

Les passifs financiers éventuels de l'Union européenne

Résumé

Les passifs éventuels pour le budget de l'Union ont considérablement augmenté en ampleur et en complexité et continueront à croître dans le contexte du CFP 2021-2027. Le présent document suit leur évolution, explique les risques qu'ils feraient peser sur le budget de l'Union et analyse les pratiques de gestion des risques pour y remédier. Nous prévoyons que le total des passifs éventuels fera plus que doubler d'ici à 2027, pour atteindre 612 milliards d'euros, principalement en raison des prêts FRR et, dans une moindre mesure, du soutien financier à l'Ukraine.

Un passif éventuel peut généralement être défini comme une obligation financière dont l'ampleur et la survenance dépendent d'événements futurs difficiles ou impossibles à prévoir. Compte tenu du fait qu'ils dépendent d'événements spécifiques, les paiements découlant de l'obligation financière pourraient ne pas être effectués ou demandés du tout. Étant donné qu'ils constituent un risque de «surprises» budgétaires indésirables susceptibles d'avoir des répercussions sur la situation budgétaire, voire sur la viabilité budgétaire, les passifs éventuels doivent être pris en compte et analysés. Toutefois, en raison de leur nature très incertaine, les risques budgétaires de ces passifs sont difficiles à évaluer.

Les passifs éventuels de l'Union ont considérablement augmenté en ampleur et en complexité et continueront à croître dans le contexte du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. Le présent document suit leur évolution, explique les risques qu'ils font peser sur le budget de l'Union et analyse les pratiques de gestion des risques pour y remédier.

Dans cette étude, une distinction sera faite entre trois types différents de passifs éventuels de l'Union: les garanties budgétaires, l'assistance macrofinancière (AMF) aux pays tiers et l'assistance financière aux États membres de l'Union. Au moyen des garanties budgétaires, l'Union couvre les pertes des partenaires chargés de la mise en œuvre qui résultent de défauts de paiement issus d'opérations de financement et d'investissement. L'assistance macrofinancière est le soutien financier fourni par l'Union à des pays tiers (qui ne sont pas membres de l'Union) sous la forme de prêts autorisés par l'acte juridique pertinent. L'assistance financière aux États membres de l'Union est principalement octroyée sous la forme de prêts SURE et FRR, bien qu'elle ait précédemment pris la forme de programmes Euratom, MESF ou de balance des paiements.

Fin 2021, le budget de l'Union comprenait un total de 223 milliards d'euros de passifs éventuels, dont environ 163 milliards d'euros liés à des prêts accordés aux États membres et à des pays tiers et plus de 60 milliards d'euros liés à des garanties fournies dans le cadre de programmes tels que l'EFSD, le FEDD, le FEDD+ et le mandat de prêt extérieur de la BEI. Fin 2022, les passifs éventuels ont augmenté pour atteindre un total de 312 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation de 40 % par rapport au total des passifs éventuels en 2021. Les estimations préliminaires issues de cette étude montrent qu'en 2023, les passifs éventuels ont encore augmenté pour atteindre un total de 367 milliards

d'euros. Jusqu'à la pandémie de COVID-19 et à la fin de 2020, les garanties budgétaires et l'assistance financière aux États membres étaient d'une ampleur et d'une importance similaires. Toutefois, avec la mise en œuvre du SURE et l'introduction de la FRR, l'assistance financière aux États membres a considérablement augmenté en 2021 et a continué de croître de manière notable en 2022. En 2022, le taux de croissance de l'assistance financière aux pays tiers a également été élevé, en raison de l'extension de l'assistance macrofinancière (AMF) à l'Ukraine, et il en a été de même pour les garanties budgétaires. Dans l'ensemble, l'assistance financière aux États membres constitue la majorité des passifs éventuels dans l'Union et représente entre 55 % et 70 % du montant total des passifs éventuels en 2020, 2021 et 2022. Cette part devrait encore augmenter dans les années à venir.

Afin d'étudier les risques futurs pour le budget de l'Union, il convient de regrouper les passifs éventuels en deux grandes catégories: les passifs éventuels provisionnés, par exemple ceux résultant de garanties budgétaires et de l'assistance financière aux pays tiers, et les passifs éventuels couverts par la « marge de manœuvre », par exemple ceux découlant de l'assistance financière aux États membres. Ces deux catégories de passifs éventuels ont des incidences différentes pour les types de risques qu'ils pourraient comporter pour les finances de l'Union.

Les passifs éventuels provisionnés exigent de prévoir des financements spécifiques en tant que coussins d'assurance en cas de pertes sur le passif donné, c'est-à-dire en cas de défaut. Le fonds commun de provisionnement (FCP), créé en 2018 et opérationnel depuis 2021, sert de ligne de défense principale contre la matérialisation des risques liés aux passifs éventuels provisionnés. Il classe ses ressources dans des compartiments distincts, correspondant à chacun des instruments contributeurs. Fin 2023, la valeur de marché du FCP s'élevait à 18,8 milliards d'euros, ce qui représentait, selon l'évaluation de la Commission européenne, un coussin de sécurité suffisant pour les risques en cours dus aux passifs éventuels provisionnés (Commission européenne, 2024c).

Les passifs éventuels couverts par la « marge de manœuvre » constituent toutefois un risque plus direct pour les finances de l'Union, car ils ne sont pas provisionnés. La marge de manœuvre est la différence entre le montant maximal de ressources que la Commission européenne peut demander aux États membres en tant que contribution au cours d'une année donnée (plafond des ressources propres) et le financement dont l'Union a besoin pour couvrir les dépenses prévues par le budget au cours de la même année. Si le plafond est suffisamment élevé, cela garantit que l'Union sera en mesure de couvrir l'ensemble de ses obligations financières et des risques découlant de passifs éventuels survenus au cours d'une année donnée. Les passifs éventuels couverts par la marge de manœuvre constituent la majorité du total des passifs éventuels, soit environ 62 % du total en 2022. Ce type de passif éventuel continuera d'augmenter dans les années à venir, principalement en raison des prêts FRR et de l'assistance financière en faveur de l'Ukraine.

Les garanties budgétaires sont une source d'exposition au risque pour le budget de l'Union. Au moyen de l'ensemble des instruments de garantie budgétaire, l'Union couvre (totalement ou en partie) les pertes des partenaires chargés de la mise en œuvre qui résultent de défauts de paiement issus d'opérations de financement et d'investissement (opérations de prêt ou de fonds propres). Actuellement, les garanties les plus importantes concernent le Fonds InvestEU, le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI), le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), le mandat de prêt extérieur de la BEI et le FEDD+. Chacun de ces régimes de garantie se trouve désormais à un stade différent de son cycle planifié et, bien que l'EFSI ne finance à présent plus de nouvelles opérations, les cinq régimes disposeront tous de garanties budgétaires en cours pendant plusieurs années.

L'assistance financière de l'Union aux pays tiers, à l'exclusion des montants accordés aux pays en développement, est fournie sous la forme de programmes d'assistance macrofinancière (AMF). Ces prêts sont financés par des emprunts de l'Union, pour lesquels celle-ci reste responsable vis-à-vis des investisseurs finaux, y compris dans l'hypothèse où les bénéficiaires de l'AMF ne paieraient pas ou ne paieraient pas à temps.

En outre, les prêts Euratom visent à fournir un financement aux États membres et aux pays tiers pour des investissements dans le secteur nucléaire. Toutefois, ces prêts ne se sont élevés qu'à 0,3 milliard d'euros en 2022.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a débouché sur l'adoption de nouveaux programmes d'assistance macrofinancière en faveur de l'Ukraine tout au long de l'année 2022, qui ont donc contribué à l'augmentation globale des passifs éventuels liés à l'AMF. Ces programmes ont également entraîné l'extension de la couverture budgétaire, actuellement applicable aux prêts accordés aux États membres, aux prêts AMF+ en faveur de l'Ukraine pour 2023 et 2024. En cas de défaut, les montants nécessaires seraient prélevés au-delà des plafonds du CFP jusqu'au plafond des ressources propres (à partir de la marge de manœuvre). Cela a ouvert la voie à ce que les prêts AMF+ en faveur de l'Ukraine soient octroyés de la même manière que l'assistance financière aux États membres, par exemple sans provision. En 2022, étant donné que de nouveaux prêts AMF d'environ 7,5 milliards d'euros ont été décaissés, principalement sous l'effet du soutien supplémentaire engagé en faveur de l'Ukraine, l'AMF en cours est passée à 15,0 milliards d'euros.

