COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.10.2019
COM(2019) 484 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les garanties couvertes par le budget général
Situation au 31 décembre 2018

{SWD(2019) 379 final}

Table des matières

1. Introduction 3

2. Opérations garanties par le budget de l'Union et mécanismes de crise de la zone euro non couverts par le budget de l'Union 4

2.1 Prêts à finalité macroéconomique accordés par l'Union européenne 4

2.2 Prêts à finalité microéconomique 4

2.3 Financement par la Banque européenne d'investissement (BEI) d'opérations dans des pays tiers («financement extérieur de la BEI») couvertes par une garantie de l'Union (mandat de prêt extérieur) 4

2.4 Financement par la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement (FEI) d'opérations dans les États membres couvertes par une garantie de l'Union - Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) .. 6

2.5 Mécanismes de gestion des crises non couverts par le budget de l'Union 7

3. Évolution des opérations garanties 8

3.1 Opérations gérées directement par la Commission 9

3.1.1. Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) 10

3.1.2. Mécanisme de soutien des balances des paiements 11

3.1.3. Prêts d'assistance macrofinancière 12

3.1.4. Prêts Euratom 13

3.2 Évolution des opérations de financement extérieures de la BEI 13

4. Risques couverts par le budget de l'Union 14

4.1 Définition du risque 14

4.2 Ventilation du risque total 14

4.3 Risque annuel couvert par le budget de l'Union 14

4.3.1. Exposition vis-à-vis des États membres 15

4.3.2. Exposition de pays tiers 16

5. Activation et paiement des garanties 17

5.1 Service de la dette non couvert par le fonds de garantie relatif aux actions extérieures (prêts Euratom aux États membres, MESF et balance des paiements) 17

5.1.1. Intervention de la trésorerie 18

5.1.2. Paiements au titre du budget de l'Union 18

5.2 Appels au Fonds de garantie relatif aux actions extérieures et recouvrements (MPE, AMF et prêts Euratom aux pays tiers) 18

5.3 Évolution du Fonds 20

6. Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) 21

7. Fonds européen pour le développement durable (FEDD)..... 24

7.1 À propos de la garantie FEDD 24

7.2 Le fonds de garantie FEDD..... 25

1. INTRODUCTION

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

Le présent rapport est communiqué conformément à l'article 149 du précédent règlement financier[1], qui s'appliquait encore pendant une partie de l'année 2018. Ce rapport sur les garanties budgétaires de l'Union et les risques correspondants est donc communiqué pour la dernière fois. Il sera remplacé par le dispositif de communication prévu dans le nouveau règlement financier.

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

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

---

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

2 Règlement (CE, Euratom) nº 2728/94 du Conseil du 31 octobre 1994 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (JO L 293 du 12.11.1994, p. 1), et ultérieurement modifié par le règlement (CE, Euratom) nº 480/2009 du Conseil (JO L 145 du 10.6.2009, p. 10) et le règlement (UE) 2018/409 (JO L 76 du 19.3.2018, p. 1), ci-après le «règlement instituant le Fonds de garantie».

3 Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) nº 1291/2013 et (UE) nº 1316/2013 — le Fonds européen pour les investissements stratégiques (ci-après le «règlement EFSI»), JO L 169 du 1.7.2015, p. 1. Le règlement EFSI a été modifié par le règlement (UE) 2017/2396 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 en vue de prolonger la durée d'existence du Fonds européen pour les investissements stratégiques et d'introduire des améliorations techniques concernant ce Fonds et la plateforme européenne de conseil en investissement (ci-après le «règlement modificatif EFSI 2.0»), JO L 345 du 27.12.2017, p. 34. Le règlement modificatif EFSI 2.0 a notamment relevé le montant de la garantie de l'Union et ajusté le taux cible. L'accord sur la gestion de l'EFSI et sur l'octroi de la garantie de l'Union (ci-après l'«accord EFSI») a été signé par la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement («BEI») le 22 juillet 2015 et modifié et reformulé le 21 juillet 2016, le 21 novembre 2017, le 9 mars 2018 et en décembre 2018.

2. OPÉRATIONS GARANTIES PAR LE BUDGET DE L'UNION ET MÉCANISMES DE CRISE DE LA ZONE EURO NON COUVERTS PAR LE BUDGET DE L'UNION

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

2.1 Prêts à finalité macroéconomique accordés par l'Union européenne

Au nombre de ces prêts figurent 1) les prêts d'assistance macrofinancière[4] (AMF) aux pays tiers, 2) les prêts de soutien des balances des paiements[5], qui visent à aider les États membres hors zone euro confrontés à des difficultés dans leur balance des paiements, et 3) les prêts au titre du mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)[6], qui visent à aider tous les États membres connaissant de graves perturbations économiques ou financières ou une menace sérieuse de telles perturbations du fait d'événements exceptionnels échappant à leur contrôle. Ces prêts sont accordés en conjonction avec un concours financier du Fonds monétaire international (FMI).

2.2 Prêts à finalité microéconomique

Cette rubrique couvre les prêts Euratom[7]. Le mécanisme de prêt Euratom peut être utilisé aux fins suivantes:

- *[dans les États membres]:* investissements dans des centrales nucléaires et des installations industrielles entrant dans le cycle du combustible nucléaire[8] et

- *[dans certains pays non membres]:* investissements destinés à améliorer la sûreté et l'efficacité des centrales nucléaires existantes ou en cours de construction, ainsi que projets de déclassement[9].

2.3 Financement par la Banque européenne d'investissement (BEI) d'opérations dans des pays tiers («financement extérieur de la BEI») couvertes par une garantie de l'Union[10] (mandat de prêt extérieur)

Au titre du mandat de prêt extérieur (MPE), l'Union apporte sa garantie budgétaire pour permettre à la BEI de renforcer son activité de prêt à l'appui des politiques de l'Union hors du

---

4 L'AMF peut aussi prendre la forme de dons à un pays tiers (non couvert par le présent rapport). Les bases juridiques figurent à l'annexe du tableau A2B du document de travail.

5 Règlement (CE) nº 332/2002 du Conseil du 18 février 2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres (JO L 53 du 23.2.2002, p. 1).

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

7 Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), tel que modifié et complété.

8 Pour les États membres: 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.

9 Pour certains pays tiers: décision 94/179/Euratom du Conseil du 21 mars 1994 (JO L 84 du 29.3.1994) 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.

10 Décision nº 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union (JO L 135 du 8.5.2014, p. 1).

territoire de cette dernière. Le MPE soutient les activités de la BEI dans les pays en phase de pré-adhésion, dans les pays du voisinage oriental et méridional ainsi qu'en Asie, en Amérique latine et en Afrique du Sud. Au titre du mandat actuel (2014-2020), le budget de l'Union garantit les opérations de la BEI à hauteur de 32,3 milliards d'EUR. Le 14 mars 2018, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, dans le contexte de l'examen à mi-parcours du MPE, la décision (UE) 2018/412 modifiant la décision nº 466/2014/UE, qui augmente considérablement, de 27 milliards d'EUR à 32,3 milliards d'EUR, le plafond maximal du mandat actuel. Cet examen ajoute comme nouvel objectif la résilience économique à long terme des réfugiés, des migrants, des communautés d'accueil et de transit et des communautés d'origine en tant que réponse stratégique visant à remédier aux causes profondes de la migration.

La garantie que l'Union octroie à la BEI couvre les risques de nature souveraine ou politique liés aux opérations de financement qu'elle mène en dehors de l'Union pour soutenir les objectifs de politique extérieure de cette dernière. En outre, la BEI finance à ses propres risques des opérations d'investissement hors Union et des activités relevant de mandats spécifiques, par exemple dans les pays ACP[11].

Afin de soutenir l'action extérieure de l'Union, et pour permettre à la BEI de financer des investissements en dehors de l'Union sans compromettre sa qualité de crédit, la plupart de ses opérations hors UE bénéficient d'une garantie budgétaire de l'Union.

Fonds de garantie relatif aux actions extérieures[12]

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

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

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

- pour créer un instrument de discipline budgétaire en établissant un cadre financier pour le développement d'une politique européenne de garantie des prêts de l'Union et de la BEI à des pays tiers[13].

---

11 L'accord de partenariat ACP-UE, signé à Cotonou le 23 juin 2000, a été conclu pour une période de 20 ans (2000-2020). Il s'agit de l'accord de partenariat le plus complet jamais conclu entre l'Union et des pays en développement. Il n'est pas financé par le budget de l'Union.

12 Règlement (CE, Euratom) nº 480/2009 du Conseil instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures) (JO L 145 du 10.6.2009, p. 10) tel que modifié par le règlement (UE) 2018/409 (JO L 76 du 19.3.2018, p. 1).

13 Bien que les risques extérieurs soient couverts in fine par le budget de l'Union, le Fonds fait office d'instrument de protection du budget de l'Union contre le risque de défaut de paiement. Le tout dernier rapport annuel (2018) sur le Fonds et sa gestion [COM(2019) 363 final] et le document de travail des services de la Commission [SWD(2019) 314 final], approuvés le 5 août 2019, sont consultables sur http://eur-lex.europa.eu/homepage.html.

Si un pays tiers devient un État membre, les prêts dont il fait l'objet ne sont plus couverts par le Fonds et le risque est alors directement supporté par le budget de l'Union. Le Fonds est alimenté par le budget de l'Union, 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 %[14]. Si les ressources du Fonds sont insuffisantes, le budget de l'Union fournira les fonds nécessaires. Les actifs du Fonds sont gérés par la BEI.

2.4 Financement par la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement (FEI) d'opérations dans les États membres couvertes par une garantie de l'Union - Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)

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

La garantie de l'Union[15] couvre les opérations de financement et d'investissement signées par la BEI au titre de la partie principale du volet «Infrastructures et innovation» et par le FEI au titre du volet «PME» et du sous-volet du volet «Infrastructures et innovation» consacré à des opérations d'investissement à destination des PME et des entreprises de taille intermédiaire. Une partie des opérations de l'EFSI est couverte par cette garantie, tandis qu'une autre est réalisée par le Groupe BEI à ses propres risques[16].

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

Fonds de garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques[17]

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

Le fonds de garantie doit être maintenu à un certain pourcentage[18] (le «montant cible») des obligations totales au titre de la garantie de l'Union, actuellement fixé à 35 %. Ce coussin de liquidités vise ainsi à fournir une marge de sécurité adéquate pour éviter d'exposer le budget de l'Union à des appels de garantie soudains, qui pourraient nécessiter des coupes dans les

---

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

15 Le montant de la garantie de l'Union a été porté de 16 milliards d'EUR à 26 milliards d'EUR par le règlement modificatif EFSI 2.0.

16 Le montant de la garantie du Groupe BEI a été porté de 5 milliards d'EUR à 7,5 milliards d'EUR par le règlement modificatif EFSI 2.0.

17 Pour de plus amples informations sur la gestion du fonds de garantie de l'EFSI, voir le document COM(2019) 244 final du 28.5.2019.

18 Le montant cible était initialement fixé, par l'article 12, paragraphe 5, du règlement EFSI, à 50 % du total des obligations au titre de la garantie de l'Union. Depuis l'entrée en vigueur du règlement EFSI 2.0, ce montant cible est fixé à 35 %.

dépenses ou un aménagement du budget. Il contribue donc à la prévisibilité du cadre budgétaire.

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

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

La BEI et le FEI sont chargés d'évaluer et de surveiller les risques de chaque opération couverte par la garantie de l'Union. Sur la base de ces informations et d'hypothèses cohérentes et prudentes concernant l'activité future, la Commission veille au caractère adéquat du montant cible et du niveau du fonds de garantie. Conformément à l'article 16, paragraphe 3, du règlement EFSI, la BEI et le FEI ont présenté un rapport à la Commission et à la Cour des comptes européenne en mars 2019.

Conformément à l'article 16, paragraphe 2, du règlement EFSI, le rapport annuel de la BEI au Parlement européen et au Conseil contient des informations spécifiques sur le risque total lié aux opérations de financement et d'investissement réalisées au titre de l'EFSI et sur les appels à la garantie de l'Union.

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

Plusieurs autres mécanismes ont été créés en réaction à la crise, mais ils ***ne présentent pas*** de risque pour le budget de l'Union. Ils ne sont cités ci-après que dans un souci d'exhaustivité:

- *le mécanisme de prêt à la Grèce*[19], qui est financé au moyen de prêts bilatéraux accordés à la Grèce par les autres États membres de la zone euro et administrés de manière centralisée par la Commission;

- *le Fonds européen de stabilité financière (FESF)*[20], qui a été créé à titre temporaire par les États membres de la zone euro en juin 2010 pour fournir une aide financière aux États membres de la zone euro dans le cadre d'un programme d'ajustement macroéconomique. Le traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES), de nature permanente, est entré en vigueur le 27 septembre 2012. Depuis le 1er juillet 2013, le FESF poursuit ses programmes existants d'aide à la Grèce (conjointement avec le FMI et plusieurs États membres), ainsi que d'aide à l'Irlande et au Portugal (avec le FMI, plusieurs États membres et le MESF/UE)[21], mais ne s'engage plus dans de nouveaux programmes de financement ou de nouvelles conventions de prêt;

- *le Mécanisme européen de stabilité (MES)*[22], qui est un élément important de la stratégie globale de l'Union destiné à préserver la stabilité financière de la zone euro en apportant une assistance financière aux États membres de celle-ci qui connaissent ou risquent de connaître des difficultés de financement. Le MES est une organisation intergouvernementale de droit international public, établie à Luxembourg, dont la capacité de prêt effective s'élève à 500 milliards d'EUR.

---

19 À propos de ce mécanisme: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance_fr

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

21 Les prêts octroyés au titre du MESF/UE sont garantis par le budget de l'Union.

22 À propos du MES: http://esm.europa.eu.

3. ÉVOLUTION DES OPÉRATIONS GARANTIES

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

Tableau 1: Montant total de l'encours couvert par le budget de l'Union au 31 décembre 2018 (en millions d'EUR)

	Encours en capital	Intérêts échus	Total	%
États membres*				
Euratom	152,9	0,5	153,4	0,2 %
Balances des paiements	1 700,0	33,9	1 733,9	2,1 %
BEI	1 141,0	9,0	1 150,0	1,4 %
MESF	46 800,0	600,0	47 400,0	57,5 %
Sous-total États membres**	49 793,9	643,3	50 437,2	61,2 %
Pays tiers***				
AMF	4 360,7	26,8	4 387,6	5,3 %
Euratom	100,0	0,5	100,5	0,1 %
BEI******	27 395,2	147,6	27 542,8	33,4 %
Sous-total pays tiers	31 855,9	174,9	32 030,9	38,8 %
Total	81 649,9	818,2	82 468,1	100 %

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

** Ces chiffres ne tiennent pas compte des opérations de l'EFSI, pour lesquelles 15,8 milliards d'EUR avaient été décaissés à la date de clôture du présent rapport.

*** Le risque couvert par le Fonds est limité à 18 milliards d'EUR en raison des limitations des garanties accordées à la BEI au titre de chaque mandat de prêt extérieur (MPE) (voir la section 2.1.3 - Garanties accordées à la BEI du document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport).

**** Cette rubrique couvre aussi les prêts transférés à l'Union par subrogation à la suite des défauts de la Syrie et d'Enfidha (Tunisie) sur des prêts de la BEI (montant: (502,02 millions d'EUR, incluant l'encours en principal, les intérêts échus et les pénalités). Ces prêts ont été entièrement dépréciés dans les états financiers 2015, 2016, 2017 et 2018 de l'Union.

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

3.1 Opérations gérées directement par la Commission

Un soutien financier sous forme de prêts bilatéraux financés sur les marchés des capitaux et garantis par le budget de l'Union est fourni par la Commission à des pays tiers et à des États membres au titre de divers actes juridiques du Conseil ou du Conseil et du Parlement européen, selon les objectifs poursuivis. La Commission et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assistée par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), veillent à ce que le soutien financier accordé aux pays tiers concorde avec les objectifs généraux de la politique d'action extérieure de l'Union.

Aussi, pour financer les activités de prêt décidées par le Conseil, la Commission est habilitée à emprunter des fonds sur les marchés des capitaux pour le compte de l'Union européenne et de l'Euratom. Chaque prêt est adossé à un emprunt (opérations back-to-back), de sorte que le budget de l'Union n'est soumis à aucun risque de taux d'intérêt ou de change. L'encours des emprunts correspond à l'encours des prêts.

Tableau 1b Opérations de l'Union en 2018 (en millions d'EUR)

Instrument	Bénéficiaire (tranche de versement)	Date de décaissement	Échéance	Montant	Totaux par programme
MESF	Irlande - 2e prolongation	6/2/2018	4/4/2025	2 400	4 500
		6/3/2018	4/4/2033	1 000	
	Irlande - 3e prolongation	29/6/2018	4/4/2033	500	
	Portugal - 2e prolongation	29/6/2018	4/4/2033	600	
Euratom	Energoatom (Ukraine) - 2e versement	6/7/2018	6/7/2028	50	50
AMF	Géorgie AMF II - 1er versement	11/12/2018	4/4/2033	15	515
	Ukraine AMF IV - 1er versement	11/12/2018	4/4/2033	500	
				Total	**5 065**

Tableau 2: Nouvelles opérations d'emprunt et de prêt (garanties par le budget de l'Union) prévues pour 2019 et 2020 (en millions d'EUR)

Instrument	2019	2020
A. Opérations d'emprunt et de prêt de l'Union et d'Euratom avec garantie budgétaire de l'Union		
1. Prêts d'assistance macrofinancière (AMF) de l'Union en faveur de pays tiers		
Opérations décidées ou programmées:		
Géorgie II	20	
Jordanie II	100	
Moldavie	20	40
Tunisie II	150	150
Ukraine IV	500	
Sous-total AMF	**790**	**190**
2. Prêts Euratom	**100**	**100**
3. Balance des paiements	**0**	**0**
4. Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)	0	0
Sous-total A	**890**	**290**
B. Prêts de la Banque européenne d'investissement avec garantie budgétaire de l'Union		
1. Pays en phase de préadhésion	1 200	1 490
2. Pays de voisinage et de partenariat	2 523	2 749
3. Asie et Amérique latine	559	623
4. République d'Afrique du Sud	78	79
Sous-total B	**4 359**	**4 940**
Total général	**5 249**	**5 230**

3.1.1. Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)

Dans ses conclusions des 9 et 10 mai 2010, le Conseil Ecofin prévoyait de doter le mécanisme d'une enveloppe de 60 milliards d'EUR[23]. Les États membres de la zone euro étaient en outre prêts à compléter ces ressources si nécessaire. L'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) nº 407/2010 du Conseil[24] limite l'encours en principal des prêts ou des lignes de crédit pouvant être accordés aux États membres à la marge en crédits de paiement disponible sous le plafond des ressources propres.

Comme suite aux décisions du Conseil d'accorder une assistance financière de l'Union à l'Irlande[25] (22,5 milliards d'EUR au maximum) et au Portugal[26] (26 milliards d'EUR au maximum), les décaissements ont atteint 22,5 milliards d'EUR pour l'Irlande et 24,3 milliards d'EUR pour le Portugal (les 1,7 milliard d'EUR restants n'ayant pas été réclamés par le gouvernement portugais). Le MESF dispose donc encore d'une capacité d'aide de 13,2 milliards d'EUR en cas de nécessité.

---

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

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

25 Décision d'exécution 2011/77/UE du Conseil du 7 décembre 2010 sur l'octroi d'une assistance financière de l'Union à l'Irlande (JO L 30 du 4.2.2011, p. 348).

