

Bruxelles, le 21 décembre 2022  
(OR. en)

16325/22

ECOFIN 1373  
FIN 1382  
COEST 938  
RELEX 1768  
NIS 41  
UEM 359

#### NOTE DE TRANSMISSION

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	20 décembre 2022
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2022) 9702 final
Objet:	DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION du 19.12.2022 établissant le cadre des opérations d'emprunt et de gestion de la dette de l'UE en 2023 au titre de la stratégie de financement diversifiée

---

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2022) 9702 final.

---

p.j.: C(2022) 9702 final



Bruxelles, le 19.12.2022  
C(2022) 9702 final

**DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION**

**du 19.12.2022**

**établissant le cadre des opérations d'emprunt et de gestion de la dette de l'UE en 2023  
au titre de la stratégie de financement diversifiée**

# DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION

du 19.12.2022

## établissant le cadre des opérations d'emprunt et de gestion de la dette de l'UE en 2023 au titre de la stratégie de financement diversifiée

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

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

vu le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012<sup>1</sup>, et notamment son article 220 *bis*,

vu la 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<sup>2</sup>, et notamment son article 5, paragraphe 1, point a),

vu le règlement (UE) 2022/2463 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 établissant un instrument de soutien à l'Ukraine pour 2023 (assistance macrofinancière +)<sup>3</sup>, et notamment son article 14, paragraphe 1,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 3 de la décision d'exécution C(2022) 9700 de la Commission<sup>4</sup> prévoit l'adoption d'une décision d'emprunt cadre qui fixe les plafonds applicables aux opérations d'emprunt et aux opérations de gestion de la dette, réalisées dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée établie conformément à l'article 220 *bis* du règlement (UE, Euratom) 2018/1046, qui doivent couvrir une période correspondant à une année civile. Sur cette base, il est nécessaire d'adopter la décision d'emprunt cadre pour 2023.
- (2) La décision d'exécution C(2022) 9700 met en place une stratégie de financement diversifiée comme moyen de financement des programmes d'assistance financière et des emprunts autorisés en vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053. Elle dispose que les instruments d'emprunt dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée doivent comprendre une combinaison d'obligations à long terme et de financements à court terme sous la forme de titres de créance à court terme de l'UE ou de lignes de crédit. Les opérations d'emprunt seront

<sup>1</sup> JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.

<sup>2</sup> JO L 424 du 15.12.2020, p. 1.

<sup>3</sup> JO L 322 du 16.12.2022, p. 1.

<sup>4</sup> Décision d'exécution C(2022) 9700 de la Commission établissant les modalités d'administration et de réalisation des opérations d'emprunt et de gestion de la dette de l'UE dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée et des opérations de prêt connexes.

dorénavant organisées sous la forme d'adjudications, d'opérations syndiquées ou de placements privés en fonction du format le plus approprié compte tenu de l'ampleur et de la nature de l'opération.

- (3) Il est nécessaire de fixer les plafonds applicables aux opérations d'emprunt et de gestion de la dette afin de permettre à la Commission de réaliser des opérations d'emprunt et de gestion de la dette. Il y a lieu de fixer les plafonds applicables aux opérations d'emprunt afin d'établir des limites claires en ce qui concerne le montant des financements à long et à court terme. Plus particulièrement, il est nécessaire de veiller à ce que le volume des opérations à effectuer coïncide avec les décaissements prévus au titre des programmes concernés. Cet aspect est important pour éviter les situations où les fonds ne sont pas disponibles aux fins des décaissements en temps utile ou les situations dans lesquelles d'importants montants de financement excédentaire sont accumulés bien avant les décaissements.
- (4) Il convient dès lors de définir une fourchette pour les montants maximaux des financements à long et à court terme, de fixer l'échéance moyenne des financements à long terme de l'Union et de déterminer un montant limite par émission.
- (5) Les besoins de financement devraient, dans le temps, être satisfaits par l'émission d'instruments de financement à long terme. Il y a lieu d'établir le montant maximal des financements à long terme pour 2023 sur la base des montants communiqués par les ordonnateurs de programme à la direction générale du budget conformément à l'article 5, paragraphe 3, de la décision d'exécution C(2022) 9700. Les montants maximaux fixés dans la présente décision tiennent compte des informations les plus récentes disponibles au moment de l'adoption.
- (6) Les besoins de financement découlent de l'échéancier des décaissements au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) établie par le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil<sup>5</sup>. En outre, le règlement (UE) 2022/2463 autorise l'UE à décaisser en 2023 jusqu'à 18 milliards d'EUR sous la forme de prêts à des conditions très favorables consentis à l'Ukraine. Ce montant, qui est inclus dans les besoins de financement pour 2023, sera levé par l'UE par l'intermédiaire de l'émission de dette.
- (7) En 2023, le produit destiné aux décaissements en faveur des États membres au titre de la FRR sera déterminé sur la base d'évaluations du respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles fixées dans les plans nationaux. Les montants précis et le calendrier exact des décaissements au titre de la FRR à effectuer à partir de NextGenerationEU en faveur des États membres ne seront donc pas totalement prévisibles. Cela se traduira par une certaine incertitude dans la répartition des décaissements en 2023 et pourrait avoir une incidence sur le niveau global des décaissements annuels totaux prévisibles.
- (8) Le 18 mai 2022, la Commission a proposé de modifier le règlement FRR afin d'y inclure des chapitres REPowerEU visant à défaire progressivement l'Europe de sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes. Les montants à répartir sous la forme de prêts FRR en 2023 pourraient donc augmenter pour permettre le décaissement de prêts aux États membres en vue d'investir dans la diversification énergétique au titre de l'initiative REPowerEU, ce qui inclut un éventuel préfinancement des paiements. Ce programme est en phase finale d'adoption par

---

<sup>5</sup> 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).

l'autorité législative au moment de l'adoption de la présente décision. Dans le cadre de l'initiative REPowerEU, et sous réserve de l'adoption de la version finale du règlement FRR tel que modifié, les subventions et prêts au titre de la FRR pourraient aussi faire l'objet d'un préfinancement, ce qui engendrerait des besoins de financement supplémentaires par rapport à ceux prévus dans la présente décision. Par conséquent, il est possible que les montants maximaux fixés dans la présente décision doivent être modifiés en fonction du règlement FRR tel que modifié à la suite de l'initiative REPowerEU, et des besoins de financement éventuels qui en découlent.

- (9) Sur cette base, il est approprié de fixer le montant maximal des financements à long terme à 170 milliards d'EUR, ce qui correspond aux prévisions actuelles concernant les montants à décaisser en faveur des États membres pour la mise en œuvre de la FRR et le financement programmé de NextGenerationEU aux fins des politiques de l'Union conformément au règlement (UE) 2020/2094 du Conseil<sup>6</sup> et à l'assistance à l'Ukraine au titre du règlement (UE) 2022/2463 qui a récemment été approuvée. Étant donné que le décaissement en faveur de l'Ukraine est subordonné, entre autres, à l'entrée en vigueur d'une convention de prêt, il convient de suspendre temporairement le montant correspondant.
- (10) Outre l'émission d'obligations à long terme, la décision d'exécution C(2022) 9700 prévoit également l'émission de financements à court terme afin d'offrir une certaine souplesse dans la gestion de la capacité de financement de l'UE.
- (11) Les financements à court terme devraient être organisés de manière à pouvoir jouer un rôle appréciable dans la mise en œuvre d'une gestion prudente des liquidités, en permettant à la Commission de respecter tous les engagements de décaissement en temps utile et d'une manière efficace sur le plan économique. L'émission de titres à court terme et la capacité de participer à des instruments du marché monétaire garantis et non garantis devraient également, le cas échéant, fournir une solution de remplacement temporaire et attrayante aux opérations de financement à long terme lorsque les conditions du marché sont moins favorables à l'émission d'obligations. L'encours maximal des financements à court terme devrait être déterminé sur la base du volume du coussin de liquidité prévu qui est nécessaire pour améliorer la capacité d'effectuer tous les paiements de manière fluide et constante. Sur la base d'une évaluation prudente des besoins de liquidité, qui risquent d'être plus élevés pendant les phases initiales du financement, il convient de fixer une limite supérieure de 60 milliards d'EUR de financements à court terme, notamment dans un scénario où les conditions de marché sont défavorables.
- (12) La décision d'exécution C(2022) 9700 impose à la Commission de déterminer l'encours maximal par émission en tenant compte du risque de concentration à l'échéance. Cette limite est nécessaire pour éviter la concentration d'une dette trop importante arrivant à échéance à un moment donné dans le futur, ce qui exercerait une pression sur la capacité du budget de l'Union à rembourser la dette. Ce paramètre joue dès lors un rôle important dans la programmation d'un remboursement fluide et régulier de la dette de l'UE dans le temps. Parallèlement, afin de faciliter la bonne réception des opérations de financement à long terme de la Commission, l'échéance maximale par émission devrait être suffisamment lointaine pour favoriser la liquidité

---

<sup>6</sup> Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 (JO L 433I du 22.12.2020, p. 23).

des titres de créance de l'Union, ce qui se traduit par une émission à un coût moindre en suscitant l'intérêt d'un plus grand nombre d'investisseurs.

- (13) Il est dès lors approprié de retenir un montant maximal par émission de 20 milliards d'EUR, sur la base d'un scénario suffisamment prudent pour lever l'intégralité des 170 milliards d'EUR.
- (14) L'échéance moyenne maximale des financements à long terme devrait garantir une flexibilité suffisante dans la mise en œuvre des programmes relevant de la stratégie de financement diversifiée afin d'attirer une demande de la part des investisseurs tout en respectant les limites liées aux capacités budgétaires pour couvrir les passifs éventuels. Compte tenu des conditions actuelles du marché, de l'intérêt des investisseurs pour l'ensemble des échéances et des capacités budgétaires, l'échéance moyenne maximale du financement à long terme à l'émission devrait être fixée à 17 ans. La durée maximale de 17 ans correspond à un scénario suffisamment prudent dans lequel plusieurs obligations de référence de l'UE seraient émises et abondées sur les échéances à plus long terme, en vue d'émettre des obligations pour le montant maximal de 170 milliards d'EUR, en retenant 20 milliards d'EUR pour l'encours maximal,

DÉCIDE:

*Article premier*

1. Du 1<sup>er</sup> janvier 2023 au 31 décembre 2023, la Commission réalise les opérations d'emprunt dans les limites suivantes:
  - (a) des financements à long terme, à hauteur d'un montant maximal de 170 milliards d'EUR, dont un montant de 18 milliards d'EUR est temporairement suspendu.

Dès l'entrée en vigueur d'une convention de prêt conclue avec l'Ukraine au titre du règlement (UE) 2022/2463, la suspension est levée pour les montants correspondant au financement de ladite convention; et
  - (b) des financements à court terme, à hauteur d'un encours maximal de 60 milliards d'EUR.
2. Le montant maximal par émission des financements à long terme est fixé à 20 milliards d'EUR.
3. L'échéance moyenne maximale des financements à long terme est fixée à 17 ans.
4. L'encours maximal des émissions propres qui peut être détenu pour compte propre et utilisé pour des opérations garanties sur le marché monétaire et/ou pour soutenir le marché secondaire des obligations de l'UE est égal à zéro en 2023.

*Article 2*

La présente décision s'applique à compter de la date d'entrée en vigueur de la décision d'exécution C(2022) 9700 de la Commission.

Fait à Bruxelles, le 19.12.2022

*Par la Commission*  
*Johannes HAHN*  
*Membre de la Commission*