DÉCISION D'EXÉCUTION (UE, EURATOM) 2022/2544 DE LA COMMISSION

du 19 décembre 2022

établissant les modalités d'administration et de réalisation des opérations d'emprunt et de gestion de la dette de l'UE dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée et des opérations de prêt connexes

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,

vu le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014, (UE) nº 283/2014 et la décision nº 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) nº 966/2012 ([1]), et notamment son article 220 *bis*,

considérant ce qui suit:

(1) Le règlement (UE, Euratom) 2022/2434 du Parlement européen et du Conseil ([2]) a modifié le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 (ci-après le «règlement financier») en établissant la stratégie de financement diversifiée en tant que méthode de financement unique pour la réalisation des opérations d'emprunt et de gestion de la dette effectuées par la Commission. L'article 220 *bis* du règlement financier s'applique aux programmes d'assistance financière pour lesquels les actes de base entrent en vigueur le 9 novembre 2022 ou à une date ultérieure. La stratégie de financement diversifiée ne s'applique pas aux programmes existants, pour lesquels il convient que les opérations d'emprunt et de prêt continuent à être effectuées selon la méthode d'adossement («back-to-back») traditionnelle, conformément à l'article 220 du règlement financier. La méthode d'adossement peut également s'appliquer, à titre exceptionnel, aux nouveaux programmes d'assistance financière et est applicable à tous les programmes Euratom.

(2) Conformément à l'article 220 *bis* du règlement financier, la Commission est tenue de prendre les dispositions nécessaires aux fins de la mise en œuvre de la stratégie de financement diversifiée. Il convient que ces dispositions comprennent un cadre de gouvernance, des procédures de gestion des risques et une méthode de répartition des coûts, qui devrait garantir que tous les frais exposés par l'Union en relation avec une assistance financière sont supportés par le pays bénéficiaire. Il est par conséquent nécessaire d'établir les modalités applicables aux opérations d'emprunt et de gestion de la dette effectuées par la Commission dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée, ainsi qu'aux opérations de prêt connexes.

(3) La Commission a appliqué pour la première fois la stratégie de financement diversifiée aux opérations d'emprunt dans le contexte de NextGenerationEU, l'instrument temporaire de l'Union destiné à soutenir la reprise économique après la crise liée à la COVID-19. Cela a permis de mobiliser avec succès des fonds aux fins du soutien non remboursable et des prêts au titre du règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil ([3]) et d'autres programmes de l'Union visés à l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) 2020/2094 du Conseil ([4]).

([1]) JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.

([2]) Règlement (UE, Euratom) 2022/2434 du Parlement européen et du Conseil du 6 décembre 2022 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 (JO L 319 du 13.12.2022, p. 1).

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

([4]) Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 (JO L 433I du 22.12.2020, p. 23).

(4) Le modèle de gouvernance et les processus nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de financement diversifiée dans le cadre de NextGenerationEU ont été établis conformément à la décision d'exécution C(2021) 2502 de la Commission ([5]). Ces dispositions comprennent notamment un cadre de gouvernance et des procédures de gestion des risques et de conformité. Une méthode de répartition des coûts a été mise au point dans la décision d'exécution (UE) 2021/1095 de la Commission ([6]). Il est opportun de fonder les modalités de mise en œuvre de la stratégie de financement diversifiée prévue par l'article 220 *bis* du règlement financier sur le modèle de gouvernance de NextGenerationEU.

(5) Bien que la présente décision s'applique principalement aux opérations effectuées dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée, il y a lieu d'étendre certaines de ses dispositions aux opérations effectuées selon la méthode d'adossement. Cette approche permettrait, le cas échéant, d'assurer la cohérence entre les différents programmes. Elle permettrait également de garantir que toutes les opérations sont soumises aux normes les plus strictes, conformément au principe de bonne gestion financière. Cela devrait être le cas pour les modalités relatives aux procédures de gestion des risques et de conformité.

(6) Une décision d'emprunt annuelle devrait énoncer les éléments des opérations d'emprunt prévues dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée sur une période d'un an. Elle devrait notamment déterminer l'ampleur des opérations d'emprunt et de gestion de la dette à effectuer, afin d'établir l'exposition globale du budget de l'Union et des bénéficiaires des prêts. À cet effet, elle devrait définir une fourchette pour les montants d'émission maximaux des financements à long terme, quelle que soit leur finalité, fixer un encours maximal des financements à court terme et l'échéance moyenne maximale des financements à long terme de l'Union, et déterminer une limite pour l'encours final par émission, ainsi que, le cas échéant, le montant maximal des émissions de la Commission qui peuvent être détenues pour son propre compte et utilisées comme source de financement supplémentaire ou pour soutenir le marché secondaire.

(7) Afin que les fonds nécessaires pour honorer les engagements au titre des programmes d'assistance financière correspondants soient disponibles au moment de l'exigibilité du paiement, il convient que les opérations d'emprunt et de gestion de la dette dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée soient effectuées sur la base de plans de financement semestriels. Ces plans de financement établiraient le cadre de ces opérations durant cette période en fonction des paiements qui doivent être effectués pour mettre en œuvre les programmes correspondants. L'existence d'un lien direct avec les besoins de paiement visant à honorer les engagements de dépenses qui ont été souscrits au titre des actes de base correspondants devrait donc être garantie lors de l'établissement du plan de financement. Le plan de financement devrait être établi en fonction des limites fixées dans la décision d'emprunt annuelle. Il sert de base pour informer les acteurs du marché des plans de financement indicatifs pour la période à venir.

