



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.10.2022
COM(2022) 560 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les instruments financiers, les garanties budgétaires, l'assistance financière et les passifs éventuels

Situation à la date du 31 décembre 2021

Table des matières

1.	Introduction	2
2.	En quoi consistent les passifs éventuels?	4
3.	Passifs éventuels découlant d'instruments provisionnés: garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers	8
4.	Passifs éventuels découlant de l'assistance financière aux États membres	10
5.	Évaluation de la viabilité des passifs éventuels de l'UE	12
5.1.	Cadre d'évaluation	12
5.2.	Évaluation de la viabilité des passifs éventuels provisionnés	12
5.3.	Évaluation de la viabilité des passifs éventuels par rapport aux limites du plafond des ressources propres	14
6.	17	
	Annexe: viabilité et marge de manœuvre par rapport au plafond des ressources propres	19

1. Introduction

Le présent rapport est publié conformément aux dispositions de l'article 250 du règlement financier¹. Il a été préparé en lien avec:

- les documents de travail X et XI qui accompagnent le projet de budget de l'UE pour l'exercice financier 2023² et fournissent des informations détaillées sur les instruments financiers et les garanties budgétaires de l'UE³; et
- le rapport des prévisions à long terme concernant les entrées et sorties futures du budget de l'UE, qui expose des projections sur la capacité financière disponible de l'UE sur la période 2023-2027 après avoir pris en considération les dépenses budgétaires prévues⁴.

L'objectif du présent rapport est de fournir une vue d'ensemble du montant et de la composition des passifs éventuels supportés par le budget de l'UE au 31 décembre 2021, en accordant une attention particulière à la distinction entre les passifs éventuels provisionnés et non provisionnés. Le présent rapport contient également une évaluation de la viabilité à long terme des passifs éventuels, fondée sur des facteurs tant qualitatifs que quantitatifs. Cette évaluation a été réalisée:

- par rapport au montant des provisions existantes détenues dans les compartiments respectifs du fonds commun de provisionnement (FCP) établi par la Commission pour les garanties budgétaires et l'assistance financière aux pays tiers;
- par rapport aux limites du plafond des ressources propres et de la marge disponible pour les passifs éventuels non provisionnés découlant de l'assistance financière aux États membres.

Les instruments financiers sous forme de garanties sont une source de passifs éventuels. Toutefois, le budget provisionne toujours entièrement ces instruments financiers: autrement dit, il prévoit la responsabilité financière maximale susceptible de découler de chaque instrument financier. Les passifs éventuels découlant d'instruments financiers ne sont donc pas soumis à l'évaluation de la viabilité des passifs éventuels supportés par le budget de l'UE.

La principale conclusion de l'analyse de viabilité 2021 est que le budget de l'UE dispose en principe de ressources adéquates pour faire face à la matérialisation potentielle des passifs éventuels. De plus amples détails sont présentés ci-après:

- **Fin 2021, le budget de l'UE comprenait des passifs éventuels s'élevant à environ 163 milliards d'EUR pour les prêts accordés aux États membres et aux pays tiers et à plus de 60 milliards d'EUR pour les garanties fournies dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)⁵, du Fonds européen pour le**

¹ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

² COM(2022) 400 final du 1.7.2022.

³ Le document de travail X décrit l'usage qui est fait des instruments financiers, conformément à l'article 41, paragraphe 4, du règlement financier. Le document de travail XI décrit la mise en œuvre des garanties budgétaires, le fonds commun de provisionnement et l'évaluation de la viabilité des passifs éventuels découlant des garanties budgétaires et de l'assistance financière conformément à l'article 41, paragraphe 5, du règlement financier.

⁴ COM(2022) 315 final du 30.6.2022.

⁵ 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

développement durable (FEDD)⁶, du FEDD+⁷ et du mandat de prêt extérieur (MPE)⁸. Cela représente une augmentation de 43 % des passifs éventuels par rapport à la fin 2020. L'essentiel de ces passifs supplémentaires sont comptabilisés en tant que prêts accordés aux États membres au titre de l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE)⁹ et de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)¹⁰.

- **Fin 2021, aucun problème de sous-provisionnement n'avait été recensé pour les passifs éventuels découlant des garanties budgétaires et de l'assistance financière aux pays tiers.**
- **La capacité financière de l'UE en vertu du cadre juridique existant [c'est-à-dire la décision relative aux ressources propres (DRP)¹¹ et le règlement relatif au cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027¹²] est suffisante pour couvrir les obligations existantes de l'Union en ce qui concerne tant les programmes de dépenses que les marchés financiers (pour la dette émise dans le cadre des programmes d'assistance financière aux États membres), même dans des circonstances extrêmement défavorables.**

Le présent rapport porte sur les passifs éventuels contractés avant la fin de 2021 et analyse la manière dont ils sont pris en considération dans le CFP 2021-2027.

Le rapport de 2020 présentait déjà en détail les vastes mesures et garanties que la Commission peut utiliser pour protéger le budget de l'UE contre des pertes potentielles résultant de passifs éventuels¹³. Celles-ci incluaient notamment un cadre horizontal à l'échelle de la Commission pour le suivi étroit des passifs éventuels. Le comité directeur

européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013 (JO L 169 du 1.7.2015, p. 1).

⁶ Règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil du 26 septembre 2017 instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD (JO L 249 du 27.9.2017, p. 1).

⁷ Le FEDD+ a été établi par l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) – L'Europe dans le monde. Règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – L'Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision n° 466/2014/UE et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 et le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil (JO L 209 du 14.6.2021, p. 1).

⁸ Une vue d'ensemble des actes législatifs pertinents et des accords de garantie correspondants entre la Commission et la Banque européenne d'investissement est disponible dans l'adoption définitive (UE, Euratom) 2021/417 du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2021 - Section III: Commission, commentaires du poste 14 20 03 02 de l'état des dépenses «Garantie pour l'action extérieure pour l'IVCDCI, l'EINS, l'IPA III et l'AMF» (JO L 93 du 17.3.2021, p. 959).

⁹ Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19 (JO L 159 du 20.5.2020, p. 1).

¹⁰ Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

¹¹ Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom (JO L 424 du 15.12.2020, p. 1).

¹² Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 (JO L 433 I du 22.12.2020, p. 11).

¹³ Voir points 3.2 et 4.2 du rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les instruments financiers, les garanties budgétaires, l'assistance financière et les passifs éventuels – Situation à la date du 31 décembre 2020 [COM(2021) 676 final du 5.11.2021].

pour les passifs éventuels¹⁴ joue un rôle central dans ce cadre. En 2021, il s'est réuni à cinq reprises afin de poursuivre l'élaboration de méthodologies communes pour la conception, la négociation et la mise en œuvre des garanties budgétaires et de l'assistance financière.

Conformément à l'article 250, le présent rapport fournit également une vue d'ensemble des instruments financiers financés par le budget de l'UE et liés aux politiques internes et externes.

2. En quoi consistent les passifs éventuels?

Les passifs éventuels sont des passifs financiers potentiels, qui découlent d'engagements contraignants existants ou d'événements passés. La probabilité que ces passifs éventuels entraînent des pertes réelles dépendra, ainsi que l'ampleur de ces pertes, d'événements futurs difficilement prévisibles. Il existe trois principales sources de passifs éventuels pour l'UE.

- Les **garanties budgétaires** sont des garanties accordées aux différents partenaires chargés de la mise en œuvre dans le cadre des mandats de l'EFSD, du FEDD et du MPE. Dans le cadre de tous ces instruments, l'UE fournit des garanties aux partenaires chargés de la mise en œuvre afin de couvrir une partie des pertes potentielles émanant de leurs opérations de financement et d'investissement garanties (c'est-à-dire les opérations de prêt ou de fonds propres). Au titre du CFP 2021-2027, le programme InvestEU¹⁵ combine – au sein d'une seule garantie de l'UE – les activités précédemment menées au titre de l'EFSD et plusieurs autres instruments financiers. Il a permis à des partenaires chargés de la mise en œuvre autres que le Groupe Banque européenne d'investissement (BEI) d'accéder à une partie de la garantie de l'UE. De la même manière, le FEDD et le MPE ont été remplacés par le FEDD+, qui a été établi par l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) – L'Europe dans le monde et fait maintenant office de bras financier d'un plan d'investissement extérieur renforcé;
- Les prêts et emprunts correspondants visant à fournir une **assistance financière aux pays tiers** [c'est-à-dire les prêts au titre de l'assistance macrofinancière (AMF)¹⁶ et les prêts Euratom aux pays tiers¹⁷]. Les prêts aux pays tiers sont financés par des opérations d'emprunt adossées (opérations «back-to-back»): autrement dit, chaque prêt est financé par une obligation de l'UE correspondante, dont l'échéance, le taux d'intérêt et le calendrier de remboursement concordent pleinement avec ceux du prêt de l'UE. Par conséquent, les investisseurs en obligations de l'UE ne sont exposés qu'au risque de crédit de l'UE et non au risque de crédit de chaque pays bénéficiaire. Le passif pour l'UE est éventuel, puisque le pays bénéficiaire se trouve contractuellement obligé de fournir le

¹⁴ Décision de la Commission du 24 juillet 2020 portant création du comité directeur pour les passifs éventuels découlant de garanties budgétaires [C(2020) 5154 final]. Le présent rapport contient également toutes les informations visées à l'article 7 de cette décision.

¹⁵ Règlement (UE) 2021/523 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 établissant le programme InvestEU et modifiant le règlement (UE) 2015/1017 (JO L 107 du 26.3.2021, p. 30).

¹⁶ La base juridique de l'assistance macrofinancière aux pays tiers autres que les pays en développement est l'article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'article 213 du TFUE peut être utilisé comme base juridique lorsqu'un pays tiers a besoin d'une aide financière urgente.

¹⁷ Décision 94/179/Euratom du Conseil du 21 mars 1994 modifiant la décision 77/270/Euratom en vue d'habiliter la Commission à contracter des emprunts Euratom pour contribuer au financement de l'amélioration du degré de sûreté et d'efficacité du parc nucléaire de certains pays tiers (JO L 84 du 29.3.1994, p. 41).

flux de recettes afin de rembourser les obligations de l'UE. Dès lors, aucune sortie de ressources de l'UE n'est en principe nécessaire pour régler la dette de l'UE.

- Les prêts et emprunts correspondants destinés à fournir une **assistance financière aux États membres de l'UE** [c'est-à-dire les prêts à la balance des paiements (BdP)¹⁸, les prêts du mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)¹⁹, les prêts Euratom²⁰, les prêts au titre de SURE et les prêts au titre de la FRR]. En règle générale, ces prêts – à l'exception des prêts dans le cadre de la FRR – sont accordés aux États membres de l'UE selon la même technique d'adossement (back-to-back) que celle utilisée pour l'assistance financière aux pays tiers²¹. Les prêts accordés dans le cadre de la FRR, en revanche, sont financés au moyen d'une stratégie de financement diversifiée, déconnectant le versement des prêts à un État membre de l'émission des obligations de l'UE. Indépendamment de la méthode de financement, les remboursements des États membres bénéficiaires sont affectés au service de la dette de l'UE. Ils ne sont pas pris en considération comme ressources propres dans le cadre du plafond des ressources propres correspondant.

Les passifs éventuels découlant des **garanties budgétaires** et de l'**assistance financière aux pays tiers** sont provisionnés sur la base d'évaluations prudentes des pertes attendues pour chaque instrument, plus un coussin de sécurité supplémentaire pour couvrir une partie des pertes inattendues.

Le FCP détient les provisions protégeant le budget de l'UE contre les pertes susceptibles de découler des garanties budgétaires et de l'assistance financière aux pays tiers. Au 31 décembre 2021, le FCP était composé de quatre compartiments [EFSI, FEDD, ancien Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (FGAE) et InvestEU]. Le FCP est de loin le plus vaste portefeuille directement géré par la Commission. La valeur de marché des parts en circulation au 31 décembre 2021 s'élevait à 12,31 milliards d'EUR, soit la valeur des actifs nets²².

Comme indiqué en mai 2022²³, le FCP a subi une perte de 1 % de sa valeur de marché en 2021, alors que les taux d'intérêt commençaient à augmenter, réduisant ainsi la valeur des obligations déjà détenues dans le portefeuille. Ces pertes comptables s'expliquent par

¹⁸ Règlement (CE) n° 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).

¹⁹ Règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière (JO L 118 du 12.5.2010, p. 1). Règlement (UE) 2015/1360 du Conseil du 4 août 2015 modifiant le règlement (UE) n° 407/2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière (JO L 210 du 7.8.2015, p. 1).

²⁰ Décision 77/270/Euratom du Conseil du 29 mars 1977 habilitant la Commission à contracter des emprunts Euratom en vue d'une contribution au financement des centrales nucléaires de puissance (JO L 88 du 6.4.1977, p. 9), telle que modifiée et complétée.

²¹ Au titre de NextGenerationEU, la Commission emprunte également sur les marchés pour financer le soutien non remboursable (y compris les subventions au titre de la FRR). Le remboursement de ces opérations d'emprunt est couvert par les crédits des budgets annuels, dans les limites des plafonds des cadres financiers pluriannuels, et ne constitue donc pas un passif éventuel pour l'UE. Les activités d'emprunt et de prêt dans le cadre de NextGenerationEU (visant à financer les prêts au titre de la FRR) donnent toutefois lieu à de nouveaux passifs éventuels et sont examinées dans le présent rapport.

²² Les actifs du fonds commun de provisionnement sont actuellement investis conformément aux lignes directrices pour la gestion des actifs dans le but de préserver le capital sur l'horizon d'investissement du fonds. Le portefeuille est composé d'instruments du marché monétaire libellés en euros et de titres à revenu fixe libellés en euros et en dollars des États-Unis. La Commission procède actuellement à une révision de la référence du FCP afin d'y inclure de nouvelles catégories d'actifs (à savoir des instruments de fonds propres). Avec l'émergence de conditions de marché plus favorables, la nouvelle politique d'investissement devrait améliorer les rendements attendus de la référence du FCP à long terme.

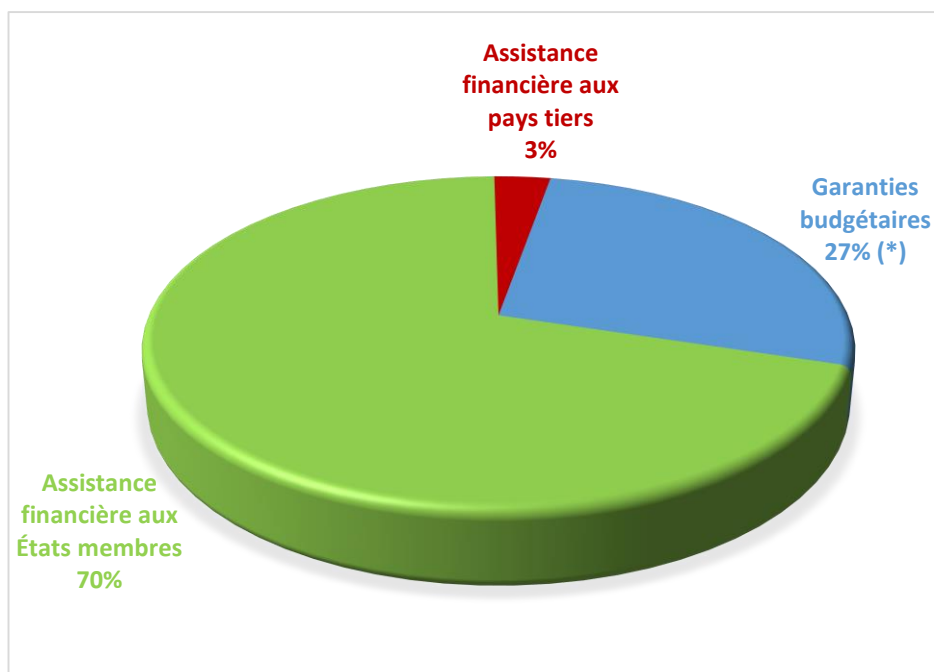
²³ Voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonds commun de provisionnement en 2021 [COM(2022) 213 final du 16.5.2022] et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne [SWD(2022) 143 final du 16.5.2022].

l'application, aux portefeuilles gérés par l'UE, de normes comptables basées sur la valorisation au prix du marché. Elles ne se matérialiseront en tant que pertes réelles que si la Commission vend l'obligation en question avant sa date d'échéance. Les pertes comptables subies par le FCP en 2021 n'ont pas affecté de manière significative sa capacité à absorber les pertes attendues/inattendues en 2021, et ont été largement compensées par d'importantes entrées. Le provisionnement de tous les compartiments est resté conforme aux montants indiqués dans la législation établissant les différentes sources de passifs éventuels. Le FCP, de même que tous les fonds investissant dans des obligations, a subi de nouvelles pertes tout au long de 2022, alors que les taux d'intérêt augmentaient fortement²⁴. La Commission surveille en permanence la situation et rendra compte de ces évolutions dans le cadre de son rapport annuel sur la performance du FCP en 2022.

Les passifs éventuels découlant de **l'assistance financière aux États membres de l'UE** ne sont pas provisionnés. Les montants empruntés par l'UE constituent des obligations directes et inconditionnelles de l'UE²⁵. Autrement dit, dans le cas où un État membre bénéficiaire manquerait à ses obligations envers l'UE, celle-ci serait habilitée, en dernier recours et seulement après avoir épuisé toutes les autres possibilités de solutions dans le cadre budgétaire existant, à demander aux autres États membres de couvrir temporairement le montant en question. Ces appels de fonds seraient effectués au-delà des plafonds du CFP, tout en respectant le plafond des ressources propres²⁶.

Fin 2021, le budget de l'UE comprenait des passifs éventuels totaux s'élevant à **223 milliards d'EUR** (environ 163 milliards d'EUR pour les prêts accordés aux États membres et aux pays tiers et plus de 60 milliards d'EUR pour les garanties fournies dans le cadre de l'EFSI, du FEDD, du FEDD+ et du MPE). Le risque le plus important pour le budget de l'UE provenait des programmes d'assistance financière destinés aux États membres (voir l'illustration 1).

Illustration 1: Ventilation des passifs éventuels par source au 31 décembre 2021



²⁴ Le présent rapport a été achevé le 30 septembre 2022.

²⁵ Cela vaut également pour les montants empruntés afin d'être directement prêtés à des pays tiers.

²⁶ Voir article 2, paragraphe 3, et article 3, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2093/2020 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027.

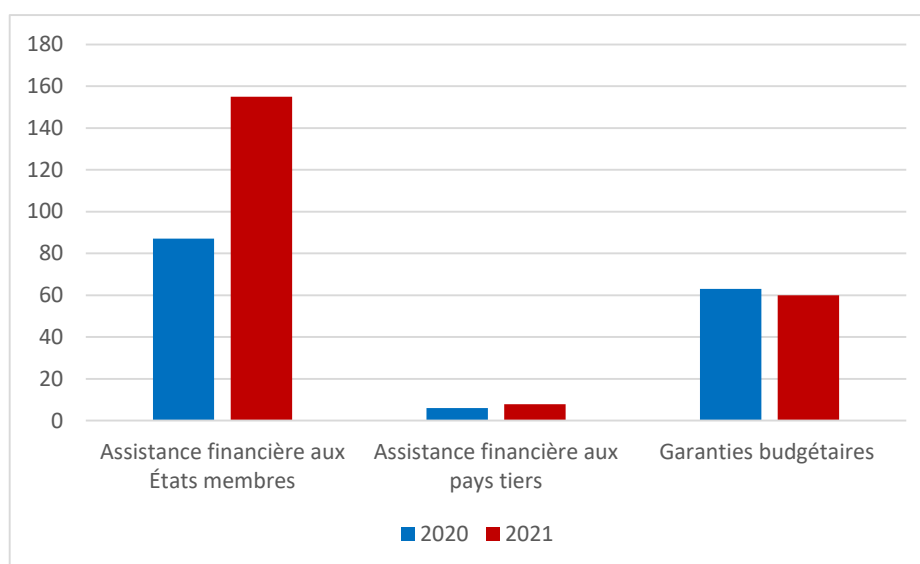
(*) Sur la base du montant total de la «garantie disponible signée avec des contreparties» (voir le tableau 1).

L'importance croissante des garanties budgétaires et des programmes d'assistance financière pour la mise en œuvre des politiques de l'UE est démontrée par la forte hausse (43 %) du montant total des passifs éventuels entre la fin de l'exercice 2020 et la fin de l'exercice 2021. Les prêts aux États membres ont connu la plus forte augmentation (+78 %), tendance qui s'explique essentiellement par les décaissements supplémentaires de prêts au titre de SURE et les premiers décaissements au titre de la FRR. Les passifs éventuels découlant de l'assistance financière aux pays tiers ont fortement augmenté eux aussi (+30 %), tandis que les passifs éventuels découlant de garanties budgétaires sont restés relativement stables (voir l'illustration 2 ci-dessous).

Le montant des passifs éventuels découlant de l'utilisation de garanties budgétaires devrait augmenter en 2022, lorsque la phase d'investissement d'InvestEU et du FEDD+ (mobilisant, respectivement, 26,2 milliards d'EUR et 39,8 milliards d'EUR) débutera réellement. Cette hausse sera compensée en partie par les expositions sous-jacentes au titre de l'EFSI et du MPE arrivant à échéance.

Les passifs éventuels de l'UE devraient également connaître une forte augmentation d'ici la fin 2022 en raison des décaissements supplémentaires de prêts accordés aux États membres au titre de la FRR.

Illustration 2 - Ventilation des passifs éventuels par source à la fin de 2020 et 2021



Comme déjà expliqué, les **instruments financiers** sous forme de garanties ne créent aucune exposition au risque pour le budget de l'UE, étant donné qu'ils sont entièrement provisionnés.

Le budget de l'UE finance une grande variété d'instruments financiers (fonds propres, dettes, garanties de prêts, capital à risque, renforcement des capacités et instruments de

partage des risques), qui peuvent être regroupés en deux grandes catégories: les instruments liés aux politiques internes de l'UE et les instruments liés aux politiques externes de l'UE (selon que les destinataires finals sont principalement situés dans l'UE ou en dehors). Pour les politiques internes, un exemple pourrait être le Fonds Marguerite²⁷, un fonds de capital-investissement qui a permis à la Commission de promouvoir les investissements dans des projets d'infrastructure et dans des sociétés des secteurs des transports, de l'énergie et des énergies renouvelables matures. Pour les politiques externes, un exemple pourrait être le Fonds européen pour l'Europe du Sud-Est (FEESE)²⁸, l'un des plus grands fonds de microfinance au monde, avec environ 1 milliard d'EUR d'engagements de capitaux. Le FEESE est le principal fournisseur de financement à long terme à certains établissements de prêt partenaires d'Europe du Sud-Est et de Turquie, ainsi que de la région du voisinage oriental. Il répond aux besoins de financement des micro et petites entreprises et des ménages à faibles revenus.

Le document de travail X accompagnant le projet de budget 2023 fournit une description détaillée des 36 instruments financiers qui existaient au 31 décembre 2021.

3. Passifs éventuels découlant d'instruments provisionnés: garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers

En 2021, l'UE a fourni un soutien budgétaire sous forme de garanties au Groupe BEI pour les opérations de dettes et de fonds propres couvertes par l'EFSI, et au Groupe BEI et à neuf autres institutions financières (dont la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et plusieurs banques nationales de développement) pour les opérations couvertes par le FEDD. L'UE a également garanti des prêts accordés par la BEI à des bénéficiaires extérieurs à l'UE dans le cadre du MPE.

La garantie budgétaire la plus ancienne est celle fournie au titre du **MPE**. Son objectif fondamental est de renforcer la capacité de la BEI à entreprendre des opérations de financement dans des environnements plus risqués à l'extérieur de l'UE dans des domaines tels que le développement du secteur privé local et le développement des infrastructures socio-économiques.

L'**EFSI** a été lancé en 2015 pour remédier au problème de la faiblesse prolongée de l'investissement privé dans l'UE à la suite de la crise financière. Il prend la forme d'une garantie budgétaire de 26 milliards d'EUR accordée par le budget de l'UE au Groupe BEI, complétée par une allocation sur les ressources propres de la BEI de 7,5 milliards d'EUR.

La garantie au titre du **FEDD** a été mise en place pour soutenir les investissements et améliorer l'accès au financement principalement en Afrique et dans les pays relevant de la politique de voisinage et pour aider ces pays à atteindre les objectifs de développement durable des Nations unies.

Sur la lancée de la mise en œuvre réussie du MPE et du FEDD, le **FEDD+** a été établi en tant que montage financier intégré fournissant une capacité de financement aux pays d'Afrique subsaharienne, d'Asie et du Pacifique, d'Amérique latine et des Caraïbes ainsi

²⁷ Voir le règlement (CE) n° 680/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie (JO L 162 du 22.6.2007, p. 1) et la décision C(2010) 941 de la Commission du 25 février 2010 sur la participation de l'Union européenne au Fonds européen 2020 pour l'énergie, le changement climatique et les infrastructures (Fonds Marguerite).

²⁸ Règlement (CE) n° 1638/2006 (JO L 310 du 9.11.2006, p. 1), règlement (UE) n° 232/2014 (JO L 77 du 15.3.2014, p. 27) et règlement (UE) n° 236/2014 (JO L 77 du 15.3.2014, p. 95).

qu'aux pays du voisinage et de l'élargissement dans des domaines tels que la réduction des inégalités socio-économiques, la croissance durable et inclusive, l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets, la protection et la gestion de l'environnement et la création d'emplois.

Le tableau 1 fournit des informations sur l'exposition totale au risque pour le budget de l'UE provenant des quatre garanties.

Tableau 1: passifs éventuels découlant de garanties budgétaires (au 31 décembre 2021) (en millions d'EUR)²⁹

	Garantie disponible signée avec des contreparties	Garantie disponible relative aux opérations signées par les contreparties	Garantie disponible relative aux opérations signées par les contreparties et décaissées
EFSI	25 825,74	24 730,24	20 358,06
FEDD	1 390,7	610,67	535,25
MPE	33 025,55	33 025,55	20 834,52
FEDD+	200	200	200
Total	60 441,99	58 566,46	41 927,83

L'aide financière aux pays tiers sous forme de prêts bilatéraux de l'UE et financés par adossement sur les marchés des capitaux a été accordée essentiellement dans le cadre du **programme d'assistance macrofinancière**, qui vise les pays hors de l'UE confrontés à une crise de leur balance des paiements. De nouveaux prêts d'un montant d'1,665 milliard d'EUR ont été décaissés en 2021³⁰.

Les encours à la fin de 2021 sont présentés dans le tableau 2.

²⁹ Les montants décaissés représentent les montants déjà versés aux bénéficiaires finals. Les montants relatifs aux opérations signées par les contreparties comprennent les montants décaissés et les accords déjà signés avec les bénéficiaires ou les intermédiaires financiers mais n'ayant pas encore fait l'objet d'un décaissement. La garantie disponible signée avec les contreparties représente la garantie totale qui est couverte par le budget de l'UE et donc l'exposition maximale potentielle de l'UE, y compris les opérations autorisées à la signature mais non encore signées. Les données comprennent les montants classés comme «provisions/passifs financiers» conformément aux normes comptables de l'UE applicables.

³⁰ Pour plus de détails, y compris l'encours pour chaque bénéficiaire, voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers en 2021 [COM(2022) 341 final du 19 juillet 2022].

Tableau 2: Encours des prêts à des pays tiers au 31 décembre 2021 (en millions d'EUR)

	Encours des prêts	Intérêts échus	Total
AMF	7 438	28,44	7 466,44
Euratom	300	0,47	300,47
Total	7 738	28,91	7 766,91

4. Passifs éventuels découlant de l'assistance financière aux États membres

En 2021, la Commission, agissant au nom de l'UE, a géré cinq programmes dans le cadre desquels elle avait accordé des prêts aux États membres.

- L'assistance **BdP** était destinée à aider les pays de l'UE n'appartenant pas à la zone euro qui connaissent ou risquent de connaître des difficultés de balance des paiements.
- Le **MESF** a été créé afin d'apporter un soutien financier aux États membres de l'UE qui connaissent ou risquent de connaître de graves difficultés financières dues à des événements exceptionnels échappant à leur contrôle.
- Le programme **SURE** a été adopté en juin 2020 pour aider à financer les augmentations soudaines et sévères des dépenses publiques nationales liées aux dispositifs nationaux de chômage partiel et aux mesures similaires en réaction à la crise de la COVID-19.
- La **FRR** est le pilier central de NextGenerationEU³¹. Il s'agit d'un instrument temporaire destiné à soutenir les réformes et les investissements dans les États membres de l'UE dans le but ultime de faciliter la reprise après la pandémie de COVID-19 tout en contribuant aux transitions écologique et numérique. Dans le cadre de l'instrument de l'UE pour la relance, la Commission emprunte des fonds que la FRR utilise ensuite pour financer les réformes et les investissements des États membres. Le financement peut prendre la forme d'un prêt (soutien remboursable) ou d'une subvention (soutien non remboursable). En vue de bénéficier de ce soutien, les États membres ont présenté des plans nationaux pour la reprise et la résilience à la Commission. Chaque plan expose les réformes et les investissements à mettre en œuvre d'ici la fin de 2026, en définissant des jalons et des cibles précis qui seront analysés par la Commission et approuvés par le Conseil européen. Seuls les prêts (et non les subventions) de la FRR donnent lieu à des passifs éventuels et eux seuls font donc l'objet de la présente analyse. Il importe de souligner que le financement des prêts de la FRR est assuré au moyen d'une stratégie de financement diversifiée et non au moyen de la technique d'adossement traditionnelle³². Tous les emprunts au titre de NextGenerationEU, qui représentaient 91 milliards d'EUR

³¹ Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 (JO L 433 I du 22.12.2020, p. 23).

³² Les émissions au titre de NextGenerationEU sont utilisées pour financer, sans distinction, les prêts accordés au titre de la FRR, le soutien non remboursable accordé au titre de la FRR, ainsi que d'autres programmes relevant du CFP. Les émissions sont basées sur un plan d'emprunt annuel, lui-même fondé sur les sorties de trésorerie prévues pour les prêts et le soutien non remboursable. La Commission suit une stratégie de financement diversifiée et utilise différents instruments de financement à long et à court terme. Cela lui permet de proposer aux États membres des prêts à long terme à des conditions attrayantes. Les coûts d'emprunt sont ensuite affectés — selon une approche unique et unifiée — aux bénéficiaires des prêts et au budget de l'UE (dans le cas du soutien non remboursable). Voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur une nouvelle stratégie de financement en vue du financement de NextGenerationEU [COM(2021) 250 final du 14 avril 2021].

fin 2021, sont garantis par le budget de l'UE au titre de l'article 9, paragraphe 4, de la DRP.

- Le **mécanisme de prêt de l'Euratom** aide les États membres à financer les investissements dans les centrales nucléaires et dans les installations industrielles entrant dans le cycle du combustible nucléaire.

L'encours des prêts au titre de chacun des cinq programmes à la fin de 2021 est présenté dans le tableau 3.

Tableau 3: Encours des prêts aux États membres de l'UE au 31 décembre 2021 (en millions d'EUR)

	Encours des prêts	Intérêts échus	Total
BdP	200	1,15	201,15
Euratom	49,5	0,01	49,51
MESF	46 800	469,59	47 269,59
SURE	89 637	65,15	89 702,15
(Prêts au titre de la) FRR	17 969,73	26,06	17 995,79
Total	154 656,23	561,96	155 218,19

Une mesure du risque annuel total que représentent pour le budget de l'UE les passifs éventuels découlant de l'assistance financière aux États membres est le montant total des remboursements annuels de capital et d'intérêts dus par les États membres bénéficiaires au titre des différents programmes sur une année donnée. Pour les prêts adossés («back-to-back»), ce montant correspond au montant total des remboursements des obligations de l'UE émises afin de financer les prêts aux États membres.

