COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.4.2025
COM(2025) 161 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

sur l'analyse coûts/avantages de l'utilisation du compte central visé à l'article 9, paragraphe 1, point c), du règlement (UE, Euratom) nº 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014

{SWD(2025) 79 final}

1. SECTION I – CONTEXTE DU RAPPORT

Le présent rapport est publié conformément à l'article 9 du règlement (UE, Euratom) nº 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014[1] (ci-après le «règlement relatif à la mise à disposition»). Le principal objectif du présent document est de présenter au Conseil une analyse coûts/avantages de la mise en œuvre éventuelle d'un compte central tel que défini à l'article 9, paragraphe 1, point c), du règlement relatif à la mise à disposition. Ce compte central serait ouvert par la Commission auprès de l'établissement financier public de son choix pour la perception des ressources propres.

Ce rapport comprend une analyse coûts/avantages des modèles de trésorerie sélectionnés et évalués par la Commission, à savoir:

- un modèle de compte central détenu auprès de la Banque centrale européenne (BCE) conformément au nouvel article 9, paragraphe 1, point c),
- un modèle de trésorerie optimisé, constitué de trois comptes centraux de dépôt de trésorerie détenus auprès d'une sélection de banques centrales nationales, une solution qui ne relève pas du champ d'application des nouvelles dispositions de l'article 9 du règlement relatif à la mise à disposition.

1.1. Architecture de la trésorerie de la Commission européenne

Les principales caractéristiques de l'architecture de la trésorerie de la Commission sont déterminées par les dispositions de l'article 9, paragraphe 1, du règlement relatif à la mise à disposition.

Jusqu'en 2022, le règlement relatif à la mise à disposition permettait aux États membres d'inscrire les ressources propres au crédit de deux types de comptes différents ouverts au nom de la Commission:

- type 1: comptes ouverts auprès des **Trésors nationaux**. Dans ce cas, les États membres mettent leurs contributions aux ressources propres à la disposition de la Commission d'abord au niveau comptable et ensuite, progressivement, après réception des instructions de virement de la Commission, sous la forme de trésorerie,
- type 2: comptes ouverts auprès des **banques centrales nationales**. Dans ce cas, les États membres mettent à disposition la totalité de la contribution demandée sous la forme de trésorerie.

Les comptes des types 1 et 2 sont tenus en monnaie nationale.

Le règlement (UE, Euratom) 2022/615 du Conseil du 5 avril 2022 modifiant le règlement relatif à la mise à disposition a institué un troisième type de compte: les ressources propres

[1] 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 (refonte) (JO L 168 du 7.6.2014, p. 39), tel que modifié par le règlement (UE, Euratom) 2022/615 du Conseil du 5 avril 2022 (JO L 115 du 13.4.2022, p. 51).

peuvent désormais être inscrites au crédit d'un nouveau **compte central** ouvert par la Commission auprès de l'**établissement financier public de son choix**.

Au cours de la période 2014-2022, les opérations de trésorerie de la Commission ont été principalement influencées par deux facteurs clés:

– la mise en œuvre formaliste de l'article 14, paragraphe 1, du règlement relatif à la mise à disposition,
– la décision de la BCE d'appliquer sa politique de taux d'intérêt négatifs à compter du 11 juin 2014.

Afin de préserver les actifs de l'Union européenne, la Commission a pris les mesures nécessaires pour réduire au minimum l'incidence des intérêts négatifs. À cette fin, entre 2014 et 2022, elle s'est efforcée de conserver les fonds, dans toute la mesure du possible, sur les comptes ouverts auprès des Trésors nationaux et des banques centrales nationales, où ils étaient exempts de tout droit ou intérêt. Parallèlement, conformément à l'article 14, paragraphe 1, du règlement relatif à la mise à disposition, tous les comptes de paiement détenus auprès de banques commerciales étaient réapprovisionnés quotidiennement à partir des comptes de ressources propres en fonction du montant des paiements à exécuter à partir de chacun d'entre eux. Les réserves de liquidités détenues auprès de ces banques ont été maintenues au minimum afin d'éviter des soldes au jour le jour excessifs et donc de réduire l'incidence des intérêts négatifs tout en garantissant la continuité des opérations de paiement.

Toutes ces opérations se traduisaient par un nombre considérable, chaque jour, de flux entrants dans les Trésors nationaux et de flux sortants depuis les autres États membres. De plus, l'absence d'une réserve de liquidités plus importante a également eu une incidence sur la capacité de la Commission à exécuter les paiements urgents.

Par conséquent, afin de réduire la complexité des flux de trésorerie et de répondre aux préoccupations des États membres, la Commission a proposé en 2021 d'inclure dans le règlement relatif à la mise à disposition la possibilité d'inscrire les ressources propres au crédit d'un **nouveau compte central** ouvert à cet effet par la Commission [article 9, paragraphe 1, point c), du règlement relatif à la mise à disposition].

Parallèlement à la proposition relative au compte central, la Commission a proposé une disposition en vertu de laquelle les États membres reçoivent des **prévisions des besoins de trésorerie** pour les **quatre mois** suivants afin d'accroître encore la prévisibilité des mouvements de trésorerie (article 9, paragraphe 2 *bis*, du règlement relatif à la mise à disposition).

Conformément à l'article 9, paragraphe 1, du règlement relatif à la mise à disposition, la participation des États membres au modèle centralisé est **volontaire**. En outre, la Commission est tenue de présenter une **analyse coûts/avantages** de l'utilisation du compte central avant sa mise en œuvre.

2. SECTION II – ANALYSE COUTS/AVANTAGES (EVALUATION COMPARATIVE DE DEUX MODELES DIFFERENTS EN MATIERE DE TRESORERIE)

Cet exercice vise à comparer, compte tenu de l'environnement juridique actuel, deux modèles pour la gestion de la trésorerie de la Commission européenne dans le contexte de l'actuel cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027.

2.1. Nouveaux modèles de trésorerie – scénarios

Aux fins de l'analyse coûts/avantages de l'utilisation du compte central conformément aux dispositions du règlement relatif à la mise à disposition et à sa politique en matière de gestion du risque de contrepartie, la Commission a considéré que seuls des **établissements financiers publics** constituaient des solutions valables pour la détention d'un tel compte.

Deux types d'établissements publics ont été envisagés:

- la **Banque centrale européenne** (BCE), parce qu'elle joue déjà le rôle de gestionnaire de trésorerie pour les ressources liquides de NextGenerationEU et qu'elle effectue les paiements relevant de la FRR en faveur des États membres bénéficiaires;
- les **banques centrales nationales** (BCN), étant donné que ces entités jouent un rôle essentiel dans l'architecture et le modèle de gestion actuels de la trésorerie de la Commission.

Sur cette base, la Commission a proposé deux solutions différentes pour la gestion du compte central.

Solution nº 1: compte central détenu auprès de la Banque centrale européenne (BCE)

Sur la base des dispositions du nouvel article 9, paragraphe 1, point c), du règlement relatif à la mise à disposition, ce modèle consiste à ouvrir un compte central auprès de la BCE pour les ressources propres et les autres recettes versées en euros, ainsi que des sous-comptes pour les ressources propres versées dans chaque monnaie autre que l'euro.

La mise en œuvre de ce modèle entraînerait une suppression progressive des systèmes existants au niveau des États membres. Ainsi, la pratique actuellement suivie par les Trésors nationaux qui consiste à mettre les ressources d'abord à disposition au niveau comptable serait remplacée par un système dans lequel tous les États membres participants mettraient leurs ressources propres à disposition au moyen de virements bancaires effectués à des dates précises. Les montants en euros seraient tous placés sur un compte central ouvert par la Commission auprès de la BCE. Les contributions versées dans des monnaies autres que l'euro transiteraient d'abord par les sous-comptes pertinents ouverts à cet effet auprès d'un Trésor ou d'une banque centrale nationale. Le compte central tenu en euros serait principalement utilisé pour alimenter quotidiennement les comptes bancaires à partir desquels la Commission exécute ses paiements en euros. En outre, il pourrait servir aux paiements directs destinés aux États membres, à verser principalement sur des comptes détenus auprès des banques centrales nationales.

Il convient de signaler que, conformément à l'article 9, paragraphe 1, du règlement relatif à la mise à disposition, ce compte central devrait être exempt d'intérêts. En cas de rémunération positive, les intérêts seraient distribués aux États membres participant à cette

structure proportionnellement à leur clé budgétaire. Les fonds regroupés sur le compte seraient également protégés contre les intérêts négatifs potentiels, qui devraient être couverts par le ou les États membres concernés.

Le choix de l'une ou l'autre solution concernant le compte central aurait principalement une incidence sur les États membres qui mettent les fonds à la disposition de la Commission, d'abord sur le plan comptable et ensuite, progressivement, après réception des instructions de virement de la Commission, sous la forme de trésorerie (comptes de ressources propres tenus auprès des Trésors). Dans ce cas, les États membres devraient virer les fonds immédiatement au lieu de les mobiliser progressivement au fil du temps. Pour les États membres qui ont jusqu'à présent choisi de détenir leur compte de ressources propres auprès de leur banque centrale nationale, le passage au compte central tenu auprès de la BCE aurait une incidence très limitée voire nulle.

Il convient de noter qu'aucune demande formelle n'a été transmise à la BCE et que cette dernière n'a donc pas donné son accord pour la fourniture de services supplémentaires.

Solution n° 2: modèle de trésorerie optimisé, constitué de comptes centraux de dépôt de trésorerie détenus auprès d'une sélection de banques centrales nationales

Ce modèle ne fait pas intervenir les nouvelles dispositions de l'article 9, paragraphe 1, point c), du règlement relatif à la mise à disposition établissant un nouveau compte central. Au contraire, il s'appuie sur l'architecture de trésorerie existante et sur des flux de trésorerie déjà bien établis avec les banques centrales nationales.

Ce modèle consiste en des virements hebdomadaires, effectués à des dates précises, depuis les comptes de ressources propres vers les comptes de dépôt de trésorerie. Les flux de trésorerie provenant des comptes de ressources propres tenus auprès des Trésors ne vont, conformément à la clé budgétaire, que dans un sens (des comptes de ressources propres vers les comptes de dépôt de trésorerie). Par conséquent, ce modèle devrait réduire considérablement le nombre total de flux de trésorerie sur les comptes de ressources propres tenus auprès des Trésors. Les virements hebdomadaires des ressources propres s'accompagneraient de prévisions améliorées et plus précises des besoins de financement, formulées sur une base hebdomadaire.

2.2. Méthode et critères d'évaluation

Reconnaissant l'importance d'une gestion efficace de la trésorerie pour les politiques de l'Union, la Commission a élaboré des critères qualitatifs et quantitatifs afin d'évaluer deux solutions de trésorerie centrale. Ces critères répondent spécifiquement aux préoccupations des États membres concernant les coûts supplémentaires qui peuvent résulter de la version révisée du règlement relatif à la mise à disposition. La solution retenue garantit que les coûts restent égaux ou inférieurs à ceux de la structure actuelle, tout en débouchant sur des flux de trésorerie plus simples et sur une efficacité opérationnelle accrue.

Les critères choisis sont les suivants:

a) l'incidence financière, articulée autour des éléments suivants:

- la **rémunération des dépôts de trésorerie** (estimation des intérêts positifs et/ou négatifs générés),

- les **frais de service** (frais d'ouverture du ou des comptes et dépenses courantes afférentes aux opérations quotidiennes);

b) l'infrastructure technique:

il s'agit du potentiel de connectivité des solutions sélectionnées avec la structure technique existante de la trésorerie de la Commission;

c) l'adéquation à l'objectif visé compte tenu de l'architecture de la trésorerie de la Commission:

il s'agit d'analyser la compatibilité des solutions sélectionnées avec les caractéristiques de la trésorerie de la Commission (contributions en euros et dans des monnaies autres que l'euro, multiples paiements aux bénéficiaires), le potentiel de réduction de la charge administrative et de synergie avec les flux de trésorerie existants.

2.3. Évaluation des solutions à l'aune des critères d'évaluation

2.3.1. Incidence financière

La Commission a évalué l'incidence financière potentielle des deux modèles de trésorerie.

Pour la **solution nº 1**, la Commission a utilisé comme référence les conditions applicables aux comptes NextGenerationEU détenus auprès de la BCE aux fins de la mise en œuvre de l'instrument de l'Union européenne pour la relance.

Pour la **solution nº 2**, la Commission a examiné les conditions proposées par une sélection de cinq banques centrales nationales (BCN) de la zone euro. L'orientation (UE) 2019/671 de la BCE[2] a limité la rémunération de tous les dépôts ne relevant pas de la politique monétaire. En 2024, cette orientation de la BCE a été modifiée[3]. Compte tenu des conditions en 2022, la Commission a concentré son analyse sur les BCN des quatre plus grandes économies de la zone euro, à savoir l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne. En outre, la Commission a également pris en considération la Banque nationale de Belgique, compte tenu de sa proximité géographique, qui en fait une banque essentielle à la continuité des opérations de trésorerie de la Commission.

Les deux éléments d'analyse pris en considération étaient les suivants:

- rémunération des dépôts de trésorerie:

  l'analyse a montré que les taux des BCN étaient tous alignés sur les conditions de la BCE. Dès lors, les conditions de rémunération proposées dans les deux solutions étaient si similaires que ce facteur est sans effet sur la décision,

[2] Orientation (UE) 2019/671 de la Banque centrale européenne du 9 avril 2019 concernant les opérations domestiques de gestion des actifs et des passifs par les banques centrales nationales (refonte) (JO L 113 du 29.4.2019, p. 11).

[3] Décision (UE) 2024/1209 de la Banque centrale européenne du 16 avril 2024 concernant la rémunération des dépôts ne relevant pas de la politique monétaire détenus auprès des banques centrales nationales et de la Banque centrale européenne (BCE/2024/11) (JO L, 2024/1209, 3.5.2024).

- frais de service:

  la Commission ayant déjà des comptes auprès des BCN, des frais supplémentaires ne seraient pas facturés au titre de la tenue de compte. En outre, certaines BCN proposeraient des virements gratuits, tandis que d'autres appliqueraient des frais de transaction réduits ou factureraient un montant fixe pour des opérations illimitées. En revanche, le recours à la BCE pourrait impliquer des frais d'ouverture initiaux et des frais récurrents pour la gestion de compte et les services liés aux paiements.

En conclusion:

- les deux solutions présentent des conditions similaires pour la rémunération des dépôts de trésorerie. Cependant, la solution nº 1 peut entraîner des coûts de mise en place et de fonctionnement plus élevés en raison de la création d'un nouveau modèle de compte auprès de la BCE,

- la solution nº 2 est plus économique, étant donné que, grâce aux relations existantes avec les BCN, elle n'entraînerait pas de frais supplémentaires de tenue de compte ni de coûts de fonctionnement importants.

2.3.2. Infrastructure technique

Solution nº 1. La Banque centrale européenne (BCE) possède une infrastructure technique spécialisée et hautement performante, adaptée au cadre monétaire et à l'environnement réglementaire de la zone euro. Cette infrastructure est étroitement alignée sur les politiques monétaires, les systèmes financiers et les régimes juridiques spécifiques des États membres et s'appuie sur des outils tels que le système de paiement TARGET2 pour permettre des opérations transfrontières en euros à grande échelle entre les membres du Système européen de banques centrales et faciliter les opérations sur le marché de gros avec les grands établissements financiers. L'objectif principal de cette architecture est de maintenir la stabilité financière et d'appuyer la transmission efficace de la politique monétaire de la zone euro. L'infrastructure de la BCE n'est pas conçue pour traiter directement des sorties de trésorerie multimonnaies pour des acteurs du marché ou des institutions telles que la Commission européenne. Les couches de fonctionnalités nécessaires à la fourniture directe de tels services de paiement – comme l'interopérabilité multimonnaies dynamique et l'intégration avec des plateformes commerciales externes – ne sont pas en place. Les analyses supplémentaires requises et la mise en place de ces fonctionnalités entraîneraient des coûts, d'autant qu'aucune demande préalable à cet effet n'a été communiquée à la BCE [4].

La **solution nº 2** n'a aucune incidence technique négative sur le système comptable de la Commission. La solution technique existante est bien établie et efficace et elle peut accueillir le modèle du compte central de manière harmonieuse, sans que cela nécessite de modification. Les banques centrales nationales choisies disposent d'une couche

[4] Le rôle crucial que la BCE joue depuis 2020 en sa qualité d'agent financier et d'organisme payeur pour le programme d'émission et de gestion de la dette de l'Union s'appuie sur les infrastructures et les capacités de la BCE en matière de mise en œuvre de la politique monétaire.

commerciale qui permet une communication automatisée avec la trésorerie de la Commission via les services Swift. Cette solution ne nécessiterait donc pas d'efforts supplémentaires de la part de la Commission.

En conclusion:

- la solution nº 1 comporte des difficultés techniques parce que l'infrastructure de la BCE n'est pas conçue pour traiter directement des sorties de trésorerie multimonnaies pour des acteurs du marché ou des institutions telles que la Commission européenne,

- la solution nº 2 ne pose pas de problèmes techniques, étant donné que les BCN utilisent des systèmes bien intégrés qui sont alignés sur l'infrastructure actuelle de la Commission.

2.3.3. Adéquation à l'objectif visé compte tenu de l'architecture de la trésorerie de la Commission

Pour la **solution nº 1**, l'analyse a révélé que l'ouverture de sous-comptes dans des monnaies autres que l'euro auprès de la BCE serait difficile. Pour les monnaies autres que l'euro, la BCE a proposé une approche différenciée en fonction de la nature des comptes. Ce scénario nécessite un compte en euros pour toutes les contributions en euros et un compte par monnaie utilisée autre que l'euro (7 comptes). Cette approche n'offrirait cependant qu'une simplification limitée des flux de trésorerie, notamment en raison du caractère volontaire de la participation des États membres.

La **solution nº 2**, qui consiste en des comptes centraux de dépôt de trésorerie détenus auprès des banques centrales nationales choisies, s'appuie sur l'architecture de trésorerie existante de la Commission. Elle préserve un modèle bien établi de gestion de flux de trésorerie et de conversion des ressources propres mises à disposition dans des monnaies autres que l'euro, tout en créant des synergies pour les autres ressources libellées en euros. Par conséquent, elle n'a pas d'incidence négative sur la trésorerie de la Commission ou sur les États membres se traduisant par des charges administratives ou opérationnelles supplémentaires.

La centralisation des flux vers un petit nombre de comptes de dépôt de trésorerie réduirait les virements de banque à banque entre les comptes de ressources propres tenus auprès des Trésors et les comptes détenus auprès des banques centrales.

En conclusion:

- la solution nº 1 présentait des inconvénients en raison de l'obligation de tenir des comptes séparés pour gérer efficacement les opérations dans des monnaies autres que l'euro,

- la solution nº 2 est plus cohérente avec les processus en place et crée des synergies, sans faire peser de charges administratives supplémentaires sur la trésorerie de la Commission ou les États membres.

2.4. Conclusions: choix du modèle de trésorerie

Les deux options débouchent sur des gains d'efficacité et des améliorations opérationnelles pour les processus internes de gestion des flux de trésorerie et de gestion de compte.

La solution nº 2 apparaît cependant comme la solution à privilégier, car elle s'appuie sur le cadre de trésorerie déjà existant, ce qui réduit au minimum les coûts de transition et les perturbations opérationnelles. Cette optimisation va dans le sens d'une bonne gestion financière et garantit une gestion efficace des actifs, respectueuse des objectifs stratégiques de l'Union.

En outre, la solution nº 2 répond aux attentes des États membres en ce qu'elle renforce la prévisibilité et la transparence des mouvements de trésorerie des Trésors nationaux. Ces deux dernières années, la Commission a mis en œuvre la solution nº 2 en tant qu'amélioration stratégique de sa gestion de trésorerie, de manière à répondre aux préoccupations des États membres tout en renforçant l'infrastructure financière de l'Union.

La Commission recommande de maintenir la solution nº 2 en tant que solution économique pour le système de gestion de la trésorerie. Compte tenu de la structure et du cadre opérationnel actuels du budget de l'Union, cette approche reste la plus appropriée. En fonction des évolutions budgétaires et économiques futures, des améliorations et évaluations supplémentaires pourraient être effectuées si nécessaire, y compris dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel.