

FR

043

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.4.2010
COM(2010)188 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**à l'autorité budgétaire sur les garanties couvertes par le budget général
Situation au 30 juin 2009**

SEC(2010)479

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction et types d'opérations couvertes.....	3
2.	Évolution depuis le dernier rapport sur la situation au 31 décembre 2008.....	4
2.1.	Soutien à la balance des paiements d'États membres n'appartenant pas à la zone euro	4
2.2.	Assistance macrofinancière.....	4
2.3.	Garantie budgétaire de l'Union européenne pour les opérations de financement extérieur de la BEI	4
3.	Données sur les risques couverts par le budget.....	5
3.1.	Définition du risque	5
3.2.	Risques concernant les États membres	6
3.3.	Risques concernant les pays tiers.....	7
3.4.	Risque global couvert par le budget.....	8
3.5.	Évolution du risque	8
4.	Défauts de paiement, mise en œuvre des garanties budgétaires et arriérés	10
4.1.	Intervention de la trésorerie	10
4.2.	Paiements au titre du budget	10
4.3.	Activation du Fonds de garantie pour les actions extérieures.....	10
5.	Fonds de garantie relatif aux actions extérieures	11
5.1.	Recouvrements.....	11
5.2.	Actif	11
5.3.	Montant objectif.....	11
6.	Évaluation des risques: situation économique et financière des pays tiers exposés au risque le plus élevé	11
6.1.	Objectifs	11
6.2.	Méthodes d'évaluation des risques.....	11

1. INTRODUCTION ET TYPES D'OPERATIONS COUVERTES

Le présent rapport est communiqué conformément à l'article 130 du règlement financier, en vertu duquel la Commission *fait rapport deux fois par an au Parlement européen et au Conseil sur la situation des garanties budgétaires et des risques correspondants*¹. Il est accompagné d'un document de travail des services de la Commission comportant une série de tableaux détaillés et de notes explicatives (ci-après «le document de travail»)².

Les risques couverts par le budget de l'Union européenne (ci-après «le budget») découlent de toute une gamme d'opérations de prêts et de garanties qui peuvent se diviser en deux catégories:

- les prêts à finalité macroéconomique accordés par l'Union européenne, c'est-à-dire les prêts d'assistance macrofinancière³ (AMF) pour les pays tiers et, en coopération avec les institutions de Bretton Woods, les prêts visant à soutenir la balance des paiements des États membres hors zone euro confrontés à des difficultés dans leur balance des paiements; et
- les prêts à finalité microéconomique, c'est-à-dire les prêts Euratom et, surtout, le financement d'opérations dans les pays tiers par la Banque européenne d'investissement («financement extérieur de la BEI»)⁴. Ces derniers bénéficient de la garantie de l'Union européenne⁵.

Le financement extérieur de la BEI, les prêts Euratom et les prêts d'assistance macrofinancière sont couverts depuis 1994 par le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (ci-après «le Fonds»)⁶, tandis que les prêts visant à soutenir la balance des paiements sont directement couverts par le budget. Le Fonds couvre les défaillances des bénéficiaires de prêts et de 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 à chaque défaillance ou retard de paiement concernant un prêt garanti; et

créer un instrument de discipline budgétaire en établissant un cadre financier pour le développement d'une politique européenne en matière de garanties pour les prêts accordés par la Commission et la BEI à des pays tiers⁷.

¹ Les documents COM(2009) 398 et SEC(2009) 1063 constituent le précédent rapport sur les garanties couvertes par le budget au 31 décembre 2008.

² SEC(2010)479.

³ L'aide macrofinancière peut également prendre la forme de subventions à des pays tiers. Pour plus d'informations sur ce type d'aide, voir le rapport de la Commission COM(2009)514 et SEC(2009)1279.

⁴ Les chiffres concernant les mandats de la BEI figurent dans le tableau A1 et les références aux bases juridiques sont énumérées au tableau A4 du document de travail.