Tableau 4 - Échéancier annuel de remboursement de l'encours des prêts (capital + intérêts) au titre des programmes existants pour les années 2022-2027 au 31 décembre 2021 (en millions d'EUR)

Année	Euratom	BdP	MESF	SURE	Prêts FRR	Total programmes
2022	23,24	5,75	3 507,86	111,11	32,76	3 680,72
2023	13,22	5,75	4 233,75	122,5	32,76	4 407,98
2024	13,11	5,75	3 311,88	122,5	32,76	3 486
2025	0	205,75	3 063,13	8 122,5	32,76	11 424,14
2026	0	0	4 651,13	8 122,5	32,76	12 806,39
2027	0	0	3 531,13	122,5	32,76	3 686,39
Total	49,57	223	22 298,88	16 723,61	196,56	39 491,62

5. Évaluation de la viabilité des passifs éventuels de l'UE

5.1. Cadre d'évaluation

Sans préjudice de l'évaluation du provisionnement de certains passifs financiers sur toute leur durée de vie, requise lorsque des passifs sont contractés, l'article 210, paragraphe 3, du règlement financier dispose que «les passifs éventuels découlant de garanties budgétaires ou de l'assistance financière qui sont supportés par le budget sont jugés supportables si leurs prévisions d'évolution pluriannuelle sont compatibles avec les limites définies par le règlement fixant le cadre financier pluriannuel prévu à l'article 312, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le plafond des crédits annuels pour paiements énoncé à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2014/335/UE, Euratom» (c'est-à-dire les plafonds du CFP et le plafond des ressources propres).

En d'autres termes, les ressources que l'UE est en mesure de prélever en une seule année au titre de l'actuel CFP (plafond des ressources propres) devraient suffire à financer les dépenses découlant du CFP ainsi que tout passif éventuel qui se matérialiserait.

En particulier, les paiements relatifs aux passifs éventuels provisionnés pour les garanties budgétaires et l'assistance financière aux pays tiers doivent être financés à partir des provisions établies et de tout autre paiement prévu au titre du CFP. La section 5.2 du présent rapport contient l'évaluation visant à déterminer si les provisions disponibles suffisent à financer les paiements attendus découlant de garanties budgétaires et de l'assistance financière aux pays tiers pour les passifs tels qu'ils étaient chiffrés fin 2021.

Les paiements liés à la matérialisation de passifs éventuels découlant d'une assistance financière aux États membres de l'UE non provisionnée peuvent être financés par une mobilisation des ressources propres supplémentaires jusqu'à concurrence du plafond établi dans la décision relative aux ressources propres. La différence entre le plafond des ressources propres et les ressources propres nécessaires pour financer le budget de l'UE (appelée «marge de manœuvre») représente la capacité financière de l'UE à couvrir les sorties supplémentaires liées à la matérialisation de passifs éventuels découlant d'une assistance financière aux États membres non provisionnée. Le cadre d'évaluation pour cet ensemble de passifs éventuels a été décrit en détail dans le rapport de 2021. Les résultats de cette évaluation des passifs éventuels non provisionnés existant fin 2021 sont présentés à la section 5.3. La décision relative aux ressources propres de 2020 a relevé temporairement le plafond des ressources propres afin de couvrir les passifs contractés au cours de la mise en œuvre de NextGenerationEU, y compris les passifs éventuels non provisionnés découlant des prêts accordés aux États membres au titre de la FRR.

5.2. Évaluation de la viabilité des passifs éventuels provisionnés

À titre de remarque préliminaire, les garanties budgétaires de l'UE peuvent différer considérablement par les objectifs stratégiques poursuivis et par le profil de risque des opérations sous-jacentes soutenues au titre d'un programme donné, ce qui pourrait avoir pour conséquence qu'une appétence au risque différente soit appliquée à chacune d'entre elles. L'appétence au risque est généralement exprimée en valeur en risque (VaR)³³ sur la durée de vie à un certain pourcentage (prédéfini) de niveau de confiance.

Sur la base des données disponibles relatives aux pertes nettes attendues sur la durée de vie au 31 décembre 2021 concernant les garanties budgétaires en place à cette date, il est possible de tirer les conclusions suivantes:

³³ La valeur en risque (VaR) peut être définie comme le niveau des pertes de portefeuille qui, statistiquement et avec un degré de confiance défini, ne sera pas dépassé sur une période donnée.

- le taux de provisionnement applicable de 35 % de la garantie EFSI totale est suffisant pour couvrir les pertes nettes des opérations garanties au titre des différents volets de l'EFSI estimées pour la durée de vie avec un degré de confiance de 95 %, en accord avec l'appétence au risque ex ante du programme³⁴;
- en ce qui concerne le FEDD, le taux de provisionnement de 50 % est compatible avec les pertes estimées pour la durée de vie avec un degré de confiance cible de 90 %, en accord avec l'appétence au risque ex ante du programme;
- les provisions pour le MPE détenues dans le compartiment du FCP relatif aux actions extérieures (l'ancien Fonds de garantie relatif aux actions extérieures ou FGAE) sont suffisantes pour couvrir les pertes estimées avec un degré de confiance de 91 %³⁵.

En ce qui concerne les expositions existantes découlant de l'assistance financière aux pays tiers, l'adéquation du taux de provisionnement cible de 9 % tient compte des facteurs suivants:

- l'absence de défauts de paiement au cours de l'année de déclaration 2021 ainsi qu'au cours des précédentes années;
- le montant de la provision pour dépréciation comptabilisée dans les comptes de l'UE de 2021 par rapport à l'encours total³⁶;
- l'exposition géographique de l'encours des prêts;
- la structure des échéances des prêts liés aux pays tiers bénéficiant d'une assistance financière, réparties de manière raisonnablement équilibrée entre le CFP actuel et les CFP ultérieurs;
- le lien direct des prêts AMF et leur dépendance à l'égard d'un programme existant du Fonds monétaire international, assurant la viabilité financière du pays tiers et, par conséquent, le remboursement in fine des fonds de l'UE.

Encadré n° 1: Passifs éventuels de l'UE découlant des prêts AMF et Euratom et des opérations au titre du MPE en Ukraine

Alors que l'élaboration du rapport avait déjà été clôturée, le 24 février 2022, la Russie a lancé une guerre d'agression non provoquée et injustifiée contre l'Ukraine, ce qui pourrait avoir des incidences sur les expositions aux pays bénéficiaires touchés, directement ou indirectement, par le conflit.

Au moment de la rédaction du présent rapport³⁷, la Commission détenait des expositions directes relatives à l'Ukraine d'un montant de 6,9 milliards d'EUR, adossées au FCP. Au

³⁴ Compte tenu des résultats du modèle de risque de crédit de la Commission en ce qui concerne les produits de dette au titre du volet «Infrastructures et innovation», associés à l'évolution des expositions et des pertes au titre du sous-volet de fonds propres du volet «Infrastructures et innovation» et du volet «PME» au 31 décembre 2021. De plus amples détails se trouvent au point 3.3.1 du document de travail XI accompagnant le projet de budget 2023.

³⁵ Lors de la création des prédécesseurs du compartiment du FCP relatif aux actions extérieures, aucun appétit pour le risque ex ante sous la forme d'un niveau de confiance du provisionnement pour la durée de vie des opérations n'avait été défini. La période des futurs appels de garantie utilisée pour l'analyse est de cinq ans.

³⁶ Les provisions pour dépréciation relatives aux prêts AMF et Euratom étaient respectivement de 293 millions d'EUR et 13 millions d'EUR. Voir la section 2.4.1.1, «Prêts destinés à la FRR (NextGenerationEU) et à l'assistance financière», des comptes annuels consolidés de l'Union européenne pour l'exercice 2021 [COM(2022) 323 final du 23.6.2022].

31 décembre 2021, l'UE avait accordé des prêts AMF d'un montant de 4,4 milliards d'EUR et un prêt Euratom d'un montant de 300 millions d'EUR.

À la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'UE a fourni 2,2 milliards d'EUR supplémentaires à l'Ukraine sous la forme de prêts AMF: 1,2 milliard d'EUR d'AMF d'urgence a été décaissé en mars et mai, et 1 milliard d'EUR supplémentaire d'AMF exceptionnelle a été décaissé début août. En septembre 2022, le Conseil et le Parlement européen se sont mis d'accord sur une AMF extraordinaire supplémentaire de 5 milliards d'EUR destinée à l'Ukraine.

En plus de fournir un soutien direct, la Commission est également exposée indirectement en raison de sa garantie sur le portefeuille MPE de la BEI³⁸. Fin 2021, le portefeuille couvert au titre du MPE incluait des prêts versés à l'Ukraine d'un montant de 2 milliards d'EUR. Le montant des expositions au titre du MPE a encore augmenté depuis lors. En mars 2022, la BEI et la Commission ont décidé de réaffecter 688 millions d'EUR de prêts au titre du MPE non décaissés. La Commission a ensuite décidé, en juillet 2022, de réaffecter 1,59 milliard supplémentaire de prêts non décaissés.

Compte tenu des risques supérieurs à la moyenne associés au soutien financier accordé à l'Ukraine dans le contexte de guerre actuel, toutes les nouvelles expositions à l'Ukraine, à savoir, à ce jour, 1 milliard d'EUR d'AMF décaissé en août (AMF1), 5 milliards d'EUR d'AMF convenus par le Conseil et le Parlement européen en septembre 2022 (AMF2)³⁹ et 1,59 milliard d'EUR de prêts réaffectés au titre du MPE, feront l'objet d'une couverture budgétaire de 70 %, soit un niveau supérieur au taux de provisionnement habituel appliqué aux pays bénéficiant d'une assistance macrofinancière (9 %). Si la protection accrue nécessaire pour les prêts MPE réaffectés est entièrement assurée en relevant le taux de provisionnement à 70 % du budget de l'UE, le même résultat est obtenu pour les 6 milliards d'EUR d'AMF exceptionnelle en maintenant le taux de provisionnement à 9 % et en le complétant par des garanties des États membres couvrant 61 % des expositions sur des prêts. À partir de la mi-2023, l'adéquation de ce taux de provisionnement sera régulièrement vérifiée afin que celui-ci reflète dûment et rapidement toute future évolution du profil de risque des expositions⁴⁰.

Les expositions à l'Ukraine, dont le volume et le profil de risque ont été transformés par l'invasion russe en début d'année, font l'objet d'une surveillance et d'une gestion continues. Elles ne seront pas abordées plus en détail dans le présent rapport, étant donné qu'elles ne relèvent ni de sa période de référence ni de son champ d'application.

5.3. Évaluation de la viabilité des passifs éventuels par rapport aux limites du plafond des ressources propres

La capacité du budget de l'UE à faire face à une situation dans laquelle l'exposition aux passifs éventuels non provisionnés se matérialiserait est évaluée en appliquant le cadre visé au point 5.1 ci-dessus.

³⁷ Le 30 septembre 2022.

³⁸ La garantie de l'UE couvre les pertes susceptibles de survenir dans le portefeuille garanti à hauteur de 65 % du montant total de celui-ci.

³⁹ Décision (UE) 2022/1628 du Parlement européen et du Conseil du 20 septembre 2022 accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine, renforçant le fonds commun de provisionnement par des garanties des États membres et par un provisionnement spécifique pour certaines responsabilités financières liées à l'Ukraine garanties en vertu de la décision n° 466/2014/UE, et modifiant la décision (UE) 2022/1201 (JO L 245 du 22.9.2022, p. 1).

⁴⁰ Voir l'article 13 de la décision (UE) 2022/1628.

Les émissions liées à NextGenerationEU ayant débuté en 2021, le rapport de cette année couvre également le plafond temporaire des ressources propres fixé à 0,6 % du RNB de l'UE, qui n'est disponible que pour l'ensemble des passifs au titre de NextGenerationEU. Comme indiqué à la section 4 ci-dessus, la Commission finance NextGenerationEU au moyen d'une stratégie de financement diversifiée qui fournit une réserve de financement commune pour les prêts et le soutien non remboursable, mais seuls les prêts constituent des passifs éventuels. Les emprunts destinés au soutien non remboursable sont remboursés à partir du budget de l'UE et financés sur les recettes budgétaires. La marge de manœuvre est donc estimée par rapport à l'ensemble des passifs au titre de NextGenerationEU, mais l'analyse de sensibilité cible spécifiquement les passifs éventuels conformément aux exigences de l'article 210, paragraphe 3, du règlement financier.

La première étape consiste à établir un scénario principal (scénario de référence) correspondant à l'évolution attendue des dépenses et de la capacité financière de l'UE pour les années allant jusqu'en 2027, conformément au rapport sur les prévisions à long terme relatives aux besoins de recettes et dépenses budgétaires (illustration 3 ci-dessous). Si l'on exclut l'exercice budgétaire en cours, la marge de manœuvre disponible pour couvrir les passifs éventuels existants et nouveaux sur la période 2023-2027 est, en moyenne, de **187 milliards d'EUR** par année (environ **83 milliards d'EUR** pour la partie permanente du plafond des ressources propres de 1,40 % du RNB de l'UE et environ **104 milliards d'EUR** pour le plafond temporaire de 0,6 % du RNB de l'UE).

Une fois le scénario principal établi, des tests supplémentaires évaluent la viabilité des passifs éventuels existants dans le cadre de scénarios extrêmes pour la période 2023-2027.

- 1) **Test de résistance sur l'économie.** Dans le scénario principal, le RNB suit les projections pour la croissance réelle et l'inflation établies dans les prévisions économiques de la Commission du printemps 2022⁴¹. Pour le test de résistance, les taux de croissance nominale projetés sont inférieurs au scénario de référence d'un point de pourcentage pour chaque année de la période considérée⁴². Cela réduit la valeur nominale du plafond des ressources propres et donc la marge de manœuvre disponible à raison de **3,5 milliards d'EUR** par an en moyenne (dont **2,4 milliards d'EUR** concernant le plafond permanent des ressources propres).
- 2) **Test de résistance sur le volet «recettes» du budget.** Ce scénario extrême évalue si la marge de manœuvre disponible serait suffisante dans une situation où tous les passifs éventuels non provisionnés se matérialiseraient en même temps. Concrètement, cela signifie que tous les États membres bénéficiant de programmes d'assistance financière manqueraient simultanément à leur obligation d'honorer leurs remboursements à l'échéance. Les montants en jeu reflètent les calendriers de remboursement à la fin de 2021 (voir le tableau 4 ci-dessus). Il s'agit d'un scénario très improbable, qui ne tient pas compte de toutes les mesures que peut prendre la Commission pour éviter une telle situation (par exemple un rééchelonnement de la dette et une gestion active de la trésorerie). Dans ce scénario, la marge de manœuvre disponible serait réduite de **3,85 milliards d'EUR** par an en moyenne, réduction qui concernerait presque entièrement (**3,82 milliards d'EUR**) le plafond permanent des ressources propres. Les passifs éventuels découlant de prêts au titre de la FRR seraient minimes (**0,03 milliard d'EUR** par an), étant donné que le remboursement du montant principal de ces prêts dans le cadre du plafond temporaire ne débutera qu'en 2032.

⁴¹ https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/european-economic-forecast-spring-2022_en

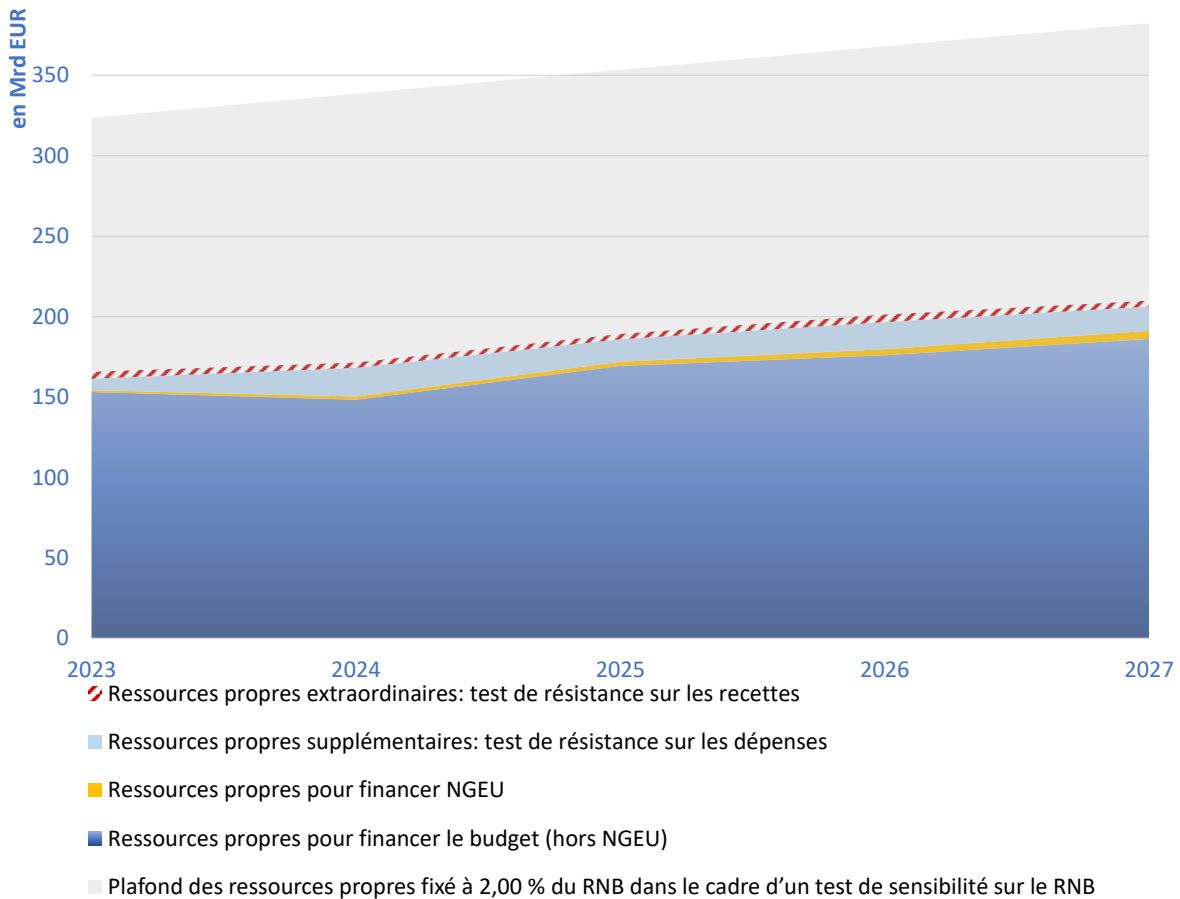
⁴² Un résultat similaire à celui du test de résistance effectué dans le rapport de la Commission sur la viabilité budgétaire: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp171_en_vol1.pdf

- 3) **Test de résistance sur le volet «dépenses» du budget.** Dans ce scénario, qui concerne le CFP, les dépenses sont projetées à leur maximum théorique (c'est-à-dire les plafonds maximaux possibles pour les paiements du CFP et les instruments spéciaux individuels). Il est important de souligner qu'il ne s'agit pas d'une prévision ascendante et qu'elle n'est pas liée à des attentes réelles concernant l'évolution des paiements de l'UE. En outre, sur le volet «dépenses» du budget – contrairement à un test de résistance sur le volet «recettes») – la décision d'augmenter les dépenses (dans les limites des plafonds du CFP) nécessite une proposition de la Commission et l'approbation du Parlement européen et du Conseil. Il n'est pas réaliste de considérer que la Commission proposerait une décision qui serait incompatible avec la capacité financière de l'UE au cours d'une année donnée. Il n'existe pas de plafond spécifique du CFP exclusivement destiné à ce que les dépenses du budget de l'UE respectent les obligations de remboursement liées au soutien non remboursable au titre de NextGenerationEU⁴³. Le test de résistance part donc de l'hypothèse, s'agissant des remboursements des passifs au titre de NextGenerationEU, selon laquelle les dépenses budgétaires maximales sont équivalentes aux émissions au titre de NextGenerationEU arrivant à échéance (moins les passifs éventuels testés dans le test de résistance sur le volet «recettes» du budget susmentionné, étant donné que le présent test de résistance sur le volet «dépenses» du budget ne tient pas compte du scénario dans lequel tous les États membres bénéficiant d'une assistance financière manqueraient simultanément à leur obligation de remboursement). Les reconductions prévues de créances ne sont pas prises en considération dans cette situation hypothétique. La marge de manœuvre serait inférieure d'environ **15,8 milliards d'EUR** par rapport au scénario principal, dont **14,2 milliards d'EUR** pour le plafond permanent des ressources propres.
- 4) **Un test de résistance combiné sur les conditions économiques, les recettes et les dépenses.** Il s'agit d'un scénario extrêmement négatif combinant tous les scénarios défavorables décrits aux trois points ci-dessus. Il réduirait la marge de manœuvre d'une moyenne annuelle de **23 milliards d'EUR** pour la ramener à un niveau d'environ **164 milliards d'EUR** par an sur la période 2023-2027 (dont **63 milliards d'EUR** pour le plafond permanent des ressources propres). Ce montant semble constituer un ample coussin de sécurité permettant à la capacité financière de l'UE de couvrir ses passifs (découlant à la fois d'opérations au titre de NextGenerationEU et d'autres opérations), même dans l'hypothèse de chocs économiques profonds, d'un changement législatif potentiel entraînant une augmentation des dépenses ou de l'apparition de nouveaux passifs éventuels.

Les résultats détaillés pour le scénario de référence et le scénario des tests de résistance sont fournis en annexe.

Illustration 3 - Plafond des ressources propres et besoins en ressources propres dans le cadre d'un scénario de référence et d'une combinaison de tests de sensibilité

⁴³ L'article 5, paragraphe 2, de la DRP limite le remboursement par l'UE du montant principal des fonds empruntés sur les marchés des capitaux pour NextGenerationEU au cours d'une année donnée à 7,5 % de 390 milliards d'EUR aux prix de 2018 (soit 29,25 milliards d'EUR aux prix de 2018).



6. Conclusions

Fin 2021, le budget de l'UE comprenait des passifs éventuels s'élevant à environ 163 milliards d'EUR pour les prêts accordés aux États membres et aux pays tiers et à plus de 60 milliards d'EUR pour les garanties fournies dans le cadre de l'EFSD, du FEDD, du FEDD+ et du MPE.

Les risques que ces prêts ne soient pas remboursés par les pays bénéficiaires ou que des garanties soient appelées sont soigneusement gérés grâce à un cadre complet de gestion des risques comprenant, pour certaines catégories de passifs éventuels, l'affectation de ressources budgétaires pour couvrir les pertes potentielles avec un degré de confiance suffisamment prudent.

Compte tenu des multiples garanties prévues dans le cadre de l'UE pour le suivi et la gestion des risques liés aux passifs éventuels tant provisionnés que non provisionnés et de l'évaluation de la viabilité présentée dans le présent rapport, il est possible de tirer plusieurs conclusions.

- Les risques découlant des instruments provisionnés (c'est-à-dire les garanties budgétaires et l'assistance financière aux pays tiers) sont gérés avec soin et provisionnés de manière adéquate. Cette évaluation tient compte de l'accumulation des positions de risque au cours de la période écoulée, des données sur les défaillances passées et sur les pertes attendues, des mesures mises en place pour éviter que les pertes ne dépassent les niveaux de tolérance prédéfinis et des provisions budgétaires disponibles pour couvrir les pertes attendues.
- La capacité financière de l'UE au titre du cadre juridique existant (c'est-à-dire la décision relative aux ressources propres et le règlement CFP) est suffisante pour faire face à la matérialisation des pertes qui pourraient survenir en ce qui concerne les prêts

non provisionnés au cours de la période allant d'aujourd'hui à la fin 2027. En moyenne, sur la période 2023-2027, **187 milliards d'EUR par an (soit 1,05 % du RNB de l'UE)** sont disponibles dans le cadre du plafond des ressources propres (dont 0,47 % du RNB de l'UE dans le cadre du plafond permanent) pour répondre à des appels de recettes extraordinaires destinés à financer des dépenses imprévues ou à honorer des passifs éventuels, existants et potentiels, susceptibles de se concrétiser.

- La marge de manœuvre est suffisante, même dans le cas d'un scénario négatif extrême associant des effets négatifs sur les recettes budgétaires, les dépenses et la croissance économique. Un montant moyen de **164 milliards d'EUR par an** (soit environ **0,94 % du RNB de l'UE**) resterait disponible sous le plafond des ressources propres (dont 0,37 % du RNB de l'UE dans le cadre du plafond permanent) pour assurer la solidité du système financier et de la notation de crédit de l'UE, ce qui fournit un coussin de sécurité en cas de nouveaux chocs économiques négatifs, de nouvelles initiatives de dépenses et de nouveaux passifs éventuels.

