COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.10.2006
COM(2006) 597 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

SUR LES ACTIVITÉS LIÉES AUX EMPRUNTS ET AUX PRÊTS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN 2005

{SEC(2006)1306}

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 3

1. ACTIVITÉS D'EMPRUNT EN 2005 3

2. ACTIVITÉS DE PRÊT DANS LES PAYS TIERS 4

2.1. Vue d'ensemble 4

2.2. Assistance macrofinancière de la Communauté 4

2.3. Activités de prêt mises en œuvre par la BEI en 2005 dans les pays voisins du Sud-Est, les pays méditerranéens, l'Asie et l'Amérique latine, ainsi qu'en République d'Afrique du Sud 5

2.3.1. Objectifs et priorités de la BEI 5

2.3.2. Activités de prêt 6

2.3.3. Partage des risques 7

2.3.4. Coopération avec d'autres institutions 7

2.4. Signataires des conventions de Lomé/de l'accord de Cotonou – Activités de prêt 8

3. INCIDENCE BUDGÉTAIRE DES ACTIVITÉS DE PRÊT 8

3.1. Garanties budgétaires 8

3.2. Bonifications d'intérêts 9

3.3. Capital-risque 9

INTRODUCTION

Les décisions du Conseil instituant les différents instruments de prêt des Communautés européennes prévoient que la Commission informe chaque année le Conseil et le Parlement européen de l'utilisation faite de ces instruments.

En ce qui concerne les activités de prêt à l'extérieur de la Communauté, les décisions de 1997 et 2000[1] font obligation à la Commission d'informer annuellement le Conseil et le Parlement européen de l'état de en œuvre des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) garantis par le budget de l'Union dans les pays voisins du Sud-Est de l'Europe, les pays méditerranéens, l'Amérique latine, l'Asie et l'Afrique du Sud.

Pour satisfaire à cette obligation d'information, le présent rapport décrit les opérations par zone géographique concernée. En vue de donner une vision globale des activités de prêt, il présente aussi un résumé succinct de l'assistance macrofinancière apportée par la Communauté aux pays tiers, ainsi que des bonifications d'intérêts et des garanties liées aux prêts communautaires. Il fournit également des informations sur les activités de prêt d'Euratom.

Les tableaux du présent rapport sont publiés dans un document de travail de la Commission. Les références aux tableaux contenues dans le présent rapport renvoient à ce document de travail.

1. ACTIVITÉS D'EMPRUNT EN 2005

Pour financer les activités de prêt décidées par le Conseil, la Commission est habilitée à emprunter des fonds sur le marché des capitaux, pour le compte de la Communauté respectivement concernée (CE, Euratom)[2]. En 2005, un emprunt a été émis au titre de l'assistance macrofinancière, en vue de l'octroi d'un prêt à la Serbie et au Monténégro. Par ailleurs, trois emprunts ont été contractés au titre de l'instrument de prêt Euratom, pour financer un prêt à une centrale nucléaire en Bulgarie et deux prêts servant la même finalité en Roumanie.

En dépit des facteurs susmentionnés, le total des emprunts des Communautés européennes et de la BEI a progressé de 6 % en 2005, pour s'établir à 52,9 milliards d'euros contre 49,9 milliards d'euros l'année précédente (voir le tableau 1.1), essentiellement en raison de l'augmentation des emprunts contractés par la BEI.

Si l'on tient compte des remboursements, des annulations et des fluctuations des taux de change, les encours d'emprunt au 31 décembre 2005 s'élevaient au total à 250,1 milliards d'euros, soit une hausse de 15,5 % par rapport à 2004 (voir le tableau 1.2).

---

[1] Base juridique: décision 97/256/CE du Conseil pour le premier mandat mondial et décision 2000/24/CE du Conseil, telle que modifiée, pour le second. Voir également les décisions 98/348/CE, 98/729/CE, 99/786/CE, 2000/24/CE, 2000/688/CE, 2000/788/CE, 2001/777/CE, 2001/778/CE, 2005/47/CE et 2005/48/CE.

[2] Le traité CECA a expiré en 2002. Les plafonds fixés pour le nouvel instrument communautaire (NIC) ont tous été atteints, et le dernier emprunt contracté au titre de cet instrument a été totalement amorti en 2004. Aucune levée de fonds n'a été effectuée dans le cadre du NIC, et il ne donnera pas lieu à de nouvelles activités de prêt.

La ventilation par monnaie (voir le tableau 1.3) signale un recul de la part des emprunts contractés en euros en 2005, à 37,5 % contre 44,9 % en 2004, tandis que la part des emprunts libellés dans les autres monnaies de la Communauté a progressé de 13 % à 23 %. Enfin, la part des emprunts émis en monnaies non communautaires s'est inscrite en baisse, passant de 42 % à 39,5 % du total. Le pourcentage des émissions en USD a notamment reculé de 41,6 % à 27,9 %. En 2005, après swaps, 97,3 % des emprunts étaient à taux variable, contre 100 % en 2004 (chiffre avant swaps: voir le tableau 1.3 en annexe).

2. ACTIVITÉS DE PRÊT DANS LES PAYS TIERS[3]

2.1. Vue d'ensemble

Le soutien financier aux États non membres qui ont conclu des accords de coopération avec la Communauté revêt diverses formes, selon les zones géographiques concernées et les objectifs poursuivis. Il s'agit d'ordinaire de prêts bilatéraux (assistance macrofinancière ou soutien à la balance des paiements), au moyen desquels la Communauté contribue à restaurer l'équilibre macroéconomique d'un pays. La Commission administre ces activités financières conformément aux décisions du Conseil.

Dans d'autres cas, les prêts sont accordés sous la forme soit de financements directs de projets individuels, soit de prêts globaux aux institutions bancaires, qui allouent ensuite les fonds à des projets locaux de moindre envergure. La BEI gère ces prêts, généralement garantis par le budget de l'Union, à ses conditions habituelles.

Quant à l'instrument de prêt Euratom, il sert à financer des opérations dans des États membres et certains États non membres à l'époque de la décision (Arménie, Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Lituanie, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie et Ukraine).

Les zones géographiques dans lesquelles la Communauté exerce des activités de prêt sont répertoriées en annexe (voir le tableau 2.1).

2.2. Assistance macrofinancière de la Communauté

L'assistance macrofinancière sous forme de prêts, par nature exceptionnelle, s'inscrit dans le cadre des efforts consentis par la communauté internationale pour apporter, en lien avec les institutions de Bretton Woods, un soutien à la balance des paiements de certains pays rencontrant des difficultés macroéconomiques transitoires. La Communauté concentre son action sur les régions géographiquement proches, comme les Balkans occidentaux et le Caucase. Le versement des fonds est subordonné à la réalisation, par les pays bénéficiaires, d'objectifs qui leur sont assignés en termes de stabilisation macroéconomique et de réformes structurelles. Dans ces circonstances, le nombre d'opérations mises en œuvre chaque année est limité, et il est difficile d'établir des comparaisons valables concernant l'aide fournie d'une année à l'autre.

---

[3] Les Communautés n'ont accordé aucun prêt aux États membres. Avec l'adhésion des dix nouveaux États membres le 1er mai 2004, les prêts garantis octroyés à ces pays ont cessé d'être considérés comme des actions extérieures.

Les aides et les prêts accordés au titre de cet instrument sont répertoriés en annexe (voir le tableau 2.2). Le rapport annuel de la Commission sur la mise en oeuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers[4] donne également des informations à ce sujet.

2.3. Activités de prêt mises en œuvre par la BEI en 2005 dans les pays voisins du Sud-Est, les pays méditerranéens, l'Asie et l'Amérique latine, ainsi qu'en République d'Afrique du Sud

La présente section 2.3 constitue le rapport annuel 2005 qui doit être soumis au Parlement européen et au Conseil conformément à l'article 2 de la décision 2000/24/CE du Conseil.

2.3.1. Objectifs et priorités de la BEI

En ce qui concerne les **pays voisins du Sud-Est**, la Banque s'est montrée active, en 2005, aussi bien dans les pays adhérents que dans les pays en voie d'adhésion (Bulgarie, Roumanie, Croatie et Turquie). Par ailleurs, elle a continué à soutenir l'investissement dans différents secteurs (essentiellement infrastructures, santé, éducation et PME) dans les pays des Balkans occidentaux.

La BEI donne la priorité à l'amélioration, à la modernisation et au développement des secteurs des télécommunications et de l'énergie, en mettant tout particulièrement l'accent sur les réseaux transeuropéens (RTE), sur la base des couloirs routiers et ferroviaires définis comme des priorités de développement à moyen terme par la conférence paneuropéenne des ministres des transport.

Les problèmes environnementaux intéressant les projets de la BEI, ainsi que les projets environnementaux en tant que tels, sont jugés prioritaires dans le cadre de l'adaptation progressive de la législation des pays concernés à celle de l'Union européenne. La BEI soutient également les PME et d'autres initiatives industrielles, et notamment les investissements directs étrangers, soit directement, soit par son instrument de prêt global, en particulier lorsque des partenaires de l'UE y sont associés.

La Banque a poursuivi ses financements dans le cadre de son mandat de prêt spécial en faveur des projets environnementaux mis en œuvre en **Russie du Nord-Ouest**, lequel mandat a expiré en mai 2005 (deux projets concernant Saint-Pétersbourg ont été respectivement approuvés en avril et en mai, pour un montant de 60 millions d'euros, ce qui a porté à 85 millions d'euros le volume total des signatures au titre de ce mandat). Elle a également réalisé d'importants travaux préparatoires au niveau du second mandat (500 millions d'euros jusqu'en juillet 2007), qui concerne **la Russie, l'Ukraine, la République de Moldova et le Belarus**. L'accord de garantie relatif à ce second mandat, qui a été approuvé par le Conseil en décembre 2004, a été signé avec la Commission en décembre 2005. La Commission, la BEI et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ont, par ailleurs, travaillé à l'élaboration d'un protocole d'accord tripartite sur la mise en œuvre de l'éventuel prochain mandat (2007–2013), actuellement en discussion, concernant les opérations en Russie, en Europe de l'Est et Caucase du Sud[5] et en Asie centrale[6].

---

4 COM(2006)391 et son annexe SEC(2006)938.

5 Ukraine, Moldova, Belarus, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie.

6 Kazakhstan, République kirghize, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan.

Dans la **région méditerranéenne**, les activités de prêt exercées par la Banque sous mandat sont mises en œuvre par la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP), essentiellement dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, et elles visent à favoriser le développement économique des pays concernés. Les prêts de la BEI ont pour finalité de soutenir des projets d'investissement individuels et, par l'instrument de prêt global, des projets de plus petite envergure et des PME, tout en renforçant parallèlement le secteur financier des différents pays concernés. Afin de compléter le solde des ressources disponibles au titre de l'actuel mandat (248 millions d'euros), une facilité transitoire de la BEI pourrait être lancée en 2006, de façon à permettre à la Banque de maintenir ses opérations dans les pays méditerranéens à un niveau satisfaisant avant l'entrée en vigueur du nouveau mandat.

Outre les prêts accordés au titre du mandat EuroMed II, et à la demande du Conseil, la Banque a poursuivi son programme de prêts sur ressources propres, sans garantie budgétaire, dans le cadre de la Facilité euroméditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP).

Les prêts sur ressources propres accordés par la BEI sous mandat sont complétés par des bonifications d'intérêts (pour les prêts au secteur de l'environnement) et par des ressources en capital-risque en provenance du budget de l'Union européenne, qui sont gérées par la Banque. Les opérations conduites au titre du fonds d'assistance technique de la FEMIP, qui utilise les fonds accordés par la Commission européenne en vertu du règlement MEDA, se sont poursuivies. Par ailleurs, 2005 a vu l'entrée en activité du fonds fiduciaire de la FEMIP. Créé à la mi-2004 comme complément au fonds d'assistance technique, il est axé sur l'assistance technique en amont et sur les opérations de capital-risque.

