COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.12.2025
COM(2025) 781 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les passifs éventuels découlant des garanties budgétaires et de l'assistance financière et sur la viabilité de ces passifs éventuels

Situation à la date du 31 décembre 2024

FR

Table des matières

1. Introduction 2

2. Analyse des différentes sources de passifs éventuels 6

2.1 Garanties budgétaires 6

2.2 Prêts provisionnés pour l'assistance financière à des pays tiers 8

2.3 Prêts couverts par la marge de manœuvre 10

2.4 Vue d'ensemble des passifs éventuels à la fin de 2024 13

3. Évaluation de la viabilité des passifs éventuels de l'UE 15

3.1 Cadre d'évaluation 15

3.2 Évaluation de la viabilité des passifs éventuels provisionnés 15

3.3 Évaluation de la viabilité des passifs éventuels couverts par la marge de manœuvre 21

4. Conclusions 24

5. Annexes 26

Viabilité et marge de manœuvre par rapport au plafond permanent des ressources propres (en milliards d'EUR, prix courants) 26

Viabilité et marge de manœuvre par rapport au plafond temporaire des ressources propres pour NextGenerationEU (en milliards d'EUR, prix courants) 27

1. Introduction

Le présent rapport est publié conformément aux dispositions de l'article 256 du règlement financier[1] et doit être lu en combinaison avec:

- les comptes annuels consolidés de l'Union européenne (exercice 2024)[2];
- le document de travail XI qui accompagne le projet de budget de l'UE pour l'exercice 2026[3] et qui fournit des informations détaillées sur les garanties budgétaires et les prêts provisionnés pour l'assistance financière de l'UE (Rapport au titre de l'article 41, paragraphe 5)[4]; et
- le rapport sur les prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'UE (2026-2034), qui tient compte des dépenses budgétaires prévues[5].

Le premier objectif du présent rapport est de fournir une vue d'ensemble du montant et de la composition des passifs éventuels, tant **provisionnés**[6] que **couverts par la marge de manœuvre**[7], supportés par le budget de l'UE au 31 décembre 2024[8]. Les passifs éventuels sont des passifs financiers potentiels, qui découlent d'engagements contraignants existants ou d'événements contractuels antérieurs[9]. La mesure dans laquelle ces passifs éventuels entraîneront ou non un recours effectif au budget de l'UE et l'importance de ce type de recours dépendront d'événements futurs qui ne peuvent être prédits avec certitude.

À la fin de 2024, le budget de l'UE était exposé à des passifs éventuels liés à des **prêts** à hauteur d'environ 300 milliards d'EUR (255 milliards d'EUR à la fin de 2023). Sur ces 300 milliards d'EUR, 252 milliards provenaient de prêts accordés aux États membres. Les 48 milliards d'EUR restants concernaient des prêts à des États non-membres de l'UE (dont 42,4 milliards d'EUR sur les 48 milliards d'EUR composés de prêts à l'Ukraine). Sur les 42,4 milliards d'EUR de prêts à l'Ukraine, 31,1 milliards d'EUR étaient couverts par la marge de manœuvre. Le budget de l'UE était également exposé à des passifs éventuels liés à des **garanties budgétaires** s'élevant à environ 110 milliards d'EUR (108 milliards d'EUR à la fin de 2023). Ces garanties budgétaires ont été fournies dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)[10],

1 Règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte) (JO L, 2024/2509, 26.9.2024).
2 COM(2025) 359 du 25.6.2025.
3 COM(2025) 300 du 4.6.2025.
4 Document de travail XI sur la mise en œuvre des garanties budgétaires, le fonds commun de provisionnement et l'évaluation de la viabilité des passifs éventuels découlant des garanties budgétaires et de l'assistance financière conformément à l'article 41, paragraphe 5, du règlement financier.
5 COM(2024) 573 final du 16.7.2025.
6 Dans le présent document, le terme «provisionnement» est utilisé au sens du règlement financier, et notamment de son article 214. Comme énoncé au paragraphe 2 de cet article, le taux de provisionnement doit couvrir les pertes nettes attendues et offrir en outre un coussin de sécurité appropriée pour couvrir les pertes imprévues. Dans d'autres circonstances, «provisionnement» (par exemple, dans un contexte comptable) est susceptible d'avoir une signification différente.
7 «Couvert par la marge de manœuvre» signifie que la garantie pour les passifs éventuels correspondants est donnée par la marge de manœuvre du budget de l'UE. Dans la pratique, si les passifs éventuels correspondants se concrétisent, des montants supplémentaires potentiels peuvent être appelés auprès des États membres au-delà des plafonds du CFP et jusqu'à concurrence du plafond des ressources propres afin d'y faire face.
8 Cette date butoir correspond aux comptes consolidés de l'UE et à l'objectif du rapport, qui est d'évaluer la viabilité des passifs éventuels encourus supportés par le budget de l'UE. Aucune prévision n'est faite pour les passifs éventuels qui surviendront au-delà de cette date, étant donné qu'ils dépendront des besoins, des conditions du marché et des disponibilités en liquidités.
9 Les «risques juridiques» représentent une source distincte de passifs éventuels. Ils ne sont pas couverts par le présent rapport.
10 Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) nº 1291/2013 et (UE) nº 1316/2013 (JO L 169 du 1.7.2015, p. 1).

d'InvestEU[11], du mandat de prêt extérieur (MPE)[12], du Fonds européen pour le développement durable (FEDD)[13], du FEDD+[14] et du cadre d'investissement pour l'Ukraine, qui est la garantie budgétaire destinée à soutenir les investissements en Ukraine mise en place au titre du règlement établissant la facilité pour l'Ukraine[15].

Le total des passifs éventuels, comprenant à la fois les garanties budgétaires et les prêts, est passé à 410 milliards d'EUR en 2024, contre 363 milliards d'EUR en 2023, soit une augmentation de 13 %. Ce taux d'augmentation est globalement conforme au taux d'augmentation observé en 2023 (+ 16 %) et inférieur au taux d'augmentation observé en 2022 (40 %). L'essentiel de cette augmentation provient de décaissements supplémentaires de prêts aux États membres au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)[16], ainsi que du soutien financier à l'Ukraine au titre de la facilité pour l'Ukraine.

Deuxièmement, le présent rapport contient également une évaluation de la viabilité à long terme des passifs éventuels, fondée sur des facteurs tant qualitatifs que quantitatifs, y compris des tests de résistance. Cette évaluation de la viabilité est réalisée par comparaison des passifs éventuels avec:

- la valeur de marché des provisions existantes détenues dans les compartiments respectifs du fonds commun de provisionnement (FCP)[17] établi par la Commission pour les **passifs éventuels provisionnés**, c'est-à-dire les passifs découlant des garanties budgétaires et de l'assistance financière aux pays tiers;
- les limites du plafond des ressources propres et de la marge de manœuvre disponible pour les **passifs éventuels couverts par la marge de manœuvre.**

La principale conclusion de l'analyse de viabilité de fin 2024 est que le budget de l'UE dispose de ressources suffisantes pour faire face à la matérialisation potentielle des passifs éventuels encourus au 31 décembre 2024. Trois raisons principales, exposées aux points ci-dessous, expliquent cette conclusion.

- En ce qui concerne les passifs éventuels découlant des garanties budgétaires et de l'assistance financière aux pays tiers, le provisionnement disponible à la fin de 2024 est adéquat eu égard aux exigences des cadres juridiques respectifs[18].
- La capacité financière de l'UE au titre du cadre juridique existant pour 2026 et 2027 [à savoir la décision relative aux ressources propres (RP)[19] et le règlement fixant le cadre

11 Règlement (UE) 2021/523 du Parlement européen et du Conseil établissant le programme InvestEU et modifiant le règlement (UE) 2015/1017 (JO L 107 du 26.3.2021, p. 30).

12 Une vue d'ensemble des actes législatifs pertinents et des accords de garantie correspondants entre la Commission et la Banque européenne d'investissement est disponible dans l'adoption définitive (UE, Euratom) 2021/417 du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2021 — Section III: Commission, commentaires du poste 14 20 03 02 de l'état des dépenses «Garantie pour l'action extérieure en faveur de l'IVCDCI, de l'instrument européen en matière de sûreté nucléaire, de l'IAP III et de l'AMF» (JO L 93 du 17.3.2021, p. 959).

13 Règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil du 26 septembre 2017 instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD (JO L 249 du 27.9.2017, p. 1).

14 Le FEDD+ a été établi par le règlement relatif à l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) — Europe dans le monde. Règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision nº 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) nº 480/2009 du Conseil (JO L 209 du 14.6.2021, p. 1).

15 Règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine.

16 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).

17 Pour plus de détails sur le FCP, voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonds commun de provisionnement en 2024 [COM(2025) 400 final du 6.6.2025] et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne [SWD(2025) 100 final du 6.6.2025].

18 Voir la section 3 du rapport au titre de l'article 41, paragraphe 5.

19 Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom (JO L 424 du 15.12.2020, p. 1).

financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027[20]] et, à partir de 2028, des nouvelles propositions de décision relative aux ressources propres (RP) et de règlement CFP pour la période 2028-2034[21] est suffisante pour faire face à tous les passifs éventuels couverts par la marge de manœuvre découlant des dettes émises au titre i) de la FRR, de SURE et d'autres prêts aux États membres, ii) de l'instrument d'assistance macrofinancière + (AMF +) à l'Ukraine et iii) de la facilité pour l'Ukraine, même dans des circonstances extrêmement défavorables. En d'autres termes, la marge de manœuvre est dotée de ressources suffisantes pour garantir la solidité du système financier de l'UE et son degré de solvabilité, même dans un scénario extrêmement négatif qui combine des incidences négatives en ce qui concerne les conditions économiques, les recettes et les dépenses[22].

Les risques découlant des passifs éventuels sont gérés et contrôlés au moyen d'un cadre général à l'échelle de la Commission, lequel comprend de vastes mesures et garde-fous que la Commission peut employer pour protéger le budget de l'UE contre les pertes potentielles découlant des passifs éventuels[23]. Le comité directeur pour les passifs éventuels a joué un rôle central dans ce cadre[24]. Ce cadre a été renforcé au début de l'année 2025 par la décision (UE, Euratom) 2025/369[25] de la Commission, qui a étendu le rôle du directeur des risques. Agissant indépendamment des DG de la Commission chargées des opérations financières, le directeur des risques remplit une fonction essentielle et spécifique de surveillance des risques financiers pour toutes les opérations financières, à savoir:

- l'emprunt, la gestion de dette et la gestion connexe de la liquidité;
- les opérations de prêt et les garanties budgétaires;
- la gestion d'actifs, y compris la gestion des provisions du fonds commun de provisionnement, qui représentent les réserves constituées pour répondre aux appels de garanties budgétaires de l'UE[26].

Encadré nº 1 — Le CFP 2028-2034

L'objectif du présent rapport est d'évaluer la viabilité des passifs éventuels supportés par le budget de l'UE. Alors que les garanties budgétaires et les prêts provisionnés sont testés par rapport à la valeur de marché des provisions détenues dans le FCP, les passifs éventuels couverts par la marge de manœuvre et supportés par le budget de l'UE sont évalués de façon prospective, en partie en examinant l'évolution prévue des paiements du CFP et le plafond des ressources propres. Pour les années 2028-2034, l'évaluation inclut donc le plafond des ressources propres proposé fixé à 1,75 % du revenu national brut (RNB) de l'UE et les dépenses prévues liées à la proposition relative au CFP 2028-2034, comme indiqué dans le rapport sur les prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'UE

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

21 Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2028 à 2034 [COM(2025)571 final]; Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision (UE, Euratom) 2020/2053 [COM(2025)574 final].

22 En l'absence d'accord sur les propositions législatives pour la période 2028-2034, le plafond actuel des ressources propres de 1,4 % du RNB de l'UE continuera de s'appliquer et, conformément aux dispositions de l'article 312, paragraphe 4, du TFUE, les «plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année du cadre financier sont prorogés». Dans un tel scénario, la viabilité de la marge de manœuvre au titre du plafond permanent des ressources propres sera assurée, la capacité de dépenses stratégiques étant toutefois plus faible que celle proposée et que dans le CFP actuel, compte tenu du remboursement de NextGenerationEU.

23 Voir points 3.2 et 4.2 du rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les instruments financiers, les garanties budgétaires, l'assistance financière et les passifs éventuels — Situation à la date du 31 décembre 2020 [COM(2021) 676 final du 5.11.2021].

24 Le comité directeur pour les passifs éventuels s'est réuni cinq fois en 2024.

25 Décision (UE, Euratom) 2025/369 de la Commission du 21 février 2025 définissant le rôle du directeur des risques qui assure la surveillance des risques financiers découlant des opérations financières de l'Union (JO L, 2025/369, 25.2.2025).

26 Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonds commun de provisionnement en 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0400.

[COM(2025)573]. La projection de marge de manœuvre qui en résulte constitue le scénario de référence à partir duquel les passifs éventuels supportés par le budget à la fin de 2024 sont évalués.

La Commission a présenté sa proposition pour le prochain CFP le 16 juillet 2025. Cette proposition prévoit un recours accru aux instruments financiers, aux garanties budgétaires et aux prêts garantis par le budget de l'UE pour: i) augmenter l'effet de levier; ii) permettre au budget de l'UE de jouer un rôle plus important dans la réduction des risques liés aux investissements privés et iii) débloquer les financements par les investisseurs institutionnels.

En ce qui concerne les garanties budgétaires et les instruments financiers, la proposition comprend une garantie budgétaire de l'Union pour les politiques intérieures, prévue dans l'acte de base pour le Fonds européen pour la compétitivité (FEC), et une garantie pour les politiques extérieures (avec un sous-plafond pour l'Ukraine), établie dans l'acte de base pour l'instrument «Europe dans le monde». D'autres programmes relevant des politiques intérieures et extérieures peuvent également utiliser les garanties prévues par le FEC et Europe dans le monde.

Le FEC et Europe dans le monde ont été dotés d'un montant maximal de garantie budgétaire de respectivement 70 milliards d'EUR et 143 milliards d'EUR (ce dernier montant comprenant 48 milliards d'EUR de garanties budgétaires pour l'Ukraine financées par la réserve pour l'Ukraine). Les différents programmes peuvent progressivement utiliser la totalité de la capacité. Le montant maximal de l'instrument «Europe dans le monde» couvrira également les prêts aux pays tiers (par exemple, l'assistance macrofinancière, les prêts à l'appui de réformes et Euratom).

La proposition de budget à long terme de la Commission prévoit également le recours accru à des prêts aux États membres et à l'Ukraine garantis par la marge de manœuvre du budget de l'UE.

Dans le cas de l'Ukraine, la proposition de réserve pour l'Ukraine, d'un montant de 100 milliards d'EUR, sera mise en œuvre sous la forme de prêts et de subventions, les prêts devant être financés par des emprunts et garantis par la marge de manœuvre, comme dans le cas de la facilité pour l'Ukraine, par exemple. La répartition effective entre prêts et subventions sera décidée en fonction des besoins.

La Commission propose également de recourir davantage aux prêts aux États membres, dans le cadre du programme «Catalyst Europe» des plans de partenariat national et régional. Catalyst Europe fournirait jusqu'à 150 milliards d'EUR de prêts financés par l'emprunt et garantis par la marge de manœuvre pour soutenir les réformes et les investissements.

Enfin, la Commission a également proposé un nouveau mécanisme extraordinaire et temporaire pour faire face aux conséquences de crises graves, de difficultés graves ou de menaces graves de difficultés touchant l'UE ou ses États membres. Cet outil permettra d'accorder aux États membres des prêts garantis par un emprunt de l'UE uniquement pour la période du prochain budget à long terme, en cas de crise grave et sur décision du Conseil, après approbation du Parlement européen. L'emprunt serait garanti par un compartiment spécifique supplémentaire sous le plafond des ressources propres égal à 0,25 % du RNB de l'UE, qui aurait pour seul objet de garantir ces prêts, si le mécanisme était activé.

La viabilité des passifs éventuels futurs liés à la mise en œuvre des nouveaux instruments proposés dans le cadre du prochain CFP et d'autres instruments adoptés ou mis en œuvre en 2025 (à savoir le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et les prêts de l'instrument «Agir pour la sécurité de l'Europe») dépendra de l'utilisation effective des prêts et sera évaluée lors des prochaines éditions. La viabilité du mécanisme extraordinaire de réaction aux crises graves ne sera évaluée que si et lorsqu'une assistance financière effective est fournie sous ce plafond.

2. Analyse des différentes sources de passifs éventuels

2.1 Garanties budgétaires

Il s'agit des garanties accordées aux différents partenaires chargés de la mise en œuvre au titre des mandats du MPE, de l'EFSI, du FEDD, d'InvestEU, du FEDD+ et du cadre d'investissement pour l'Ukraine[27]. Dans le cadre de tous ces instruments, l'UE fournit des garanties aux partenaires chargés de la mise en œuvre[28] afin de couvrir une partie des pertes et coûts potentiels[29] découlant de leurs opérations de financement et d'investissement (c'est-à-dire les opérations de prêt ou de fonds propres).

Les six programmes de garantie portent chacun sur une zone géographique différente, ce qui influence les risques qu'ils supportent. L'EFSI et InvestEU contribuent à combler les déficits d'investissement au sein de l'Union européenne. Le MPE, le FEDD et le FEDD+ comptent parmi les politiques extérieures de l'Union européenne et soutiennent le financement et l'investissement dans les pays tiers (le MPE et la fenêtre d'investissement nº 1 du FEDD+ étant axés principalement sur les contreparties souveraines, tandis que le FEDD et l'architecture ouverte et la fenêtre d'investissement nº 4 du FEDD+ ciblent principalement les opérations privées). Le cadre d'investissement pour l'Ukraine vise à soutenir les investissements aux fins du redressement et de la reconstruction de l'Ukraine engagés par les autorités ukrainiennes, les entreprises du secteur privé, les municipalités, les entreprises publiques ou d'autres acteurs.

Tableau 1— Situation des garanties budgétaires (au 31 décembre 2024) (en millions d'EUR)(*)

	Garantie maximale disponible signée avec les partenaires chargés de la mise en œuvre	Garantie disponible relative aux opérations signées par les partenaires chargés de la mise en œuvre avec les bénéficiaires finaux	Garantie disponible relative aux opérations signées par les partenaires chargés de la mise en œuvre et payée aux bénéficiaires finaux
EFSI	25 373	22 998	21 033
FEDD	759	667	521
MPE	25 772	25 772	19 184
InvestEU	27 042	11 769	3 468
Cadre d'investissement pour l'Ukraine	790	172	132
FEDD+	30 173	11 228	1 341
Total	**109 909**	**72 606**	**45 678**

27 Règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/fra.

28 En 2024, l'UE a fourni un soutien budgétaire sous la forme de garanties au groupe BEI et à d'autres institutions financières (dont la BERD et des banques nationales de développement) dans le cadre des différents programmes de garantie existants.

29 Dans certains cas, la garantie peut également couvrir des éléments supplémentaires tels que les coûts de financement et d'autres frais.

(*) La garantie signée avec les contreparties représente le montant de la garantie accordée au partenaire chargé de la mise en œuvre par la signature de l'accord de garantie. La garantie relative aux opérations signées par les contreparties comprend les montants de la garantie dans toutes les opérations signées par les contreparties avec les destinataires finals/intermédiaires financiers. La garantie relative aux opérations signées et décaissées comprend les montants des opérations versés par la contrepartie au destinataire final/aux intermédiaires financiers.

a) Garanties budgétaires destinées à soutenir l'investissement hors de l'UE

Le **MPE** est la plus ancienne garantie budgétaire de l'Union. Il permet à la Banque européenne d'investissement (BEI) d'entreprendre des opérations de financement dans des environnements plus risqués à l'extérieur de l'UE dans des domaines tels que le développement des infrastructures socio-économiques.

En 2017, la garantie au titre du **FEDD** a été mise en place pour soutenir les investissements et améliorer l'accès au financement, principalement en Afrique et dans les pays voisins limitrophes de l'UE, ainsi que pour aider ces pays à atteindre les objectifs de développement durable des Nations unies.

En s'appuyant sur l'expérience du MPE et du FEDD, le **FEDD+** a été établi pour la période du CFP 2021-2027 en tant que dispositif financier intégré offrant une capacité de financement aux pays d'Afrique subsaharienne, d'Asie, du Pacifique, d'Amérique latine et des Caraïbes ainsi qu'aux pays du voisinage et concernés par l'élargissement. Le soutien au titre du FEDD+ est axé sur les investissements qui contribuent à: i) la réduction des inégalités socio-économiques, ii) la croissance durable et inclusive, iii) l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets, iv) la protection et la gestion de l'environnement et v) la création d'emplois.

Le **cadre d'investissement pour l'Ukraine** est conçu pour fournir un financement aux priorités recensées dans le plan pour l'Ukraine[30]. Le cadre d'investissement pour l'Ukraine fait partie du règlement établissant la facilité pour l'Ukraine, dont l'objectif est: i) d'attirer les investissements publics et privés pour le redressement et la reconstruction de l'Ukraine et ii) de soutenir l'Ukraine sur la voie de son adhésion à l'UE[31].

b) Garanties budgétaires destinées à soutenir l'investissement au sein de l'UE

En 2015, l'**EFSI** a été lancé pour remédier au problème de la faiblesse prolongée de l'investissement privé dans l'UE à la suite de la crise financière. Il prend la forme d'une garantie budgétaire maximale de 26 milliards d'EUR accordée par le budget de l'UE au groupe BEI, qui est complétée par une enveloppe de 7,5 milliards d'EUR provenant des ressources propres de la BEI.

Lancé dans le cadre du CFP 2021-2027, le programme **InvestEU** vise à donner un nouvel élan aux investissements favorisant la reprise économique, la résilience, la croissance verte et l'emploi dans l'UE au cours de la période 2021-2027. Il s'agit, pour atteindre cet objectif, de mobiliser des sources de financement publiques et privées afin que, dans le difficile contexte économique et social actuel, un financement et un soutien à long terme soient fournis aux entreprises et aux projets conformément aux priorités de l'UE.

c) Analyse comparative des garanties budgétaires

Les six programmes de garantie budgétaire se différencient par plusieurs caractéristiques, dont leurs différents stades de mise en œuvre. Bien que le MPE (établi en 1977) ait un long bilan, les périodes de constitution de l'EFSI et du FEDD n'ont pris fin qu'en 2022 et 2024 respectivement.

30 https://enlargement.ec.europa.eu/proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-ukraine-plan_fr.
31 https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-endorses-ukraine-plan-paving-way-regular-payments-under-ukraine-facility-2024-04-15_fr.

Or, la phase d'investissement d'InvestEU, du FEDD+ et du cadre d'investissement pour l'Ukraine a commencé plus récemment. Ces différentes étapes de la mise en œuvre des six programmes de garantie budgétaire sont présentées dans le tableau ci-dessus. En ce qui concerne le MPE et l'EFSI, les chiffres montrent que la quasi-totalité du montant maximal des garanties a été promise aux partenaires chargés de la mise en œuvre, lesquels se sont engagés à soutenir des opérations à hauteur de la totalité de ces montants. Les nouvelles garanties budgétaires telles que le FEDD+, InvestEU et le cadre d'investissement pour l'Ukraine sont en revanche à un stade beaucoup plus précoce de leur montée en puissance.

Les nouvelles garanties budgétaires telles qu'InvestEU, le FEDD+ et le cadre d'investissement pour l'Ukraine se sont appuyées sur l'expérience des garanties plus anciennes, et présentent des caractéristiques comparables. Toutefois, InvestEU, le FEDD+ et le cadre d'investissement pour l'Ukraine comptent tous davantage de partenaires chargés de la mise en œuvre («architecture ouverte») et une plus grande variété de produits.

2.2 Prêts provisionnés pour l'assistance financière à des pays tiers

Les passifs éventuels relevant de cette rubrique découlent de l'assistance financière fournie sous la forme de prêts au titre du **programme d'assistance macrofinancière** (AMF)[32] et de prêts **Euratom** à des pays tiers[33]. Les prêts accordés à l'Ukraine au titre du programme AMF+ et de la facilité pour l'Ukraine, d'un montant de 31,1 milliards d'EUR à la fin de 2024, sont garantis par la marge de manœuvre et seront examinés à la section 2.3.

Le soutien financier aux pays tiers sous forme de prêts bilatéraux de l'UE a été accordé essentiellement dans le cadre du programme d'AMF, qui vise les États non-membres de l'UE confrontés à une crise de leur balance des paiements. En 2024, de nouveaux prêts au titre de l'AMF d'un montant de 1,15 milliard d'EUR ont été décaissés[34].

Dans le cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux (CIBO), des dispositions visant à accorder des prêts d'un montant maximal de 4 milliards d'EUR à six pays candidats à l'élargissement ont été mises en place en 2024, le versement des premières tranches devant commencer en 2025. Une facilité de prêt distincte a également été mise en place pour la Moldavie (1,5 milliard d'EUR); le décaissement devrait également commencer en 2025. Outre les prêts au titre de l'AMF aux États souverains non-membres de l'UE, 300 millions d'EUR de prêts Euratom, qui ont été accordés au programme ukrainien d'énergie nucléaire, sont toujours en cours au 31 décembre 2024.

Tableau 2— Encours des prêts à des États non-membres de l'UE* (au 31 décembre 2024) (en millions d'EUR)

32 La base juridique de l'AMF aux pays tiers autres que les pays en développement est l'article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'article 213 du TFUE peut être utilisé comme base juridique lorsqu'un pays tiers a besoin d'une assistance financière urgente.

33 Le mécanisme de prêt de l'Euratom aide aussi bien les États membres que les pays tiers à financer des investissements dans les centrales nucléaires et dans les installations industrielles entrant dans le cycle du combustible nucléaire. Voir la décision 77/270/Euratom du Conseil du 29 mars 1977 habilitant la Commission à contracter des emprunts Euratom en vue d'une contribution au financement des centrales nucléaires de puissance (JO L 88 du 6.4.1977, p. 9), telle que modifiée et complétée.

34 Ce montant comprend 1 milliard d'EUR pour l'Égypte, 95 millions d'EUR pour la Moldavie et 50 millions d'EUR pour la Macédoine du Nord. Pour plus de détails, y compris l'encours pour chaque bénéficiaire, voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux États non-membres de l'UE en 2024 [COM(2025) 330 final du 23.6.2025] et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne [SWD(2025) 166 final du 23.6.2025].

	Encours des prêts	Intérêts échus	Total
AMF(*)	15 738	118	**15 856**
Euratom	300	1	**301**
Total	**16 038**	**119**	**16 157**

(*) À l'exclusion des prêts AMF+ à l'Ukraine et des prêts accordés au titre de la facilité pour l'Ukraine (couverts par la marge de manœuvre).

Habituellement, les prêts aux États non-membres de l'UE sont financés par des opérations d'emprunt adossées (opérations «back-to-back»): autrement dit, chaque prêt est financé par une obligation de l'UE correspondante, dont l'échéance, le taux d'intérêt et le calendrier de remboursement concordent exactement avec ceux du prêt de l'UE. En janvier 2023, une approche différenciée, à savoir l'approche unifiée en matière de financement, a été établie en tant que méthode générale d'emprunt pour les obligations de l'UE[35]. Dans le cadre de l'approche unifiée en matière de financement, la Commission collecte tous les produits des émissions dans une réserve de financement centralisée et les alloue ensuite en interne aux différents programmes d'action. Les investisseurs en obligations de l'UE sont exposés au faible risque de crédit de l'UE et non au risque de crédit du pays bénéficiaire final. Le passif pour l'UE est un passif éventuel, puisque le pays bénéficiaire se trouve contractuellement obligé de fournir le flux de revenus servant à rembourser les obligations de l'UE. Tant que le bénéficiaire du prêt n'est pas en défaut, aucune sortie de ressources de l'UE n'est nécessaire pour régler la dette de l'UE.

Dans le cas où le pays bénéficiaire ne rembourserait pas les intérêts ou le principal du prêt reçu, le budget de l'UE réserve des provisions pour ces prêts. Traditionnellement et conformément à la législation en vigueur, 9 % de la valeur des prêts sont détenus à titre de provisions dans des compartiments spécifiques du FCP pour les prêts AMF ou Euratom aux États non-membres de l'UE. Les niveaux de provisionnement pour ces prêts sont examinés plus en détail à la section 3.2.

Les montants de remboursement indiqués dans le tableau 3 doivent donc être considérés comme les montants maximaux prévisibles susceptibles d'être imputés sur les provisions au cours des années 2025-2030.

Tableau 3 — Échéancier annuel de remboursement de l'encours des prêts provisionnés aux États non-membres de l'UE (principal + intérêts) au titre des programmes existants pour les années 2025-2030 (au 31 décembre 2024)

(en millions d'EUR)

Année	Euratom	AMF	Tous les programmes
2025	1	162	**163**
2026	1	410	**411**
2027	51	442	**493**
2028	51	441	**492**
2029	0	1 185	**1 185**
2030	100	308	**408**
Total	**204**	**2 948**	**3 152**

35 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.

2.3 Prêts couverts par la marge de manœuvre

Les passifs éventuels relevant de cette rubrique proviennent de **prêts aux États membres** [c'est-à-dire de prêts accordés au titre du mécanisme de soutien à la balance des paiements (BDP)[36], de prêts du mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)[37], de prêts du mécanisme de prêts de l'Euratom, de prêts au titre de SURE[38] et de prêts au titre de la FRR, qui sont accordés pour soutenir les investissements et les réformes]. En outre, les **prêts à l'Ukraine** accordés en 2023 et 2024 (18 milliards d'EUR de prêts AMF+ à l'Ukraine et 13,1 milliards d'EUR de prêts accordés au titre de la facilité pour l'Ukraine) sont également couverts par la marge de manœuvre budgétaire sous le plafond des ressources propres.

Les passifs éventuels découlant des prêts aux États membres et de prêts récents à l'Ukraine ne sont pas provisionnés ex ante. En revanche, ils sont couverts par la possibilité de mobiliser des «ressources propres» supplémentaires auprès des États membres, prévue par le cadre budgétaire de l'UE (dans les limites du plafond des ressources propres, c'est-à-dire en utilisant la «marge de manœuvre» du budget).

Autrement dit, dans le cas où un bénéficiaire n'honorerait pas ses obligations envers l'UE, celle-ci serait habilitée, en dernier recours et seulement après avoir épuisé toutes les autres solutions possibles dans le cadre financier pluriannuel existant, à demander aux États membres de couvrir le montant en question. Ces appels de fonds seraient effectués au-delà des plafonds du CFP, mais dans le plein respect des plafonds des ressources propres.

Les prêts plus récents (prêts FRR et prêts au titre de l'instrument AMF+ en faveur de l'Ukraine et de la facilité pour l'Ukraine) sont financés au moyen de l'approche unifiée en matière de financement, dans le cadre de laquelle les prêts aux bénéficiaires sont accordés pour de longues durées, généralement une période prolongée au cours de laquelle le principal n'est pas remboursé, suivie d'une longue période avec un léger réamortissement annuel du principal[39].

En 2024, la Commission, agissant au nom de l'UE, a géré quatre programmes dans le cadre desquels elle avait accordé des prêts à des États membres. Aucun nouveau prêt n'a été versé au titre des trois premiers programmes en 2024. Les détails de ces quatre programmes sont présentés dans les points ci-dessous.

- Le **mécanisme de soutien des balances des paiements** a été créé en 2002 afin d'aider les pays de l'UE n'appartenant pas à la zone euro qui connaissent ou risquent de connaître des difficultés de balance des paiements.

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

37 Règlement (UE) nº 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière (JO L 118 du 12.5.2010, p. 1). Règlement (UE) 2015/1360 du Conseil du 4 août 2015 modifiant le règlement (UE) nº 407/2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière (JO L 210 du 7.8.2015, p. 1).

38 Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19 (JO L 159 du 20.5.2020, p. 1).

39 Fin 2022, la stratégie de financement diversifiée a été établie comme méthode de référence pour la mise en œuvre de toutes les opérations d'emprunt, y compris les AMF. Elle permet de dissocier totalement un décaissement spécifique de prêts à un État membre ou à un État non-membre de l'UE de l'émission d'obligations spécifiques de l'UE. Au titre de NextGenerationEU, la Commission emprunte également sur les marchés pour financer le soutien non remboursable (y compris les subventions au titre de la FRR). Le remboursement de ces opérations d'emprunt est couvert par les crédits des budgets annuels futurs, dans les limites des plafonds des CFP, et ne constitue donc pas un passif éventuel pour l'UE. Toutefois, les activités d'emprunt pour financer des prêts dans le cadre de NextGenerationEU (c'est-à-dire pour financer les prêts au titre de la FRR) donnent lieu à de nouveaux passifs éventuels et sont examinées dans le présent rapport.

- Le **MESF** a été mis en place en 2010 afin d'apporter un soutien financier aux États membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves difficultés financières dues à des événements exceptionnels échappant à leur contrôle.
- Le programme **SURE** a été adopté en juin 2020 afin de contribuer au financement des augmentations soudaines et importantes des dépenses publiques nationales liées aux régimes nationaux de chômage partiel et aux mesures similaires prises en réponse à la crise de la COVID-19. Étant donné que cet instrument d'urgence a été mis en place avant l'entrée en vigueur de l'augmentation du plafond des ressources propres[40] et de la marge de manœuvre en 2020, tous les États membres sont convenus de fournir des garanties irrévocables, inconditionnelles et à la demande pour 25 % du montant maximal de l'assistance financière[41]. Chaque État membre contribue au montant total de la garantie proportionnellement à sa part relative dans le RNB total de l'UE (sur la base du budget de l'UE pour 2020).
- La **FRR** constitue le pilier central du programme NextGenerationEU (NGEU) de 2020[42]. C'est un instrument temporaire destiné à soutenir les réformes et les investissements dans les États membres dans le but ultime de faciliter la reprise après la pandémie de COVID-19 tout en soutenant les transitions écologique et numérique. Dans le cadre de l'instrument de l'UE pour la relance, la Commission emprunte des fonds que la FRR utilise ensuite pour financer les réformes et les investissements des États membres. Ce financement peut prendre la forme d'un prêt (soutien remboursable) ou d'une subvention (soutien non remboursable). Seuls les prêts (et non les subventions) au titre de la FRR donnent lieu à des passifs éventuels et c'est pourquoi seuls ces prêts sont pris en considération aux fins du présent rapport.