26 Décision d'exécution 2011/344/UE du Conseil du 30 mai 2011 sur l'octroi d'une assistance financière de l'Union au Portugal (JO L 159 du 17.6.2011, p. 88); voir aussi le rectificatif (JO L 178 du 10.7.2012, p. 15).

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

Évolution de la situation au cours de l'année 2018

Irlande

Une demande de l'Irlande visant à prolonger son prêt MESF d'un montant de 3,4 milliards d'EUR, décaissé en mars 2011 et arrivant à échéance le 4 avril 2018, a été reçue le 27 novembre 2017. Ce prêt a été refinancé au cours du premier trimestre 2018 au moyen de deux transactions qui ont pour échéance, l'une avril 2025 (2,4 milliards d'EUR) et l'autre, avril 2033 (1 milliard d'EUR).

Par ailleurs, une autre demande de l'Irlande visant à prolonger son prêt MESF d'un montant de 500 millions d'EUR, versé en octobre 2011 avec une échéance fixée au 4 octobre 2018, a été reçue au deuxième trimestre 2018. Ce prêt a été refinancé en juin 2018 en prolongeant l'obligation existante jusqu'à avril 2033 (500 millions d'EUR).

Du fait des prolongations de 7 ans (2,4 milliards d'EUR) et de 15 ans (1,5 milliard d'EUR) accordées aux premier et deuxième trimestres 2018, la durée moyenne pondérée de l'échéance des prêts du MESF à l'Irlande atteint désormais 17,1 ans.

Portugal

Une demande du Portugal visant à prolonger son prêt MESF d'un montant de 600 millions d'EUR, décaissé en octobre 2011 et arrivant à échéance le 4 octobre 2018, a été reçue au deuxième trimestre 2018. Ce prêt a été refinancé en juin 2018 en prolongeant l'obligation existante jusqu'à avril 2033 (600 millions d'EUR).

Du fait de la prolongation de 15 ans (600 millions d'EUR) accordée au deuxième trimestre 2018, la durée moyenne pondérée de l'échéance des prêts du MESF au Portugal atteint désormais 15,3 ans.

3.1.2. Mécanisme de soutien des balances des paiements

L'UE a réactivé son mécanisme de soutien financier de moyen terme à la balance des paiements fin 2008, au profit de la Hongrie, et plus tard au profit de la Lettonie et de la Roumanie, afin d'aider ces pays à regagner la confiance des marchés; ce soutien s'est traduit par un engagement total de 14,6 milliards d'EUR, dont 13,4 milliards d'EUR ont été décaissés.

Évolution de la situation au cours de l'année 2018

La Roumanie a remboursé deux tranches de son prêt en avril 2018 (1,2 milliard d'EUR) et octobre 2018 (150 millions d'EUR). L'encours des prêts de soutien aux balances des paiements a donc diminué en 2018, passant de 3,05 milliards d'EUR à 1,7 milliard d'EUR.

Au 31 décembre 2018, sur une enveloppe globale de 50 milliards d'EUR, le mécanisme de soutien des balances des paiements disposait encore d'une capacité d'aide de 48,3 milliards d'EUR en cas de nécessité.

3.1.3. Prêts d'assistance macrofinancière

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

Évolution de la situation au cours de l'année 2018

Géorgie

Le 18 avril 2018, le Parlement européen et le Conseil ont décidé d'accorder une nouvelle AMF d'un montant maximal de 45 millions d'EUR à la Géorgie (AMF II), composée d'un don de 10 millions d'EUR et d'un prêt de 35 millions d'EUR[27].

La première tranche de 15 millions d'EUR (sur les 35 millions d'EUR prévus par la décision) du deuxième programme à destination de la Géorgie (AMF II) a été décaissée en décembre 2018.

Ukraine

Le 4 juillet 2018, le Parlement européen et le Conseil ont décidé d'accorder une nouvelle AMF d'un montant maximal de 1 milliard d'EUR à l'Ukraine (AMF IV), composée de deux tranches de 500 millions d'EUR chacune, en vue de soutenir la stabilisation économique et l'important programme de réforme de ce pays[28].

La première tranche de 500 millions d'EUR du quatrième programme à destination de l'Ukraine (AMF IV) a été décaissée en décembre 2018.

République de Moldavie

Le 13 septembre 2017, le Parlement européen et le Conseil ont décidé d'accorder une nouvelle assistance macrofinancière à la République de Moldavie pour un montant total de 100 millions d'EUR (un maximum de 60 millions d'EUR sous forme de prêts et de 40 millions d'EUR sous forme de dons)[29].

Cette opération est actuellement suspendue en raison du non-respect des conditions politiques préalables.

Informations supplémentaires

En ce qui concerne les remboursements effectués par les pays bénéficiaires, leur montant s'élève à 55,73 millions d'EUR: Albanie (1,8 million d'EUR), Bosnie-Herzégovine (4 millions d'EUR), Macédoine du Nord (5,6 millions d'EUR), Monténégro (1,10 million d'EUR) et Serbie (43,23 millions d'EUR).

---

27 Décision (UE) 2018/598 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 accordant une nouvelle assistance macrofinancière à la Géorgie (JO L 103 du 23.4.2018, p. 8).

28 Décision (UE) 2018/947 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 accordant une nouvelle assistance macrofinancière à l'Ukraine (JO L 171 du 6.7.2018, p. 11).

29 Décision (UE) 2017/1565 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2017 accordant une assistance macrofinancière à la République de Moldavie (JO L 242 du 20.9.2017, p. 14).

L'encours des prêts AMF a augmenté, passant de 3,9 milliards d'EUR à 4,4 milliards d'EUR entre le 31 décembre 2017 et le 31 décembre 2018. Les prêts accordés à l'Ukraine en représentent 76 %.

3.1.4. Prêts Euratom

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

Ukraine

Un prêt de 300 millions d'EUR à l'Ukraine destiné à l'amélioration de la sûreté des installations nucléaires existantes a été octroyé par la décision de la Commission du 24 juin 2013[30]. Le prêt est consenti en étroite collaboration avec la BERD, qui fournit en parallèle un autre prêt de 300 millions d'EUR.

Ces prêts bénéficient de garanties publiques qui couvrent l'intégralité de l'encours en fin d'année. La première tranche Euratom, d'un montant de 50 millions d'EUR, a été versée en mai 2017, et la seconde, de 50 millions d'EUR également, en juin 2018,

Bulgarie et Roumanie

Un prêt de 212,5 millions d'EUR a été accordé à la Bulgarie sous la forme d'un mécanisme multidevises en vue de la modernisation de la centrale nucléaire de Kozloduy (unités 5 et 6). L'accord de prêt conclu entre la Communauté européenne de l'énergie atomique et AEZ «Kozloduy» EAD a été signé le 29 mai 2000. Au 31 décembre 2018, le montant de l'encours s'élevait à 33,8 millions d'EUR.

Un prêt de 223,5 millions d'EUR a été accordé à la Roumanie sous la forme d'un mécanisme multidevises en vue de l'achèvement de l'unité 2 de la centrale nucléaire de Cernavoda. L'accord de prêt conclu entre la Communauté européenne de l'énergie atomique et Societatea Națională Nuclearelectrica S.A. a été signé le 11 juin 2004. Au 31 décembre 2018, le montant de l'encours s'élevait à 119,1 millions d'EUR.

Depuis le 1er janvier 2007, date à laquelle la Bulgarie et la Roumanie sont devenues des États membres, le risque lié à ces opérations est directement couvert par le budget de l'Union, et non plus par le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures.

3.2 Évolution des opérations de financement extérieures de la BEI

Évolution de la situation au cours de l'année 2018

Au titre du mandat de prêt extérieur de la BEI couvrant la période 2014-2020, le montant total de prêts signés au 31 décembre 2018 atteignait 17,64 milliards d'EUR, dont seulement 5,77 milliards d'EUR déjà décaissés, soit un encours de 5,41 milliards d'EUR (voir le tableau A3 du document de travail). Pour de plus amples informations sur les pays couverts par les mandats de la BEI, voir les tableaux A1, A3 et A4 du document de travail.

[30] C(2013) 3496.

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

Les défauts de paiement (prêts et intérêts) de l'État syrien se sont poursuivis en 2018. La BEI a fait appel au Fonds pour couvrir ces défauts (voir le point 5.2 ci-après).

Le tableau 1 indique l'encours au 31 décembre 2018 pour chacun des mécanismes visés dans la présente section.

4. RISQUES COUVERTS PAR LE BUDGET DE L'UNION

4.1 Définition du risque

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

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

– le «risque total couvert» repose sur le montant total de l'encours en principal des opérations concernées à une date donnée, intérêts échus compris[31];

– l'approche budgétaire correspondant au «risque annuel supporté par le budget de l'Union» se fonde sur le calcul du montant annuel maximal échu que l'Union européenne devrait payer au cours d'un exercice en cas de défaut sur tous les remboursements de prêts garantis[32].

4.2 Ventilation du risque total

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

La ventilation des risques s'est par conséquent modifiée. Au 31 décembre 2018, 61,2 % de l'encours total[33] concernait des opérations d'emprunt liées à des prêts en faveur d'États membres, qui sont directement couverts par le budget de l'Union (contre 45 % au 31 décembre 2010).

4.3 Risque annuel couvert par le budget de l'Union

En ce qui concerne l'encours de prêts au 31 décembre 2018 (voir le tableau 1 ci-dessus), le montant maximal que l'Union européenne pourrait avoir à payer en 2019 (directement ou via le Fonds) – *dans l'hypothèse* d'un défaut sur *tous* les prêts garantis – s'élève à 6 337 millions

[31] Voir le tableau 1 du présent rapport.

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

[33] Voir le tableau 1.

d’EUR. Ce montant correspond aux remboursements en principal et en intérêts sur les prêts garantis arrivant à échéance en 2019, en supposant que les prêts en défaut de paiement ne soient pas exigibles par anticipation (pour plus de détails, se reporter au tableau A4 du document de travail).

4.3.1. Exposition vis-à-vis des États membres

En 2019, l’Union supportera un risque annuel lié aux opérations conclues avec des États membres de 2 953,1 millions d’EUR au maximum (46,6 % du risque annuel total). Ce risque concerne:

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

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

c) les prêts octroyés au titre du MESF.

Tableau 2: Classement des États membres en fonction du risque annuel supporté par le budget de l'Union en 2019 (en millions d'EUR)

Classement	Pays	Prêts	Risque annuel max.	Pourcentage de risque par rapport au risque annuel pour l'ensemble des États membres	Pourcentage de risque par rapport au risque annuel total en 2019 (États membres et pays tiers)
1	Roumanie	a) + b)	1 188,58	40,2 %	18,8 %
2	Portugal	c)	584,84	19,8 %	9,2 %
3	Lettonie	a) + b)	524,04	17,7 %	8,3 %
4	Irlande	c)	518,98	17,6 %	8,2 %
5	Bulgarie	a)	54,85	1,9 %	0,9 %
6	Croatie	a)	34,11	1,2 %	0,5 %
7	Pologne	a)	18,90	0,6 %	0,3 %
8	Slovaquie	a)	13,40	0,5 %	0,2 %
9	Tchéquie	a)	12,62	0,4 %	0,2 %
10	Lituanie	a)	2,74	0,1 %	0,0 %
Total			2 953,1	100,0 %	46,6 %

4.3.2. Exposition de pays tiers

En 2019, le Fonds supportera un risque annuel lié à l'exposition aux pays tiers de 3 383,8 millions d'EUR au maximum (53,4 % du risque annuel total). Les risques liés aux pays tiers concernent des prêts de la BEI ainsi que des prêts AMF et Euratom (des détails sont fournis dans le tableau A2 ter du document de travail). Le Fonds couvre des prêts garantis octroyés à des pays tiers avec des échéances allant jusqu'en 2042.

Les dix pays tiers (sur 46) présentant l'encours le plus important sont classés ci-dessous en fonction des remboursements prévus pour 2019. Ils représentent 84,7 % (2 864,50 millions d'EUR) du risque annuel supporté par le Fonds vis-à-vis de pays tiers pour 2019. La situation économique de ces pays est analysée et commentée au point 3 du document de travail. Le tableau consacré à chaque pays indique aussi la qualité de crédit que lui reconnaissent les agences de notation.

Tableau 3: Classement des **10 pays tiers** représentant le risque le plus important pour le budget de l'Union en 2019 (en millions d'EUR)

Classement	Pays	Risque annuel max.	Pourcentage de risque par rapport au risque annuel pour l'ensemble des pays tiers	Pourcentage de risque par rapport au risque annuel total en 2019 (États membres et pays tiers)
1	Turquie	977,50	28,9 %	15,4 %
2	Égypte	739,28	21,8 %	11,7 %
3	Tunisie	279,98	8,3 %	4,4 %
4	Maroc	260,06	7,7 %	4,1 %
5	Serbie	187,00	5,5 %	3,0 %
6	Ukraine	161,05	4,8 %	2,5 %
7	Bosnie-Herzégovine	73,41	2,2 %	1,2 %
8	Liban	64,53	1,9 %	1,0 %
9	Afrique du Sud	62,76	1,9 %	1,0 %
10	Panama	58,94	1,7 %	0,9 %
Total (des 10 pays représentant le risque le plus important)		2 864,50	84,7 %	45,2 %

5. ACTIVATION ET PAIEMENT DES GARANTIES

5.1 Service de la dette non couvert par le fonds de garantie relatif aux actions extérieures (prêts Euratom aux États membres, MESF et balance des paiements)

L'article 323 du TFUE dispose que «le Parlement européen, le Conseil et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers». En conséquence, le cadre législatif de l'Union et les procédures en place garantissent que les États membres mettent obligatoirement à disposition du budget de l'Union les moyens financiers nécessaires pour que l'Union remplisse toujours ses obligations juridiques.

