

Instruments financiers de la politique de cohésion

Des fonds au caractère renouvelable partiellement exploité



Table des matières

Points

01 - 14 | Principaux messages

01 - 05 | Pourquoi ce thème est-il important?

06 - 14 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

15 - 64 | Nos observations en détail

15 - 37 | Le potentiel des instruments financiers de la politique de cohésion pour une utilisation plus durable des fonds n'est pas pleinement exploité

17 - 27 | La réutilisation des fonds pendant la période d'admissibilité est très limitée

28 - 37 | Les États membres et les régions utilisent les fonds hérités du passé pour financer la politique de cohésion, avec toutefois certaines limites

38 - 64 | Le cadre établi pour les instruments financiers de la politique de cohésion n'incite pas à une réutilisation des fonds

39 - 51 | Le cadre juridique n'est pas suffisamment clair et univoque pour permettre de maximiser la réutilisation des remboursements

52 - 60 | La Commission n'a pas surveillé efficacement la réutilisation des remboursements des instruments financiers

61 - 64 | Les États membres tiennent compte dans une certaine mesure de l'obligation de réutilisation, mais en général, les accords de financement n'incitent pas vraiment à réinvestir

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Annexe II – Dispositions des accords de financement relatives à la réutilisation des fonds après la période d'admissibilité (fonds hérités du passé), pour les instruments financiers des trois périodes

Annexe III – Dispositions relatives à la réutilisation des fonds dans les règlements portant dispositions communes des périodes 2007-2013, 2014-2020 et 2021-2027

Annexe IV – Liste des instruments financiers audités

Sigles et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

L'équipe d'audit

01

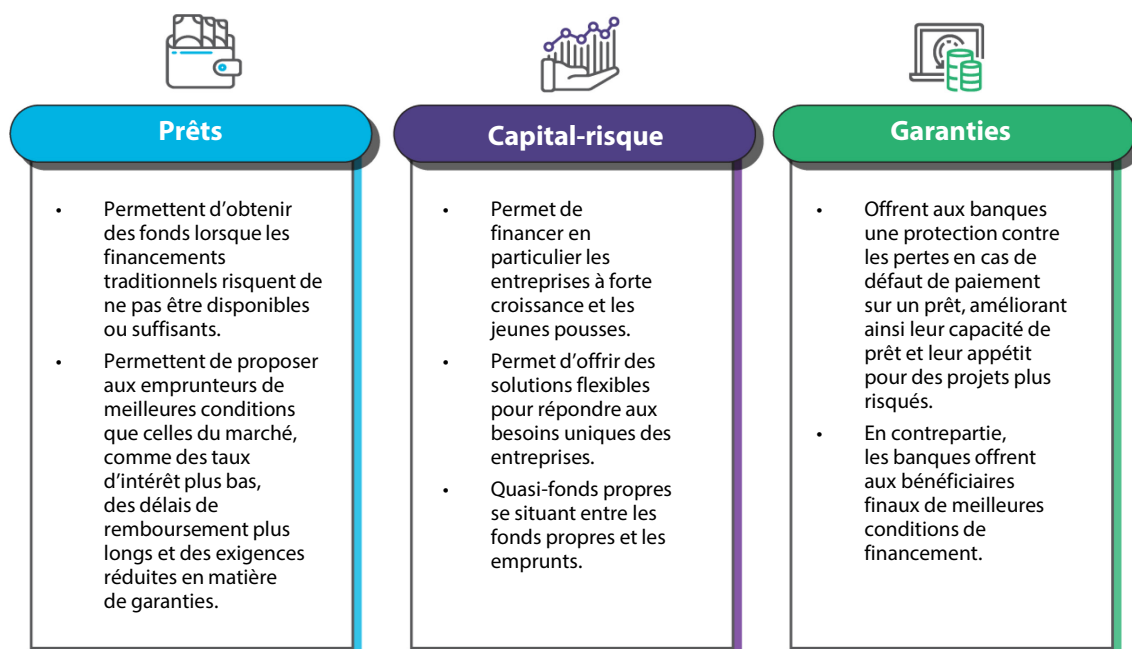
Principaux messages

Pourquoi ce thème est-il important?