(8) En fixant un montant maximal indicatif d'emprunt qui couvre, en principe, une période de six mois, et en définissant certains autres paramètres clés des opérations prévues, le plan de financement garantirait également une plus grande prévisibilité des émissions, tout en maintenant la flexibilité et en assurant la transparence sur les marchés. La base d'investisseurs ciblée a besoin d'informations concernant les émissions à venir et d'indications sur le calendrier pour pouvoir planifier ses investissements.

(9) Il convient que la décision d'emprunt annuelle et le plan de financement servent de base pour la transmission par la Commission d'informations au Parlement européen et au Conseil conformément à l'article 220 *bis*, paragraphe 2, du règlement financier, ainsi que pour la communication avec les marchés et le public. En outre, il convient que la Commission fasse rapport, de manière régulière et exhaustive, au Parlement européen et au Conseil sur tous les aspects de sa stratégie d'emprunt et de gestion de la dette, conformément à l'article 220 *bis*, paragraphe 2, du règlement financier.

(10) La définition de plans de financement précis et pertinents dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée dépend de la communication régulière et en temps utile des informations par les ordonnateurs chargés de la mise en œuvre des programmes d'assistance financière dans le respect des délais et des montants des autorisations de paiement attendues. Il convient que ces informations soient communiquées à la direction générale du budget, en tant que service chargé de la définition et de la mise en œuvre des plans de financement, par l'intermédiaire de l'outil de prévision financière de la Commission.

([5]) Décision d'exécution de la Commission du 14 avril 2021 établissant les modalités nécessaires aux fins de la gestion des opérations d'emprunt effectuées en vertu de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil et des opérations de prêt liées aux prêts accordés conformément à l'article 15 du règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil.

([6]) Décision d'exécution (UE) 2021/1095 de la Commission du 2 juillet 2021 établissant la méthode de répartition des coûts liés aux opérations d'emprunt et de gestion de la dette dans le cadre de NextGenerationEU (JO L 236 du 5.7.2021, p. 75).

(11) La stratégie de financement diversifiée devrait viser à obtenir les conditions financières les plus avantageuses pour l'Union, grâce à une planification solide et à une bonne exécution des opérations aux meilleures conditions de marché possibles. Compte tenu de la nécessité de lever des fonds pour permettre les décaissements en faveur des programmes concernés, la Commission dispose d'une marge de manœuvre limitée en ce qui concerne le calendrier des opérations sur le marché. La stratégie de financement diversifiée doterait la Commission d'un éventail plus large de techniques de financement, notamment de financements à court terme, lui permettant de réduire le risque d'exécution lorsqu'il est nécessaire de lever des fonds dans des conditions de marché plus défavorables.

(12) Les instruments de financement dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée devraient notamment comprendre différentes obligations de référence et différents titres de créance à court terme de l'UE. Les opérations d'emprunt dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée devraient être organisées sous la forme d'adjudications, d'opérations syndiquées ou de placements privés, suivant la solution la plus indiquée compte tenu de l'ampleur et de la nature des opérations.

(13) La stratégie de financement diversifiée devrait inclure la possibilité d'émettre des instruments à court terme et de détenir un coussin de liquidité pour permettre à la Commission d'absorber les décalages dans le temps entre les emprunts et les décaissements et d'honorer une demande de décaissement lorsque les conditions de financement sont défavorables. Les opérations d'emprunt à court terme à l'aide de titres de créance de l'UE devraient être réalisées au moyen d'adjudications régulières afin de permettre une certaine flexibilité et de garantir l'efficacité. Il convient que ces adjudications soient organisées de manière à assurer la transparence et la prévisibilité des émissions de l'Union et l'égalité de traitement des participants.

(14) Les opérations de gestion de la dette dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée permettent une meilleure gestion des risques de taux d'intérêt et des autres risques financiers. Il est par conséquent nécessaire d'autoriser le recours à des produits dérivés tels que les swaps pour gérer les risques de taux d'intérêt ou les autres risques financiers liés aux prêts accordés aux pays bénéficiaires, tout en respectant toujours le principe de l'équilibre budgétaire, ou d'engager des opérations garanties ou non garanties sur le marché monétaire avec des organismes de gestion de la dette des États membres, des institutions supranationales, des organismes nationaux du secteur public, des établissements de crédit et des entreprises d'investissement ayant une qualité de crédit appropriée ou des contreparties centrales. Dans ce contexte, il y a également lieu d'autoriser la Commission à racheter et/ou détenir ses propres obligations à des fins de gestion de la liquidité et de soutien de la liquidité sur le marché des obligations de l'UE.

(15) Les opérations de prêt devraient être effectuées conformément à l'acte de base et aux accords de prêt correspondants. Il convient de définir des conditions minimales pour le décaissement des prêts. Il y a également lieu de veiller à ce que les pays bénéficiaires supportent l'intégralité des coûts exposés par l'Union en relation avec un prêt, conformément à une méthode définie par la Commission dans une décision distincte, complétée par des lignes directrices détaillées concernant le calcul de ces coûts.

(16) Les pays bénéficiaires devraient avoir la possibilité de demander à la Commission d'accorder des prêts assortis d'une couverture à taux fixe. La Commission serait dès lors tenue de recourir à des instruments financiers tels que les swaps de taux d'intérêt pour proposer des prêts à taux fixe. Les coûts de gestion des risques liés aux produits dérivés devraient être à la charge du pays bénéficiaire.