⁵ Instituée en dernier lieu pour la période comprise entre le 1^{er} février 2007 et le 31 octobre 2011 par la décision n° 633/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 (JO L 190 du 22.7.2009, p. 1) («décision relative au mandat extérieur»), qui remplace la décision 2006/1016/CE du Conseil du 19 décembre 2006.

⁶ Règlement (CE, Euratom) n° 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).

⁷ Voir le rapport d'ensemble COM(2006)695 sur le fonctionnement du Fonds et le document de travail SEC(2006)1460 qui l'accompagne.

- À la suite d'une modification⁸ du règlement instituant le Fonds de garantie en 2004, un pays tiers cesse de bénéficier de la couverture du Fonds dès qu'il devient membre de l'Union européenne, le risque étant transféré directement vers le budget. Le Fonds est alimenté par le budget, 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 %. Si les ressources du Fonds sont insuffisantes, il est fait recours au budget.

À la suite d'une modification⁹ du règlement du Conseil en 2007, un nouveau mécanisme de provisionnement a été créé. Son fonctionnement implique des transferts annuels à partir du budget ainsi qu'un mécanisme de lissage destiné à limiter l'incidence des appels en garantie sur le Fonds (voir également la partie 5.3 ci-dessous). Le fonctionnement du Fonds, notamment le taux objectif, fait actuellement l'objet d'une évaluation externe dans le cadre d'un examen à mi-parcours.

2. ÉVOLUTION DEPUIS LE DERNIER RAPPORT SUR LA SITUATION AU 31 DECEMBRE 2008

2.1. Soutien à la balance des paiements d'États membres n'appartenant pas à la zone euro

D'un point de vue quantitatif, le premier semestre de 2009 a été marqué essentiellement par deux décaissements de prêts visant à soutenir la balance des paiements d'États membres n'appartenant pas à la zone euro à la suite de la crise financière. La première tranche de 1 milliard d'EUR du prêt octroyé à la Lettonie a été versée en février 2009. La deuxième tranche de 2 milliards d'EUR du prêt octroyé à la Hongrie a été versée en mars 2009 (voir la partie 3.5). Ces prêts ont été refinancés par l'émission d'obligations de référence CE (opération «face-à-face») et ne sont pas couverts par le Fonds.

2.2. Assistance macrofinancière

Une première tranche de 25 millions d'EUR, sur les 50 millions d'EUR de l'aide macrofinancière accordée au Liban, a été versée au premier semestre de 2009. Ce prêt a été refinancé par une opération «face-à-face», à savoir un emprunt par placement privé.

2.3. Garantie budgétaire de l'Union européenne pour les opérations de financement extérieur de la BEI

En ce qui concerne les opérations de financement, à la date du 30 juin 2009, la BEI s'était engagée pour un montant total de 8 611 millions d'EUR au titre de la décision relative au mandat extérieur. En ce qui concerne le volume des décaissements, elle s'est engagée pour un montant total de 2 576 millions d'EUR au premier semestre de 2009, dont 260 millions d'EUR avaient été décaissés à la date du 30 juin 2009.

⁸ Règlement (CE, Euratom) n° 2273/2004 du Conseil (JO L 396 du 31.12.2004, p. 28).

⁹ Règlement (CE, Euratom) n° 89/2007 du Conseil du 30 janvier 2007 (JO L 22 du 31.1.2007, p. 1).

3. DONNEES SUR LES RISQUES COUVERTS PAR LE BUDGET

3.1. Définition du risque

Le risque supporté par le budget provient du montant de l'encours en principal et intérêts en ce qui concerne les opérations garanties.

Les défaillances sont couvertes par le Fonds lorsqu'elles concernent des pays tiers (61 % du montant total de l'encours garanti au 30 juin 2009) et directement par le budget lorsqu'elles concernent des États membres (les prêts de soutien à la balance des paiements et les prêts aux États membres ou en faveur de projets réalisés dans les États membres représentent les 39 % restants). Le grand nombre de prêts garantis concernant les États membres s'explique par les récents élargissements¹⁰ et la mise en application du mécanisme de soutien financier à moyen terme de l'Union européenne en faveur des États membres qui n'ont pas adopté l'euro (ci-après «le mécanisme de soutien à la balance des paiements»).

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

- le calcul du montant total de l'encours en principal des opérations concernées à une date donnée, y compris les intérêts échus. Cette méthode permet de déterminer le montant total du risque supporté par le budget à une date donnée pour toutes les futures obligations de paiement, quelle que soit leur date d'échéance et qu'elles soient couvertes par le Fonds ou non;
- l'approche budgétaire, soit le «risque annuel supporté par le budget», fondée sur le calcul du montant maximal que l'Union européenne devrait payer au cours d'un exercice, en supposant que des défaillances affectent tous les prêts garantis¹¹.

¹⁰ Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement instituant le Fonds, lorsqu'un pays devient membre de l'Union européenne, le risque lié aux prêts est transféré du Fonds vers le budget.

¹¹ Aux fins de ce calcul, on suppose que les prêts en défaut de paiement ne sont pas remboursés par anticipation, c'est-à-dire que seuls les montants échus sont pris en considération (voir aussi la partie I du document de travail).

Tableau 1: Montants totaux des encours couverts au 30 juin 2009, en millions d'EUR

	Encours en capital	Intérêts échus	Total	%
<u>États membres*</u>				
AMF	115	1	116	<1 %
Euratom	431	3	434	2 %
Balance des paiements	5 000	64	5 064	21 %
BEI	3 659	33	3 692	16 %
<u>Sous-total États membres</u>	9 205	101	9 306	39 %
<u>Pays tiers**</u>				
AMF	536	4	540	2 %
Euratom	50	0	50	<1 %
BEI	13 659	122	13 781	58 %
<u>Sous-total Pays tiers</u>	14 245	126	14 371	61 %
Total	23 450	227	23 677	100 %
* Ce risque est directement couvert par le budget.				
** Ce risque est couvert par le Fonds.				

Les tableaux A1, A2, A3 et A4 du document de travail fournissent des informations plus détaillées sur ces encours, notamment en ce qui concerne les plafonds, les montants déboursés et les taux de garantie.

Par rapport à la situation au 31 décembre 2008, le montant total de l'encours en principal et intérêts couvert par le budget a augmenté de 2 950 millions d'EUR pour s'établir à 23 677 millions d'EUR.

3.2. Risques concernant les États membres

Les risques actuels liés aux États membres résultent de prêts déboursés avant l'adhésion à l'Union et de la mise en application du mécanisme de soutien à la balance des paiements.

Au second semestre de 2009, le budget supportera un risque maximal lié aux États membres de 482,7 millions d'EUR (ce qui représente les montants dus au cours de cette période, en supposant que les prêts en défaut de paiement ne soient pas remboursés par anticipation). Le tableau 2 montre que la Roumanie et la Hongrie se situent respectivement à la première et à la deuxième place pour le montant de leurs encours.

Tableau 2: Classement des États membres selon leur degré d'exposition, en proportion du risque maximal supporté par le budget durant le 2nd semestre de 2009 (en millions d'EUR)

Classement	Pays	Risque maximal (en millions d'EUR, arrondi)	% du risque total maximal
1	Roumanie	152,4	31,6 %
2	Hongrie	122,5	25,4 %
3	Bulgarie	68,3	14,1 %
4	République tchèque	42,3	8,8 %
5	Pologne	41,7	8,7 %
6	Slovaquie	30,5	6,3 %
7	Slovénie	12,4	2,6 %
8	Chypre	4,8	1,0 %
9	Lettonie	3,6	0,7 %
10	Lituanie	3,2	0,6 %
11	Estonie	0,5	0,1 %
12	Malte	0,3	0,0 %
	Total	482,7	100,0 %

Le risque lié aux États membres concerne les prêts BEI, AMF et Euratom octroyés avant les deux derniers élargissements ainsi que les prêts octroyés au titre du mécanisme de soutien à la balance des paiements.

3.3. Risques concernant les pays tiers

Au second semestre de 2009, le Fonds supportera un risque maximal lié aux pays tiers de 594 millions d'EUR (ce qui représente les montants dus au cours de cette période, en supposant que les prêts en défaut de paiement ne soient pas remboursés par anticipation). Les dix pays dont les encours totaux sont les plus importants figurent dans le tableau ci-dessous. Ils représentent 76,1 % du risque supporté par le Fonds durant le second semestre de 2009. Leur situation économique est analysée et commentée dans le document de travail.

Tableau 3: Classement des 10 pays tiers selon leur degré d'exposition, en proportion du risque maximal supporté par le Fonds durant le second semestre de 2009 (en millions d'EUR)

Classement	Pays	Risque maximal (en millions d'EUR, arrondi)	% du risque total maximal
1	Turquie	156,5	20,0 %
2	Égypte	92,7	11,9 %
3	Maroc	70,5	9,0 %
4	Tunisie	69,0	8,8 %
5	Liban	58,1	7,4 %
6	Afrique du Sud	43,9	5,6 %
7	Serbie	34,2	4,4 %
8	Géorgie	24,2	3,1 %
9	Jordanie	22,9	2,9 %
10	Mexique	22,0	2,8 %
Total des 10 pays		594,0	76,1 %

Le Fonds couvre les prêts garantis de 45 pays avec des échéances allant jusqu'en 2038. Le tableau A2 du document de travail contient des indications détaillées par pays.

3.4. Risque global couvert par le budget

Au total, le budget couvrira durant le second semestre de 2009 un montant de 1 263 millions d'EUR, somme qui représente les montants dus au cours de cette période, dont 38 % par les États membres (voir le tableau A2 du document de travail).

3.5. Évolution du risque

- Mécanisme de soutien à la balance des paiements

La gravité de la crise internationale a eu des répercussions sur des États membres qui n'ont pas encore adopté l'euro. La mise en application du mécanisme de soutien financier à moyen terme de l'Union européenne (mécanisme de soutien à la balance des paiements) en décembre 2008 a permis à certains de ces pays de rétablir la confiance des investisseurs grâce à l'assistance financière de l'Union. L'augmentation du nombre des États membres admissibles au bénéfice de cette aide financière à la suite du dernier élargissement a rendu nécessaire le relèvement du plafond global du mécanisme de soutien à la balance des paiements en

décembre 2008¹², de 12 milliards d'EUR à 25 milliards d'EUR, pour répondre aux besoins potentiels. En mai 2009¹³, ce plafond a été relevé à 50 milliards d'EUR pour que l'Union européenne reste en mesure de répondre rapidement aux éventuelles demandes de soutien à la balance des paiements.

Par conséquent, le risque total lié aux États membres a continué de s'accroître au premier semestre de 2009, consécutivement au versement de tranches de prêts dans le cadre du mécanisme de soutien à la balance des paiements, d'un montant total de 3 milliards d'EUR. De nouvelles tranches, correspondant à 4,2 milliards d'EUR au total, devraient être versées au second semestre.

Un prêt d'un montant maximal de 3,1 milliards d'EUR a été accordé à la Lettonie au début de 2009¹⁴ pour soutenir sa balance des paiements. Une première tranche de 1 milliard d'EUR a été versée le 25 février 2009. Une autre tranche de 1,2 milliard d'EUR a été versée le 27 juillet 2009.

Le 26 mars 2009, la deuxième tranche de 2 milliards d'EUR a été versée à la Hongrie au titre du prêt de soutien à la balance des paiements octroyé en 2008. Une tranche supplémentaire de 1,5 milliard d'EUR a été versée le 6 juillet 2009.