Annexe: viabilité et marge de manœuvre par rapport au plafond des ressources propres (en milliards d'EUR, prix courants)

		2023	2024	2025	2026	2027
Scénario de référence						
Plafond des ressources propres (1,4 % + 0,6 % RNB)	<i>a</i>	326,85	342,00	356,97	371,81	386,25
Ressources propres pour financer le budget (hors NGEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Ressources propres pour financer NGEU	<i>c</i>	1,04	2,08	2,68	3,75	4,99
Marge de manœuvre	<i>a-b-c</i>	172,66	191,64	184,97	192,12	195,07
Tests de résistance						
1) Test de résistance sur l'économie						
Plafond des ressources propres (1,4 % + 0,6 % RNB)	<i>a</i>	323,68	338,66	353,48	368,18	382,47
Ressources propres pour financer le budget (hors NGEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Ressources propres pour financer NGEU	<i>c</i>	1,04	2,08	2,68	3,75	4,99
Marge de manœuvre	<i>a-b-c</i>	169,49	188,30	181,48	188,49	191,29
2) Test de résistance sur les recettes						
Plafond des ressources propres (1,4 % + 0,6 % RNB)	<i>a</i>	326,85	342,00	356,97	371,81	386,25
Ressources propres pour financer le budget (hors NGEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Ressources propres pour financer NGEU	<i>c</i>	1,04	2,08	2,68	3,75	4,99
Ressources propres extraordinaires pour couvrir les passifs éventuels non NGEU	<i>d1</i>	4,25	3,33	3,27	4,65	3,58
Ressources propres extraordinaires pour couvrir les passifs éventuels NGEU (remboursements dus de prêts NGEU)	<i>d2</i>	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Marge de manœuvre	<i>a-b-c-d1-d2</i>	168,38	188,28	181,67	187,44	191,46
3) Test de résistance sur les dépenses						
Plafond des ressources propres (1,4 % + 0,6 % RNB)	<i>a</i>	326,85	342,00	356,97	371,81	386,25
Ressources propres pour financer le budget (hors NGEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Ressources propres pour financer NGEU	<i>c</i>	1,04	2,08	2,68	3,75	4,99
Ressources propres supplémentaires (jusqu'aux plafonds du CFP et des instruments spéciaux)**	<i>b*</i>	7,21	17,78	13,92	16,89	15,12
Ressources propres supplémentaires pour NGEU (émissions arrivant à échéance, à l'exclusion des passifs éventuels et des montants budgétisés)	<i>c*</i>	0,00	0,00	0,00	7,85	0,00
Marge de manœuvre	<i>a-(b+b*+c+c*)</i>	165,46	173,86	171,05	167,38	179,96
4) Choc négatif/défavorable combiné						
Plafond des ressources propres (1,4 % + 0,6 % RNB)	<i>a</i>	323,68	338,66	353,48	368,18	382,47
Ressources propres pour financer le budget (hors NGEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Ressources propres pour financer NGEU	<i>c</i>	1,04	2,08	2,68	3,75	4,99
Ressources propres supplémentaires (jusqu'aux plafonds du CFP et des instruments spéciaux)**	<i>b*</i>	7,21	17,78	13,92	16,89	15,12
Ressources propres supplémentaires pour NGEU (émissions arrivant à échéance, à l'exclusion des passifs éventuels et des montants budgétisés)	<i>c*</i>	0,00	0,00	0,00	7,85	0,00
Ressources propres extraordinaires pour couvrir les passifs éventuels non NGEU*	<i>d1</i>	4,25	3,33	3,27	4,65	3,58
Ressources propres extraordinaires pour couvrir les passifs éventuels NGEU	<i>d2</i>	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Marge de manœuvre	<i>a-(b+b*)-(c+c*)-d1-d2</i>	158,00	167,16	164,26	159,06	172,56

<i>Dont – plafond permanent des ressources propres</i>		2023	2024	2025	2026	2027
Scénario de référence						
Plafond des ressources propres 1,4 % du RNB	<i>a</i>	228,8 0	239,4 0	249,8 8	260,2 7	270,3 8
Ressources propres pour financer le budget (hors NGEU)	<i>b</i>	153,1 5	148,2 8	169,3 2	175,9 4	186,1 9
Marge de manœuvre	<i>a-b</i>	75,64	91,12	80,56	84,33	84,18
Tests de résistance						
1) Test de résistance sur l'économie						
Plafond des ressources propres 1,4 % du RNB	<i>a</i>	226,5 7	237,0 6	247,4 4	257,7 3	267,7 3
Ressources propres pour financer le budget (hors NGEU)	<i>b</i>	153,1 5	148,2 8	169,3 2	175,9 4	186,1 9
Marge de manœuvre	<i>a-b</i>	73,42	88,78	78,12	81,78	81,54
2) Test de résistance sur les recettes						
Plafond des ressources propres 1,4 % du RNB	<i>a</i>	228,8 0	239,4 0	249,8 8	260,2 7	270,3 8
Ressources propres pour financer le budget (hors NGEU)	<i>b</i>	153,1 5	148,2 8	169,3 2	175,9 4	186,1 9
Ressources propres extraordinaires pour couvrir les passifs éventuels*	<i>c</i>	4,25	3,33	3,27	4,65	3,58
Marge de manœuvre	<i>a-b-c</i>	71,39	87,78	77,29	79,68	80,60
3) Test de résistance sur les dépenses						
Plafond des ressources propres 1,4 % du RNB	<i>a</i>	228,8 0	239,4 0	249,8 8	260,2 7	270,3 8
Ressources propres pour financer le budget (hors NGEU)	<i>b</i>	153,1 5	148,2 8	169,3 2	175,9 4	186,1 9
Ressources propres supplémentaires (jusqu'aux plafonds du CFP et des instruments spéciaux)**	<i>b*</i>	7,21	17,78	13,92	16,89	15,12
Marge de manœuvre	<i>a-(b+b*)</i>	68,44	73,34	66,64	67,44	69,07
4) Choc négatif/défavorable combiné						
Plafond des ressources propres 1,4 % du RNB	<i>a</i>	226,5 7	237,0 6	247,4 4	257,7 3	267,7 3
Ressources propres pour financer le budget (scénario de référence)	<i>b</i>	153,1 5	148,2 8	169,3 2	175,9 4	186,1 9
Ressources propres supplémentaires (jusqu'aux plafonds du CFP et des instruments spéciaux)**	<i>b*</i>	7,21	17,78	13,92	16,89	15,12
Ressources propres extraordinaires pour couvrir les passifs éventuels*	<i>c</i>	4,25	3,33	3,27	4,65	3,58
Marge de manœuvre	<i>a-(b+b*)-c</i>	61,96	67,67	60,93	60,24	62,84

* L'évaluation du risque liée à l'instrument SURE tient compte de la contre-garantie spécifique fournie par tous les États membres à concurrence de 25 % du montant maximal de l'assistance financière. En pratique, tous les paiements annuels relatifs aux prêts SURE peuvent être exclus du risque annuel pour les exercices de la période examinée, puisque les montants arrivant à échéance sont entièrement couverts par les garanties des États membres.

** Les dépenses sont projetées au maximum théorique pour: 1) le plafond des paiements du CFP pour la période 2023-2027⁴⁴, 2) les ajustements futurs jusqu'à leur maximum potentiel au cours de tout exercice donné⁴⁵, et 3) les plafonds annuels des instruments spéciaux thématiques (Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, réserve de solidarité et d'aide d'urgence, réserve d'ajustement au Brexit) et de l'instrument de flexibilité.

⁴⁴ Comme établi dans l'ajustement technique le plus récent du CFP [COM(2022) 266 final du 7.6.2022].

⁴⁵ En ce qui concerne le mécanisme de l'article 5 et de l'article 11, paragraphe 1, point b, du règlement CFP (jusqu'aux plafonds fixés à l'article 11, paragraphe 3, du même règlement et en ne tenant compte que des éventuels ajustements à la hausse).