En 2005, la BEI, la Commission européenne et la Banque africaine de développement ont, par ailleurs, signé un protocole d'accord sur un partenariat stratégique de coopération dans les pays d'Afrique, officialisant ainsi une relation de longue date. L'an passé, la BEI a également signé un accord avec douze institutions financières de développement bilatéral émanant d'États membres et opérant dans les pays méditerranéens, en vue d'une mise en commun des ressources et d'une coopération renforcée. Elle a enfin signé une déclaration d'intention avec l'Agence française de développement et la KfW Development Bank.

En **Asie** et en **Amérique latine**, la BEI finance des projets d'intérêt commun pour les pays concernés et l'Union européenne (cofinancement avec des promoteurs européens, transferts de technologie, coopération dans les domaines de l'énergie et de la protection de l'environnement). Depuis le tsunami de fin 2004, les efforts de reconstruction peuvent également bénéficier d'un soutien de la BEI.

En **République d'Afrique du Sud**, la Banque entend contribuer à la réussite du programme national de reconstruction et de développement. Outre ses opérations de prêt, la BEI a fourni à la Commission européenne une aide à la gestion de la facilité de capital-risque.

Les activités mises en œuvre par la BEI depuis 2001 sont résumées dans le tableau 2.3.1.

2.3.2. Activités de prêt

La ventilation par pays et par secteur est indiquée en annexe (voir la section 2.3.2 a-e).

2.3.3. Partage des risques

La décision 2000/24/CE du Conseil[7], telle que modifiée, prévoit une couverture globale, par garantie de la Communauté, de 65 % du montant total des prêts signés. En vertu des dispositions applicables en matière de partage des risques, la garantie communautaire couvre uniquement le risque politique dans le cas de prêts de la BEI assortis de garanties de projet non souveraines, contre la totalité des risques dans le cas de prêts assortis de garanties de projet souveraines. La Banque ne peut faire jouer la garantie communautaire au titre d'un prêt donné que si la garantie de projet ne lui permet pas d'obtenir le recouvrement de ses créances, pour une raison politique uniquement (dans le cas d'une garantie de projet non souveraine) ou pour toute autre raison (dans le cas d'une garantie de projet souveraine). La garantie communautaire couvre alors l'intégralité de l'encours, puisqu'en pratique, tous les prêts sont couverts à 100 %, dans la limite des 65 % fixée pour l'engagement global de la Communauté.

La situation en matière de partage des risques au 31 décembre 2005 est présentée dans les tableaux 2.3.3 et 2.3.3 bis, de façon séparée pour chaque mandat (pour le premier mandat, taux inchangé depuis fin 2001).

2.3.4. Coopération avec d'autres institutions

En 2005, les activités menées par la Banque dans les pays adhérents ou en voie d'adhésion se sont inscrites dans le cadre du programme de l'Union européenne visant à aider ces pays à se préparer à l'adhésion, notamment par une aide aux PME et un soutien aux investissements dont le but est d'intégrer les infrastructures nationales aux infrastructures de l'UE. Dans la mesure du possible, les projets concernés font l'objet d'un cofinancement avec d'autres institutions. Les activités de la Banque relèvent donc d'une approche concertée faisant appel à une étroite collaboration avec la Commission et, le cas échéant, avec les institutions financières internationales présentes dans les pays concernés.

La symbiose est notamment étroite avec le programme PHARE/ISPA, avec lequel la BEI a établi des relations fructueuses, très appréciées des pays bénéficiaires. Outre l'aide fréquemment apportée par PHARE en phase de préinvestissement, et qui permet d'assurer que les projets de la BEI sont étayés par les études et l'assistance technique nécessaires, la coopération entre la Banque et PHARE prend la forme de cofinancements de projets d'infrastructure.

Les cofinancements dont ont bénéficié les projets soutenus par la BEI en 2005 sont présentés en annexe (tableaux 2.3.4 et 2.3.5). D'autres projets ont été cofinancés au titre de la facilité de préadhésion de la BEI, qui ne relève cependant pas du présent rapport.

---

[7] La décision 2000/24/CE du Conseil invite la Banque à «considérer que le taux de 30 % de ses prêts au titre de la présente décision est un objectif à atteindre pour la couverture du risque commercial à l'aide de garanties non souveraines, si possible sur la base de chaque mandat régional individuel. Ce pourcentage doit être relevé, chaque fois que possible, dans la mesure où le marché le permet. En 2005, la Banque a continué à œuvrer à la réalisation de cet objectif de partage des risques, qui n'était toutefois que de 25 % dans le cadre du premier mandat.

2.4. Signataires des conventions de Lomé/de l'accord de Cotonou – Activités de prêt

En 2005, les prêts de la BEI aux pays ACP et aux PTOM se sont élevés à 537 millions d'euros au total, dont 151 millions d'euros au titre de prêts sur ressources propres et 386 millions d'euros au titre d'opérations de capital-risque (voir le tableau 2.4).

3. INCIDENCE BUDGÉTAIRE DES ACTIVITÉS DE PRÊT

Les prêts ont une incidence sur le budget de l'Union dans la mesure où ils sont assortis de garanties communautaires, de bonifications d'intérêts ou de conditions particulières qui les assimilent à des opérations à risque pour le prêteur.

3.1. Garanties budgétaires

Le 22 décembre 2004, le Conseil a décidé d'accorder à la BEI une garantie de la Communauté pour les pertes résultant des prêts consentis à la Russie, à l'Ukraine, à la République de Moldova et au Belarus pour certains types de projets (décision 2005/48/CE). Le plafond global des crédits ouverts est fixé à 500 millions d'euros, et la BEI bénéficie d'une garantie communautaire exceptionnelle de 100 %.

Le 22 décembre 2004, le Conseil a, en outre, décidé de modifier sa décision 2000/24/CE, afin de tenir compte de l'élargissement de l'Union européenne et de la politique européenne de voisinage (2005/47/CE).

Les nouveaux plafonds fixés pour chaque zone sont les suivants (en euros):

Pays voisins du Sud-Est	9 185 millions
Pays méditerranéens	6 520 millions
Amérique latine et Asie	2 480 millions
République d'Afrique du Sud	825 millions
Turquie	450 millions

Le montant maximal de la garantie est donc de 19 460 millions d'euros, et il est couvert à 65 % par le budget de la Commission (contre 70 % sous le mandat précédent). La nouvelle décision encourage ainsi la BEI à rechercher, dans la mesure du possible, d'autres sources de garantie (commerciale) auprès de ses intermédiaires financiers, avec un objectif de 30 % du plafond (contre 25 % sous le mandat précédent).

Ce programme de garantie expirera le 31 janvier 2007; il pourra être automatiquement prorogé de six mois si les prêts n'ont pas atteint le plafond.

Le budget de la Commission garantit en outre, à hauteur de 65 %, un prêt d'un montant maximal de 600 millions à la Turquie (programme TERRA), pour lequel aucun partage des risques n'a été demandé.

En 2005 (quatrième année du nouveau mandat), la BEI a signé des accords de prêt pour un montant global de 3 618 millions d'euros, ce qui porte le total des prêts accordés depuis le

début du nouveau mandat à 17 238 millions d'euros, soit 89 % du plafond, avec un partage des risques équivalent à 17 % des prêts signés.

La situation en matière de garanties est exposée en détail dans le rapport semestriel de la Commission sur les garanties couvertes par le budget général[8].

3.2. Bonifications d'intérêts

Des bonifications d'intérêts ont été octroyées au titre de plusieurs programmes communautaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. À la demande du Conseil, un rapport global d'évaluation a été établi par la Commission[9]. La plupart de ces programmes sont parvenus à leur terme et n'ont plus d'incidence sur les dépenses budgétaires. Le tableau 3.2 présenté en annexe recense les programmes toujours en cours et le montant des bonifications d'intérêts versés durant les années couvertes par l'évaluation.

3.3. Capital-risque

En vertu des différentes conventions de Lomé et de l'accord de Cotonou, la BEI met en œuvre, dans la région ACP, des opérations de capital-risque qui sont financées sur le budget du FED. Le détail de ces opérations est repris en annexe (voir le tableau 2.4).

---

8 COM(2005)699 et SEC(2005)1769.

9 COM(2000)524 du 6 septembre 2000.