L'UE a donc mis en place des couches multiples de mécanismes de sécurité très solides pour garantir qu'elle remboursera toujours ses propres prêteurs intégralement et en temps voulu.

Chacun des principaux mécanismes de sécurité suffirait à garantir à lui seul le versement des remboursements.

5.1.1. Intervention de la trésorerie

Si un débiteur ne rembourse pas à temps le prêt que l'Union européenne lui a consenti, le budget de l'Union assure, à titre provisoire, le service de la dette aux échéances prévues. La Commission puise dans sa trésorerie pour éviter les retards et les coûts y afférents dans le service des emprunts[34].

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

5.1.2. Paiements au titre du budget de l'Union

En cas de défaillance d'un État membre[35] et si les ressources propres de l'Union sont insuffisantes, la Commission peut utiliser les ressources disponibles du budget de l'Union et privilégier le remboursement des dettes par rapport à d'autres dépenses non obligatoires. Conformément à l'article 14, paragraphe 4, du règlement nº 609/2014 du Conseil, si cela s'avère insuffisant, la législation de l'Union oblige les États membres à fournir des contributions supplémentaires nécessaires pour rembourser la dette et parvenir à l'équilibre budgétaire, jusqu'à un plafond de 1,20 % du RNB de l'Union. Le cas échéant, cette même législation leur permet de contribuer indépendamment de leur quote-part au budget de l'Union.

Aucun État membre n'ayant fait défaut en 2018, aucun crédit n'a été demandé.

5.2 Appels au Fonds de garantie relatif aux actions extérieures et recouvrements (MPE, AMF et prêts Euratom aux pays tiers)

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

Pour les prêts au titre du MPE, les montants appelés par la BEI sont prélevés sur le compte du Fonds de garantie après autorisation des services de la Commission. Lorsque l'Union effectue un paiement au titre de la garantie de l'Union, elle est subrogée dans les droits et les recours de la BEI[36]. Pour les prêts Euratom et AMF, si le retard de paiement atteint les trois mois

---

[34] Voir l'article 14 du règlement (UE, Euratom) nº 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014 relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie (JO L 168 du 7.6.2014, p. 39).

[35] Voir l'article 14, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) nº 609/2014.

[36] Voir l'article 8, paragraphe 7, de la décision nº 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union (JO L 135 du 8.5.2014, p. 1), modifiée par la décision (UE) 2018/412 du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision nº 466/2014/UE accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union (JO L 76 du 19.3.2018, p. 30).

après la date d'exigibilité, la Commission puise dans le Fonds pour couvrir le défaut de paiement[37] et renflouer sa trésorerie.

Dans le cadre du MPE, les procédures de recouvrement des sommes subrogées sont menées par la BEI au nom de l'Union[38].

Prêts de la BEI en faveur de projets en Syrie

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

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

Année (du prélèvement sur le compte du Fonds de garantie)	Nombre d'appels payés	Montant des échéances dues	Pénalités et intérêts échus[39]	Montant recouvré	Total
2012	2	24,0	0,0	2,1	21,8
2013	8	59,3	1,4	0,0	60,7
2014	8	58,7	1,5	0,0	60,2
2015	8	58,7	1,5	0,0	60,2
2016	12	103,8	2,4	0,0	106,2
2017	13	56,1	0,2	0,0	56,3
2018	12	55,7	0,1	0,0	55,7
Total	63	416,17	7,03	2,1	421,1

Au 31 décembre 2018, l'encours total en principal des prêts garantis en faveur de la Syrie s'élevait à 555 millions d'EUR[40], l'échéance la plus éloignée étant 2030.

37 À l'exception de la Bulgarie et de la Roumanie qui ont bénéficié de prêts Euratom avant de rejoindre l'Union. Les prêts (et garanties de prêts) octroyés à des pays en voie d'adhésion étaient couverts par le Fonds jusqu'à la date d'adhésion. À compter de cette date, les prêts en cours ont cessé d'être des actions extérieures de l'Union et sont de ce fait couverts directement par le budget de l'Union.

38 Pour de plus amples informations sur les procédures de recouvrement, voir également l'accord de recouvrement signé par l'Union et la Banque européenne d'investissement le 3 octobre 2018, qui établit les modalités et procédures régissant le recouvrement des paiements effectués par l'Union au titre des garanties qu'elle a accordées à la BEI contre les pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés en dehors de l'Union européenne.

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

TAV Tunisie S.A. (Aéroport d'Enfidha)

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

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

Les appels au Fonds correspondant au prêt en défaut en faveur de l'aéroport TAV Tunisie S.A. (Enfidha) sont présentés dans le tableau 4b.

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

Année du retrait de la garantie	Nombre d'appels payés	Montant des échéances dues	Pénalités et intérêts échus[32]	Montant recouvré	Total
2016	1	4,63	0,03	0,00	4,65
2017	3	30,16	0,01	0,00	30,17
2018	0	0,0	0,0	0,14	-0,14
Total	4	34,78	0,04	0,14	34,68

Évolution de la situation après le 31 décembre 2018 (jusqu'au 30 juin 2019)

En février et en mars 2019, 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).

5.3 Évolution du Fonds

Conformément au règlement instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (ci-après le «règlement instituant le Fonds de garantie»)[41], le niveau approprié (montant objectif) est fixé à 9 % de l'encours en principal de l'ensemble des engagements découlant de chaque opération, majoré des intérêts échus. Un mécanisme de provisionnement est en place pour garantir que le montant objectif est atteint.

Sur la base de ce mécanisme de provisionnement, le budget de l'Union a versé 137,8 millions d'EUR au Fonds en février 2018, tandis qu'en février 2019, le versement correspondant était de 103,2 millions d'EUR.

---

[40] Cela inclut la somme de 375,39 millions d'EUR (principal) déjà appelée par la BEI jusqu'au 31 décembre 2018.

[41] Règlement (CE, Euratom) nº 480/2009 du Conseil instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures) (JO L 145 du 10.6.2009, p. 10) tel que modifié par le règlement (UE) 2018/409 (JO L 76 du 19.3.2018, p. 1).

Au 31 décembre 2018, les avoirs nets[42] du Fonds se montaient à 2 608,84 millions d'EUR. En conséquence, étant donné que les avoirs nets du Fonds étaient inférieurs au montant objectif[43] (2 848,99 millions d'EUR), le Fonds de garantie sera approvisionné par 240,15 millions d'EUR en 2020.

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

6. FONDS EUROPÉEN POUR LES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES (EFSI)[44]

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

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

La BEI et le FEI sont chargés d'évaluer et de surveiller les risques de chaque opération couverte par la garantie de l'Union. Sur la base de ces informations et d'hypothèses cohérentes et prudentes concernant l'activité future, la Commission veille au caractère adéquat du montant cible et du niveau du fonds de garantie. Conformément à l'article 16, paragraphe 3, du règlement EFSI, la BEI et le FEI ont présenté un rapport à la Commission et à la Cour des comptes européenne en mars 2019.

Conformément à l'article 16, paragraphe 2, du règlement EFSI, le rapport annuel de la BEI au Parlement européen et au Conseil contient des informations spécifiques sur le risque total lié

---

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

43 9 % de 31 655,46 millions d'EUR. Le montant objectif est calculé en appliquant un pourcentage de 9 % de l'encours en principal de l'ensemble des engagements découlant de chaque opération, majoré des intérêts échus (prêts AMF, Euratom et BEI octroyés à des pays tiers) et minoré des prêts subrogés à la fin de l'exercice «n-1».

44 Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) nº 1291/2013 et (UE) nº 1316/2013 — le Fonds européen pour les investissements stratégiques (ci-après le «règlement EFSI»), JO L 169 du 1.7.2015, p. 1. Le règlement EFSI a été modifié par le règlement (UE) 2017/2396 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 en vue de prolonger la durée d'existence du Fonds européen pour les investissements stratégiques et d'introduire des améliorations techniques concernant ce Fonds et la plateforme européenne de conseil en investissement (ci-après le «règlement modificatif EFSI 2.0»). Le règlement modificatif EFSI 2.0 a notamment relevé le montant de la garantie de l'Union et ajusté le taux cible. L'accord sur la gestion de l'EFSI et sur l'octroi de la garantie de l'Union (ci-après l'«accord EFSI») a été signé par la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement («BEI») le 22 juillet 2015, et a été modifié et reformulé le 21 juillet 2016, le 21 novembre 2017, le 9 mars 2018 et en décembre 2018.

aux opérations de financement et d'investissement réalisées au titre de l'EFSI et sur les appels à la garantie de l'Union.

Évolution de la situation au cours de l'année 2018[45]

Au 31 décembre 2018, le montant total des signatures cumulées au titre de l'EFSI s'élevait, pour l'ensemble des 28 États membres, à 53,6 milliards d'EUR: 39,1 milliards d'EUR signés au titre du volet «Infrastructures et innovation» (407 opérations) et 14,5 milliards d'EUR au titre du volet «PME» (470 opérations). Il s'agit d'une augmentation importante par rapport à l'année 2017, au terme de laquelle le montant total des signatures atteignait 37,4 milliards d'EUR.

Au 31 décembre 2018, l'encours total des expositions décaissées, couvertes par la garantie de l'Union, s'élevait à près de 15,8 milliards d'EUR, contre 10,1 milliards d'EUR en 2017.

L'exposition du budget de l'Union à d'éventuels paiements futurs au titre de la garantie de l'Union s'est élevée, en termes d'opérations signées (décaissées et non décaissées), à 19,8 milliards d'EUR.

Au 31 décembre 2018, l'exposition de la garantie de l'Union aux opérations de l'EFSI en cours et décaissées du Groupe BEI se chiffrait à 15,8 milliards d'EUR, par rapport à un engagement juridique net disponible[46] de 25,9 milliards d'EUR garanti par l'Union. La somme de 15,8 milliards d'EUR est comptabilisée comme passif éventuel dans l'annexe des états financiers 2018 de l'Union.

Dans le cadre du volet «Infrastructures et innovations», l'encours des expositions décaissées couvertes par la garantie de l'Union était de 14,8 milliards d'EUR, soit 14,2 milliards d'EUR pour les opérations de prêt et 600 millions d'EUR pour les opérations de fonds propres.

En 2018, les opérations de l'EFSI gérées par la BEI au titre du volet «Infrastructures et innovation» ont généré des recettes nettes de 112,7 millions d'EUR pour l'Union. Sur ce montant, une somme nette de 38,9 millions d'EUR[47] (au 31 décembre 2018) à recouvrer par la Commission auprès de la BEI a été enregistrée dans les états financiers de l'Union pour 2018.

Au 31 décembre 2018, dans le cadre du volet «PME», l'encours total des expositions couvertes par la garantie de l'Union s'élevait à 995 millions d'EUR, soit 880 millions d'EUR pour les opérations de garantie et 115 millions d'EUR pour les opérations de fonds propres.

Pour les opérations de l'EFSI dans le cadre du volet «PME», les coûts supportés par l'Union s'élevaient à 30,3 millions d'EUR en 2018. Sur ce montant, des frais administratifs de 21,9 millions d'EUR supportés par le FEI enregistrés dans les états financiers de l'Union pour 2018 sont payables au FEI à compter du 30 juin 2019.

---

45 Les informations figurant dans cette section sont tirées du rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes sur la gestion du fonds de garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques en 2018 - COM(2019) 244 final du 28.5.2019.

46 Conformément à l'article 11 du règlement modificatif EFSI 2.0, la garantie de l'Union ne doit à aucun moment dépasser 26 milliards d'EUR et ne doit pas dépasser 16 milliards d'EUR avant le 6 juillet 2018. Les appels à la garantie de l'Union et ses utilisations, ainsi que les provisions pour produits de garantie de portefeuille au titre du volet «PME», sont déduits du montant maximal de la garantie de l'Union.

47 Déduction faite des frais de recouvrement de 0,5 million d'EUR dus à la BEI en 2019, en rapport avec une opération défaillante.

Le total de l'actif du fonds de garantie de l'EFSI[48] s'élevait à 5 452 millions d'EUR au 31 décembre 2018. Il se composait du portefeuille d'investissement, réparti comme suit: actifs disponibles à la vente (5 000 millions d'EUR), une vente à terme d'USD avec une valeur actuelle nette positive, classés comme actifs financiers à la juste valeur par le biais de l'excédent ou du déficit (2 millions d'EUR), et trésorerie et équivalents de trésorerie (450 millions d'EUR).

