



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

FR

# Avis 07/2022

(présenté en vertu de l'article 322, paragraphe 1, du TFUE)

**sur la proposition de règlement  
du Parlement européen  
et du Conseil modifiant  
le règlement (UE, Euratom)  
2018/1046 en ce qui concerne  
l'établissement d'une stratégie  
de financement diversifiée en  
tant que méthode d'emprunt  
générale [2022/0370 (COD)]**

# Table des matières

	Points
<b>Introduction</b>	<b>01 - 05</b>
<b>Observations d'ordre général</b>	<b>06 - 09</b>
<b>Observations spécifiques</b>	<b>10 - 17</b>
<b>Observations relatives à la proposition de révision du règlement financier</b>	<b>11 - 14</b>
Libellé du nouvel article 220 <i>bis</i>	11 - 12
Mesures importantes à mettre en œuvre par la Commission	13 - 14
<b>Observations relatives à d'autres propositions du paquet</b>	<b>15 - 17</b>
Transfert potentiel de risques sur les futurs budgets	15 - 17
<b>Observations finales</b>	<b>18</b>

# Introduction

**01** Le 9 novembre 2022, la Commission a publié sa [proposition](#) de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 (ci-après le «règlement financier») en ce qui concerne l'établissement d'une stratégie de financement diversifiée en tant que méthode d'emprunt générale, dans le cadre d'un paquet de trois propositions législatives. Eu égard à la base juridique de la proposition de la Commission, la consultation de la Cour des comptes européenne est obligatoire<sup>1</sup>. Le Conseil et le Parlement européen nous ont adressé par écrit une demande d'avis les 10 et 11 novembre 2022, respectivement. Le présent avis répond à cette obligation de consultation.

**02** Parallèlement à sa proposition de modification du règlement financier, la Commission [propose](#) de mobiliser jusqu'à 18 milliards d'euros de prêts destinés à répondre aux besoins financiers urgents de l'Ukraine, avec des échéances d'une durée maximale de 35 ans et un remboursement du «principal» (à savoir le montant initial des prêts, sans les coûts des intérêts) au plus tôt dans 10 ans (comme le prévoit le nouvel instrument dont elle a proposé la création, l'assistance macrofinancière + (ci-après «l'AMF +»)). La Commission [propose](#) également que ces prêts soient garantis au moyen de la marge de manœuvre du budget de l'UE plutôt que par une provision spécifique. Dans cet avis, nous abordons ces deux propositions du paquet législatif lorsque nous le jugeons pertinent.

**03** La Commission justifie cette modification du règlement financier par la nécessité de planifier plusieurs opérations d'emprunt de manière cohérente aux meilleures conditions du marché et de structurer les échéances afin d'obtenir les meilleurs coûts. En outre, compte tenu de la complexité prévisible des opérations nécessaires pour répondre aux besoins financiers urgents de l'Ukraine et dans le but d'anticiper d'éventuelles opérations futures d'emprunt et de prêt concernant les États membres et les pays tiers, la Commission considère qu'il y a lieu d'établir une stratégie de financement diversifiée en tant que méthode de financement unique pour la réalisation des opérations d'emprunt.

---

<sup>1</sup> [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#), article 322, paragraphe 1, point a).

**04** Actuellement, la Commission emprunte au nom de l'Union ou d'Euratom pour prêter ensuite les montants correspondants aux États membres ou pays tiers bénéficiaires dans les conditions applicables aux emprunts. Le règlement financier exige que les flux de trésorerie entre les fonds empruntés et les prêts soient équivalents à raison d'un pour un. En d'autres termes, l'Union doit effectuer des opérations de marché sur la base des besoins en matière de décaissements pour chaque cas particulier de prêt. La Commission considère que le financement de programmes individuels d'assistance financière au moyen de méthodes de financement distinctes génère des coûts et des complications, étant donné que les différents programmes d'assistance financière sont en concurrence pour un nombre limité de possibilités de financement. Cet aspect revêt une importance particulière dans le contexte actuel du soutien financier à l'Ukraine, compte tenu de ses besoins financiers urgents et de l'incertitude concernant ses besoins financiers à plus long terme.

**05** Une stratégie de financement diversifiée a été établie pour mobiliser des fonds pour des subventions et des prêts au titre de NextGenerationEU, qui comprend la [facilité pour la reprise et la résilience \(FRR\)](#) et [d'autres programmes de l'Union](#). La Commission propose d'appliquer cette stratégie diversifiée à tous les emprunts futurs, sauf dans des cas dûment justifiés.

## Observations d'ordre général

**06** La proposition de la Commission présente des arguments raisonnables en faveur de l'établissement de la stratégie de financement diversifiée, actuellement appliquée pour les emprunts au titre de NextGenerationEU, en tant que méthode de référence pour la réalisation de toutes les opérations d'emprunt. Dans le cadre des opérations d'emprunt au titre de NextGenerationEU, ce ne sont pas les «[financements adossés](#)» habituels qui sont utilisés, mais une approche similaire à celle à laquelle recourent les États souverains. Celle-ci permet de placer provisoirement les montants empruntés sur un compte bancaire. La mise en œuvre d'une stratégie de financement diversifiée autorise la Commission à utiliser aussi des instruments de dette à court terme (échéance inférieure à un an), comme les titres de créance et les lignes de crédit de l'UE. Ainsi, le calendrier du décaissement des prêts ou les besoins du budget de l'UE ne sont pas les seuls éléments qui déterminent le choix des instruments d'emprunt, le calendrier, le volume et l'échéance de l'émission de dettes par l'UE pour financer le programme NextGenerationEU. Cette approche laisserait plus de marge de manœuvre à la Commission pour choisir la meilleure option d'emprunt disponible.

**07** Dans notre [avis n° 6/2020](#) sur la proposition de la Commission concernant un règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience, nous avons déjà souligné que l'abandon des financements adossés pourrait présenter des avantages mais également impliquer un risque de taux d'intérêt, qui se produit lorsque le coût de l'emprunt varie entre l'emprunt et le décaissement. Une stratégie de financement diversifiée nécessite l'établissement d'un cadre de gouvernance et de règles appropriés.

**08** La Commission a suivi la procédure accélérée exceptionnelle prévue par l'article 4 du [protocole n° 1](#) car il était urgent de fournir une aide à l'Ukraine. Nous attirons l'attention sur le fait que la stratégie de financement diversifiée est une mesure de long terme proposée pour toutes les opérations d'emprunt futures, qui représenteront probablement des montants largement supérieurs à l'aide octroyée à l'Ukraine au titre de l'AMF+. Bien que le recours à une stratégie de financement diversifiée constitue l'approche normale des emprunteurs souverains, les autorités législatives disposent d'une durée et d'analyses de soutien limitées pour envisager un tel changement de long terme.

**09** Dans notre [rapport annuel relatif à l'exercice 2021](#), publié en octobre 2022, nous avons relevé que la guerre en Ukraine augmentait les risques pour le budget de l'UE, avec un risque accru que des passifs éventuels au titre du budget de l'UE déclenchent des obligations de payer.

## Observations spécifiques

**10** Dans les points suivants, nous attirons l'attention sur des aspects spécifiques du paquet de propositions de la Commission.

### Observations relatives à la proposition de révision du règlement financier

#### Libellé du nouvel article 220 *bis*

**11** La première phrase du paragraphe 1 de l'article 220 *bis* peut amener à conclure que la Commission propose de prévoir des exceptions (des cas dûment justifiés) à l'application de la [stratégie de financement diversifiée](#) au programme NextGenerationEU, énoncée à l'article 5, paragraphe 1, de la [décision 2020/2053](#) relative au système des ressources propres, ce qui ne serait pas possible dans le cadre de la législation existante. En outre, cette phrase peut être interprétée comme se référant seulement aux activités d'emprunts dans le cadre de NextGenerationEU autorisées en vertu de la décision 2020/2053. Étant donné que cela ne correspond pas aux intentions de la Commission, le libellé devrait être modifié.

**12** La seconde phrase du paragraphe 2 de l'article 220 *bis* mentionne la «stratégie d'émission et de gestion de la dette», tandis que le paragraphe 1 de ce même article évoque «les opérations d'emprunt et de gestion de la dette». L'expression «émission [...] de la dette» est utilisée pour se référer aux titres (obligations et titres de créance) et ne concerne pas les opérations d'emprunt sur le marché monétaire, qui font pourtant aussi partie de la stratégie de financement diversifiée. Le libellé du paragraphe 2 de l'article 220 *bis* devrait donc être modifié pour inclure, dans les informations à transmettre au Parlement européen et au Conseil, tous les instruments utilisés dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée.

## Mesures importantes à mettre en œuvre par la Commission

**13** Le considérant 8 invite la Commission à prendre des mesures importantes pour mettre en place un panier de liquidités commun. Le considérant 10 appelle la prise des dispositions nécessaires relatives à la stratégie de financement diversifiée, qui comportent notamment un cadre de gouvernance, des procédures de gestion des risques et une méthode de répartition des coûts, ainsi que l'envoi d'informations régulières et exhaustives au Parlement européen et au Conseil sur tous les aspects de la stratégie en matière d'emprunt et de gestion de la dette. La réglementation révisée elle-même ne comporte pas les détails de ces mesures importantes et obligera la Commission à assurer une bonne gestion de la trésorerie et à mettre en œuvre des actions supplémentaires pour gérer efficacement la nouvelle stratégie de financement. La Cour réalise actuellement un audit sur la gestion de la dette dans le cadre de NextGenerationEU par la Commission.

**14** L'article premier de la proposition de la Commission supprimerait, entre autres, le paragraphe 2 de l'article 220 du règlement financier, lequel exige que les opérations d'emprunt et de prêt n'impliquent pas pour l'Union de transformation d'échéance, ni ne l'exposent à un quelconque risque de taux d'intérêt ou à un quelconque autre risque commercial. La proposition ne donne pas assez d'éclaircissements sur les mesures d'atténuation des risques qui pourraient remplacer cette disposition.

## Observations relatives à d'autres propositions du paquet

### Transfert potentiel de risques sur les futurs budgets

**15** Jusqu'à présent, les actifs pertinents étaient mis de côté pour constituer une provision destinée à honorer tous les appels relatifs à la garantie des prêts AMF. Afin de créer les provisions nécessaires aux prêts octroyés précédemment à l'Ukraine, des crédits d'engagement et de paiement annuels du budget de l'UE ont été utilisés. Ainsi, une partie du risque a déjà été supportée par le(s) budget(s) actuel et/ou ancien(s). Parallèlement à sa proposition de modification du règlement financier, la Commission propose de revoir cette approche de façon à ce que les prêts accordés à l'Ukraine dans le cadre de l'AMF + ne soient plus provisionnés mais plutôt garantis au moyen de la «marge de manœuvre» du budget de l'UE.



**16** La «marge de » correspond à la différence entre le plafond des ressources propres et les ressources propres nécessaires pour financer le budget de l'UE. Elle représente la capacité financière de l'UE à couvrir les sorties supplémentaires en cas de concrétisation des passifs éventuels découlant de l'assistance financière aux États membres de l'Union, pour lesquels aucune provision n'a été constituée.

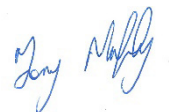
**17** Si la proposition de la Commission était retenue, les risques liés à de potentiels défauts de paiement seraient transférés à des exercices futurs. Cela exercerait potentiellement une pression sur les futurs budgets et besoins de paiement. La marge de manœuvre couvrirait aussi le risque de défauts de remboursement des prêts AMF + octroyés à l'Ukraine. Il n'est actuellement pas prévu d'augmenter la taille de la marge de manœuvre en conséquence.

## Observations finales

**18** La Commission a présenté sa proposition de modification du règlement financier parallèlement à un paquet de propositions qui visent à mobiliser jusqu'à 18 milliards d'euros de prêts en vue de soutenir l'Ukraine. Nous considérons que la Commission avance des arguments raisonnables en faveur de l'utilisation de la stratégie de financement diversifiée en tant que méthode de référence pour la réalisation de futures opérations d'emprunt. En centrant cet avis sur la proposition de modification du règlement financier de la Commission, nous soulignons que le financement des prêts, garanties ou dépenses de l'UE par l'emprunt transfère la responsabilité du remboursement sur les budgets futurs, et que les prêts à l'Ukraine peuvent exposer le budget l'UE à des risques relativement élevés.

Le présent avis a été adopté par la Chambre V, présidée par M. Jan Gregor, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 22 novembre 2022.

*Par la Cour des comptes*



Tony Murphy  
*Président*