(17) Les opérations d'emprunt relevant des programmes d'assistance financière existants sont effectuées dans le cadre du «programme d'émission de l'UE et d'Euratom» établi en 2019 et mis à jour en 2021 (ci-après le «programme d'émission»). Celui-ci comprend notamment une circulaire d'offre contenant toutes les informations requises destinées aux marchés conformément à la législation applicable, ainsi que les accords opérationnels et contractuels avec les contreparties qui jouent un rôle essentiel dans les activités d'emprunt. Il convient que les opérations d'emprunt dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée soient effectuées au titre du programme d'émission, après l'introduction des modifications nécessaires dans les documents existants.

(18) Afin de réaliser les opérations d'emprunt et de gestion de la dette dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée, il est nécessaire de prévoir des capacités opérationnelles appropriées, notamment des capacités en matière de règlement des opérations, une plateforme d'adjudication et la possibilité de recourir aux opérations de pension et aux swaps.

(19) Afin d'effectuer les opérations d'emprunt et de gestion de la dette dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée et les opérations de prêt connexes, il convient que la Commission ouvre des comptes spécifiques affectés exclusivement à ces opérations. Les considérations applicables aux comptes destinés aux opérations effectuées dans le cadre de NextGenerationEU devraient également s'appliquer à ces comptes. En particulier, il y a lieu de constituer des réserves prudentielles de trésorerie sûres et spécifiques pour les paiements afin de faire face au risque de liquidité découlant de ces opérations. L'obligation de détenir ces réserves prudentielles de trésorerie spécifiques fait partie

intégrante et est un élément indispensable de l'approche en matière de gestion des risques d'une stratégie de financement diversifiée. Afin que ces réserves critiques de trésorerie ne soient exposées à aucun risque de contrepartie résultant de la défaillance de l'établissement auprès duquel elles sont détenues, il est impératif qu'elles soient détenues auprès d'une banque centrale. Elles devraient être détenues sur un compte spécifique auprès de la BCE et maintenues au niveau le plus bas nécessaire pour faire face aux paiements à venir à court terme; leur montant pourrait toutefois varier en fonction du calendrier d'émission et de décaissement. Un contrat relatif aux services d'agent financier devrait être conclu avec la BCE afin de couvrir les coûts connexes.

(20) En outre, un cadre de gestion des risques et de conformité pour les opérations d'emprunt, de gestion de la dette et de prêt devrait garantir la protection des intérêts financiers de l'Union et faire en sorte que toutes les activités soient menées d'une manière compatible avec les normes les plus rigoureuses en matière d'intégrité, de probité, de bonne gestion financière et de bonne gestion des risques. À cet égard, il convient d'élargir le rôle du directeur des risques, institué précédemment par la décision C(2021) 2502 de la Commission, à toutes les opérations relevant de la stratégie de financement diversifiée au titre de la présente décision. Le directeur des risques devrait être assisté dans l'exercice de ses fonctions par le comité de gestion des risques et de la conformité.

(21) Le directeur des risques, conformément aux meilleures pratiques et aux normes internationales reconnues, devrait élaborer une politique de haut niveau en matière de risques et de conformité qui contienne des lignes directrices en matière de risques et de conformité visant à assurer la réalisation des opérations en toute indépendance.

(22) En particulier, le directeur des risques devrait veiller à ce que les opérations soient conformes à la politique de haut niveau en matière de risques et de conformité et à ce que les risques liés à ces opérations soient recensés, compris et gérés, et qu'ils lui soient signalés. Il convient que, dans l'exécution de ces fonctions, le directeur des risques soit assisté par un responsable de la conformité, qui devrait lui rendre compte directement des questions relatives à la conformité aux règles, aux procédures et à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

(23) Afin de garantir l'uniformité des modalités applicables à toutes les opérations réalisées dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée, il convient d'abroger la décision C(2021) 2502.

(24) Afin que les opérations d'emprunt à venir au titre de l'instrument de soutien à l'Ukraine ([7]) bénéficient de la stratégie de financement diversifiée, la présente décision devrait entrer en vigueur de toute urgence le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

CHAPITRE 1

OBJET ET DÉFINITIONS

Article premier

Objet et champ d'application

1. La présente décision établit les modalités de mise en œuvre de la stratégie de financement diversifiée pour les opérations d'emprunt et de gestion de la dette dans le cadre de l'article 220 *bis* du règlement financier, ainsi que des opérations de prêt connexes.

2. Le chapitre 4 s'applique également aux opérations d'emprunt et de prêt effectuées selon la méthode d'adossement.

([7]) Règlement (UE) 2022/2463 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 établissant un instrument de soutien à l'Ukraine pour 2023 (assistance macrofinancière +) (JO L 322 du 16.12.2022, p. 1).

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente décision, on entend par:

1) «opérations d'emprunt»: les opérations sur les marchés, en particulier les émissions de dette, visant à emprunter, y compris les emprunts de renouvellement;

2) «opérations de gestion de la dette»: les opérations de marché liées à la dette résultant des opérations d'emprunt afin d'optimiser la structure de l'encours de la dette et d'atténuer les risques de taux d'intérêt, les risques de liquidité et d'autres risques financiers, et les opérations de soutien à la liquidité du marché secondaire;

3) «opérations de prêt»: les opérations liées à la mise en œuvre de prêts et de lignes de crédit pour l'assistance financière au titre de l'article 220 du règlement financier;

4) «décaissement»: le transfert du produit des opérations d'emprunt et de gestion de la dette afin de financer un soutien remboursable ou non remboursable en faveur d'un bénéficiaire;