Provisionnement du fonds de garantie de l'EFSI

Un crédit budgétaire total de 2 069 millions d'EUR a été engagé en 2018 pour le provisionnement du fonds de garantie de l'EFSI. Sur ce montant, un crédit budgétaire de 1 905 millions d'EUR a été engagé conformément à la décision C(2018)307 de la Commission. Des crédits d'engagement supplémentaires d'un montant de 105 millions d'EUR ont été mis à disposition au moyen de la ligne budgétaire «Réserves pour les interventions financières». Enfin, un montant de 59 millions d'EUR a été engagé en tant que recettes affectées.

Un montant total de 2 014 millions d'EUR a effectivement été versé au fonds de garantie de l'EFSI au cours de l'année. La plus grande partie de ce montant provenait des crédits de paiement du budget général de l'Union, tandis qu'un montant de 59 millions d'EUR a été recouvré en tant que recettes affectées (53,4 millions d'EUR provenant des recettes de l'EFSI et 5,6 millions d'EUR des recettes du Fonds Marguerite) et un montant de 154,9 millions d'EUR a été transféré en tant que crédits de paiement supplémentaires à la fin de l'exercice budgétaire.

Appels à la garantie de l'Union et utilisation de celle-ci

Au titre de l'article 8.1, point a), de l'accord EFSI, la garantie de l'Union a été mobilisée pour un montant de 97,1 millions d'EUR lié à une opération défaillante au titre du volet «Infrastructures et innovation». Au titre de l'article 11 de l'accord EFSI, la BEI a recouvré initialement le montant de 18,6 millions d'EUR, réduisant le montant à payer à 78,5 millions d'EUR. Le montant payé en réponse à l'appel provenait du compte EFSI (17,7 millions d'EUR) et du fonds de garantie de l'EFSI (60,8 millions d'EUR). Par la suite, un montant de 1,6 million d'EUR a été recouvré. En ce qui concerne cette opération défaillante, la BEI a fait appel à la garantie pour un montant de 1 million d'EUR correspondant aux frais de recouvrement et un autre de 0,6 million d'EUR pour les frais administratifs recouvrables.

En 2018, un montant de 0,6 million d'EUR a été payé à la BEI pour couvrir les coûts de financement[49] et un autre de 10,7 millions d'EUR pour des ajustements de valeur[50].

Pour de plus amples informations sur la gestion du fonds de garantie de l'EFSI, voir la dernière version du rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes sur la gestion du fonds de garantie du Fonds européen pour les investissements

[48] Les états financiers vérifiés du fonds de garantie de l'EFSI sont présentés dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le rapport sur la gestion du fonds de garantie de l'EFSI – SWD (2019) 188.

[49] Voir l'article 8.1, point d), de l'accord EFSI. Ce montant n'inclut pas les 1,6 million d'EUR de frais liés à l'appel mentionné ci-dessus.

[50] Voir l'article 8.1, point b), de l'accord EFSI.

stratégiques[51], ainsi que le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne.

7. FONDS EUROPÉEN POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE (FEDD)

Le 14 septembre 2016, la Commission européenne a proposé un plan d'investissement extérieur (PIE) pour encourager les investissements dans les pays partenaires de l'Union en Afrique et dans la région du voisinage de l'Union, renforcer les partenariats et contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable, en traitant certaines causes profondes des migrations.

Le nouveau Fonds européen pour le développement durable (FEDD) fait partie du plan d'investissement extérieur (PIE), et constitue un mécanisme de financement intégré pour soutenir les investissements des institutions financières publiques et du secteur privé. De par son ouverture à un éventail de partenaires opérationnels, le FEDD a la capacité de mobiliser beaucoup plus d'investissements publics et privés dans les pays cibles qu'il ne serait possible autrement. Il comprend:

- une garantie budgétaire et
- des instruments de financement mixte.

La législation relative au FEDD est entrée en vigueur le 26 septembre 2017. [52]

7.1 À propos de la garantie FEDD

La garantie FEDD sera utilisée pour réduire les risques liés aux investissements dans le développement durable dans les pays partenaires, et contribuera ainsi à mobiliser des investissements, provenant notamment de sources privées.

La garantie est conçue pour mobiliser des investissements privés pour un montant de 1,54 milliard d'EUR. Ce montant a été alloué à 28 programmes d'investissements proposés, qui devraient permettre de mobiliser jusqu'à 17,5 milliards d'EUR d'investissements durables dans les pays partenaires (provenant, pour l'essentiel, de sources privées). Les garanties peuvent:

- attirer des financements pour une partie du capital initial («fonds propres» ou «capital-risque») dont un projet a besoin pour démarrer;
- servir de promesse (c.-à-d. de garantie) de rembourser une partie du prêt si l'emprunteur subit des pertes et des défauts de paiement.

Programmes d'investissements

[51] Dernière version - COM(2019) 244 final du 28.5.2019.

[52] 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).

En avril 2018, plusieurs institutions financières partenaires avaient proposé plus de 40 programmes d'investissements pour un montant de plus de 3,5 milliards d'EUR en vue de bénéficier de la couverture de la garantie FEDD dans le cadre des cinq domaines prioritaires d'investissement (fenêtres d'investissement), à savoir a) l'énergie durable et la connectivité, b) le financement des micro, petites et moyennes entreprises» («PME»), c) l'agriculture durable, les entrepreneurs ruraux et l'agro-industrie, d) les villes durables et e) le numérique au service du développement.

En juin et novembre 2018, sur la base des propositions des institutions financières, l'Union a finalement alloué 1,54 milliard d'EUR pour 28 garanties.

NASIRA

Le premier accord de garantie FEDD a été signé le 18 décembre 2018 avec la banque néerlandaise de développement FMO notée «AAA» en faveur du mécanisme NASIRA de partage des risques.

Selon la FMO, NASIRA devrait créer et soutenir jusqu'à 800 000 emplois et profiter aux petites et moyennes entreprises (PME), aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, aux réfugiés, aux personnes de retour au pays, aux femmes et aux jeunes.

De multiples négociations parallèles avec d'autres institutions financières partenaires devraient être entamées, et un grand nombre d'entre elles devraient être conclues avant la fin de 2019.

7.2 Le fonds de garantie FEDD

Le fonds de garantie FEDD constitue un coussin de liquidités à partir duquel les contreparties éligibles sont payées au cas où il est fait appel à la garantie FEDD à la suite de la conclusion d'accords de garantie avec des contreparties éligibles et dans le respect des dispositions correspondantes, conformément au chapitre III du règlement (UE) 2017/1601.

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

Le fonds de garantie FEDD est alimenté par des contributions du budget de l'Union et du Fonds européen de développement (FED) ainsi que par des contributions volontaires des États membres et d'autres contributeurs, et par d'autres sources de dotations, conformément à l'article 14 du règlement (UE) 2017/1601.

Le taux de provisionnement est fixé à 50 % des obligations totales de la garantie FEDD couvertes par le budget général de l'Union.