



Bruxelles, le 3.7.2018
COM(2018) 513 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
SUR LE FONDS DE GARANTIE RELATIF AUX ACTIONS EXTÉRIEURES ET SA
GESTION EN 2017**

{SWD(2018) 369 final}

Table des matières

1.	Introduction.....	2
2.	Situation financière et principales opérations du Fonds de garantie	3
2.1.	Situation financière du Fonds de garantie au 31 décembre 2017	3
2.2.	Principales opérations du Fonds de garantie en 2017	3
2.2.1	Appels au Fonds de garantie en 2017	3
2.2.2	Provisionnement du Fonds de garantie en 2017	3
2.3.	Principales opérations postérieures à la date de clôture (fin février 2018).....	4
3.	États financiers préconsolidés du Fonds.....	4
3.1.	Situation financière préconsolidée au 31 décembre 2017	5
3.2.	Compte de résultat préconsolidé.....	7
4.	Gestion de la trésorerie du Fonds de garantie.....	8
4.1.	Politique d'investissement	8
4.2.	Performance et évolutions des marchés.....	8
5.	Appels au Fonds de garantie.....	10
6.	Rémunération de la BEI.....	10

1. INTRODUCTION

Le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009¹ du Conseil du 25 mai 2009 (version codifiée) (ci-après le «règlement») 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. Il a été modifié le 14 mars 2018 par le règlement (UE) 2018/409 du Parlement européen et du Conseil.

2. SITUATION FINANCIERE ET PRINCIPALES OPERATIONS DU FONDS DE GARANTIE

2.1. Situation financière du Fonds de garantie au 31 décembre 2017

Au 31 décembre 2017, le Fonds s'élevait à un total de 2 560 761 844,63 EUR (2 506 053 053,14 EUR au 31 décembre 2016) (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 54,7 millions d'EUR en 2017. Cela s'explique principalement par les facteurs suivants:

Facteurs de hausse:

- La contribution du budget de l'UE (montant de provisionnement) de 137,8 millions d'EUR pour faire atteindre au Fonds le montant objectif de 9 % de l'encours total des engagements.
- Le résultat économique des opérations financières s'est élevé à 16 millions d'EUR.

Facteurs de baisse:

- Les interventions du Fonds pour couvrir les défauts de paiement se sont élevées à un montant total de 86,4 millions d'EUR.
- La valeur du portefeuille a baissé de 12,8 millions d'EUR, après réajustement à la valeur de marché.

2.2. Principales opérations du Fonds de garantie en 2017

2.2.1 Appels au Fonds de garantie en 2017

Syrie

En 2017, la BEI a continué d'être confrontée à des arriérés de paiement 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 encore fait appel au Fonds à 13 reprises entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2017, pour un montant total de 56,3 millions d'EUR (voir le point 5).

Aéroport d'Enfidha (Tunisie)

En 2017, la Commission a versé 28,7 millions d'EUR à la BEI en lien avec trois appels pour défaut de paiement sur un prêt à l'aéroport d'Enfidha (Tunisie) (voir le point 5).

2.2.2 Provisionnement du Fonds de garantie en 2017

En février 2017, la somme de 240,5 millions d'EUR a été transférée du budget vers le Fonds au titre du provisionnement pour 2017.

Le montant de la contribution du budget de l'UE transféré vers le Fonds en 2018 a été calculé conformément aux 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, calculée au début de l'exercice «n», entre le montant objectif et la valeur des avoirs nets du Fonds à la fin de l'exercice «n - 1».

Afin d'atteindre l'objectif de 9 % de l'encours en principal de l'ensemble des engagements, la somme de 137,8 millions d'EUR, calculée sur la base de l'encours des opérations garanties au 31 décembre 2016, a été inscrite au budget 2018 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 2017.

2.3. Principales opérations postérieures à la date de clôture (fin février 2018)

En février 2018, le montant susmentionné du provisionnement de 137,8 millions d'EUR a été transféré du budget de l'UE au Fonds.

Le 15 janvier 2018, 0,14 million d'EUR recouvrés auprès de l'aéroport d'Enfidha ont été crédités au Fonds de garantie. Ce montant a été comptabilisé en tant qu'actif (créance) au bilan au 31 décembre 2017.

En février et en mars 2018, un montant total de 10,6 millions d'EUR a été versé en lien avec deux appels effectués à la suite de défauts de paiement de la Syrie (3,2 millions d'EUR et 7,4 millions d'EUR y compris les pénalités appliquées par la BEI).

3. ÉTATS FINANCIERS PRECONSOLIDÉS DU FONDS

Les états financiers préconsolidés 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 2017

Bilan – Actif

	31 décembre 2017	31 décembre 2016
ACTIF À LONG TERME	2 077 970 486	1 945 964 058
Actifs financiers	2 077 970 486	1 945 964 058
ACTIF COURANT	344 990 638	324 202 070
Actifs financiers	120 771 792	122 687 046
Créances	136 093	4 653 326
Trésorerie et équivalents de trésorerie	224 082 753	196 861 698
TOTAL DE L'ACTIF	2 422 961 124	2 270 166 128

Bilan – Passif

	31 décembre 2017	31 décembre 2016
RESSOURCES DU CONTRIBUTEUR	2 160 971 521	1 958 000 325
Contribution de la Commission européenne	1 709 171 640	1 468 631 390
Réserve de juste valeur	22 700 055	35 493 647
Bénéfices non distribués	429 099 826	453 875 288
PASSIF À LONG TERME	208 033 976	259 381 269
Provisions financières	208 033 976	259 381 269
PASSIF COURANT	53 955 627	52 784 534
Provisions financières	50 408 230	49 674 541
Dettes	3 547 397	3 109 993
TOTAL DES RESSOURCES DU CONTRIBUTEUR ET DU PASSIF	2 422 961 124	2 270 166 128

La différence de 137,8 millions d'EUR entre le total du bilan préconsolidé du Fonds (2 422 961 124 EUR) et la valeur du Fonds qui figure dans les états financiers établis par la BEI (2 506 761 845 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 2017.
- Les états financiers préconsolidés n'incluent pas la contribution du budget de l'UE au Fonds de 137,8 millions d'EUR transférée en 2018 puisque cette créance est compensée par la dette correspondante dans les comptes consolidés de l'Union.
- Des provisions financières de 258,4 millions d'EUR liées aux futures échéances des prêts syriens restant en cours ont été comptabilisées dans le bilan préconsolidé en 2017.
- Le passif courant (dettes) dans le bilan préconsolidé inclut une dette accumulée de 2,6 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 diminutions (augmentations) 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.

	2017	2016
Produits opérationnels	939 062	-
Charges opérationnelles	(3 834 219)	(310 636 400)
RÉSULTAT OPÉRATIONNEL	(2 895 157)	(310 636 400)
Produits financiers	29 913 694	39 947 802
Coûts financiers	(51 793 999)	(114 563 908)
RÉSULTAT FINANCIER	(21 880 305)	(74 616 106)
RÉSULTAT ÉCONOMIQUE DE L'EXERCICE	(24 775 462)	(385 252 506)

- Les produits opérationnels comprennent les reprises de provisions financières découlant d'une diminution de la valeur actuelle des futures échéances des prêts syriens en cours.
- Les charges opérationnelles consistent principalement en frais de gestion de la BEI payés (0,9 million d'EUR) et un montant unique de frais de recouvrement de la BEI (1,5 million d'EUR; voir le point 2.2), en frais de recouvrement dus à la BEI (0,5 million d'EUR) et en frais de conservation et d'audit (0,2 million d'EUR).
- Les produits financiers consistent principalement en intérêts du portefeuille d'investissement (8,8 millions d'EUR), gains réalisés sur la vente d'actifs financiers (9,2 millions d'EUR) et intérêts de retard courus sur les montants subrogés (11,7 millions d'EUR).
- Les coûts financiers consistent principalement en pertes de valeur sur les montants subrogés à l'UE en 2017 (voir le point 5) et charges d'intérêts sur la trésorerie et les équivalents de trésorerie (1 million d'EUR).