Un prêt d'un montant maximal de 5 milliards d'EUR a été accordé à la Roumanie le 6 mai 2009. Il sera déboursé en plusieurs tranches en 2009 et 2010. Une première tranche de 1,5 milliard d'EUR a été versée le 27 juillet 2009.

- Prêts d'assistance macrofinancière

Les décisions concernant l'octroi de prêts d'assistance macrofinancière à des pays tiers, qui relevaient autrefois du Conseil¹⁵, sont prises par le Conseil et le Parlement depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. L'aide financière accordée au titre de la décision 2007/860/CE du Conseil du 10 décembre 2007 portant attribution d'une aide macrofinancière au Liban est constituée d'un prêt de 50 millions d'EUR et de dons d'un montant maximal de 30 millions d'EUR. La première tranche du prêt (25 millions d'EUR) a été versée au début du mois de juin 2009; la deuxième devrait l'être au début de 2010.

- Prêts Euratom

Les prêts Euratom aux États membres et à certains pays tiers admissibles (Fédération de Russie, Arménie, Ukraine) sont plafonnés à 4 milliards d'EUR, dont environ 85 % ont déjà été utilisés. La marge restante est d'environ 600 millions d'EUR. Aucun déboursement n'a été effectué au titre du mécanisme Euratom au cours du premier semestre de 2009.

¹² Règlement (CE) n° 1360/2008 du Conseil du 2 décembre 2008 modifiant le règlement (CE) n° 332/2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres.

¹³ Règlement (CE) n° 431/2009 du Conseil du 18 mai 2009 modifiant le règlement (CE) n° 332/2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres.

¹⁴ Décision 2009/290/CE du Conseil du 20 janvier 2009.

¹⁵ Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la procédure de codécision est la procédure législative ordinaire.

Le versement de la troisième (et dernière) tranche au titre de l'accord de prêt conclu avec l'Ukraine en faveur du projet K2R4 (10,3 millions d'USD) a été effectué le 12 octobre 2009.

- Prêts de la BEI

Le mandat général précédent de la BEI a expiré le 31 juillet 2007. À cette date, la BEI avait signé des contrats correspondant au total à 98 % de l'enveloppe globale prévue pour ce mandat (20 060 millions d'EUR – voir le tableau A5 du document de travail). À la date du 30 juin 2009, il restait 4 794 millions d'EUR à déboursier au titre de ce mandat, ce qui peut encore être fait sous garantie de l'Union européenne pendant les dix années qui suivent l'expiration du mandat. À l'issue de ce délai, aucune des sommes non versées ne pourra plus bénéficier de la garantie de l'Union européenne.

La garantie accordée par l'Union européenne à la BEI au titre de la décision relative au mandat extérieur est le poste le plus déterminant pour le risque futur qui pèsera sur le budget. Le mandat extérieur fait actuellement l'objet d'un examen à mi-parcours. Le Conseil et le Parlement doivent adopter, avant le 31 octobre 2011, une décision concernant les dernières années des perspectives financières 2007-2013, qui remplacera la décision actuelle. La garantie de l'Union européenne est limitée à 65 % du montant total des crédits déboursés et des garanties accordées au titre des opérations de financement de la BEI, diminué des montants remboursés et majoré de toutes les sommes connexes, avec un plafond maximal de 27 800 millions d'EUR¹⁶. Un montant total de 8 611 millions d'EUR avait été signé à la date du 30 juin 2009 au titre de ce mandat, dont 7 449 millions d'EUR n'étaient pas déboursés à cette date (voir le tableau A6 du document de travail).

4. DEFAUTS DE PAIEMENT, MISE EN ŒUVRE DES GARANTIES BUDGETAIRES ET ARRIERES

4.1. Intervention de la trésorerie

La Commission puise dans sa trésorerie pour éviter les retards et les coûts y afférents dans le service des emprunts lorsqu'un débiteur est en retard de paiement¹⁷.

4.2. Paiements au titre du budget

Aucun crédit n'a été demandé au titre de l'article 01 04 01 du budget, «Garanties de la Communauté européenne aux prêts», car aucune défaillance n'a été enregistrée au cours du premier semestre de 2009.

4.3. Activation du Fonds de garantie pour les actions extérieures

En cas de retard de paiement du bénéficiaire d'un prêt à un pays tiers accordé ou garanti par l'Union européenne, le Fonds est appelé à couvrir cette défaillance dans les trois mois qui suivent la date d'échéance du paiement¹⁸.

¹⁶ Répartis en un plafond de base d'un montant maximal fixe de 25 800 millions d'EUR et un mandat optionnel de 2 000 millions d'EUR. Le Conseil et le Parlement européen peuvent décider d'activer le mandat optionnel dans le cadre de l'examen à mi-parcours.

¹⁷ Voir l'article 12 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000 portant application de la décision 94/728/CE, Euratom, relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

Au cours du premier semestre de 2009, il n'a pas été fait appel au Fonds.

5. FONDS DE GARANTIE RELATIF AUX ACTIONS EXTERIEURES

5.1. Recouvrements

À la date du 30 juin 2009, aucune somme n'était à recouvrer.

5.2. Actif

Au 30 juin 2009, les avoirs nets¹⁹ du Fonds s'élevaient à 1 205 807 618 EUR.

5.3. Montant objectif

Le Fonds doit atteindre un niveau approprié (le «montant objectif»), fixé à 9 % de l'encours en principal de l'ensemble des engagements découlant de chaque opération, majoré des intérêts échus. Le rapport entre les ressources du Fonds de garantie (1 205 807 618 EUR) et l'encours en principal²⁰ (14 375 441 140 EUR) au sens du règlement instituant le Fonds a légèrement augmenté, passant de 8,34 % au 31 décembre 2008 à 8,39 % au 30 juin 2009.

À la fin de l'année 2008, les ressources du Fonds étaient inférieures au montant objectif. Conformément aux règles de provisionnement adoptées par le Conseil en 2007²¹, un provisionnement de 93 810 000 millions d'EUR a été inscrit dans l'avant-projet de budget pour 2010. Cette somme a été transférée du budget vers le Fonds le 10 février 2010.

6. ÉVALUATION DES RISQUES: SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE DES PAYS TIERS EXPOSES AU RISQUE LE PLUS ELEVE

6.1. Objectifs

Les points précédents du présent rapport comportent des informations sur les aspects quantitatifs des risques supportés par le budget, en ce qui concerne les pays tiers. Néanmoins, il y a lieu d'évaluer également la qualité de ces risques, qui dépend du type d'opération et de la situation des emprunteurs (voir le point 3.3 ci-dessus).

6.2. Méthodes d'évaluation des risques

L'évaluation des risques présentée dans le présent rapport se fonde sur les informations relatives à la situation économique et financière, les notes et autres faits connus des pays qui bénéficient de prêts garantis. La présente évaluation ne tient pas compte des pertes et recouvrements escomptés, qui sont inévitablement très aléatoires.

Les indicateurs de risque pays figurant dans les tableaux du document de travail correspondent à l'évolution du risque de défaillance. L'analyse de la partie 2 du document de

¹⁸ Pour plus de détails, voir la partie 1.4.3 du document de travail.

¹⁹ Total des actifs du Fonds, déduction faite des charges à payer (BEI et audit).

²⁰ Y compris les intérêts échus.

²¹ Règlement (CE, Euratom) n° 89/2007 du Conseil du 30 janvier 2007 (JO L 22 du 31.1.2007, p. 1).

travail concerne les pays présentant le risque de contrepartie le plus élevé pour le budget de 2009 et les pays présentant un risque direct pour le budget (prêts AMF et Euratom).