5) «ordonnateur de programme»: l'ordonnateur compétent, conformément à l'annexe I des règles internes établies par la décision C(2018) 5120 de la Commission ([8]), pour l'exécution des lignes budgétaires d'un programme d'assistance financière et d'un programme financé au titre de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) 2020/2094, pour autant qu'il mette en œuvre les mesures visées à l'article 1er, paragraphe 2, dudit règlement;

6) «swap» ou «contrat d'échange»: un swap ou contrat d'échange tel que défini à la section 1, point 10, de l'annexe III du règlement délégué (UE) 2017/583 de la Commission ([9]);

7) «produits dérivés»: les produits dérivés tels que définis à l'article 2, point 5), du règlement (UE) nº 648/2012 du Parlement européen et du Conseil ([10]);

8) «opération de pension» ou «opération de prise en pension»: une opération de pension ou une opération de prise en pension telle que définie à l'article 3, point 9), du règlement (UE) 2015/2365 du Parlement européen et du Conseil ([11]);

9) «opération d'achat-revente» ou «opération de vente-rachat»: une opération d'achat-revente et une opération de vente-rachat telle que définie à l'article 3, point 8), du règlement (UE) 2015/2365;

10) «opération syndiquée»: une opération par laquelle un ensemble de prêteurs, appelé syndicat, procure un financement à un emprunteur unique;

11) «adjudication»: le processus d'émission des titres de créance de l'Union et de l'Euratom reposant sur des offres concurrentielles par l'intermédiaire d'une plateforme d'adjudication;

12) «financement à long terme»: le financement par des opérations d'emprunt pour une durée supérieure à un an, à l'exclusion des montants détenus pour compte propre;

13) «financement à court terme»: le financement par des opérations d'emprunt pour une durée inférieure ou égale à un an et le recours à des opérations non garanties sur le marché monétaire et à des opérations garanties sur le marché monétaire au moyen de titres détenus pour compte propre.

([8]) Décision C(2018) 5120 final de la Commission du 3 août 2018 relative aux règles internes sur l'exécution du budget général de l'Union européenne (section Commission européenne) à l'attention des services de la Commission.

([9]) Règlement délégué (UE) 2017/583 de la Commission du 14 juillet 2016 complétant le règlement (UE) nº 600/2014 du Parlement européen et du Conseil concernant les marchés d'instruments financiers par des normes techniques de réglementation relatives aux obligations de transparence applicables aux plates-formes de négociation et aux entreprises d'investissement pour les obligations, produits financiers structurés, quotas d'émission et instruments dérivés (JO L 87 du 31.3.2017, p. 229).

([10]) Règlement (UE) nº 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux (JO L 201 du 27.7.2012, p. 1).

([11]) Règlement (UE) 2015/2365 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif à la transparence des opérations de financement sur titres et de la réutilisation et modifiant le règlement (UE) nº 648/2012 (JO L 337 du 23.12.2015, p. 1).

CHAPITRE 2

OPÉRATIONS D'EMPRUNT, DE GESTION DE LA DETTE ET DE PRÊT

SECTION 1

Stratégie de financement

Article 3

Décision d'emprunt annuelle

1. La Commission adopte une décision d'emprunt cadre qui fixe les plafonds applicables aux opérations d'emprunt et aux opérations de gestion de la dette pour une période d'un an (ci-après la «décision d'emprunt annuelle»).

2. La décision d'emprunt annuelle définit les paramètres de financement suivants:

a) le montant annuel maximal des financements à long terme sur la base du volume attendu des décaissements prévus et des besoins de refinancement;

b) l'encours maximal des financements à court terme, notamment par l'émission de titres de créance de l'UE, le recours aux opérations non garanties sur le marché monétaire sur la base des besoins prévus en matière de gestion des liquidités, les financements temporaires et, le cas échéant, le recours aux opérations garanties sur le marché monétaire au moyen des émissions propres détenues pour compte propre, en particulier pour soutenir le marché secondaire des obligations de l'UE;

c) l'encours final maximal par émission compte tenu du risque de concentration à l'échéance;

d) l'échéance moyenne maximale des financements à long terme;

e) le cas échéant, l'encours maximal des émissions propres qui peuvent être détenues pour le compte propre de la Commission et qui peuvent être utilisées pour des opérations garanties sur le marché monétaire et/ou pour soutenir le marché secondaire des obligations de l'UE.

3. Les facteurs suivants sont pris en considération lors de l'élaboration de la décision d'emprunt annuelle:

a) les exigences découlant des actes de base sous-jacents, en particulier des actes de base visés à l'article 220, paragraphe 1, du règlement financier;

b) les obligations de paiement visant à assurer le service de l'encours de la dette et le remboursement du principal, conformément au programme de travail annuel et compte tenu de la programmation financière;

c) la compatibilité avec les limites fixées dans la décision (UE, Euratom) 2020/2053 et, le cas échéant, le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil ([12]), ainsi qu'avec les limites fixées dans l'acte de base sous-jacent concernant la durée maximale ou l'échéance moyenne maximale. En ce qui concerne NextGenerationEU, ces limites sont celles fixées à l'article 6 de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 pour le relèvement des plafonds des ressources propres de 0,6 point de pourcentage du RNB des États membres et, en cas de remboursement prévu d'emprunts sur le budget de l'Union, la limite fixée à l'article 5, paragraphe 2, troisième alinéa, de ladite décision;

d) les échéances des prêts fixées dans les accords de prêt conclus entre la Commission et le pays bénéficiaire;

e) les autres facteurs pertinents pour la détermination des opérations d'emprunt et de gestion de la dette.