À la fin de 2024, le budget de l'UE avait contracté des passifs éventuels liés à deux programmes de soutien à l'Ukraine qui ont été imputés sur la marge de manœuvre. Le premier de ces programmes est l'**AMF+**, pour laquelle les encours atteignaient 18 milliards d'EUR à la fin de 2023, aucun nouveau prêt supplémentaire n'ayant été versé en 2024. Le deuxième de ces programmes est la **facilité pour l'Ukraine** (13,1 milliards d'EUR d'encours à la fin de 2024). Les coûts d'intérêt dans le cadre des deux programmes sont subventionnés au cours de la période allant jusqu'à la fin de 2027 afin d'accroître la concessionnalité de ces prêts, selon des modalités différentes. Les États membres couvrent les coûts d'intérêt des prêts AMF+ au moyen de recettes affectées externes par l'intermédiaire du budget de l'UE, tandis que celui-ci couvre les coûts d'intérêt des prêts accordés au titre de la facilité pour l'Ukraine.

Tableau 4 — Prêts décaissés couverts par la marge de manœuvre budgétaire de l'UE (au 31 décembre 2024) (en millions d'EUR)

	Prêts décaissés	Intérêts échus	Total
Mécanisme de soutien à la balance des paiements	200	1	**201**
MESF	42 000	380	**42 380**
SURE	98 355	104	**98 459**
FRR (prêts)	108 686	1 434	**110 120**

40 Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE.

41 Outre la garantie fournie par tous les États membres, le règlement SURE prévoit un certain nombre de garde-fous destinés à atténuer le risque lié aux passifs éventuels de SURE. Il s'agit notamment d'une limite de concentration applicable aux trois prêts les plus importants fixée à 60 % du montant maximal accordé dans le cadre de SURE, d'une exposition annuelle maximale de 10 % (c'est-à-dire que les paiements dus chaque année ne peuvent pas dépasser 10 milliards d'EUR) et de la possibilité pour la Commission de reconduire ses emprunts si nécessaire.

42 Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil 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 433 I du 22.12.2020, p. 23).

AMF +	18 000	273	**18 273**
Facilité pour l'Ukraine	13 112	205	**13 317**
Total	**280 353**	**2 397**	**282 750**

Entre la fin de 2023 et la fin de 2024, l'augmentation la plus significative a été enregistrée pour les prêts au titre de la FRR, qui sont passés de 79,6 milliards d'EUR à 110,1 milliards d'EUR, soit une augmentation de 30,5 milliards d'EUR depuis la fin de 2023 (+ 38,3 %). Globalement, les encours totaux sont passés de 239,7 milliards d'EUR à la fin de 2023 à 282,8 milliards d'EUR à la fin de 2024, ce qui représente une augmentation de 43,0 milliards d'EUR (+ 17,9 %).

Le tableau 5 ci-dessous présente les montants des remboursements annuels totaux (principal + intérêts) dus par tous les bénéficiaires des prêts de l'UE accordés dans le cadre de: i) l'assistance financière aux États membres et ii) l'assistance financière à l'Ukraine au titre des instruments AMF+ et de la facilité pour l'Ukraine.

Pour chacune des années considérées, ces montants fournissent un indicateur du maximum théorique de sortie à couvrir par le budget de l'UE en ce qui concerne les passifs éventuels découlant de l'assistance financière aux États membres et à l'Ukraine à la fin de 2024.

À l'horizon temporel du prochain CFP (jusqu'en 2034), les remboursements du principal et des intérêts par les bénéficiaires de prêts (c'est-à-dire à l'exclusion des prêts au titre de la FRR) pertinents pour le plafond permanent s'élèvent à 9,2 milliards d'EUR en moyenne chaque année. Les remboursements du principal et des intérêts par les bénéficiaires de prêts couverts par le plafond de NextGenerationEU (c'est-à-dire les prêts au titre de la FRR) s'élèvent en moyenne à 2,8 milliards d'EUR par an pour la période 2025-2034.

Tableau 5 — Échéancier annuel de remboursement de l'encours des prêts couverts par la marge de manœuvre (capital + intérêts) au titre des programmes existants pour les années 2025-2030 (au 31 décembre 2024) (en millions d'EUR)

Année	BDP	MESF	SURE	Prêts au titre de la FRR (*)	AMF + (**)	Facilité pour l'Ukraine(***)	Tous les programmes
2025	206	306	8 217	2 215	570	320	11 834
2026	0	6 913	8 327	2 216	570	391	18 417
2027	0	3 587	327	2 216	570	391	7 091
2028	0	4 612	10 327	2 219	571	392	18 121
2029	0	1 790	8 464	2 218	571	391	13 434
2030	0	371	10 327	2 216	570	391	13 875
Total	**206**	**17 579**	**45 989**	**13 300**	**3 423**	**2 277**	**82 772**

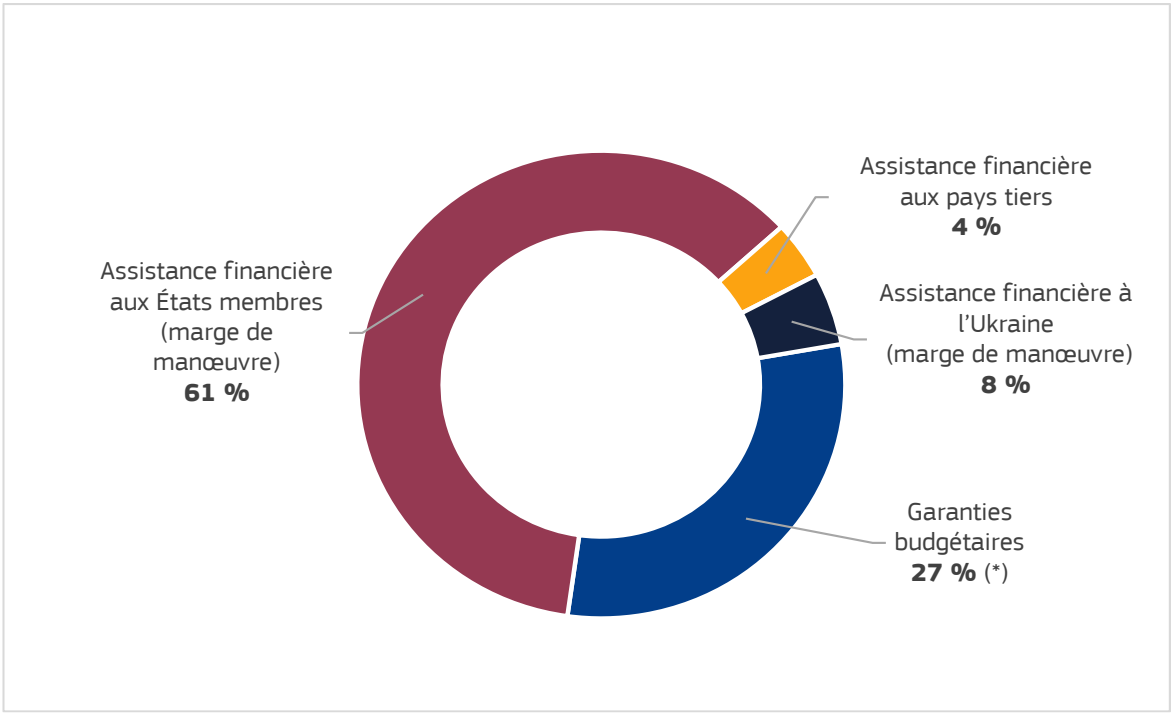
(*) Les intérêts pour les prêts au titre de la FRR dans le cadre du programme NextGenerationEU sont calculés sur une base glissante selon une méthode spécifique [voir la décision d'exécution C(2022)9701 final de la Commission du 19.12.2022]. La charge d'intérêt annuelle pour ces prêts présentée ci-dessus est donc une estimation fondée sur les conditions de financement actuelles. (**) Conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2022/2463, l'UE peut, chaque année, à la demande de l'Ukraine, accorder une bonification d'intérêt pour couvrir les coûts d'intérêt liés aux prêts AMF+.

(***) Conformément à l'article 23 du règlement (UE) 2024/792, l'Ukraine peut demander chaque année une bonification d'intérêt pour couvrir les coûts d'intérêt liés aux prêts accordés au titre de la facilité pour l'Ukraine.

2.4 Vue d'ensemble des passifs éventuels à la fin de 2024

Fin 2024, le budget de l'UE était exposé à des passifs éventuels pour un montant total de 410 milliards d'EUR, qui peuvent être ventilés comme suit: i) plus de **300 milliards d'EUR** liés à des prêts accordés à des États membres et à des pays tiers; et ii) **110 milliards d'EUR** liés aux garanties fournies par l'intermédiaire de l'EFSI, d'InvestEU, du MPE, du FEDD, du FEDD+ et du cadre d'investissement pour l'Ukraine. L'ensemble d'expositions le plus important pour le budget de l'UE provient des programmes de prêts destinés aux États membres.

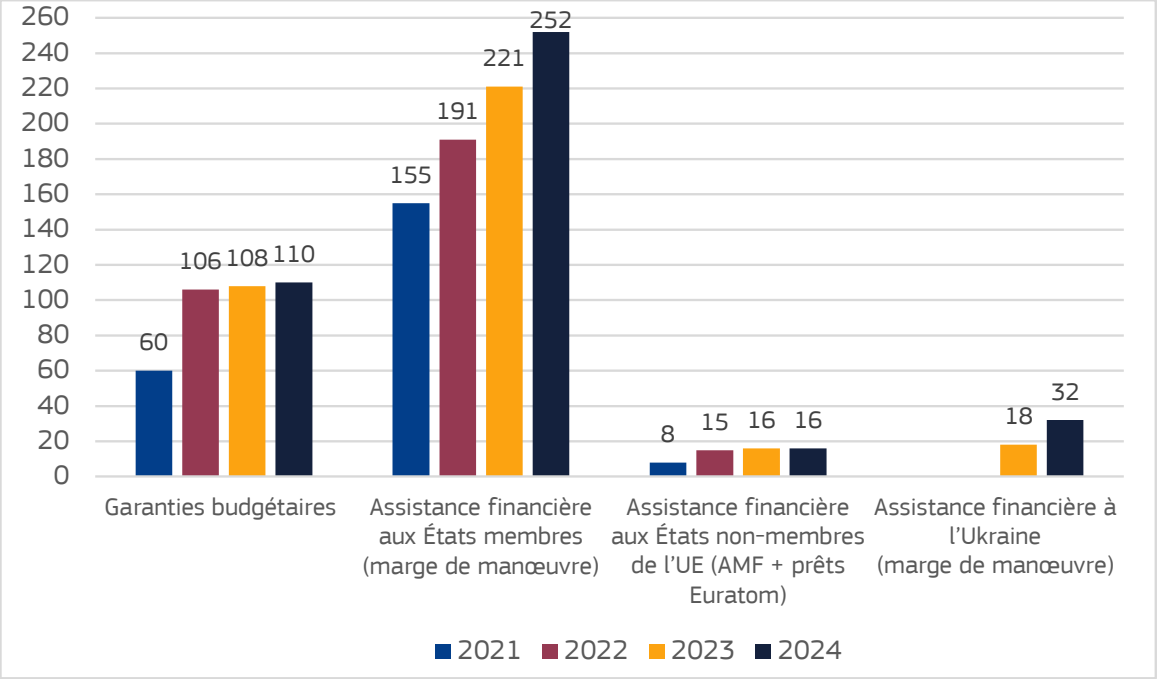
Illustration 1 — Ventilation des passifs éventuels par source au 31 décembre 2024



(*) Sur la base du montant total de la «garantie disponible maximale signée avec des partenaires chargés de la mise en œuvre» (voir le tableau 1).

L'importance croissante des garanties budgétaires et des programmes d'assistance financière pour la mise en œuvre des politiques de l'UE ressort de la tendance constante à la hausse au cours de la période 2021-2024. L'augmentation enregistrée en 2024 (+ 13 % par rapport à l'année précédente) correspond à l'augmentation enregistrée entre la fin de l'exercice 2022 et la fin de l'exercice 2023 (+ 16 %). Elle est à comparer avec la forte augmentation de 40 % observée entre la fin de l'exercice 2021 et la fin de l'exercice 2022, à partir d'une base inférieure.

Illustration 2 — Ventilation des passifs éventuels par source au cours de la période 2021-2024 (en milliards d'EUR)



L'essentiel de l'augmentation de 2024 s'explique par les décaissements de prêts supplémentaires au titre de la FRR et par l'assistance financière à l'Ukraine. Les passifs éventuels découlant des programmes de garantie budgétaire sont restés largement stables en 2024. L'augmentation des passifs découlant des programmes de garantie budgétaire en raison de l'entrée dans la phase de mise en œuvre d'InvestEU, du FEDD+ et du cadre d'investissement pour l'Ukraine a été presque entièrement compensée par la baisse des expositions au titre du MPE, de l'EFSI et du FEDD à la suite de l'arrivée à échéance ou de l'annulation d'expositions.

Les passifs éventuels de l'UE ont encore augmenté en 2025 en ce qui concerne:

i) le soutien supplémentaire aux pays tiers [en particulier le soutien à l'Ukraine au titre de la facilité pour l'Ukraine et le prêt AMF «accélération de l'utilisation des recettes extraordinaires» (ERA)[43]];

ii) des décaissements supplémentaires de prêts au titre de la FRR en faveur des États membres;

iii) la poursuite de la mise en œuvre des programmes de garantie budgétaire (InvestEU, FEDD+ et le cadre d'investissement pour l'Ukraine); et

iv) la mise en œuvre des programmes d'AMF récemment approuvés en faveur de l'Égypte[44] et de la Jordanie[45], ainsi que la mise en œuvre du cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux (CIBO)[46] et de la facilité en faveur de la Moldavie[47].

Le versement des prêts aux États membres au titre du programme «Agir pour la sécurité de l'Europe» (SAFE) commencera début 2026[48].

43 Règlement (UE) 2024/2773 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2024 établissant le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine.
44 Décision (UE) 2025/1267 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2025 accordant une assistance macrofinancière à la République arabe d'Égypte.
45 Décision (UE) 2025/793 du Parlement européen et du Conseil du 14 avril 2025 portant attribution d'une assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie.
46 Règlement (UE) 2024/1449 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux.
47 Règlement (UE) 2025/535 du Parlement européen et du Conseil du 18 mars 2025 établissant une facilité pour les réformes et la croissance en faveur de la République de Moldavie.
48 Règlement (UE) 2025/1106 du Conseil du 27 mai 2025 établissant l'instrument «Agir pour la sécurité de l'Europe par le renforcement de l'industrie européenne de la défense» («instrument SAFE»).

3. Évaluation de la viabilité des passifs éventuels de l'UE

3.1 Cadre d'évaluation

Sans préjudice de l'évaluation du provisionnement de certains passifs financiers sur toute leur durée de vie, requise lorsque des passifs sont contractés, l'article 213, paragraphe 3, du règlement financier dispose que «*les passifs éventuels découlant de garanties budgétaires ou de l'assistance financière qui sont supportés par le budget sont jugés supportables si leurs prévisions d'évolution pluriannuelle sont compatibles avec les limites définies par le règlement fixant le CFP prévu à l'article 312, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le plafond des crédits annuels pour paiements énoncé à l'article 3, paragraphe 1, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053*». (c'est-à-dire les plafonds du CFP et le plafond des ressources propres).

En d'autres termes, les ressources que l'UE est en mesure de prélever en une seule année au titre de l'actuel CFP et du plafond des ressources propres doivent suffire à financer les dépenses découlant du CFP ainsi que de tout passif éventuel.

En particulier, les paiements relatifs aux **passifs éventuels provisionnés** pour les garanties budgétaires et l'assistance financière aux États non-membres de l'UE doivent être financés à partir des provisions établies et de tout autre paiement de provisionnement prévu au titre du CFP. La section 3.2 du présent rapport contient une évaluation visant à déterminer si les provisions disponibles suffisent à financer les paiements prévus et imprévus découlant des garanties budgétaires et de l'assistance financière aux États non-membres de l'UE pour les passifs tels qu'ils étaient chiffrés fin 2024.

Les paiements liés à la matérialisation de passifs éventuels découlant de l'**assistance financière couverte par la marge de manœuvre** aux États membres et à l'Ukraine peuvent être financés par une mobilisation de ressources propres supplémentaires jusqu'à concurrence du plafond prévu dans la décision relative aux ressources propres, en dernier recours après avoir épuisé les autres moyens permettant de couvrir ces paiements ou de rééchelonner les passifs correspondants. La marge de manœuvre (c'est-à-dire la différence entre le plafond des ressources propres et les ressources propres nécessaires pour financer les dépenses budgétaires de l'UE) représente la capacité financière de l'UE à couvrir les sorties supplémentaires liées à la matérialisation de passifs éventuels découlant de l'assistance financière couverte par la marge de manœuvre[49]. Les résultats de l'évaluation de la viabilité des passifs éventuels couverts par la marge de manœuvre à la fin de 2024 sont présentés à la section 3.3 ci-dessous. La décision relative aux ressources propres de 2020 relève temporairement le plafond des ressources propres (à hauteur de 0,6 % supplémentaire du RNB au maximum jusqu'en 2058) afin de couvrir les passifs contractés au cours de la mise en œuvre de NextGenerationEU, y compris les passifs éventuels couverts par la marge de manœuvre qui découlent des prêts accordés aux États membres au titre de la FRR.

3.2 Évaluation de la viabilité des passifs éventuels provisionnés

a) Provisionnement disponible à la fin de 2024

Les passifs éventuels découlant des garanties budgétaires et de l'assistance financière aux États non-membres de l'UE sont provisionnés dans le budget de l'UE sur la base d'une évaluation prudente des pertes attendues sur la durée de vie de chaque instrument, plus un coussin de sécurité supplémentaire (pour couvrir les pertes imprévues). Les provisions protégeant le budget de l'UE contre les pertes susceptibles de découler des garanties budgétaires et de l'assistance financière aux États non-membres de l'UE sont détenues dans le FCP.

49 Le cadre d'évaluation pour cet ensemble de passifs éventuels a été décrit en détail dans l'édition de 2021 du présent rapport [cf. COM(2021) 676 final du 5.11.2021].

Au 31 décembre 2024, la valeur de marché des actifs nets du FCP s'élevait à 23,2 milliards d'EUR contre 18,8 milliards d'EUR à la fin de 2023[50]. Pour les années restantes de ce CFP, la Commission constituera des provisions supplémentaires pour le FCP (en particulier des provisions relatives à InvestEU, au FEDD+ et à la garantie pour l'Ukraine), ce qui entraînera de nouvelles augmentations de la taille du FCP.

Conformément aux lignes directrices pour la gestion des actifs, le FCP conserve un portefeuille liquide et diversifié, principalement grâce à l'investissement dans des instruments de dette très bien notés, tels que des obligations émises par des gouvernements, des organisations supranationales, des agences d'État et des entreprises, dans le but de préserver le capital sur l'horizon d'investissement du fonds. Le portefeuille du FCP à la fin de l'année était bien diversifié dans les différentes catégories d'actifs de l'univers à revenu fixe éligible et avait une exposition limitée aux titres non libellés en euros, aux fonds cotés d'actions (ETF) et à la trésorerie ou aux équivalents de trésorerie.

En 2024, le FCP a affiché un rendement annuel de +3,57 %, dépassant ainsi l'indice de référence de son portefeuille (+3,31 %)[51].

Alors que les fonds détenus dans le FCP sont gérés conformément à une politique d'investissement unique et à l'aide d'une infrastructure commune, les provisions sont affectées comme appartenant au programme (ou à l'État membre) qui est la source du provisionnement budgétaire.

Au 31 décembre 2024, le FCP était composé de 18 compartiments (dont 15 étaient pleinement opérationnels et contenaient des fonds), y compris les compartiments pour tous les programmes de garantie en cours et le compartiment du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (GFEA) (qui couvre les anciens prêts MPE, Euratom et AMF) et les compartiments pour les prêts AMF et Euratom postérieurs à 2020. Sur les 18 compartiments, 11 concernaient des expositions sur l'UE et 7 étaient des compartiments «États membres» dans le cadre d'InvestEU, dans lesquels les États membres contributeurs sont propriétaires des provisions et sont seuls responsables des passifs éventuels associés.

Les provisions pour les prêts AMF et Euratom sont réparties entre plusieurs compartiments du FCP:

- les expositions anciennes (7,3 milliards d'EUR de prêts AMF et 300 millions d'EUR de prêts Euratom) sont couvertes par le compartiment GFEA;
- les nouveaux prêts AMF (2,7 milliards d'EUR) engagés après 2020, y compris le prêt AMF d'urgence de 2022 de 1,2 milliard d'EUR en faveur de l'Ukraine, font partie du compartiment AMF post-2020;
- les prêts AMF exceptionnels à l'Ukraine, d'un montant de 6 milliards d'EUR (AMF I et AMF II exceptionnelles), figurent dans un compartiment distinct, étant donné que ces prêts bénéficient d'une couverture supplémentaire des risques (c'est-à-dire qu'un taux de couverture de 70 % est requis pour cette enveloppe exceptionnelle de prêts AMF à l'Ukraine: 9 % en provisions versées provenant du budget de l'UE et 61 % en garanties appelables des États membres).

50 En 2024, le FCP a reçu 3,6 milliards d'EUR de contributions nettes provenant du budget de l'Union ou de contributions des États membres participants et des pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

51 Pour de plus amples informations, voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonds commun de provisionnement en 2024.

Tableau 6 — Compartiments du FCP (au 31 décembre 2024)

Compartiment	Valeur de marché en EUR
Compartiments ouverts en 2021	
EFSI	8 880 303 796
GFEA[52]	3 225 691 236
FEDD	761 545 053
InvestEU[53]	5 530 142 834
Compartiments ouverts en 2022	
FEDD+	2 942 175 755
AMF postérieure à 2020	128 662 218
AMF exceptionnelle Ukraine[54]	240 575 443
Prêts Euratom postérieurs à 2020	-
Prêts MPE réaffectés Ukraine	-
Garantie InvestEU Roumanie	187 974 119
Garantie InvestEU Tchéquie	44 099 187
Garantie InvestEU Finlande	30 657 774
Garantie InvestEU Grèce	252 204 112
Opérations de mixage InvestEU	667 045 123
Compartiments ouverts en 2023	
Garantie InvestEU Bulgarie	79 674 706
Garantie InvestEU Malte	7 939 418
Compartiments ouverts en 2024	
Garantie pour l'Ukraine	201 878 310
Garantie InvestEU Espagne	-
TOTAL	**23 180 569 085**

b) Évaluation de la viabilité des garanties budgétaires

Comme expliqué à la section 2.1, les garanties budgétaires de l'UE diffèrent considérablement par les objectifs stratégiques poursuivis, par les structures de répartition des risques, ainsi que par le profil de risque des opérations sous-jacentes. Cela peut avoir pour conséquence un taux de provisionnement différent pour les différents programmes, fondé sur la valeur en risque (VaR) sur la durée de vie[55], ce qui garantit une couverture appropriée des pertes potentielles avec un certain

52 Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (GFEA), détenant les provisions pour le mandat de prêt extérieur (MPE), les anciens programmes d'AMF et d'Euratom.

53 Compartiment «UE».

54 En vertu de la décision (UE) 2022/1201 et de la décision (UE) 2022/1628 accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine.

55 La VaR peut être définie comme le niveau des pertes du portefeuille qui, statistiquement et avec un certain niveau de confiance, ne sera pas dépassé sur une période donnée. Les niveaux de confiance pour les programmes internes (EFSI, InvestEU) et pour les programmes externes (FEDD, FEDD+) s'élèvent respectivement à 95 % et à 90 %, et

niveau (prédéfini) de confiance. L'analyse effectuée dans le cadre du dernier rapport sur l'article 41, paragraphe 5, du règlement financier confirme que les montants de provisionnement disponibles pour les compartiments concernés du FCP sont conformes aux exigences des règlements respectifs. Pour les programmes EFSI et FEDD, un provisionnement excédentaire a été identifié.

Sur la base des données disponibles relatives aux pertes nettes sur la durée de vie au 31 décembre 2024 concernant les garanties budgétaires en place à cette date, il est possible de tirer les conclusions exposées ci-dessous.

- L'**EFSI** est une garantie budgétaire entièrement constituée pour laquelle la période d'éligibilité pour les signatures s'est terminée à la fin de 2022. Par conséquent, la Commission doit procéder à l'évaluation de l'excédent/du réapprovisionnement requise en vertu de l'article 216, paragraphe 4, du règlement financier. La Commission a conclu cette année que le taux de provisionnement cible de l'EFSI de 35 % restait approprié [c'est-à-dire que l'évaluation des risques fondée sur l'analyse de la valeur en risque (VaR) avec un niveau de confiance de 95 % suggérait un taux de provisionnement requis de 34 % (contre 31 % l'année précédente)]. Le provisionnement actuel détenu contre les expositions à l'EFSI (38,7 %) dépasse le taux de provisionnement cible de 35 %. Il est juridiquement établi que cet excédent de provisionnement de l'EFSI de 853 millions d'EUR peut être utilisé pour financer le coût de provisionnement de la garantie de l'Union au titre d'InvestEU et que la partie restante financera la facilité de prêt au secteur public.
- Le **FEDD** est également entièrement constitué à la fin de 2024. L'analyse des risques montre qu'à ce stade, le taux de provisionnement cible de 50 % reste approprié. Par rapport à la référence pertinente[56], il existe un excédent de provisionnement de 321,4 millions d'EUR et, sur la base du taux de provisionnement cible, l'excédent est de 405 millions d'EUR.
- Le **GFEA**, qui détient le provisionnement pour les prêts AMF antérieurs à 2021, le prêt Euratom et le MPE, affiche actuellement un taux de provisionnement de facto de 9,96 % (sans tenir compte des prêts réaffectés à l'Ukraine au titre du MPE), contre un taux de provisionnement cible fixé dans le règlement sur le GFEA de 9 %. En ce qui concerne les prêts réaffectés à l'Ukraine au titre du MPE, la Commission considère qu'un taux de provisionnement de 70 % demeure approprié.
- **InvestEU**, le **FEDD+** et le **cadre d'investissement pour l'Ukraine** sont toujours en phase de montée en puissance, ce qui signifie que les portefeuilles sous-jacents et le provisionnement ne sont pas encore entièrement constitués. Par conséquent, il est trop tôt pour tirer des conclusions sur l'adéquation des taux de provisionnement pour ces garanties.

c) Évaluation de la viabilité des prêts provisionnés accordés aux États non-membres de l'UE

La composition de l'encours du portefeuille de prêts AMF aux États non-membres de l'UE comprend des prêts accordés à un ensemble diversifié: i) de pays candidats et candidats potentiels à l'adhésion à l'UE, ii) de pays et territoires couverts par la politique européenne de voisinage, et iii) d'autres États non-membres de l'UE qui jouent un rôle déterminant dans la stabilité régionale et qui revêtent une importance stratégique pour l'UE et sont politiquement, économiquement et géographiquement proches de l'UE.

Les considérations exposées dans les trois points ci-dessous plaident en faveur du maintien de l'adéquation du taux de provisionnement cible global de 9 % pour les prêts AMF:

- la situation économique des bénéficiaires de l'AMF, en tenant compte de facteurs tels que le PIB par habitant, la maturité relative de l'économie, la proximité avec l'économie de l'UE, etc.;

tiennent compte de facteurs tels que les différences d'objectifs stratégiques et les cadres respectifs de ces programmes.

56 Valeur en risque avec un niveau de confiance de 90 %.

- le lien direct entre les programmes d'AMF et l'éventualité d'un programme de décaissement existant du FMI, ainsi qu'un bilan satisfaisant de sa mise en œuvre, ce qui devrait garantir la viabilité financière de l'État non-membre de l'UE et, partant, le remboursement éventuel des fonds de l'Union;
- une évaluation de la situation économique des bénéficiaires de l'AMF et des évolutions macroéconomiques récentes dans les pays partenaires.

En ce qui concerne le risque de liquidité, il convient également de garder à l'esprit que la structure actuelle des prêts AMF, des échéances et des remboursements des bénéficiaires est bien répartie entre le CFP actuel et les CFP ultérieurs (comme indiqué dans les comptes annuels consolidés de l'UE[57]), ce qui réduit l'ampleur de l'exposition du budget de l'UE même en cas de retard de remboursement ou de défaut de paiement. En outre, la liquidité du FCP sert de coussin, garantissant la disponibilité de liquidités suffisantes pour faire face à d'éventuelles perturbations financières.

Encadré nº 2 — Passifs éventuels de l'UE découlant du soutien financier à l'Ukraine — principales évolutions en 2024-2025

Depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022, l'UE n'a cessé de fournir à l'Ukraine un solide soutien politique, économique, militaire, financier et humanitaire. L'ensemble complet des expositions financières directes et indirectes à l'Ukraine dans le cadre des programmes existants au 30 juin 2025 est présenté dans le tableau 7 ci-dessous.

Le principal instrument permettant d'apporter un soutien financier à l'Ukraine pour la période 2024-2027 est la **facilité pour l'Ukraine**, dotée d'une capacité globale pouvant aller jusqu'à 50 milliards d'EUR pour la période 2024-2027[58].

En 2024, l'UE s'est engagée à accorder un nouveau prêt AMF de 18,1 milliards d'EUR dans le cadre de l'initiative du **G7 intitulée «prêts à l'Ukraine par l'accélération de l'utilisation des recettes extraordinaires (ERA)»**[59]. Le prêt, qui sera intégralement versé au cours de l'année 2025, sera remboursé au moyen du produit des avoirs de l'État russe immobilisés dans l'UE par l'intermédiaire du **mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine (ci-après le «MCPU»)**[60] administré par la Commission européenne. Les recettes provenant des avoirs immobilisés couvriront également les coûts d'intérêt de ces prêts.

Les prêts accordés au titre de la facilité pour l'Ukraine (33 milliards d'EUR pour la période 2024-2027) et le prêt AMF au titre de l'accélération de l'utilisation des recettes extraordinaires (ERA) (18,1 milliards d'EUR pour la période 2024-2027) bénéficient d'une concessionnalité élevée, compte tenu des bonifications d'intérêts et de la longue période de remboursement de 35 ans et 45 ans respectivement, dont une période de grâce de 10 ans. Cela réduit la charge annuelle pesant sur les finances publiques de l'Ukraine tout en limitant au minimum les risques

57 https://commission.europa.eu/publications/consolidated-annual-accounts-european-union-financial-year-2024_fr.

58 Voir l'encadré nº 1 du rapport 2024 pour plus de détails.

59 En juin et octobre 2024, le G7 a annoncé un accord visant à lancer l'initiative «*prêts à l'Ukraine par l'accélération de l'utilisation des recettes extraordinaires (ERA)*» (ci-après l'«*initiative relative aux prêts ERA à l'Ukraine*»), par lequel les membres du G7 ont convenu d'accorder à l'Ukraine des prêts d'un montant maximal de 45 milliards d'EUR (environ 50 milliards d'USD) contre un soutien financier non remboursable au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine (ci-après le «MCPU»). Le volet «financement» de l'initiative se compose de prêts bilatéraux individuels accordés par les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et le Japon, ainsi que d'une facilité de prêt exceptionnelle au titre de l'assistance macrofinancière accordée par l'Union européenne. L'initiative relative aux prêts ERA à l'Ukraine a été conçue de manière à ce que ces prêts puissent être remboursés sans recours à l'Ukraine, les fonds destinés au service et au remboursement des prêts devant provenir du MCPU. Le MCPU, administré par la Commission européenne, sera lui-même financé par les bénéfices nets exceptionnels générés par les dépositaires centraux de titres dans l'Union européenne et (éventuellement) dans d'autres pays du G7 sur les avoirs et réserves de la Banque centrale russe qui ont été immobilisés dans les systèmes internationaux de compensation peu après le lancement par la Russie de sa guerre d'agression illégale.

60 Règlement (UE) 2024/2773 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2024 établissant le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine.

pour le budget de l'UE. Fin juin 2025, le montant total des prêts en cours au titre de la facilité pour l'Ukraine s'élevait à 16,2 milliards d'EUR, tandis que 7 milliards d'EUR ont été décaissés au cours du premier semestre de 2025 dans le cadre du prêt AMF au titre de l'ERA.

La couverture budgétaire des passifs éventuels découlant des prêts à l'Ukraine depuis 2023 est assurée par la marge de manœuvre budgétaire (examinée dans la section suivante). Les prêts accordés à l'Ukraine fin 2022 (6 milliards d'EUR au titre de l'AMF et 1,59 milliard d'EUR de prêts réaffectés au titre du MPE) font l'objet d'une couverture budgétaire de 70 %[61].

Conformément à l'article 13 de la décision (UE) 2022/1628 relative à l'AMF, la Commission a examiné l'adéquation du taux de provisionnement de 70 % à la fin du mois de juin 2025 dans le cadre du rapport sur l'article 41, paragraphe 5, du règlement financier. À la suite de cet examen, la Commission a conclu que, pour la période considérée, il n'existait pas suffisamment de nouveaux éléments durables et significatifs qui justifieraient de modifier le taux de provisionnement de 70 %. Les évolutions les plus récentes, notamment les résultats du huitième examen par le FMI de l'accord élargi dans le cadre du mécanisme élargi de crédit (MEDC) en faveur de l'Ukraine, confirment que le taux de provisionnement de 70 % concernant les expositions d'après-guerre pour ce pays reste approprié[62].

Tableau 7— Encours des expositions directes et indirectes à l'Ukraine (capital) dans le cadre des programmes existants (au 30 juin 2025) (en millions d'EUR)

Expositions directes	Encours	Couverture budgétaire
Anciens prêts AMF	3 810	9 %
Anciens prêts Euratom	300	9 %
AMF d'urgence	1 200	9 %
AMF exceptionnelles I + II	6 000	9 % (+ 61 % garanties des EM)
AMF +	18 000	Marge de manœuvre
Facilité pour l'Ukraine - Pilier I	13 200	Marge de manœuvre
Prêt AMF au titre de l'ERA	7 000	Marge de manœuvre
Total	**49 510**	
Expositions indirectes		
Prêts MPE décaissés avant février 2022	1 708	9 %
Premier train de mesures de la BEI au titre du MPE	668	9 %
Deuxième train de mesures de la BEI au titre du MPE	1 338	70 %
FEDD+ VI1	103	70 %
Garantie pour l'Ukraine	1 489	70 %
Total	**5 306**	

61 Pour les prêts MPE réaffectés, la couverture prendra la forme de provisions versées financées par le budget de l'UE. Le même effet est obtenu pour l'AMF exceptionnelle en complétant le taux de provisionnement versé à 9 % par des garanties des États membres afin de couvrir une tranche de seconde perte à hauteur de 61 % des expositions sur les prêts.

62 Voir https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/06/30/Ukraine-Eighth-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-568152.

3.3 Évaluation de la viabilité des passifs éventuels couverts par la marge de manœuvre

La capacité du budget de l'UE à faire face à une situation dans laquelle l'exposition liée aux passifs éventuels couverts par la marge de manœuvre se matérialiserait est évaluée en appliquant le cadre visé au point 3.1 ci-dessus.

Pour les passifs couverts par le plafond permanent des ressources propres, l'évaluation annuelle tient compte de l'encours des expositions au 31 décembre 2024. Comme expliqué dans l'encadré nº 1, cela inclut les passifs éventuels liés à l'état actuel des emprunts et des prêts dans le cadre: du MESF; du mécanisme de soutien des balances des paiements; du programme SURE; de l'AMF+ à l'Ukraine; et de la facilité pour l'Ukraine. Les passifs éventuels plus récents, tels que ceux résultant du prêt AMF au titre de l'ERA et de la facilité SAFE, feront l'objet de futures évaluations annuelles[63].

En ce qui concerne les passifs au titre de NextGenerationEU, dans le CFP 2021-2027, le plafond des ressources propres a été relevé de 0,6 % du RNB de l'UE exclusivement afin de garantir ces émissions. Cela permet de s'assurer que l'UE a les moyens de rembourser les intérêts et le principal de la dette émise pour financer le soutien non remboursable au titre de NextGenerationEU (subventions au titre de la FRR) et le soutien remboursable (prêts de la FRR) accordés aux États membres. Étant donné que les coûts d'intérêt et le remboursement des subventions sont inclus dans la future programmation budgétaire annuelle, seuls les prêts au titre de la FRR représentent des passifs éventuels pour le budget. En outre, pour appliquer une approche prudente, les obligations arrivant à échéance dont le renouvellement est prévu sont également prises en considération dans les tests de résistance.

La première étape consiste à élaborer un scénario principal (scénario de référence) correspondant à l'évolution attendue des dépenses et de la capacité financière de l'UE pour les années à venir. À cette fin, le présent rapport se fonde sur le projet de budget publié pour 2026[64] et sur les prévisions à long terme des entrées et sorties futures du budget de l'UE[65], qui prévoient les recettes et les dépenses découlant du CFP 2021-2027, de NextGenerationEU et du prochain CFP et de la décision RP conformément à la proposition de la Commission.

Dans ce scénario principal, le plafond permanent des ressources propres est donc fixé à 1,4 % du RNB de l'UE en 2026 et 2027, et à 1,75 % du RNB de l'UE à partir de 2028[66]. Pour NextGenerationEU, le scénario principal prévoit que le remboursement commence en 2028, avec un montant annuel fixe de 24 milliards d'EUR, conformément à la proposition de CFP de la Commission.

Ce scénario fournit une projection de marge de manœuvre de référence par rapport à laquelle la viabilité des passifs éventuels encourus au 31 décembre 2024 est évaluée conformément à l'article 256 du règlement financier. Les opérations d'emprunt et de prêt plus récentes seront couvertes dans les prochains rapports annuels.

Dans ce scénario de référence, et si l'on exclut l'exercice budgétaire 2025 en cours, la marge de manœuvre disponible pour couvrir les passifs éventuels existants et nouveaux sur la période 2026-2034 est, en moyenne, d'environ **128,5 milliards d'EUR** par année pour la marge en dessous du plafond permanent des ressources propres et d'environ **111,4 milliards d'EUR** par année pour le plafond temporaire de 0,6 % du RNB de l'UE. Ce scénario de référence suppose donc qu'aucun passif éventuel ne se concrétise.

63 Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2028 à 2034 [COM(2025)571 final]; proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision (UE, Euratom) 2020/2053 [COM(2025)574 final].

64 Y compris la lettre rectificative nº 1/2026 [COM(2025)851].

65 COM(2025)573 final.

66 La proposition de la Commission relative à la future décision sur les ressources propres prévoit également la possibilité d'augmenter temporairement le plafond des ressources propres de 0,25 % supplémentaire du RNB de l'UE si le «mécanisme de crise» est activé. Toutefois, tant que le mécanisme n'est pas activé au cours du prochain CFP, cette disposition n'a pas d'incidence sur l'évaluation présentée ici.

Des tests de résistance supplémentaires évaluent la viabilité des passifs éventuels existants dans le cadre de scénarios extrêmes pour la période 2026-2034. Suivant l'approche unifiée en matière de financement, les passifs éventuels liés aux emprunts contractés dans le cadre de différents programmes sont présentés de manière intégrée, qu'ils soient liés à un risque de dépenses (renouvellements d'obligations prévus pour les subventions au titre de NextGenerationEU) ou à un risque de recettes (renouvellements d'obligations prévus pour les prêts aux États membres au titre de NextGenerationEU ou à l'Ukraine au titre de l'AMF+ et de la facilité pour l'Ukraine). C'est la raison pour laquelle les tests de résistance sur les recettes et les dépenses sont combinés en un test commun, par rapport aux éditions précédentes du rapport. Les tests de résistance comprennent trois types de tests, dont chacun est exposé dans les paragraphes ci-dessous.

1) **Test de résistance sur l'économie.** Dans le scénario principal, le RNB de l'UE suit les projections pour la croissance réelle et l'inflation établies dans les prévisions économiques européennes du printemps 2025 de la Commission[67]. Pour le test de résistance, les taux de croissance nominale projetés sont inférieurs d'un point de pourcentage par rapport au scénario de référence pour chaque année de la période considérée[68].

   Cela réduit la valeur nominale du plafond des ressources propres et donc la marge de manœuvre disponible de **18,6 milliards d'EUR** en moyenne par an pour les montants «non budgétisés» (marge de manœuvre) au titre du plafond permanent des ressources propres et de **6,5 milliards d'EUR** au titre du plafond temporaire de NextGenerationEU sur la période 2026-2034.

2) **Test de résistance sur le volet «dépenses et recettes» du budget.** Dans ce scénario, les dépenses du CFP sont projetées à leur maximum théorique (c'est-à-dire les plafonds maximaux possibles pour les paiements du CFP et tous les instruments spéciaux individuels, y compris la réserve pour l'Ukraine). Il est important de souligner ce qui suit: i) il ne s'agit pas d'une prévision ascendante et ce scénario n'est pas lié à des attentes réelles concernant l'évolution des paiements de l'UE; et ii) sur le volet «dépenses» du budget, toute décision d'augmenter les dépenses (dans les limites des plafonds du CFP) nécessite une proposition de la Commission et l'approbation du Parlement européen et du Conseil en tant qu'autorité budgétaire.

   En ce qui concerne les coûts de financement de NextGenerationEU, ce scénario suppose que le dépassement des coûts par rapport à la mise à jour technique de la programmation financière en 2027 sera couvert à hauteur de 50 % par d'autres disponibilités budgétaires et à hauteur de 50 % par l'instrument EURI.

   Ce scénario extrême évalue également si la marge de manœuvre disponible serait suffisante dans une situation où tous les passifs éventuels couverts par la marge de manœuvre se matérialiseraient en même temps. Concrètement, cela signifie que tous les pays bénéficiant de programmes d'assistance financière (majoritairement des États membres) manqueraient simultanément à leur obligation d'honorer leurs remboursements à l'échéance. Pour les programmes financés par l'approche unifiée en matière de financement (à la fois NextGenerationEU et les programmes pertinents du CFP), l'hypothèse retenue dans le présent test de résistance est que tous les coûts d'intérêt sont supportés par le budget et que toutes les émissions arrivant à échéance au cours d'une année donnée sont remboursées. Les refinancements prévus de la dette ne sont donc pas pris en considération dans cette situation hypothétique.

67 Commission européenne, prévisions économiques européennes, printemps 2025. Institutional Paper nº 318, mai 2025. Prévisions économiques du printemps 2025: Croissance modérée dans un contexte d'incertitude économique mondiale — Commission européenne.

68 Cela est similaire au test de résistance effectué avec le «scénario négatif de différentiel entre taux d'intérêt et croissance» réalisé dans le cadre du Debt Sustainability Monitor de la Commission: 2024. European Economy, Institutional Paper nº 306, mars 2025.

Il convient de noter qu'il s'agit là d'un scénario très improbable, qui ne tient pas compte de toutes les mesures que peut prendre la Commission pour éviter une telle situation (par exemple un rééchelonnement de la dette et une gestion active de la trésorerie).

Ce test de résistance montre que la marge de manœuvre est suffisante dans le scénario où les dépenses atteignent le maximum théorique et où l'ensemble des bénéficiaires sont en défaut de paiement. La marge de manœuvre au titre du plafond permanent des ressources propres qui en résulterait serait de **101,7 milliards d'EUR** en moyenne au cours de la période 2026-2034, soit **26,7 milliards d'EUR** de moins que dans le scénario de référence.

La marge de manœuvre au titre du plafond temporaire des ressources propres de 0,6 % du RNB de l'UE qui garantit les émissions dans le cadre de NextGenerationEU serait réduite de **43,0 milliards d'EUR** par an en moyenne et s'établirait à un niveau de **68,4 milliards d'EUR en moyenne** sur la période 2026-2034.

3) **Un test de résistance combiné sur les conditions économiques, les recettes et les dépenses.** Il s'agit d'un scénario extrême combinant les scénarios défavorables décrits dans les deux tests ci-dessus. Il réduirait la marge de manœuvre au titre du plafond permanent à **83,1 milliards d'EUR** en moyenne sur la période 2026-2034 et à **62,0 milliards d'EUR** pour le plafond temporaire. Ces montants semblent constituer un ample coussin de sécurité en ce qui concerne la capacité financière de l'UE à couvrir ses passifs (découlant aussi bien des opérations au titre de NextGenerationEU que des autres opérations).

Les résultats détaillés pour le scénario de référence et les scénarios des tests de résistance sont fournis en annexe et résumés aux illustrations 3 et 4 ci-dessous.

Illustration 3 — Plafond des ressources propres et besoins en ressources propres dans le cadre d'un scénario de référence et d'une combinaison de tests de sensibilité pour le plafond permanent

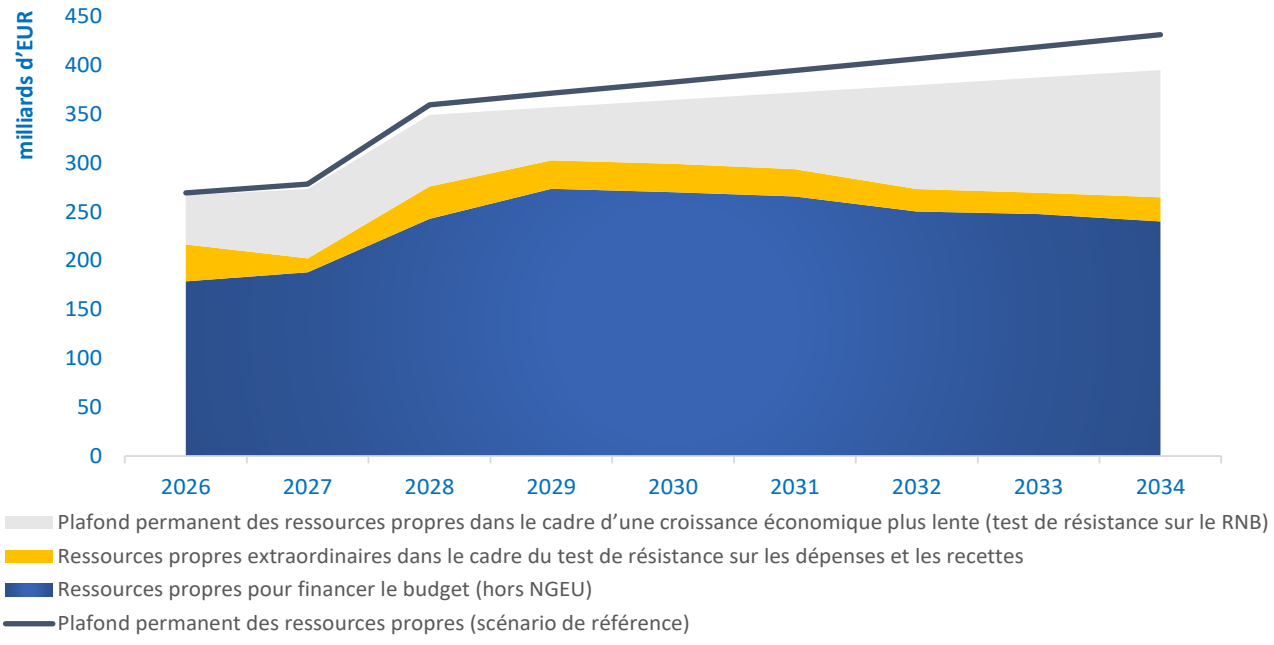
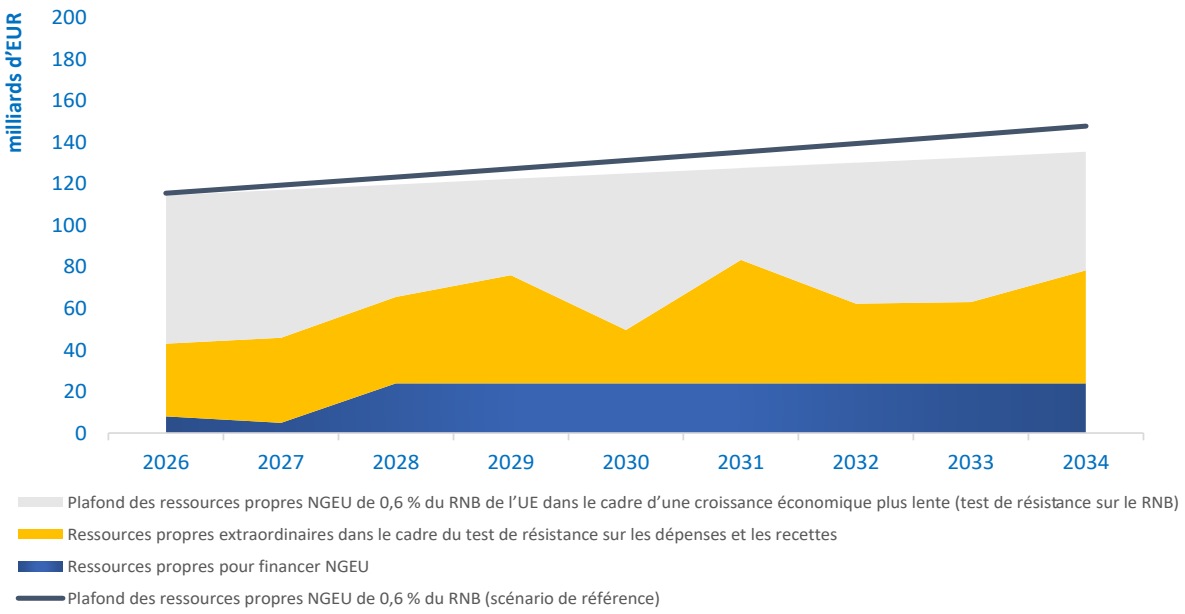


Illustration 4 — Plafond des ressources propres et besoins en ressources propres dans le cadre d'un scénario de référence et d'une combinaison de tests de sensibilité pour le plafond temporaire de NextGenerationEU



4. Conclusions

Fin 2024, le budget de l'UE comprenait 410 milliards d'EUR de passifs éventuels répartis entre **300 milliards d'EUR** découlant de prêts accordés aux États membres et aux États non-membres de l'UE. Sur ce montant, 252 milliards d'EUR concernent des prêts accordés aux États membres et 48 milliards d'EUR des prêts en faveur de pays tiers. En outre, un montant supplémentaire de **110 milliards d'EUR** de passifs éventuels découlait de garanties d'investissement fournies au titre des programmes MPE, EFSI, FEDD, InvestEU, FEDD+ et du cadre d'investissement pour l'Ukraine.

Compte tenu des multiples garde-fous prévus par le cadre de l'UE régissant le suivi et la gestion des risques liés aux passifs éventuels tant provisionnés que couverts par la marge de manœuvre et de l'évaluation de la viabilité présentée dans le présent rapport, il est possible de tirer trois grandes conclusions. Ces conclusions sont exposées dans les trois points ci-dessous.

- Les risques découlant des instruments provisionnés (c'est-à-dire les garanties budgétaires et l'assistance financière aux États non-membres de l'UE) sont gérés avec précaution et provisionnés de manière adéquate. Cette évaluation tient compte des éléments suivants: i) les données sur les défaillances passées et sur les pertes attendues, ii) les mesures mises en place pour éviter que les pertes ne dépassent les niveaux de tolérance prédéfinis et iii) les provisions budgétaires disponibles pour couvrir les paiements potentiels.
- La capacité financière de l'UE en vertu du cadre juridique existant et proposé (c'est-à-dire la décision RP et le règlement CFP existants et le règlement CFP et la décision RP à compter de 2028) est largement suffisante pour faire face à la matérialisation des pertes qui pourraient survenir en ce qui concerne les prêts couverts par la marge de manœuvre au cours de la période allant d'aujourd'hui à la fin 2034.
- La marge de manœuvre est dotée de ressources suffisantes pour garantir la solidité du système financier de l'UE et sa solvabilité, même dans un scénario extrêmement négatif qui combine des incidences négatives en ce qui concerne les conditions économiques, les recettes et les dépenses. Dans un tel scénario défavorable, la marge de manœuvre restante au titre du plafond permanent des ressources propres s'élèverait à **83,1 milliards d'EUR** en moyenne par an au cours de la période 2026-2034 et à **62,0 milliards d'EUR** en moyenne par an au titre du plafond temporaire de

NextGenerationEU de 0,6 % du RNB de l'UE au cours de la même période. Ces montants constituent un coussin de sécurité contre de nouveaux chocs économiques négatifs, de potentiels nouveaux besoins et de futurs passifs éventuels tant pour les opérations au titre de NextGenerationEU que pour les autres opérations. Ce résultat est fondé sur (et en souligne l'importance) une augmentation du plafond des ressources propres à 1,75 %, comme proposé par la Commission dans le cadre de son paquet CFP 2028-2034.

5. Annexes

Viabilité et marge de manœuvre par rapport au plafond permanent des ressources propres

(en milliards d'EUR, prix courants)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Scénario de référence										
Plafond des ressources propres (en % du RNB)		1,40	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Plafond des ressources propres (en Mrd EUR)	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Ressources propres pour financer le budget (hors NextGenerationEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Marge de manœuvre au titre du plafond permanent	a-b	90,8	90,5	116,7	97,7	112,9	128,9	156,3	171,2	191,2
Tests de résistance										
1) Test de résistance sur l'économie										
Plafond des ressources propres	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Ressources propres pour financer le budget (hors NextGenerationEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Marge de manœuvre	a-b	88,2	85,1	106,4	83,6	94,7	106,5	129,5	139,8	154,9
2) Test de résistance sur les dépenses et les recettes										
Plafond des ressources propres	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Ressources propres pour financer le budget (hors NextGenerationEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Ressources propres supplémentaires (jusqu'au plafond du CFP et au plafond des instruments spéciaux) (*)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Ressources propres extraordinaires pour couvrir les passifs éventuels non liés à NextGenerationEU (**)	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Marge de manœuvre	a-b-c-d	52,8	76,2	83,8	68,8	83,7	100,9	133,3	149,4	166,6
3) Choc négatif combiné										
Plafond des ressources propres	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Ressources propres pour financer le budget (hors NextGenerationEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Ressources propres supplémentaires (jusqu'au	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7

plafond du CFP et au plafond des instruments spéciaux)										
Ressources propres extraordinaires pour couvrir les passifs éventuels non liés à NextGenerationEU	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Marge de manœuvre	a-b-c-d	50,2	70,9	73,5	54,7	65,5	78,5	106,5	118,0	130,4

(*) Les dépenses sont projetées au maximum théorique pour: 1) le plafond des paiements du CFP en 2026-2027, tel qu'il est fixé dans le dernier ajustement technique et les ajustements futurs à concurrence de leur maximum potentiel pour une année donnée; et 2) les plafonds annuels des instruments spéciaux thématiques (l'instrument de flexibilité, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, la réserve de solidarité et d'aide d'urgence et la réserve pour l'Ukraine). À partir de 2028, cela inclut la pleine mobilisation de l'instrument de flexibilité et de la réserve pour l'Ukraine sous la forme de subventions.

(**) Cela inclut les emprunts destinés à soutenir les prêts accordés par l'intermédiaire du MESF, de SURE, de l'AMF+ et de la facilité pour l'Ukraine. L'évaluation du risque concernant l'instrument SURE tient compte de la contre-garantie spécifique fournie par tous les États membres à concurrence de 25 % du montant maximal de l'assistance financière.

Viabilité et marge de manœuvre par rapport au plafond temporaire des ressources propres pour NextGenerationEU

(en milliards d'EUR, prix courants)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Scénario de référence										
Plafond des ressources propres (0,6 % du RNB)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Ressources propres pour financer NextGenerationEU(*)	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Marge de manœuvre	a-b	107,5	114,4	99,3	103,4	107,3	111,4	115,5	119,7	123,9
Tests de résistance										
1) Test de résistance sur l'économie										
Plafond des ressources propres (0,6 % du RNB)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Ressources propres pour financer NextGenerationEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Marge de manœuvre	a-b	106,4	112,2	95,8	98,5	101,1	103,7	106,3	108,9	111,5
2) Test de résistance sur les dépenses et les recettes										
Plafond des ressources propres (0,6 % du RNB)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Ressources propres pour financer NextGenerationEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Ressources propres extraordinaires supplémentaires pour NextGenerationEU (dépassement des	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4

coûts, passifs éventuels)										
Marge de manœuvre	a-b-c	72,5	73,5	57,8	51,3	81,6	51,9	77,0	80,5	69,5
3) Choc négatif combiné										
Plafond des ressources propres (0,6 % du RNB)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Ressources propres pour financer NextGenerationEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Ressources propres extraordinaires supplémentaires pour NextGenerationEU (dépassement des coûts, passifs éventuels)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Marge de manœuvre	a-b-c	71,4	71,2	54,3	46,5	75,4	44,2	67,9	69,8	57,1

(*) Pour 2026, le montant reflète les crédits d'engagement dans le projet de budget 2026. Pour 2027, le montant correspond à la programmation financière de la ligne budgétaire consacrée à l'instrument de l'UE pour la relance. Les montants pour 2028 et 2029 sont fondés sur la proposition de la Commission relative au prochain CFP, telle qu'elle figure dans le rapport à long terme sur les entrées et les sorties du budget [COM(2024) 573 final].