- 01** Dans la politique de cohésion de l'UE, les financements octroyés prennent généralement la forme de subventions ponctuelles non remboursables. Les instruments financiers constituent une autre forme de soutien dans laquelle des fonds de l'UE sont alloués aux bénéficiaires finaux au travers de produits financiers pour pallier des défaillances du marché. Ils permettent aux autorités de gestion nationales d'accorder une aide remboursable plutôt qu'une subvention. Étant donné que les remboursements peuvent servir à soutenir d'autres bénéficiaires finaux, les mêmes fonds publics peuvent être utilisés plusieurs fois et financer ainsi des projets solides qui contribueront à la réalisation des objectifs de la politique de cohésion. Ces instruments sont particulièrement indiqués lorsque les investissements sont appelés à générer des rendements ou des économies suffisants pour rembourser l'aide reçue. Le recours à des instruments financiers dans le cadre de la politique de cohésion s'est plus largement répandu à partir de la période de programmation 2007-2013 et s'est encore renforcé au cours de la période 2014-2020, avant de diminuer légèrement pendant la période 2021-2027. La majeure partie de l'aide accordée au moyen d'instruments financiers provient du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion.

02 Les instruments financiers sont supposés améliorer l'efficacité des financements publics en raison leur caractère **potentiellement renouvelable**. Cela signifie que les fonds récupérés auprès des bénéficiaires finaux (par exemple les prêts qu'ils remboursent) peuvent être réutilisés pour fournir un soutien similaire à d'autres bénéficiaires finaux. L'obligation, pour lesdits bénéficiaires, de rembourser l'aide reçue est considérée comme une incitation à **gérer leurs finances de manière saine**, par exemple en planifiant et en investissant mieux et en s'imposant une plus grande discipline financière. Les instruments financiers sont également susceptibles de **produire un effet de levier**, en attirant davantage de financements privés ou publics. La **figure 1** présente les différents types d'instruments financiers.

Figure 1 | Types d'instruments financiers



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de FI-Compass.

03 Les montants engagés pour les instruments financiers se sont élevés au total à 16,9 milliards d'euros pour la période 2007-2013 et à 31,0 milliards d'euros pour celle allant de 2014 à 2020, avant un recul à 19,4 milliards d'euros pour 2021-2027. Abstraction faite de la réaffectation des fonds due à la pandémie de COVID-19, près de 5 % du budget de la cohésion ont été dépensés par l'intermédiaire d'instruments financiers au cours des trois périodes. À l'exception de l'Irlande et du Luxembourg, tous les États membres ont eu recours à des instruments financiers.

- 04** Le cadre juridique sous-tendant ces derniers permet aux pays de l'UE de conserver des ressources utilisées au moins une fois pendant la période d'admissibilité. Toutefois, les autorités nationales sont tenues de **réutiliser** les remboursements effectués par les bénéficiaires finaux aux instruments financiers à la fois **pendant et après les périodes d'admissibilité**, bien que des règles différentes s'appliquent.
- 05** L'objectif de notre audit consistait à évaluer si, et dans quelle mesure, l'un des principaux avantages des instruments financiers relevant de la politique de cohésion – à savoir le caractère potentiellement renouvelable des fonds publics concernés et, donc, la possibilité de les utiliser plus durablement – était une réalité. Nous avons fondé nos conclusions sur notre examen de la question de savoir comment le **cadre juridique** des instruments financiers de la politique de cohésion encourage la réutilisation des fonds remboursés et comment ceux-ci ont été **utilisés dans la pratique** pour un échantillon de 90 instruments financiers dans cinq États membres (Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie et Slovaquie). Le présent rapport d'audit vise à apporter un éclairage dans la perspective de l'après-2027 et à permettre une meilleure réutilisation des instruments financiers existants et nouveaux, mis en place dans la seconde moitié de la période en cours, en déterminant les raisons pour lesquelles cette réutilisation n'est pas suffisante pour l'instant, ainsi que les moyens de l'encourager davantage. Vous trouverez à l'**annexe I** davantage d'informations générales et des précisions sur l'étendue et l'approche de l'audit.

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

- 06** Notre conclusion est que, dans la pratique, le caractère renouvelable des fonds a certes été exploité, mais pas de manière optimale. Pendant la période d'admissibilité, la réutilisation des fonds remboursés dans les instruments financiers est limitée par divers facteurs, tels que la pression exercée sur les autorités de gestion pour absorber les fonds, la longue durée des investissements, la priorité donnée à l'attraction d'investisseurs privés, ou encore d'autres éléments extérieurs. Après la période d'admissibilité, les fonds hérités du passé sont généralement réutilisés aux fins de la politique de cohésion, mais le cadre juridique permet de les réattribuer sous forme de subventions, ce qui sape l'effet de renouvellement. Bien que le cadre juridique prévoit une obligation de réutilisation des remboursements, nous avons constaté qu'il n'est pas suffisamment clair et univoque pour qu'elle soit maximale. Conjugué à l'absence de surveillance efficace de la part de la Commission, ce manque de clarté se traduit par des niveaux d'engagement variables d'une autorité de gestion à l'autre.

Le potentiel des instruments financiers de la politique de cohésion pour une utilisation plus durable des fonds n'est pas pleinement exploité

- 07** Nous avons constaté que **la réutilisation des fonds pendant la période d'admissibilité est limitée**. À peine 12 des 61 instruments financiers audités ont fait un certain usage des remboursements au cours de la période d'admissibilité pour soutenir de nouveaux investissements. L'une des principales raisons expliquant ce phénomène est la pression exercée sur les autorités de gestion pour qu'elles absorbent d'abord l'intégralité des dotations des programmes aux instruments financiers afin d'éviter de perdre des fonds financés par le budget de l'UE. Ce problème est plus aigu encore quand les instruments financiers sont mis en place tardivement ou lorsque des fonds supplémentaires leur sont alloués au moyen de compléments (points [17](#) à [22](#)).
- 08** Le faible taux de réutilisation pendant la période d'admissibilité est également une conséquence naturelle du fait que les investissements s'inscrivent dans une perspective à moyen ou long terme (une durée éventuellement prolongée de périodes de grâce), qui limite les remboursements disponibles pour un réemploi. Un autre facteur essentiel est que les autorités de gestion, au lieu de demander aux gestionnaires de fonds de réutiliser automatiquement les remboursements, attendent parfois d'avoir accumulé des financements remboursés avant de décider de leur réutilisation. Bien que ce comportement puisse contribuer à ce que les fonds soient réutilisés pour répondre à des besoins émergents, à des développements du marché et à des évolutions de l'environnement politique, il réduit la possibilité de soutenir davantage de bénéficiaires finaux. Privilégier l'effet de levier en attirant des investisseurs privés supplémentaires plutôt que de favoriser la réutilisation des remboursements est une autre raison de la faiblesse de celle-ci (points [23](#) à [27](#)).
- 09** Nous avons également constaté que le dépôt de fonds remboursés au cours de la période sur des comptes de trésorerie pour soutenir la liquidité nationale ou pour produire des intérêts empêche évidemment leur réutilisation (point [25](#)).

- 10** En ce qui concerne **la réutilisation des montants après la période d'admissibilité (fonds hérités du passé)**, nous avons relevé que **les États membres et les régions utilisent les fonds** aux fins de la politique de cohésion, **comme le prescrit la législation, avec toutefois certaines limites**. En ce qui concerne la période de programmation 2007-2013, les fonds hérités du passé ont été réutilisés dans le cas de tous les instruments financiers de notre échantillon, sauf un. Ils ont servi aux mêmes instruments financiers, à créer de nouveaux instruments pour la période 2014-2020, à cofinancer au niveau national les nouveaux instruments financiers de la politique de cohésion, ou encore à couvrir des coûts et frais de gestion. Étant donné que le cadre juridique n'impose pas que les fonds soient à nouveau dépensés sous une forme remboursable, certaines autorités de gestion les utilisent comme des subventions. Si cette option est juridiquement possible, elle exclut tout effet de renouvellement supplémentaire (points [28](#) à [37](#)).

Le cadre établi pour les instruments financiers de la politique de cohésion n'incite pas à une réutilisation des fonds

- 11** Nous avons évalué les cadres juridiques des trois périodes de déclaration et constaté qu'ils n'étaient pas suffisamment clairs et univoques pour que la réutilisation des remboursements soit maximale. Bien qu'une obligation de réutilisation soit prévue pour les trois périodes, les dispositions étaient plutôt générales pour la période 2007-2013. Elles étaient plus précises pour la période 2014-2020 et la réglementation correspondante clarifiait certains aspects importants (voir [annexe I](#)). En outre, les dispositions légales étaient complétées par de nombreuses orientations à l'intention des autorités de gestion. En ce qui concerne la période en cours (2021-2027), la Commission estime que les dispositions sont suffisamment claires et a décidé de ne pas publier d'autres orientations (points [38](#) à [51](#)).
- 12** Nous avons constaté que les règlements portant dispositions communes pour les périodes 2014-2020 et 2021-2027 autorisent les États membres à réutiliser les ressources reversées après la période d'admissibilité (fonds hérités du passé) pour octroyer des subventions aux bénéficiaires, au lieu de les réinjecter dans des instruments financiers existants prolongés, ou nouveaux. Si une telle pratique peut se justifier dans des cas bien précis, elle est contraire au principe de l'effet de renouvellement, car elle annule toute possibilité de réutilisation ultérieure des fonds (point [43](#)).

- 13** Nous concluons également que la Commission n’a pas assuré un suivi suffisant de la réutilisation des remboursements des instruments financiers. Alors que les autorités de gestion étaient tenues de faire rapport à la Commission sur la réutilisation des remboursements au cours des périodes 2007-2013 et 2014-2020 (quoique dans des mesures différentes), la Commission n’a pas suffisamment vérifié et utilisé ces données à des fins de suivi. Par conséquent, la part des fonds remboursés effectivement réutilisée demeure inconnue. De même, si la Commission a réalisé 11 audits thématiques sur les instruments financiers, ils n’ont porté que sur 3 % du nombre total d’instruments financiers de cette période, et nous avons constaté que la documentation d’audit relative à l’obligation de réutilisation était limitée (points [52](#) à [60](#)).
- 14** Enfin, nous avons évalué la manière dont les dispositifs des États membres en matière d’établissement d’instruments financiers abordent la question de la réutilisation. Nous avons constaté que tous les accords de financement que nous avons audités traitent, dans une certaine mesure, de la réutilisation **pendant la période d’admissibilité**, mais qu’il existe des différences considérables quant à l’engagement à réinvestir les fonds récupérés et dans le degré de détail à ce sujet. Pour ce qui est de la réutilisation des **fonds hérités du passé**, la moitié des instruments financiers de notre échantillon exigeaient le transfert des remboursements sur les comptes des pouvoirs publics (c’est-à-dire de l’autorité de gestion) jusqu’à ce qu’une décision de réutilisation précise soit prise. En ce qui concerne l’autre moitié, les remboursements devaient rester aux mains du gestionnaire de fonds afin d’être utilisés aux mêmes fins dans le cadre du même instrument financier ou de son successeur, garantissant par là une réutilisation immédiate (point [61](#) à [64](#)).

Quelles sont nos recommandations?



Recommandation n° 1

Exploiter pleinement le potentiel des remboursements pendant les périodes de programmation

En coordination avec les États membres, la Commission devrait s'efforcer de maximiser l'utilisation des remboursements des instruments financiers au cours des périodes de programmation concernées:

- a) en incitant à réutiliser les remboursements avant de demander des fonds supplémentaires;
- b) en faisant de la réutilisation automatique des remboursements une procédure standard pour permettre de soutenir un plus grand nombre de bénéficiaires finaux et de projets de cohésion solides;
- c) en tenant compte des remboursements potentiels pour évaluer *ex ante* la taille appropriée de l'instrument financier et en évitant la création tardive de fonds, qui accroît encore la pression pour dépenser les dotations et freine donc la réutilisation des fonds récupérés;
- d) en n'autorisant les compléments aux dotations initiales des instruments financiers que lorsque les remboursements ont été utilisés efficacement.

Quand? En 2027.



Recommandation n° 2

Mieux surveiller l'utilisation des remboursements durant la période de programmation et auditer la manière dont les fonds hérités du passé sont utilisés par la suite

En coordination avec les États membres, la Commission devrait:

- a) suivre la réutilisation effective des fonds pendant la période de programmation et renforcer les mesures d'audit y afférentes;
- b) auditer l'utilisation des fonds hérités du passé après la fin de la période de programmation.

Quand? En 2027.

Nos observations en détail

Le potentiel des instruments financiers de la politique de cohésion pour une utilisation plus durable des fonds n'est pas pleinement exploité

- 15** La grande majorité des aides européennes au titre de la cohésion sont accordées aux bénéficiaires sous forme de subventions. En principe, il ne faut pas les rembourser, sauf s'il est établi qu'elles ont fait l'objet d'une demande irrégulière. Les instruments financiers sont un autre moyen de fournir des financements de l'UE, sous forme de prêts, de garanties ou de capital-risque. Ces aides-là doivent être remboursées aux autorités publiques qui les ont octroyées, une fois que certaines conditions sont remplies. Ces remboursements peuvent être utilisés pour soutenir d'autres bénéficiaires et projets. Cet «effet de renouvellement» permet donc de réutiliser plusieurs fois des fonds publics et d'exploiter ainsi au mieux et durablement leur potentiel ([annexe I](#), point [01](#)).
- 16** Dans le cas des instruments financiers, les ressources (dotations) utilisées (versées aux bénéficiaires finaux) au moins une fois pendant la période d'admissibilité peuvent être conservées par les États membres. Par ailleurs, le cadre juridique prévoit une obligation de réutiliser les fonds récupérés des instruments financiers ([annexe I](#), points [13](#) à [15](#)). Si les règles sont différentes selon que les remboursements sont reçus pendant ou après les périodes d'admissibilité applicables, le concept est le même: utiliser les fonds pour soutenir d'autres investissements dans le cadre de projets en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale. Lors de notre audit, nous avons évalué si, et dans quelle mesure, la Commission et les États membres avaient produit cet effet de renouvellement dans la pratique.

La réutilisation des fonds pendant la période d'admissibilité est très limitée

- 17** Les dispositions communes pour 2014-2020 imposent¹ d'utiliser les remboursements provenant des instruments financiers de la politique de cohésion ***pendant la période d'admissibilité*** pour:
- financer d'autres investissements par l'intermédiaire du même ou d'un autre instrument financier, conformément aux objectifs spécifiques fixés au niveau de la priorité du programme correspondant;
 - compenser les pertes résultant de taux d'intérêt négatifs qui peuvent s'appliquer aux soldes déposés, si ces pertes se produisent malgré une gestion active de la trésorerie de la part des organismes chargés de la mise en œuvre des instruments financiers;
 - financer les coûts et frais de gestion liés à l'instrument financier.
- 18** Nous avons examiné l'utilisation qui a été faite des fonds récupérés sur la base d'un échantillon aléatoire de 61 instruments financiers de la période 2014-2020 (*annexe IV*), et nous avons évalué si ces derniers avaient réutilisé les remboursements conformément aux dispositions communes (voir *annexe I* pour plus détails sur notre approche d'audit).
- 19** Nous avons constaté qu'à peine 12 des 61 instruments financiers audités de la période en question avaient au moins quelque peu utilisé les remboursements au cours de la période d'admissibilité pour soutenir de nouveaux investissements. Par ailleurs, 19 autres ont utilisé une partie des remboursements pour financer les coûts et frais de gestion. Nous avons également observé que les accords de financement entre les autorités de gestion et les gestionnaires de fonds ne prévoient généralement pas de réutilisation «automatique» et immédiate des remboursements au fur et à mesure qu'ils surviennent, mais requièrent une décision spécifique de l'autorité de gestion d'employer les fonds pour financer de nouveaux investissements (voir *encadré 1*).

¹ Article 44 du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#).

Encadré 1

Réutilisation automatique ou décisions spécifiques

La réutilisation automatique signifie que les remboursements sont réinvestis dès qu'ils se produisent, sans que l'autorité de gestion ne soit tenue de prendre des décisions de réinvestissement spécifiques. Seuls cinq des 61 instruments financiers de la période 2014-2020 que nous avons audités ont inclus cette disposition dans leurs accords de financement respectifs: un dans le fonds de prêts Thüringen Dynamik (Allemagne) et quatre dans des fonds spécifiques (fonds de prêts et de garantie) au sein de Holding Fund Fare Lazio (Italie).

Lorsque la réutilisation automatique n'est pas prévue, l'autorité de gestion ou le gestionnaire de fonds peut toujours décider plus tard, au cours de la période d'admissibilité, de réinvestir les remboursements reçus. En Hongrie, par exemple, un fonds de prêts pour fonds de roulement s'est avéré si efficace que l'autorité de gestion a décidé de le relancer pendant la période d'admissibilité en le finançant sur les remboursements reçus. Cependant, lorsque la réutilisation n'est pas automatique mais dépend d'une décision spécifique de l'autorité de gestion, le processus de réinvestissement s'en trouve ralenti et son potentiel, réduit.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par les autorités de gestion.

20 D'une manière générale, lors de notre audit, nous avons relevé que ni les autorités de gestion ni les gestionnaires de fonds ne s'étaient systématiquement engagés à maximiser la réutilisation des fonds pendant la période d'admissibilité. Cela s'explique par différents facteurs:

- la pression exercée sur les États membres pour qu'ils absorbent d'abord l'intégralité des dotations des programmes allouées aux instruments financiers afin d'éviter l'annulation d'engagements et de perdre des fonds disponibles sur le budget de l'UE;
- la mise en place tardive d'instruments financiers ou l'ajout de compléments, ce qui limite la période possible pour les remboursements et, partant, leur réutilisation;
- le fait que les investissements s'inscrivent dans une perspective à moyen ou long terme, avec de possibles périodes de grâce, ce qui limite les remboursements pendant la période de référence;
- la préférence des autorités de gestion pour une accumulation des remboursements avant de décider de la manière de les utiliser, afin de tenir compte des nouveaux besoins, des développements du marché, des évolutions de l'environnement politique, etc.;

- o la priorité donnée à l'effet de levier consistant à attirer des investisseurs privés supplémentaires plutôt qu'à la réutilisation des remboursements;
- o le dépôt des fonds sur des comptes de trésorerie afin de soutenir la liquidité nationale ou de générer des produits d'intérêts.

21 Étant donné que seul le montant correspondant au premier cycle d'investissements soutenus par les instruments financiers est remboursé par le budget de l'UE et peut être conservé par l'État membre, plusieurs autorités de gestion ont mentionné la pression liée à l'absorption des fonds comme principale raison d'une réutilisation limitée. Utiliser les fonds récupérés plutôt que dépenser les dotations initiales des instruments financiers au titre des programmes entraînerait des dégagements et, par conséquent, une perte de fonds européens pour l'État membre ou la région (voir [encadré 2](#)). Ce risque est particulièrement élevé si les instruments financiers sont surdimensionnés ou établis tardivement au cours de la période d'admissibilité, ce qui ne laisse peu de temps pour dépenser les dotations. À titre d'exemple, le fonds de prêts et de garantie TEPIX II en Grèce, créé en novembre 2016, a été un produit globalement satisfaisant. Cela étant, la part de la dotation initiale du programme utilisée à la fin de la période d'admissibilité n'était que de 89,7 %. En d'autres termes, il n'y a eu ni incitation ni réelle possibilité de réutilisation au cours de cette période, étant donné que, le cas échéant, l'absorption aurait encore été plus faible.

Encadré 2

Les compléments apportés à un instrument financier slovaque ont contribué à l'absorption de fonds inutilisés de programmes de 2007-2013 pendant la période d'admissibilité, mais ils n'ont pas incité à réutiliser les remboursements

En Slovaquie, un instrument financier prévoyant des prêts d'investissement pour des mesures d'efficacité énergétique dans des immeubles à appartements a été mis en place dans le cadre de l'[initiative Jessica](#) au cours de la période de programmation 2007-2013 par le fonds public de développement du logement (*Štátny fond rozvoja bývania* – SFRB).

L'accord de financement entre le SFRB et l'autorité de gestion responsable a été signé en 2013. Le montant initialement alloué s'élevait à 8 millions d'euros (dont 6,8 millions d'euros provenant du Fonds européen de développement régional – FEDER).

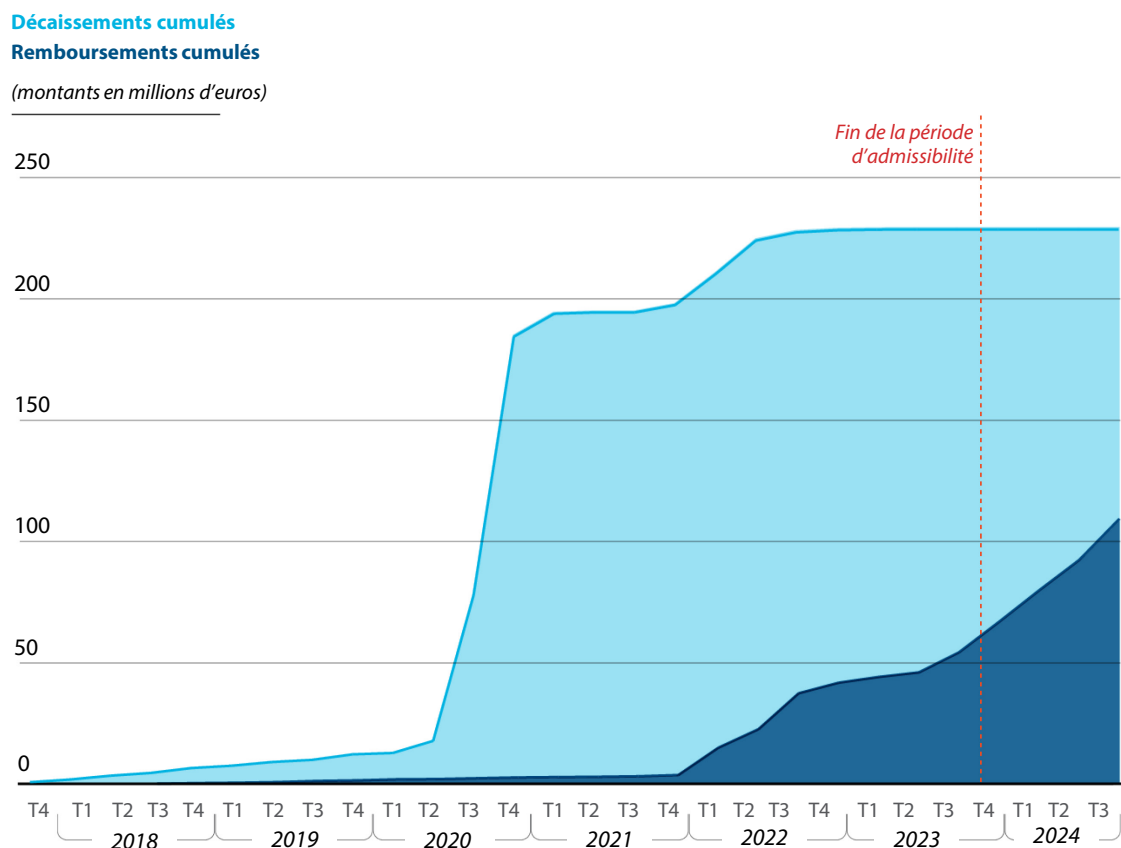
En 2015, alors que la clôture de la période 2007-2013 approchait, l'autorité de gestion responsable du programme opérationnel régional concerné a dû absorber les ressources restantes de ce dernier sous peine de les perdre. L'instrument financier ayant été mis en œuvre avec succès, le SFRB a accepté d'y réinjecter 90,6 millions d'euros, puis encore 66,3 millions d'euros.

Ces deux compléments ont multiplié quasiment par vingt la dotation initiale. Cela a permis à l'autorité de gestion d'absorber intégralement les ressources du programme à la clôture et d'éviter ainsi un éventuel dégagement. Bien que tous les prêts aient été décaissés pendant la période d'admissibilité, les compléments ont voué à l'échec toute incitation à réutiliser les remboursements reçus au cours de la période.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par le SFRB.

- 22** Certaines autorités de gestion ont choisi de revoir à la hausse la dotation initiale des instruments financiers pendant la période d'admissibilité en recourant à des compléments. Si cette approche a accru l'absorption au niveau des programmes, elle a également accentué la pression sur l'utilisation de ces fonds supplémentaires, ce qui a eu pour effet d'encourager cette option plutôt que de donner la priorité à la réutilisation des remboursements. En outre, les compléments en question ont augmenté les fonds résiduels disponibles après l'expiration de la période d'admissibilité (voir point **28**), fonds que les États membres peuvent utiliser de manière plus souple que les financements relevant des programmes initiaux. À titre d'exemple, l'autorité de gestion a augmenté plusieurs fois la dotation de l'UE au fonds de prêts allemand KMU-Darlehenfonds Berlin, la dernière hausse intervenant 13 jours à peine avant la fin de la période d'admissibilité et excluant donc *de facto* toute possibilité de réutilisation des remboursements.
- 23** Un autre facteur limitant la possibilité de réutilisation réside dans le fait qu'une grande majorité des instruments financiers concernent des produits financiers à moyen ou long terme (échéance). Certains instruments, comme les prêts de développement du logement à long terme, ne peuvent être intégralement remboursés qu'après 25 ans, voire plus tard encore en cas de périodes de grâce. Les fonds de capital-investissement sont généralement de type fermé, mais durent au moins 10 ans. Par conséquent, les remboursements peuvent être reçus vers la fin de la période d'admissibilité ou même après celle-ci, ce qui limite intrinsèquement tout effet de renouvellement potentiel au cours de la période.
- 24** Dans notre échantillon, la durée la plus courte était de trois ans et la plus longue, de 25 ans. La **figure 2** illustre les remboursements au fil du temps pour le fonds italien POR Puglia Microcredito, spécialisé dans les prêts aux petites et moyennes entreprises (PME). Ce fonds créé en juillet 2017 accorde des prêts de cinq ans au maximum, avec une période de grâce pouvant aller jusqu'à 12 mois supplémentaires. Les premiers versements ont débuté à la fin de 2017, les derniers remboursements étant prévus pour 2028. À la fin de la période d'admissibilité (2023), 23 % seulement des fonds décaissés avaient été remboursés et étaient à nouveau disponibles pour un réinvestissement.