4. La décision d'emprunt annuelle est adoptée avant le début de la période qu'elle couvre.

([12]) Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 (JO L 433I du 22.12.2020, p. 11).

5. La décision d'emprunt annuelle peut être modifiée, notamment s'il existe un risque sérieux que l'échéance moyenne maximale ne puisse pas être respectée en raison de la sous-exécution des émissions des montants des financements à long terme, ou en cas de modification d'un ou de plusieurs des facteurs visés au paragraphe 3.

6. La Commission communique la décision d'emprunt annuelle au Parlement européen et au Conseil.

Article 4

Plan de financement

1. Le plan de financement fixe un objectif indicatif en ce qui concerne les fonds qu'il convient de lever au moyen d'opérations d'emprunt et de gérer au moyen d'opérations de gestion de la dette et couvre en principe une période de six mois.

2. Le plan de financement indique les opérations d'emprunt et, le cas échéant, les opérations de gestion de la dette qu'il est prévu d'effectuer dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée. Dans les limites fixées dans la décision d'emprunt annuelle et compte tenu des facteurs visés à l'article 3, paragraphe 3, et des conditions financières sur les marchés primaire et secondaire, le plan de financement comprend notamment les paramètres de financement suivants:

a) le montant maximal prévu des financements à court et à long terme pour la période;

b) l'échéance moyenne maximale pondérée des financements à long terme à effectuer;

c) une limite supérieure de la liquidité moyenne attendue qui doit être disponible en tant que réserve pour répondre aux besoins de paiement pour la période prévue;

d) le cas échéant, l'encours maximal des émissions propres qui peuvent être détenues pour le compte propre de la Commission et qui peuvent être utilisées pour des opérations garanties sur le marché monétaire ou pour soutenir le marché secondaire.

Lors de l'établissement du plan de financement, l'avis du directeur des risques visé à l'article 18, paragraphe 2, point a), est dûment pris en compte.

3. Le plan de financement est adopté avant le début de la période qu'il couvre.

4. Le plan de financement peut être modifié si un ou plusieurs des facteurs visés à l'article 3, paragraphe 3, font l'objet d'une modification substantielle.

5. La Commission informe le Parlement européen et le Conseil sur la base du plan de financement adopté.

Article 5

Communication des besoins prévus en matière de décaissements aux fins de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan de financement

1. Le plan de financement est établi sur la base d'informations actualisées, transmises par les ordonnateurs de programme à la direction générale du budget, concernant l'échéancier des paiements prévus au cours de la période de six mois en question. Les informations transmises sont aussi précises et fiables que possible.

2. Un mois avant l'adoption du plan de financement, les ordonnateurs de programme fournissent une projection détaillée des besoins en matière de décaissements concernant les programmes respectifs.

3. Les ordonnateurs de programme fournissent, dans la mesure du possible, des mises à jour régulières, précises et fiables des informations relatives aux décaissements prévus, en ce compris les modifications apportées aux délais d'achèvement des procédures d'approbation des paiements.

4. Les ordonnateurs de programme utilisent le système électronique de communication et de mise à jour des informations relatives aux besoins prévus en matière de décaissements, visé à l'article 11, paragraphe 2, point h), pour communiquer les informations requises en vertu des paragraphes 1 à 3 du présent article.

Article 6

Réalisation des opérations d'emprunt et des opérations de gestion de la dette

1. Les opérations d'emprunt individuelles sont effectuées conformément à la dernière mise à jour applicable du plan de financement relatif à la période en question.

En se fondant sur les mises à jour régulières, fournies par les ordonnateurs de programme au titre de l'article 5, paragraphe 3, des informations relatives aux montants et au calendrier prévu pour l'approbation des décaissements, le directeur général de la direction générale du budget donne régulièrement des instructions concernant les montants à lever par l'intermédiaire de l'émission de dette.

2. Les montants qui font l'objet des instructions sont levés en appliquant la stratégie de financement diversifiée définie à l'article 7 et en respectant les paramètres de financement du plan de financement énoncés à l'article 4, paragraphe 2.

Les opérations d'emprunt et les opérations de gestion de la dette respectent le principe de bonne gestion financière, qui comprend la séparation appropriée des fonctions et des responsabilités, les flux d'information et de déclaration visant à garantir l'indépendance de la surveillance et l'obligation de rendre compte, ainsi que la légalité et la régularité de toutes les opérations. Ces opérations sont effectuées conformément aux meilleures pratiques du marché et dans le respect des conventions de marché.

Article 7

Stratégie de financement diversifiée

1. Lors de la mise en œuvre de la stratégie de financement diversifiée, les services de la Commission appliquent, le cas échéant, les principes suivants, dans le plein respect du principe de bonne gestion financière, pour emprunter les fonds nécessaires afin de répondre en temps utile aux besoins des programmes correspondants en matière de soutien remboursable et de soutien non remboursable, et pour gérer aussi efficacement et rapidement que possible la dette qui en résulte, tout en cherchant à obtenir sur le marché les conditions financières les plus avantageuses pour le budget de l'Union et les pays bénéficiaires, et en visant une présence régulière sur le marché des capitaux:

a) les opérations d'emprunt et les opérations de gestion de la dette peuvent être exécutées sur le marché primaire, sur le marché secondaire et sur les marchés monétaires;

b) les opérations d'emprunt sont organisées au moyen d'un ensemble d'emprunts individuels assortis de différentes échéances, allant du financement à court terme au financement à long terme;

c) les opérations d'emprunt peuvent être organisées au moyen d'une combinaison d'opérations syndiquées et d'adjudications, et de placements privés, en s'appuyant dans les deux cas sur les services d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement membres du réseau des spécialistes en titres publics institué en vertu de la décision (UE, Euratom) 2021/625 de la Commission ([13]);

d) la dette qui en résulte peut être reconduite pour des raisons de gestion des échéances;

e) les asymétries de flux de trésorerie et le risque de liquidité sont gérés grâce à des mesures de gestion de la liquidité à court terme portant sur des montants détenus sur un compte spécifique et recourant à des opérations garanties et non garanties sur le marché monétaire.

2. Lorsque cela est nécessaire pour garantir une meilleure gestion des risques de taux d'intérêt et des autres risques financiers découlant de la mise en œuvre de la stratégie de financement diversifiée, les services de la Commission peuvent également recourir à des opérations de gestion de la dette qui peuvent consister à utiliser des produits dérivés tels que les swaps pour gérer les risques de taux d'intérêt ou d'autres risques financiers ou qui peuvent impliquer l'engagement d'opérations garanties ou non garanties sur le marché monétaire avec des organismes de gestion de la dette des États membres, des institutions supranationales, des organismes nationaux du secteur public, des établissements de crédit et des entreprises d'investissement ayant une qualité de crédit appropriée et des contreparties centrales. À cet effet, les services de la Commission peuvent racheter et détenir les obligations émises par la Commission elle-même. En particulier, il ne peut être recouru aux swaps que pour couvrir les risques de taux d'intérêt supportés par les pays bénéficiant de prêts. Les coûts de gestion des risques liés aux produits dérivés sont supportés par le bénéficiaire de l'opération de gestion des risques.

([13]) Décision (UE, Euratom) 2021/625 de la Commission du 14 avril 2021 relative à la création du réseau des spécialistes en titres publics et à la définition des critères d'éligibilité aux mandats de chef de file et de co-chef de file des opérations syndiquées conclues aux fins des activités d'emprunt menées par la Commission au nom de l'Union et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 131 du 16.4.2021, p. 170).

SECTION 2

Opérations de prêt

Article 8

Opérations de prêt

Les opérations de prêt sont réalisées conformément aux règles spécifiques énoncées dans l'acte de base correspondant, ainsi qu'aux conditions fixées dans les accords de prêt conclus entre la Commission et le pays bénéficiaire conformément audit acte de base.

Article 9

Décaissements et accélération du prêt

Le décaissement des tranches de prêt est effectué aussi efficacement et rapidement que possible, sous réserve de la disponibilité des fonds. Les accords de prêt contiennent l'engagement inconditionnel et irrévocable du pays bénéficiaire de supporter tous les coûts liés à l'emprunt, y compris les frais administratifs, et de rembourser le principal et les intérêts, et peuvent autoriser le recours aux produits dérivés, en particulier aux swaps.

Les accords de prêt conclus en vertu du règlement (UE) 2021/241 comportent une clause d'accélération qui permet à la Commission de demander notamment le remboursement anticipé du prêt, conformément à l'article 22, paragraphe 5, et à l'article 24, paragraphe 9, du règlement (UE) 2021/241, ainsi que le recouvrement des préfinancements non apurés.

Article 10

Coûts du prêt

Tous les coûts, y compris ceux liés à la gestion des risques de taux d'intérêt et des autres risques financiers, exposés par l'Union en relation avec un emprunt de fonds destinés aux prêts sont supportés par le pays bénéficiaire, conformément à l'article 220 du règlement financier et aux actes de base correspondants, et sont calculés selon une méthode définie par la Commission dans la décision d'exécution (UE) 2022/2545 de la Commission ([14]), complétée par des lignes directrices spécifiques, dans le plein respect des principes de transparence et d'égalité de traitement.

Tous les coûts liés aux produits dérivés exposés par l'Union sont supportés par le pays bénéficiaire.

Ces coûts sont régulièrement facturés au pays bénéficiaire.

SECTION 3

Réalisation et établissement de rapports

Article 11

Création de capacités opérationnelles

1. La réalisation des opérations d'emprunt et de gestion de la dette dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée et des opérations de prêt connexes englobe la création et la gestion des capacités opérationnelles garantissant que les systèmes mis en place respectent la bonne gestion financière et font l'objet d'une gestion solide des risques et d'une documentation relative aux processus et aux décisions.

([14]) Décision d'exécution (UE, Euratom) 2022/2545 de la Commission du 19 décembre 2022 établissant le cadre pour la répartition des coûts liés aux opérations d'emprunt et de gestion de la dette dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée (voir page 123 du présent Journal officiel).

2. Ces capacités opérationnelles comprennent notamment les tâches suivantes:

a) la négociation, la vérification et la signature des accords avec des établissements de crédit publics ou privés et des dépositaires centraux nationaux ou internationaux de titres nécessaires à la conclusion du règlement des opérations;

b) la vérification, la modification, la reformulation et la finalisation des documents relatifs à l'emprunt, y compris ceux relevant du programme d'émission;

c) l'établissement des modalités et des règles applicables à l'organisation des adjudications, y compris les accords avec les fournisseurs externes de systèmes et la surveillance permanente du déroulement des adjudications;

d) la réalisation d'opérations d'emprunt individuelles au moyen d'opérations syndiquées, d'adjudications et de placements privés;

e) le calcul, conformément à la méthode que la Commission doit définir dans des lignes directrices spécifiques, des coûts exposés à imputer au budget de l'Union et aux pays bénéficiaires dans le cadre des opérations de prêt;