L'assistance financière aux États membres découle désormais principalement de la création des instruments de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) et de la facilité pour la reprise et la résilience. Avant la pandémie, cette assistance financière provenait principalement du mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) et, dans une bien moindre mesure, des programmes Euratom et de balance des paiements. Les expositions découlant de ces types de passifs éventuels ne sont pas provisionnées et sont couvertes par la marge de manœuvre du budget de l'Union. Il convient toutefois de souligner, comme indiqué ci-dessus, que le programme AMF+ en faveur de l'Ukraine en 2023 et l'assistance financière en faveur de l'Ukraine au titre de l'instrument de soutien à l'Ukraine sont également couverts par la marge de manœuvre, même s'ils consistent en une AMF à un pays tiers.

Compte tenu de différentes hypothèses, la présente étude prévoit un scénario de référence selon lequel, d'ici à 2027, le total des passifs éventuels de l'Union atteindra 612,0 milliards d'euros, ce qui représente près du double du montant actuel de 311,9 milliards d'euros atteint à la fin de 2022. Cette augmentation est principalement due, premièrement, aux prêts FRR et à l'hypothèse selon laquelle ces derniers seront décaissés intégralement, deuxièmement et dans une certaine mesure, aux programmes de soutien à l'Ukraine et troisièmement, dans une moindre mesure encore, aux garanties budgétaires.

Dans l'ensemble, compte tenu du volume accru de passifs éventuels et de la diversité croissante des expositions à ces derniers, le cadre global de gestion des risques semble fragmenté et pourrait être mieux organisé. Les normes internationales en matière de transparence de la dette comprennent la publication en temps utile des informations relatives à l'évolution des passifs éventuels, et une communication claire à ce sujet, des points qui pourraient être améliorés dans le dispositif de déclaration actuel. Une inclusion plus active du Parlement européen peut être bénéfique pour analyser, voire légitimer, l'émission de passifs éventuels. Le fonctionnement du nouveau comité directeur pour les passifs éventuels (SCCL) manque de transparence et d'informations accessibles au public. L'exercice de tests de résistance sur la marge de manœuvre disponible peut être affiné pour inclure des scénarios macroéconomiques plus extrêmes similaires au choc de la pandémie. Compte tenu de la concentration dominante de l'exposition sur l'Ukraine, l'approche adoptée pour provisionner l'AMF aux pays tiers pourrait nécessiter des changements. Ce provisionnement devient également fragmenté, étant donné que différents programmes ont adopté des taux de provisionnement différents, bien qu'ils appartiennent à la même autorité souveraine. Il convient également de déterminer si un taux de provisionnement général de 9 % est toujours approprié pour toutes les autres AMF en faveur de pays tiers.

En outre, l'étude évoque la distinction entre les passifs éventuels provisionnés et les passifs éventuels couverts par la marge de manœuvre. Cette distinction semble toujours justifiée. Même si les passifs éventuels couverts par la marge de manœuvre représentent et continueront de représenter une part prépondérante du total des passifs éventuels en raison du SURE et de la FRR, il est peu logique d'exiger des provisions pour ces engagements. Exiger des États membres qu'ils prévoient des provisions ex ante sur

des prêts qu'ils doivent eux-mêmes rembourser n'a guère de sens d'un point de vue économique et aurait également des répercussions politiques, étant donné que cette exigence renforcerait la responsabilité conjointe de la FRR. Néanmoins, en raison du rôle important joué par les prêts FRR, la Commission européenne devrait intégrer la nouvelle analyse de la soutenabilité de la dette (qui fait partie du cadre de gouvernance économique réformé) dans son analyse des passifs éventuels couverts par la marge de manœuvre.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction sont autorisées sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci. © Union européenne, 2024.

Administratrice responsable: Alix DELASNERIE

Assistante éditoriale: Adrienn BORKA

Contact: Poldep-Budg@ep.europa.eu

Ce document est disponible sur l'internet à l'adresse suivante: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses