,00	4,65
Total	1	4,56	0,09	0,00	4,65

Au 31 décembre 2016, l'encours total en principal des prêts garantis en faveur de TAV Tunisie S.A. (aéroport d'Enfidha), s'élève à 64,4 millions d'EUR[33], l'échéance la plus éloignée étant 2028.

Évolution de la situation après le 31 décembre 2016 (jusqu'au 30 juin 2017)

Fin juin 2017, six autres appels en lien avec la Syrie, pour un montant total de 28,38 millions d'EUR (intérêts et pénalités compris), de même qu'un appel supplémentaire en lien avec TAV Tunisie S.A. (aéroport d'Enfidha), pour un montant total de 2,21 millions d'EUR (intérêts et pénalités compris), ont été reçus.

5.2. Évolution du Fonds

Conformément au règlement qui l'a institué, le Fonds doit atteindre un niveau approprié (montant objectif) fixé à 9 % de l'encours en principal de l'ensemble des engagements découlant de chaque opération, majoré des intérêts échus. Un mécanisme de provisionnement est en place pour garantir que le montant objectif est atteint.

Sur la base de ce mécanisme de provisionnement, le budget de l'UE a versé 257,12 millions d'EUR au Fonds en février 2016, tandis qu'en février 2017, le versement correspondant était de 240,54 millions d'EUR.

Au 31 décembre 2016, les avoirs nets[34] du Fonds se montaient à 2 505,14 millions d'EUR. Le ratio entre ces avoirs nets et l'encours en principal[35] (29 365,98 millions d'EUR), au sens du règlement instituant le Fonds de garantie, était inférieur au montant objectif. Un provisionnement de 137,80 millions d'EUR a donc été inscrit au projet de budget de l'UE pour 2018.

Un réexamen visant à évaluer les principaux paramètres du Fonds, en particulier le taux objectif, devrait être mené au moment de l'examen à mi-parcours du mandat extérieur de la BEI. Un contractant externe a par conséquent procédé à une évaluation du Fonds de garantie, en tenant compte de son profil de risque et de son efficacité au regard de l'évolution du financement extérieur qu'il couvre et des risques y afférents. Il a rendu son rapport en août 2016, concluant pour l'essentiel qu'un taux objectif de 9 % est toujours considéré comme

33 Cela inclut la somme de 4,56 millions d'EUR (intérêts compris) déjà appelée par la BEI.

34 Total des actifs du Fonds, déduction faite des charges à payer (BEI et audit).

35 Y compris les intérêts échus.

optimal pour le niveau de risque actuel du portefeuille de prêts, même en cas de nouvelles baisses de la notation des principaux débiteurs. Le taux objectif de 9 % reste donc inchangé.

6. FONDS EUROPÉEN POUR LES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES (EFSI)[36]

La garantie de l'UE couvre les opérations de financement et d'investissement signées par la BEI au titre du volet «infrastructures et innovation» et par le FEI au titre du volet «PME»[37]. Certaines de ces opérations sont couvertes par la garantie de l'UE, tandis que les autres sont supportées par le Groupe BEI, à ses propres risques.

Conformément à l'article 12 du règlement EFSI, le fonds de garantie de l'EFSI constitue un coussin de liquidités à partir duquel la BEI est payée au cas où il est fait appel à la garantie de l'Union. Conformément à l'accord EFSI conclu entre l'UE et la BEI, les appels sont payés par le fonds de garantie si leur montant excède les fonds qui sont à la disposition de la BEI sur le compte EFSI. Géré par la BEI, ce compte a pour objet de collecter les recettes de l'UE qui proviennent d'opérations de l'EFSI garanties par l'Union ainsi que les montants recouvrés et, dans la mesure où le solde disponible le permet, de payer les appels à la garantie de l'Union.

Le fonds de garantie est alimenté progressivement, compte tenu de l'accroissement de l'exposition de la garantie de l'Union.

Les ressources du fonds de garantie de l'EFSI sont gérées directement par la Commission et placées conformément au principe de bonne gestion financière, dans le respect des règles prudentielles appropriées.

Évolution de la situation au cours de l'année 2016

Au 31 décembre 2016, l'exposition de la garantie de l'Union aux opérations de l'EFSI en cours et décaissées du Groupe BEI se chiffrait à 4 392 millions d'EUR, par rapport à un engagement juridique garanti par l'UE de 16 milliards d'EUR (article 11 du règlement EFSI). La somme de 4 392 millions d'EUR est comptabilisée comme passif éventuel dans l'annexe des états financiers 2016 de l'UE.

Dans le cadre du volet «Infrastructures et innovations», l'encours des expositions décaissées couvertes par la garantie de l'Union était de 4,02 milliards d'EUR, soit 3,98 milliards d'EUR pour les opérations de prêt et 0,04 milliard d'EUR pour les opérations de fonds propres[38].

---

36 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 - le Fonds européen pour les investissements stratégiques (le «règlement EFSI»), JO L 169 du 1.7.2015, p. 1.

37 Micro, petites et moyennes entreprises («PME»).

38 Fin 2016, le total des expositions signées (décaissées ou non) du portefeuille relatif au volet «Infrastructures et innovations», couvertes par la garantie de l'Union, atteignait 13,38 milliards d'EUR, soit 12,84 milliards d'EUR pour les opérations de prêt et 0,54 milliard d'EUR pour les opérations de fonds propres. Toutefois, comme la garantie de l'Union peut revêtir la forme d'une garantie de première perte, les pertes potentielles du budget de l'UE au titre de ce volet ne dépassaient pas 10,6 milliards d'EUR.

Fin 2016, dans le cadre du volet «PME», l'encours total des expositions couvertes par la garantie de l'Union était de 369,7 millions d'EUR, soit 364,8 millions d'EUR pour les opérations de garantie et 5 millions d'EUR pour les opérations de fonds propres.

L'actif net du fonds de garantie s'élevait à 1 020 millions d'EUR au 31 décembre 2016.

Fin 2016, le montant total des signatures cumulées au titre de l'EFSI s'élevait, pour l'ensemble des 28 États membres, à 21,3 milliards d'EUR: 14,2 milliards d'EUR signés[39] par la BEI (121 opérations) et 7,1 milliards d'EUR signés par le FEI (225 opérations). Il s'agit d'une augmentation très nette par rapport à l'année 2015, à la fin de laquelle le montant total des signatures a atteint 1,2 milliard d'EUR.

Pour de plus amples informations sur la gestion du fonds de garantie EFSI, voir la dernière version du rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes sur la gestion du fonds de garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques[40], ainsi que le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne.

[39] Plusieurs facteurs expliquent la différence entre le total des signatures et les expositions signées, notamment le fait que ces dernières ne prennent pas en compte la part de la BEI dans les opérations de fonds propres, ou encore des différences dues à des remboursements et aux taux de change appliqués.

[40] Dernière version - COM(2017) 326 final du 16.6.2017.