COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.6.2021
COM(2021) 337 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport complet au Parlement européen et au Conseil sur l'utilisation de la garantie de l'Union du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) et le fonctionnement du fonds de garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)

Table des matières

1. Introduction 2
2. La garantie de l'Union 3
3. L'utilisation de la garantie de l'Union 5
3.1. Volet «Infrastructures et innovation» 6
3.1.1. Portefeuille «crédit» du volet «Infrastructures et innovation» 7
3.1.2. Portefeuille «fonds propres» du volet «Infrastructures et innovation» 8
3.2. Volet «PME» 9
3.2.1. Portefeuille «crédit» du volet «PME» 9
3.2.2. Portefeuille «fonds propres» du volet «PME» 10
4. Le fonctionnement du fonds de garantie de l'Union au titre de l'EFSI 10
4.1. Le mécanisme de provisionnement du fonds de garantie 11
4.2. Flux annuels et cumulés 11
4.3. Composition et principales caractéristiques du portefeuille 12
4.4. Performance 13
4.5. Évaluation du caractère adéquat du taux cible et du niveau du fonds de garantie 13
5. Conclusions 14

1. Introduction

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI), ainsi que la plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH) et le portail européen de projets d'investissement (EIPP), ont été créés en 2015 au titre du règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015, modifiant les règlements (UE) nº 1291/2013 et (UE) nº 1316/2013[1] (ci-après le «règlement EFSI»), dans le but de relancer l'investissement dans l'Union grâce à la mobilisation de financements privés. L'accord concernant la gestion de l'EFSI et l'octroi de la garantie de l'Union (ci-après l'«accord EFSI») a été signé par la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement (ci-après la «BEI») le 22 juillet 2015.

L'accord EFSI a été modifié et remanié plusieurs fois:

- Un **premier** accord relatif à la modification et au remaniement de l'accord EFSI a été signé le 21 juillet 2016, ajoutant deux produits supplémentaires au titre du volet «PME»: l'instrument de capital du volet «PME» (SMEW Equity Product) et le mécanisme de garantie du programme EaSI[2];

- Un **second** accord relatif à la modification et au remaniement de l'accord EFSI a été signé le 21 novembre 2017, faisant passer les trois instruments de garantie du volet «PME» d'une structure d'ajustement temporaire (anticipation) à une structure d'ajustement permanente (complément) et ajoutant un nouvel instrument du volet «PME», le mécanisme de garantie en faveur des secteurs de la culture et de la création;

- En 2017, le règlement EFSI a été modifié par le règlement (UE) 2017/2396 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 modifiant les règlements (UE) nº 1316/2013 et (UE) 2015/1017 en vue de prolonger la durée d'existence de l'EFSI et d'introduire des améliorations techniques concernant ce Fonds et l'EIAH[3] (ci-après le «règlement EFSI 2.0»). Le règlement EFSI 2.0 a notamment relevé le montant de la garantie de l'Union et ajusté le taux cible de provisionnement. Un **troisième** accord relatif à la modification et au remaniement de l'accord EFSI a été signé le 9 mars 2018 pour tenir compte du règlement EFSI 2.0;

- Un **quatrième** accord relatif à la modification et au remaniement de l'accord EFSI a été signé le 20 décembre 2018 afin d'augmenter la contribution de l'EFSI aux instruments existants du volet «PME» et d'ajouter deux autres instruments (l'instrument de combinaison de l'EFSI et le programme «Crédit privé adapté aux PME»);

[1] JO L 169 du 1.7.2015, p. 1.
[2] Le programme européen pour l'emploi et l'innovation sociale.
[3] JO L 345 du 27.12.2017, p. 34.

- Un **cinquième** accord relatif à la modification et au remaniement de l'accord EFSI a été signé le 27 mars 2020 afin, notamment, d'augmenter la contribution de l'EFSI aux instruments existants du volet «PME» et d'y ajouter deux nouveaux instruments [l'initiative ESCALAR (European Scale-up Action for Risk-Capital) et l'instrument de garantie pilote pour les compétences et l'éducation];

- En réponse aux conséquences économiques de la pandémie de COVID-19, un **sixième** accord relatif à la modification et au remaniement de l'accord EFSI a été signé le 27 avril 2020 afin de réaffecter les ressources du portefeuille «fonds propres» du volet «Infrastructures et innovation» - banques nationales de développement (BND) - ainsi que certains produits existants du volet «PME» en vue d'octroyer des crédits de fonds de roulement aux entreprises touchées par la crise de la COVID-19.

  Dans ce contexte, la garantie de l'Union accordée au mécanisme de garantie des prêts du programme COSME a été portée à 1 484 millions d'EUR et la garantie de l'Union accordée au volet «Garantie pour les PME» d'InnovFin a été portée à 1 400 millions d'EUR.

L'article 18, paragraphe 3, point b), du règlement EFSI prévoit que la Commission publie, au plus tard le 30 juin 2018 et tous les trois ans par la suite, un rapport complet sur l'utilisation de la garantie de l'Union et le fonctionnement du fonds de garantie.

La période d'engagement de l'EFSI s'est terminée le 31 décembre 2020. Les opérations de l'EFSI déjà approuvées peuvent être signées jusqu'au 31 décembre 2022, tandis que le suivi opérationnel se poursuivra jusqu'au remboursement de toutes les opérations de financement et d'investissement soutenues par la garantie de l'Union.

Aucune donnée postérieure au 31 décembre 2020 n'a été prise en compte dans le présent rapport.

2. La garantie de l'Union

L'Union fournit une première garantie à la demande irrévocable et inconditionnelle à la BEI pour les opérations de financement et d'investissement relevant de l'EFSI. En augmentant la capacité de prise de risque de la BEI, la garantie de l'Union permet un accroissement du volume de projets à risque soutenus par des opérations de financement et d'investissement de la BEI au titre du volet «Infrastructures et innovation» et, partant, contribue à remédier aux défaillances de marché et aux situations d'investissement sous-optimales. La garantie de l'Union permet aussi d'augmenter le volume de prêts et le nombre d'entreprises couverts au

titre du volet «PME» par le Fonds européen d'investissement (FEI) et améliore ainsi l'accès des PME et des petites entreprises de taille intermédiaire au financement[4].

Une partie des opérations de l'EFSI est couverte par la garantie de l'Union, mais pour une autre partie, les risques sont supportés par la BEI. La garantie de l'Union était initialement dotée de 16 milliards d'EUR provenant du budget de l'Union, et complétée par un montant de 5 milliards d'EUR alloué par la BEI à partir de ses ressources propres. Ces montants ont été portés respectivement à 26 milliards d'EUR et 7,5 milliards d'EUR par le règlement EFSI 2.0.

La nature de la garantie de l'Union est renouvelable jusqu'à la fin de 2022, ce qui signifie que la couverture de la garantie peut être utilisée pour de nouvelles opérations après amortissement des opérations existantes, pour autant qu'elle ne dépasse à aucun moment un montant fixé à 26 milliards d'EUR et que le total net des paiements issus du budget général de l'Union au titre de la garantie de l'Union ne dépasse pas un montant fixé à 26 milliards d'EUR.

La garantie de l'Union couvre les opérations de financement et d'investissement signées par la BEI au titre du volet «Infrastructures et innovation» et par le FEI au titre du volet «PME». La répartition initiale entre ces deux volets était de 13,5 milliards d'EUR au maximum pour le volet «Infrastructures et innovation» et de 2,5 milliards d'EUR au maximum pour le volet «PME». Compte tenu de la forte réaction suscitée par le volet «PME», le comité de pilotage de l'EFSI a décidé en juillet 2016 de renforcer ce volet en lui réattribuant 500 millions d'EUR du volet «Infrastructures et innovation». Le règlement EFSI 2.0 a encore accru la part allouée au volet «PME», en lui fixant une limite de 6,5 milliards d'EUR pouvant être augmentée par le comité de pilotage jusqu'à un maximum de 9 milliards d'EUR[5] (tableau 1).

En avril 2020, en réponse à la pandémie de COVID-19, le comité de pilotage de l'EFSI a approuvé le transfert de 250 millions d'EUR du portefeuille «fonds propres» BND du volet «Infrastructures et innovation» au volet «PME» afin d'augmenter la capacité des instruments ciblant les PME touchées par la crise de la COVID-19.

Tableau 1 - La répartition de la garantie de l'Union et son évolution dans le temps

(en Mrd EUR)	Année	Volet «Infrastructures et innovation»	Volet «PME»	Total de la garantie de l'Union	Ressources propres BEI	Total EFSI
EFSI 1.0	2015	13,5	2,5	**16,0**	5,0	**21,0**
EFSI 1.0 ajustement	2016	13,0	3,0	**16,0**	5,0	**21,0**
EFSI 2.0	2018	19,5	6,5	**26,0**	7,5	**33,5**

[4] Article 3 du règlement EFSI.
[5] Article 11, paragraphe 3, du règlement EFSI.

EFSI 2.0 ajustement	2020	19,25	6,75	**26,0**	7,5	**33,5**

Source: services de la Commission.

L'EFSI et la réponse à la crise de la COVID-19

L'EFSI a fait partie de la réponse européenne coordonnée mise en place après l'irruption de la pandémie de COVID-19 au début de 2020 pour tenter d'atténuer les conséquences socioéconomiques du coronavirus. S'appuyant sur les ressources débloquées par l'EFSI, le FEI a fourni 2,2 milliards d'EUR de garanties aux intermédiaires financiers, libérant ainsi un financement de 8 milliards d'EUR en faveur des entreprises, dont les microentreprises, les entreprises sociales et les PME des secteurs de la culture et de la création.

En outre, afin d'apporter un soutien aux bénéficiaires finaux dans les plus brefs délais, le comité de pilotage de l'EFSI a décidé, en avril 2020, de simplifier le processus d'approbation d'opérations spécifiques dans le cadre des enveloppes financières liées à la pandémie de COVID-19 relevant du volet «Infrastructures et innovation».

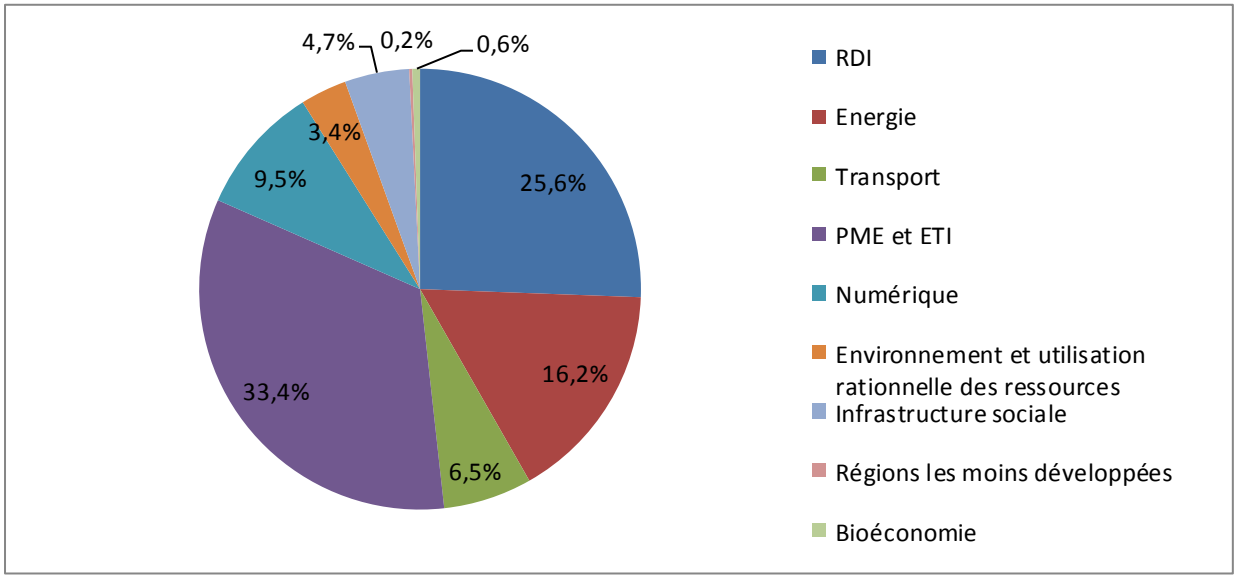
Par exemple, en mai 2020, le conseil d'administration de la BEI a approuvé une transaction de l'EFSI consistant en l'octroi d'un financement par l'emprunt de 100 millions d'EUR à l'entreprise allemande BioNTech pour la mise au point et la fabrication d'un vaccin contre la COVID-19. Cette entreprise a ainsi pu accroître sa capacité de production afin de fournir son vaccin dans le monde entier le plus rapidement possible et lutter contre la pandémie.

3. L'utilisation de la garantie de l'Union

La présente section examine l'utilisation de la garantie de l'Union dans le cadre des différentes activités soutenues par l'EFSI. La garantie de l'Union couvre différents produits au titre des deux volets («Infrastructures et innovation» et «PME»).

À la fin de 2020, le Groupe BEI (BEI et FEI) avait approuvé 1 549 opérations au titre de l'EFSI, pour un financement total de 103 milliards d'EUR. Parmi ces opérations, 1 421 avaient déjà été signées à la fin de 2020, pour un financement total de 82,7 milliards d'EUR. Les opérations approuvées devraient mobiliser 545,3 milliards d'EUR d'investissements (dont les opérations déjà signées représentent 479,5 milliards d'EUR) dans tous les États membres de l'UE et pour l'ensemble des objectifs définis dans le règlement EFSI, plus de la moitié étant allouée au secteur de la recherche, du développement et de l'innovation (RDI), aux PME et aux entreprises de taille intermédiaire (graphique 1).

Graphique 1: Investissements EFSI mobilisés pour des opérations signées (par secteur, décembre 2020)



Source: services de la Commission.

À la fin de 2020, l'exposition du budget de l'UE à d'éventuels paiements futurs au titre de la garantie de l'Union s'élevait, en termes d'opérations signées (décaissées et non décaissées), à 24,1 milliards d'EUR, tandis que l'encours total des expositions décaissées couvertes par la garantie de l'Union se montait à près de 18,9 milliards d'EUR.

Au 31 décembre 2020, la garantie de l'Union a été appelée au titre du volet «Infrastructures et innovation» pour un financement total de 80,4 millions d'EUR. En outre, un montant de 5,0 millions d'EUR a été appelé pour couvrir les coûts de financement de la BEI, 77,4 millions d'EUR pour couvrir les corrections de valeur des opérations de type fonds propres et 3,9 millions d'EUR pour couvrir les frais de recouvrement et les frais administratifs récupérables de la BEI.

À la fin de 2020, au titre du volet «PME», la garantie de l'Union a été appelée pour un montant total de 45,6 millions d'EUR, lequel a été utilisé pour l'achat de devises autres que l'euro à des fins de couverture.

3.1. Volet «Infrastructures et innovation»

Dans le cadre du volet «Infrastructures et innovation», l'attribution des opérations de la BEI au portefeuille «crédit» ou au portefeuille «fonds propres» se fonde sur le système de classement de prêts de la BEI et sur l'évaluation de risque standard de la BEI. Dans le cadre de ce volet, le montant plafond de la garantie de l'Union, qui s'établit à 19,25 milliards d'EUR, se répartit comme suit:

- jusqu'à 15,24 milliards d'EUR pour les opérations de type crédit;
- jusqu'à 4,01 milliards d'EUR pour les opérations de type fonds propres.

Au 31 décembre 2020, au titre du volet «Infrastructures et innovation», la BEI a signé 629 opérations pour un financement total de 57,2 milliards d'EUR, qui devraient mobiliser 278,2 milliards d'EUR d'investissements dans tous les États membres de l'UE.

3.1.1. Portefeuille «crédit» du volet «Infrastructures et innovation»

Le portefeuille «crédit» du volet «Infrastructures et innovation» comprend toutes les opérations de type crédit signées et non annulées. Pour chaque opération, la BEI procède à son évaluation de risque standard, comprenant le calcul de la probabilité de défaut et du taux de recouvrement, sans prendre en compte la garantie de l'Union (afin de rendre compte du risque global de la transaction[6]). Les opérations soutenues par la garantie de l'Union ont généralement un profil de risque plus élevé que les opérations normales de la BEI et relèvent donc des *activités spéciales*[7]. Les transactions moins risquées peuvent être intégrées dans le portefeuille de l'EFSI pour autant qu'elles apportent une valeur ajoutée élevée clairement démontrée et que leur intégration soit conforme au critère d'additionnalité.

Dans le cadre du portefeuille «crédit» du volet «Infrastructures et innovation», le budget de l'Union apporte une garantie de 100 % sur la tranche de première perte pour le portefeuille «crédit» mis en œuvre par la BEI au titre de l'EFSI. La tranche de première perte devrait représenter, pour le portefeuille «crédit» standard du volet «Infrastructures et innovation», environ 25 % du volume du portefeuille total des opérations financées par la BEI à la fin de la période d'investissement, et 33 % pour le portefeuille «crédit» hybride[8], le risque résiduel étant entièrement assumé par la BEI.

La garantie de l'Union peut être appelée en cas de défaillances de débiteurs de la BEI ou, lorsqu'un processus de restructuration est engagé, pour couvrir les pertes de restructuration liées aux opérations de type crédit.

Les opérations de crédit de la BEI génèrent des recettes fixées conformément à la méthode de tarification de la BEI. Les recettes liées aux risques sont partagées entre l'Union et la BEI en vertu des principes de partage des risques et des recettes énoncés dans l'accord EFSI, selon lesquels la garantie de l'Union couvre la totalité de la tranche de première perte et la BEI conserve l'intégralité de la tranche de risque résiduelle.

---

6 Annexe II du règlement EFSI, point 6.

7 Statuts de la BEI, article 16.

8 Un compartiment hybride au sein du portefeuille «crédit» du volet «Infrastructures et innovation» a été créé pour des opérations spécifiques, telles que les opérations avec partage des risques, que la BEI délègue entièrement à des intermédiaires financiers, les titres adossés à des actifs, etc. Au 31 décembre 2020, l'allocation de la garantie de l'Union à ce portefeuille était de 2 milliards d'EUR.

Au 31 décembre 2020, 460 opérations de type crédit, dont 403 opérations du portefeuille «crédit» standard et 57 du portefeuille «crédit» hybride avaient été signées au titre du volet «Infrastructures et innovation» pour un financement total de 50,3 milliards d'EUR.

3.1.2. Portefeuille «fonds propres» du volet «Infrastructures et innovation»

Le portefeuille «fonds propres» du volet «Infrastructures et innovation» comprend toutes les opérations de type fonds propres signées et non annulées. Dans le cadre de ce portefeuille, la garantie de l'Union peut être utilisée pour soutenir des investissements directs dans des entreprises ou projets spécifiques (investissements directs de type fonds propres) ou des financements destinés à des fonds ou des risques de portefeuilles analogues (portefeuille de type fonds propres).

La BEI effectue son évaluation standard et détermine si une opération comporte ou non des risques de type fonds propres, indépendamment de sa forme juridique et de sa nomenclature.

Dans le cadre du portefeuille «fonds propres» standard du volet «Infrastructures et innovation», la BEI investit à égalité de rang avec la garantie de l'Union. Cette dernière couvre 50 % de chaque opération de type fonds propres incluse dans le portefeuille «fonds propres» standard du volet «Infrastructures et innovation», tandis que la BEI conserve les 50 % restants.

La garantie de l'Union peut être appelée pour couvrir les corrections de valeur négatives, les pertes réalisées à la cession et les coûts de financement de la BEI, pour la part de l'investissement sous forme de fonds propres garantie par l'UE.

Les recettes provenant de la garantie de l'Union et reçues au titre du portefeuille «fonds propres» standard du volet «Infrastructures et innovation» sont utilisées pour rémunérer la garantie de l'Union.

Le troisième accord relatif à la modification et au remaniement de l'accord EFSI, signé le 9 mars 2018, a établi, en plus du portefeuille «fonds propres» standard du volet «Infrastructures et innovation», un portefeuille «fonds propres» - banques nationales de développement (BND). Dans le cadre de ce portefeuille, la garantie de l'Union couvre 95 % de la tranche de première perte, tandis que la BEI conserve les 5 % restants, ainsi que l'intégralité du risque résiduel.

Au 31 décembre 2020, 169 opérations de type fonds propres, dont 163 opérations du portefeuille «fonds propres» standard et 6 du portefeuille «fonds propres» - BND avaient été signées au titre du volet «Infrastructures et innovation» pour un financement total de 6,9 milliards d'EUR.

3.2. Volet «PME»

Le volet «PME» permet aux petites et moyennes entreprises et, dans une certaine mesure, aux petites entreprises de taille intermédiaire d'accéder plus facilement au financement par emprunt ou par fonds propres. Il est mis en œuvre par le FEI.

La garantie de l'Union allouée au volet «PME» au titre du règlement EFSI est plafonnée à 6,75 milliards d'EUR pour les opérations de type crédit et les opérations de type fonds propres.

Au 31 décembre 2020, le FEI a signé des opérations dans le cadre du volet «PME» avec des intermédiaires financiers pour un financement total du FEI de 25,5 milliards d'EUR. Ces opérations devraient mobiliser 211 milliards d'EUR d'investissements dans l'ensemble des États membres de l'UE. En outre, 1 427 600 entreprises au total avaient obtenu un financement de l'EFSI au titre du volet «PME».

3.2.1. Portefeuille «crédit» du volet «PME»

En ce qui concerne le soutien au financement par emprunt, la partie du volet «PME» bénéficiant de la garantie de l'Union renforce les instruments financiers préexistants de l'UE destinés aux PME de manière à accélérer l'intervention de ces instruments et à leur permettre de soutenir un volume plus important de prêts et un plus grand nombre d'entreprises. Plus spécifiquement, ce soutien est fourni aux facilités suivantes:

- la facilité «garantie de prêts» du programme COSME (qui permet aux PME ayant des profils plus risqués de mieux accéder aux financements);
- l'instrument de garantie pour les PME d'InnovFin (qui est axé sur les entreprises innovantes à forte intensité de recherche);
- le mécanisme de garantie du programme EaSI (qui soutient les institutions de microfinancement et les entreprises sociales);
- le mécanisme de garantie en faveur des secteurs culturels et créatifs (qui fournit un soutien spécifique aux PME des secteurs de la culture et de la création);
- l'instrument de garantie pour les compétences et l'éducation qui a été développé en tant que projet pilote au titre de l'EFSI et qui accorde un financement aux étudiants et aux apprenants, aux entreprises qui investissent dans la reconversion professionnelle de leurs employés et aux organisations qui investissent dans l'éducation et la formation ou offrent des possibilités dans ces domaines; ainsi que
- l'instrument de combinaison de l'EFSI qui vise des objectifs politiques spécifiques dans les États membres, en particulier l'amélioration de l'accès au financement dans le secteur agricole. Il combine des ressources provenant des fonds structurels de l'UE ou des fonds nationaux et de l'EFSI.

Au 31 décembre 2020, 437 opérations de type crédit avaient été signées au titre du volet «PME» pour un financement total de 15,1 milliards d'EUR.

3.2.2. Portefeuille «fonds propres» du volet «PME»

En ce qui concerne le financement par fonds propre, la partie du volet «PME» bénéficiant de la garantie de l'Union au titre de l'EFSI soutient trois mécanismes:

- l'instrument de capital du volet «PME» que le FEI utilise pour investir dans des fonds de capital-investissement, des fonds de fonds ou des véhicules de co-investissement, qui canalisent le financement par fonds propres à des entreprises en phase de démarrage (des start-up, par exemple) et à des entreprises en phase de croissance et d'expansion (des scale-up, par exemple);
- l'initiative ESCALAR qui aide les fonds ciblés sur les scale-up à atteindre une plus grande masse critique; ainsi que
- le programme «Crédit privé adapté aux PME» qui soutient des fonds de dette diversifiés, augmentant ainsi le volume et la diversité d'autres financements par emprunt mis à disposition des PME et des petites entreprises de taille intermédiaire.

En outre, le volet «PME» bénéficie également d'une contribution directe de la BEI d'un montant de 4 milliards d'EUR qui a servi à proroger le mandat «Ressources en capital-risque» confié par la BEI au FEI pour soutenir le financement par fonds propres des PME et des entreprises de taille intermédiaire.

Au 31 décembre 2020, 355 opérations de type fonds propres avaient été signées au titre du volet «PME» pour un financement total de 10,5 milliards d'EUR.

4. Le fonctionnement du fonds de garantie de l'Union au titre de l'EFSI

Le fonds de garantie de l'EFSI (ci-après le «fonds de garantie»), qui a été créé en vertu de l'article 12 du règlement EFSI, est financé principalement par des paiements du budget général de l'Union et des recettes générées par les opérations bénéficiant de la garantie de l'Union. Ce fonds de garantie constitue un coussin de liquidités à partir duquel la BEI est payée lorsqu'il est fait appel à la garantie de l'Union. Le fonds de garantie doit être maintenu à un certain pourcentage (le «taux cible») des obligations totales au titre de la garantie de l'Union, actuellement fixé à 35 %. Ce coussin de liquidités vise ainsi à fournir une marge de sécurité adéquate pour éviter d'exposer le budget de l'Union à des appels de garantie soudains, qui pourraient nécessiter des réductions des dépenses ou des modifications du budget.

Conformément à l'accord EFSI, les appels sont payés par le fonds de garantie si leur montant excède les fonds qui sont à la disposition de la BEI sur le compte EFSI. Géré par la BEI, le compte EFSI a été créé pour collecter les recettes de l'Union qui proviennent d'opérations bénéficiant de la garantie de l'Union ainsi que les montants recouvrés et pour payer les appels à la garantie de l'Union ainsi que les coûts administratifs récupérables de la BEI et ses coûts de recouvrements.

Le règlement financier[9] a établi le fonds commun de provisionnement pour détenir les provisions affectées à la couverture des engagements financiers découlant des garanties budgétaires et des programmes d'assistance financière au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027, ainsi que des engagements historiques. Par conséquent, à partir de janvier 2021, le fonds de garantie de l'EFSI constitue un compartiment distinct au sein du fonds commun de provisionnement.

4.1. Le mécanisme de provisionnement du fonds de garantie

Le fonds de garantie est provisionné par:

- des contributions du budget général de l'Union; le budget alloué au provisionnement du fonds de garantie s'élève à 8 425 millions d'EUR;
- les recettes et les autres paiements reçus par l'Union conformément à l'accord EFSI, ainsi que les recettes et les remboursements des instruments financiers au titre du «mécanisme pour l'interconnexion en Europe»[10] et du «Fonds européen 2020 pour l'énergie, le changement climatique et les infrastructures» - Fonds Marguerite[11];
- les revenus (intérêts) générés par les ressources du fonds de garantie placées sur les marchés financiers;
- les montants recouvrés sur les projets pour lesquels la garantie de l'Union a été appelée.

Le provisionnement global du fonds de garantie, qui fait partie du compartiment du fonds commun de provisionnement depuis janvier 2021, se constitue progressivement jusqu'en 2022.

4.2. Flux annuels et cumulés

Les engagements budgétaires et les paiements pour le provisionnement du fonds de garantie sont présentés dans le tableau 2.

Tableau 2 – Provisionnement du fonds de garantie

(en millions d'EUR)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Engagements	1 350,0	2 110,2	2 680,3	2 069,3	357,3	301,0
Paiements	0	1 018,0	2 489,6	2 013,9	1 166,2	1 248,9

La période d'engagement de l'EFSI pour les contributions budgétaires de l'UE a pris fin le 31 décembre 2020. Les engagements réalisés sur les recettes affectées pourraient être pris

[9] Règlement (UE, Euratom) 2018/1046, JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.
[10] Règlement (UE) nº 1316/2013.
[11] Règlement (CE) nº 680/2007.

jusqu'en 2022, chaque fois que cela est possible. Au 31 décembre 2020, le montant cumulé d'environ 8 868 millions d'EUR a été engagé pour le provisionnement du fonds de garantie, dont 8 425 millions d'EUR provenant du budget général de l'UE et 443 millions d'EUR de recettes affectées.

Des versements du budget de l'UE au fonds de garantie sont prévus jusqu'en 2022. Des paiements provenant de recettes affectées pourraient néanmoins être effectués jusqu'en 2023. Un montant total d'environ 7 937 millions d'EUR a effectivement été versé au fonds de garantie, dont 7 513 millions d'EUR provenaient du budget général de l'UE, tandis que 424 millions d'EUR ont été recouvrés en tant que recettes affectées.

Au 31 décembre 2020, les opérations de l'EFSI gérées par la BEI au titre du volet «Infrastructures et innovation» ont généré 674 millions d'EUR de recettes nettes cumulées pour l'UE, dont 243 millions d'EUR pour l'année 2020[12].

En ce qui concerne les opérations de l'EFSI au titre du volet «PME», l'UE a supporté un coût net cumulé de 452 millions d'EUR, dont 295 millions d'EUR pour l'année 2020[13].

4.3. Composition et principales caractéristiques du portefeuille

Le portefeuille d'investissement du fonds de garantie est placé conformément aux principes de gestion énoncés dans la décision C(2016) 165 de la Commission du 21 janvier 2016 portant approbation des lignes directrices pour la gestion des actifs du fonds de garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques.

Ces lignes directrices prévoient que les actifs du portefeuille d'investissement procurent une liquidité suffisante pour couvrir les éventuels appels à garantie, tout en visant à optimiser le niveau de rendement et de risque qui est compatible avec un degré élevé de sécurité et de stabilité.

Les stratégies d'investissement et de gestion des risques ont été adoptées en tenant compte des objectifs d'investissement et des perspectives du marché. La stratégie d'investissement vise une diversification accrue à travers différentes catégories d'actifs à revenu fixe.

En décembre 2020, le portefeuille d'investissement était constitué essentiellement de titres émis par des émetteurs souverains et par le secteur «sous-souverain, supranational et agences» (46,8 % de la valeur du marché) et par des entreprises (20,3 % de la valeur du marché) ainsi que d'obligations sécurisées (17,1 % de la valeur du marché). Environ 5,2 % du portefeuille étaient constitués de placements liquides et très bien notés (AA/AAA) libellés en USD. L'exposition au risque de change de ces placements a été couverte.

[12] Chiffres provenant du rapport financier audité (annexe III de l'accord EFSI).
[13] Comme ci-dessus.

À la fin de 2020, le portefeuille avait une duration de 3,19 ans et sa notation moyenne est «BBB+».

La plus grande partie du portefeuille est investie dans des titres liquides, tandis qu'une bonne part (25 % de la valeur totale du portefeuille) a une échéance inférieure à 12 mois.

Le profil du portefeuille (duration, risque de crédit et liquidité) a été défini en fonction des prévisions de flux de trésorerie générés par les opérations de l'EFSI couvertes par la garantie de l'Union (appels prévus, recettes, etc.).

En décembre 2020, la proportion d'instruments labellisés ESG[14] du portefeuille était de 9,5 %.

4.4. Performance

La performance est pondérée dans le temps afin de ne pas être faussée par la taille du portefeuille, qui a considérablement augmenté au cours de la période.

Depuis sa création en avril 2016, le fonds de garantie a affiché une performance absolue de 2,4 % en décembre 2020. Ce résultat s'inscrit dans un contexte de taux négatifs, notamment pour ce qui est perçu par les marchés comme des expositions «sans risque de crédit» et liquides en Europe. À titre d'exemple, le rendement des obligations allemandes à trois ans (3A) était de -0,77 % à la fin de 2020.

4.5. Évaluation du caractère adéquat du taux cible et du niveau du fonds de garantie

Le taux cible du fonds de garantie était initialement fixé à 50 % du total des obligations au titre de la garantie de l'Union. Ce taux avait été estimé avant que l'EFSI ne commence ses activités.

En 2016, au terme de son évaluation interne de l'EFSI[15], la Commission a conclu à la possibilité d'ajuster le provisionnement du fonds de garantie. L'évaluation des risques des différents produits bénéficiant de la garantie de l'Union a montré que, globalement, en cas d'appel à celle-ci, le budget de l'Union serait adéquatement protégé par un taux cible de provisionnement du fonds de garantie de 35 %, compte tenu des recouvrements, des recettes et des transferts de flux provenant d'opérations de la BEI.

Le Parlement européen et le Conseil ont approuvé la proposition de la Commission et le taux cible a été fixé au niveau de 35 % des obligations totales découlant de la garantie de l'Union à partir de l'entrée en vigueur du règlement EFSI 2.0.

[14] Environnement, social et gouvernance.
[15] SWD(2016) 297 final.

En février 2021, l'évaluation des risques des différents produits bénéficiant de la garantie de l'Union a confirmé que, en cas d'appels à celle-ci, le budget global de l'Union serait adéquatement protégé par un taux cible de 35 %, compte tenu des recouvrements, des recettes et des remboursements provenant d'opérations de la BEI.

5. Conclusions

La dernière évaluation indépendante de l'application du règlement EFSI, sur laquelle s'appuie la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme InvestEU[16], a conclu globalement à la pertinence et à l'efficacité de la garantie de l'Union: en particulier, le niveau de la garantie de l'Union et celui de la contribution de la BEI ont été fixés de manière appropriée puisqu'ils ont permis au Groupe BEI de mobiliser un niveau d'investissements conforme aux attentes. L'ajustement du taux cible de provisionnement du fonds de garantie au titre du règlement EFSI 2.0 s'est traduit par une utilisation plus efficiente du budget de l'UE. En outre, l'incidence sur d'autres parties du budget de l'UE a été limitée, entraînant ainsi une plus grande efficacité de l'appui budgétaire de l'UE, et l'approche utilisée pour la modélisation du taux cible de l'EFSI semblait globalement adéquate et conforme aux pratiques du secteur.

À la fin de 2020, l'EFSI a déclenché des investissements cumulés d'une valeur de 545,3 milliards d'EUR dans tous les États membres, dépassant ainsi l'objectif de 500 milliards d'EUR, tout en atténuant les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur l'économie de l'Europe.

En 2021, la Commission effectuera une évaluation ex post de l'EFSI, qui devrait être transmise au Parlement européen et au Conseil d'ici à la fin de 2022.

[16] SWD(2018) 314 final.