4. GESTION DE LA TRESORERIE DU FONDS DE GARANTIE

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 % du Fonds doivent être placés dans des investissements à court terme (d'un an au maximum). Ces investissements comprennent les titres à taux variable, quelle que soit leur échéance, et les titres à taux fixe à maturité résiduelle d'un an maximum, quelle que soit leur maturité 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 en instruments du marché monétaire, notamment sous la forme de dépôts bancaires.

Jusqu'à 80 % du Fonds peut être placé dans un portefeuille d'obligations dont la maturité résiduelle ne dépasse pas 10 ans et 6 mois à compter de la date de paiement. La durée moyenne des placements 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

L'année 2017 s'est caractérisée par une hausse des rendements sur les marchés européens des titres à revenu fixe mais cette hausse a été compensée par un resserrement des écarts de crédit qui ont atteint des niveaux historiquement bas.

La volatilité des taux a été affectée par des événements politiques, notamment les élections aux Pays-Bas, en France et en Allemagne, les attentes de baisse des achats d'actifs par les banques centrales et l'amélioration de la conjoncture économique mondiale. La courbe des rendements obligataires allemands a grimpé de 14, 33 et 22 points de base pour, respectivement, 2, 5 et 10 ans de maturité (la courbe s'est pentifiée sur la partie longue). L'année 2017 a été marquée par la volatilité des marchés la plus faible de l'histoire mais qui est étayée par une volatilité macro-économique basse.

Bien que l'incertitude politique devrait demeurer importante en 2018 en raison entre autres des élections en Italie, l'économie mondiale devrait continuer son expansion à un rythme supérieur à la moyenne. Selon le consensus du marché, la zone euro devrait enregistrer une croissance de 2,2 % en 2018 contre 2,4 % en 2017. Parallèlement, l'inflation devrait rester faible, autour de 1,5 %, soit en dessous de l'objectif de 2 % de la BCE. Malgré le recul du chômage, la pression sur les prix augmente très lentement car les courbes de Phillips se sont aplaties. La hausse du prix du pétrole à son niveau le plus haut depuis quatre ans pourrait contrebalancer cet effet.

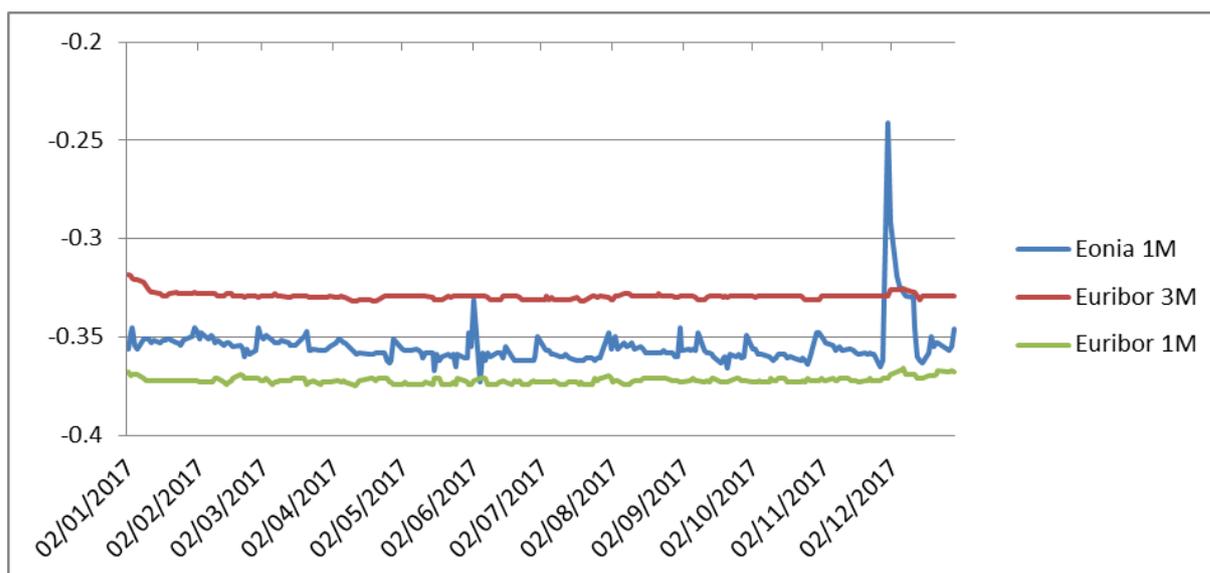
Les principales banques centrales du monde mènent encore des politiques monétaires accommodantes en poursuivant leurs achats d'actifs mais la normalisation a déjà commencé. La FED devrait augmenter les taux trois fois en 2018 et la BCE

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.

continuera ses achats d'actifs à hauteur de 30 milliards d'EUR par mois jusqu'en septembre 2018. La BCE a ramené à 30 milliards d'EUR le montant de ses achats mensuels depuis janvier 2018, contre 60 milliards d'EUR auparavant, mais les réinvestissements de remboursements à hauteur de 15 milliards d'EUR par mois s'y ajoutent, ce qui rend la baisse moins significative. La tonalité restrictive du procès-verbal de décembre de la BCE et des commentaires ultérieurs accroît la probabilité que la politique d'assouplissement quantitatif prenne fin en septembre 2018 ou à la fin de l'année au plus tard.

En 2018, il est possible que les taux souverains européens augmentent encore si les fondamentaux économiques solides et les anticipations d'une hausse de l'inflation due à une montée des prix du pétrole se confirment. Les courbes pourraient alors se pentifier sur la partie longue, la partie courte étant davantage ancrée par les orientations prospectives de la BCE. La poursuite des achats d'actifs par les banques centrales participe aux faibles écarts de crédit au premier semestre de 2018 mais il est possible que leurs niveaux actuels historiquement bas commencent à se normaliser et à augmenter à l'approche du mois de septembre, date à laquelle la BCE mettra le plus probablement fin à l'assouplissement quantitatif.

Évolution des taux du marché monétaire en 2017 (source: Bloomberg)



La performance du portefeuille du Fonds a été suivie sur la base des prix du marché. En 2017, le portefeuille a produit un rendement annuel fondé sur les prix du marché de 0,1624 %, soit 6,58 points de base de plus que son indice de référence (voir la section 2.4.2 «Performance» du document de travail des services de la Commission pour plus de détails sur l'année). L'indice de référence du Fonds est un indice composite établi principalement à partir d'indices iBoxx (notamment d'indices basés sur des titres de dette souveraine en euros de la zone euro et sur des obligations garanties en euros) et EURIBID pour l'exposition à court terme.

5. APPELS AU FONDS DE GARANTIE

Syrie

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 avait fait appel au Fonds à 51 reprises au 31 décembre 2017, pour un montant total de 365,3 millions d'EUR (y compris les pénalités appliquées par la BEI et les montants recouverts).

Aéroport d'Enfidha (Tunisie)

De septembre 2016 à décembre 2017, la Commission a versé 33,4 millions d'EUR à la BEI en lien avec quatre appels pour défaut de paiement sur un prêt à l'aéroport d'Enfidha (Tunisie). Le dernier versement a été effectué le 15 décembre 2017.

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 les frais de gestion de la BEI sont calculés en appliquant des taux de commission annuels dégressifs aux différentes tranches d'actifs du Fonds. Cette rémunération est calculée sur la base des actifs annuels moyens du Fonds.

Les frais de gestion de la BEI pour 2017 ont été fixés à 915,279 EUR et ont été inscrits en tant que charge au compte de résultat et comptabilisés 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 2017, le montant cumulé des frais de recouvrement pour la Syrie s'élevait à 2 560 285 EUR. Au 15 décembre 2017, un montant unique de 1 467 504 EUR de frais de recouvrement a été versé en lien avec le dernier appel pour défaut de paiement sur le prêt à l'aéroport d'Enfidha (Tunisie).