f) l'établissement des modalités et la négociation, la vérification et la signature des accords, notamment des accords avec les contreparties et les fournisseurs de systèmes de négociation, nécessaires à l'exécution des opérations et instruments suivants:

   i) les opérations de pension ou de prise en pension, les opérations d'achat-revente ou de vente-rachat et d'autres opérations donnant lieu à des engagements;

   ii) les produits dérivés, tels que les swaps, en vue de gérer et de couvrir les risques aux seules fins des prêts;

g) la réalisation d'opérations sur le marché secondaire, d'opérations non garanties et garanties sur le marché monétaire, y compris celles visées aux points f) i) et ii) ci-dessus;

h) la mise en place et la gestion du système électronique de communication et de mise à jour des informations relatives aux besoins prévus en matière de décaissements visées à l'article 5, paragraphe 4.

Article 12

Établissement de rapports sur la réalisation des opérations d'emprunt, de gestion de la dette et de prêt

La Commission établit deux fois par an un rapport sur tous les aspects de sa stratégie d'emprunt et de gestion de la dette, tels que la base juridique, l'encours des obligations et des titres de créance, la structure des échéances, les subventions et prêts décaissés, le calendrier de remboursement des prêts décaissés, le coût du financement et le montant que la Commission a l'intention d'émettre au cours du semestre à venir. Ce rapport est présenté au Parlement européen et au Conseil.

CHAPITRE 3

COMPTABILITÉ ET LE COMPTABLE

Article 13

Compte destiné à la gestion du produit

1. Le produit lié aux opérations d'emprunt, de gestion de la dette et de prêt est géré par l'intermédiaire d'un compte ouvert par le comptable de la Commission. Le comptable délègue la gestion de ce compte aux services compétents de la direction générale du budget, qui assurent cette gestion conformément aux règles, principes et procédures énoncés dans la présente décision.

2. Le compte est détenu auprès de la BCE sur la base d'un contrat relatif aux services d'agent financier. Il est utilisé pour les réserves prudentielles de trésorerie spécifiques, qui sont adaptées aux montants des paiements à venir.

Article 14

Comptabilité des opérations d'emprunt, de gestion de la dette et de prêt

Le comptable est chargé de garantir une comptabilité appropriée pour toutes les opérations d'emprunt, de gestion de la dette et de prêt conformément aux règles comptables de l'Union et au titre XIII du règlement financier.

Article 15

Établissement des états financiers

1. Le comptable est chargé d'établir les états financiers annuels relatifs aux opérations d'emprunt, de gestion de la dette et de prêt conformément aux règles comptables de l'Union et en se fondant sur les informations fournies par les ordonnateurs de programme.

2. Ces états financiers font partie des comptes annuels consolidés du budget de l'Union.

CHAPITRE 4

GESTION DES RISQUES ET CONFORMITÉ

Article 16

Rôle du directeur des risques pour les opérations d'emprunt, de gestion de la dette et de prêt

1. Un directeur des risques pour les opérations d'emprunt, de gestion de la dette et de prêt est institué, dont les pouvoirs et les fonctions sont définis dans la présente décision.

2. Le rôle du directeur des risques consiste à veiller à ce que les systèmes et processus utilisés pour réaliser les opérations d'emprunt, de gestion de la dette et de prêt soient conçus et mis en œuvre de manière à garantir, dans toute la mesure du possible, la protection des intérêts financiers de l'Union et la bonne gestion financière desdites opérations.

3. La fonction de directeur des risques est exercée indépendamment des fonctions et des tâches liées à la planification, la réalisation, l'exécution et la comptabilité des opérations. Le directeur des risques est autonome dans l'exercice des fonctions et responsabilités décrites dans le présent chapitre et est doté des ressources nécessaires.

4. Le directeur des risques rend compte directement au membre du collège chargé du budget en ce qui concerne les responsabilités définies dans le présent chapitre.

5. Un agent auquel est confiée la fonction de responsable de la conformité rend compte directement au directeur des risques des questions visées à l'article 17, paragraphe 4.

Article 17

Mise en place d'une politique de haut niveau en matière de risques et de conformité

1. Le directeur des risques élabore une politique de haut niveau en matière de risques et de conformité qui recense les principaux risques pour les intérêts financiers de l'Union découlant de la réalisation des opérations d'emprunt, de gestion de la dette et de prêt. Dans ce contexte, le directeur des risques tient compte des principes en matière de reconnaissance et d'évaluation des risques, selon lesquels un système de contrôle interne efficace recense et évalue en permanence les principaux risques.

2. La politique de haut niveau en matière de risques et de conformité fixe les objectifs stratégiques en matière de risques et établit un cadre global pour les lignes directrices en matière de gestion des risques applicables aux opérations d'emprunt, de gestion de la dette et de prêt.

3. La politique de haut niveau en matière de risques et de conformité recense l'ensemble des risques associés, notamment les risques opérationnels et les risques de liquidité, de marché, de financement, de crédit et de contrepartie, qui découlent de la réalisation des opérations d'emprunt, de gestion de la dette et de prêt. La politique de haut niveau en matière de risques et de conformité fixe, pour chaque risque, l'appétit pour le risque de haut niveau, les méthodes générales de mesure de l'exposition au risque, les exigences en matière de suivi et de communication d'information, ainsi que le mécanisme d'intervention par paliers à mettre en œuvre en cas de violation ou de non-conformité. Elle vérifie la solidité des procédures nécessaires pour garantir la probité, l'intégrité et la transparence de ces opérations et limite de manière appropriée tout risque financier ou opérationnel.

4. La politique de haut niveau en matière de risques et de conformité comporte les règles et procédures suivantes:

a) les règles et procédures que les personnes chargées de la mise en œuvre opérationnelle et de l'exécution de la stratégie de financement diversifiée doivent respecter; et

b) les règles et procédures visant à prévenir le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, l'exécution d'opérations d'emprunt, de gestion de dette et de prêt par des entités constituées ou établies dans des pays ou territoires qui sont répertoriés au titre de la politique concernant les pays et territoires non coopératifs ou qui sont recensés en tant que pays à haut risque au titre de l'article 9, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil ([15]), ou qui ne se conforment pas effectivement aux normes fiscales convenues au niveau de l'Union ou au niveau international en matière de transparence et d'échange d'informations, les violations des régimes de sanctions et d'autres irrégularités financières pertinentes.

5. La politique de haut niveau en matière de risques et de conformité est réexaminée au moins une fois par an et révisée si nécessaire.

6. Le directeur des risques soumet la politique de haut niveau en matière de risques et de conformité à l'approbation du membre du collège chargé du budget.

Article 18

Rôle du directeur des risques

1. Le directeur des risques veille à ce que la politique de haut niveau en matière de risques et de conformité soit mise en œuvre de manière globale et cohérente.

2. Le directeur des risques exerce notamment les tâches suivantes:

a) il rend un avis sur le projet de plan de financement;

b) il examine, afin d'assurer la cohérence avec la politique de haut niveau en matière de risques et de conformité, les règles internes et les documents d'orientation publiés par le directeur général de la direction générale du budget aux fins de la mise en œuvre de la présente décision, règles et documents dont il peut demander la modification;

c) il établit et contrôle le maintien de la conformité aux processus solides de recensement, de quantification et de suivi des risques;

d) il décèle les violations potentielles de la politique de haut niveau en matière de risques et de conformité ou d'autres lignes directrices, politiques et limites relatives aux risques, et recommande les mesures éventuelles à prendre en cas de violations ou de non-conformité.

Article 19

Communication d'informations par le directeur des risques

1. Le directeur des risques rend régulièrement compte des risques importants et de la conformité aux règles et procédures fixées conformément à l'article 17, paragraphe 4, au membre du collège chargé du budget, au comité de gestion des risques et de la conformité, au directeur général de la direction générale du budget et au comptable. Le directeur des risques informe également régulièrement les personnes chargées de l'exécution opérationnelle de la stratégie de financement diversifiée au sujet des risques et des limites.

([15]) Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73).

Le directeur général de la direction générale du budget prend sans retard les mesures nécessaires pour remédier à ces constatations et fournit des explications au directeur des risques sur les mesures qui ont été prises.

Lorsqu'il rend compte au membre du collège chargé du budget, le directeur des risques peut également, s'il y a lieu, informer ledit membre des constatations visées au deuxième alinéa et des délibérations du comité de gestion des risques et de la conformité.

2. Le directeur des risques rend compte une fois par an à la Commission de la mise en œuvre de la politique de haut niveau en matière de risques et de conformité.

Article 20

Rôle du comité de gestion des risques et de la conformité

1. Un comité de gestion des risques et de la conformité est institué pour assister le directeur des risques dans l'exercice de ses tâches.

2. Le comité de gestion des risques et de la conformité:

a) est consulté par le directeur des risques au sujet de la politique de haut niveau en matière de risques et de conformité;

b) assiste le directeur des risques dans le cadre des tâches visées à l'article 18, paragraphe 2, points a), b) et c);

c) participe à l'évaluation, au suivi et à l'approbation des pratiques concernant la mise en œuvre de la politique de haut niveau en matière de risques et de conformité et la gestion des risques liés aux opérations d'emprunt, de gestion de la dette et de prêt;

d) aide le directeur des risques à évaluer les expositions aux risques émergents liées aux opérations d'emprunt, de gestion de la dette et de prêt, et est informé par le directeur des risques du dépassement des limites fixées pour réduire les risques ou de la non-conformité à la politique de haut niveau en matière de risques et de conformité et d'autres lignes directrices, politiques et limites relatives aux risques.

Article 21

Composition et organisation du comité de gestion des risques et de la conformité

1. Le comité de gestion des risques et de la conformité est composé du directeur des risques, du comptable de la Commission, du responsable de la conformité, de deux agents provenant de directions générales dont les fonctions impliquent une connaissance de la gestion des risques et de la surveillance des marchés financiers, et de deux agents de la direction générale du budget désignés par le directeur général de la direction générale du budget.

2. Le directeur des risques invite deux experts externes à participer aux réunions du comité de gestion des risques et de la conformité. Les experts externes rendent des avis et participent aux délibérations sans droit de vote sur les questions soumises au comité.

3. Le comité de gestion des risques et de la conformité adopte des positions, dans la mesure du possible, sur la base d'un consensus ou, à défaut, à la majorité simple de ses membres. En cas d'égalité des voix, la voix du directeur des risques est prépondérante.

4. Le comité de gestion des risques et de la conformité adopte son règlement intérieur.

CHAPITRE 5

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 22

Abrogation

La décision C(2021) 2502 est abrogée.

Les références à la décision abrogée s'entendent comme faites à la présente décision.

Article 23

Entrée en vigueur

La présente décision entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le 19 décembre 2022.

Par la Commission
La présidente
Ursula VON DER LEYEN