Figure 2 | Décaissements et remboursements trimestriels cumulés – POR Puglia Microcredito (2017-2024)



Source : Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la région des Pouilles.

- 25** Notre audit a confirmé qu'une autre raison importante de l'effet de renouvellement limité pendant la période d'admissibilité est que les accords de financement conclus avec les gestionnaires de fonds ne stipulent pas que les fonds doivent automatiquement être réutilisés ([encadré 1](#)), parce que les autorités de gestion préfèrent prendre des décisions au cas par cas en la matière. Généralement, ces décisions ne sont prises qu'après l'accumulation de remboursements, qui peut même être postérieure à la fin de la période d'admissibilité. Cette approche peut être due à la volonté des pouvoirs publics nationaux ou régionaux d'accumuler les remboursements et de n'utiliser les fonds ainsi récupérés que plus tard afin de répondre aux derniers besoins du marché ou à de nouvelles priorités économiques ou politiques. Si une telle pratique permet également de soutenir temporairement la liquidité des autorités de gestion, voire de produire des intérêts, elle retarde considérablement la réutilisation des fonds et réduit son potentiel d'aide au plus grand nombre possible de bénéficiaires finaux et à leurs projets solides.

- 26** L'une des explications qui nous ont été fournies pour justifier la réutilisation limitée des remboursements pendant la période d'admissibilité était liée à l'objectif de parvenir un effet de levier en levant des capitaux supplémentaires pour les instruments financiers auprès d'investisseurs privés, ce qui a conduit à un compromis entre l'obtention de l'effet en question et la réutilisation des fonds récupérés. C'est principalement dû au fait qu'ainsi, la contribution de l'UE sert à couvrir les risques liés aux investissements privés et à offrir des conditions préférentielles. Si attirer des investisseurs privés par un effet de levier et maximiser la réutilisation des remboursements pour soutenir davantage de bénéficiaires sont deux objectifs tout aussi louables, l'utilisation des fonds récupérés pour compenser les pertes des investisseurs privés réduit les montants à réinvestir disponibles. Sur les 61 instruments financiers de notre échantillon pour la période 2014-2020, 34 visaient et ont obtenu un effet de levier.
- 27** Enfin, les fonds de capital-investissement/capital-risque sont différents, en ce sens qu'en général, les accords de financement ne prévoient aucune obligation de réinvestissement automatique des remboursements ou d'autres revenus (rendement et dividendes) pendant leur durée de vie. Dans la région italienne du Latium, il existe même une «interdiction de recyclage», ce qui signifie en clair que tout retour de fonds (tant le capital que les bénéfices) ne peut être réutilisé et doit être reversé sans délai aux investisseurs privés. Dans notre échantillon, un petit nombre de programmes seulement (principalement liés aux fonds propres) impliquaient des investisseurs privés et, dans ces cas, nous n'avons relevé en effet aucune réutilisation.

Les États membres et les régions utilisent les fonds hérités du passé pour financer la politique de cohésion, avec toutefois certaines limites

- 28** En vertu des dispositions communes², les États membres doivent établir des modalités de réutilisation, après la fin de la période d'admissibilité, de tous les remboursements imputables aux Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) et effectués par les bénéficiaires finaux vers les instruments financiers, que ces remboursements aient été reçus au cours de la période ou après que celle-ci a pris fin (les **fonds hérités du passé**). Aucun délai n'ayant été fixé pour la période 2007-2013, les fonds hérités du passé doivent être utilisés jusqu'à épuisement. Pour les périodes 2014-2020 et 2021-2027, les règles correspondantes prévoient la réutilisation obligatoire des remboursements reçus jusqu'à la fin de la huitième année suivant la fin de la période d'admissibilité.
- 29** Conformément aux règles, les fonds hérités du passé devraient être réinvestis comme suit: pour le même type de mesures (2007-2013), conformément aux objectifs des programmes (2014-2020) ou conformément aux objectifs stratégiques des programmes (2021-2027).
- 30** Nous avons examiné la manière dont une sélection de 22 instruments financiers de 2007-2013 et de 61 instruments financiers de 2014-2020 avaient prévu d'utiliser les fonds hérités du passé et comment ils les ont effectivement employés (*annexe IV*). Nous avons évalué dans quelle mesure les autorités de gestion réutilisaient ces anciens fonds conformément aux exigences énoncées dans les dispositions communes (voir *annexe I* pour plus de détails sur notre approche d'audit).

Réutilisation des fonds hérités des instruments financiers de 2007-2013

- 31** Le *tableau 1* présente les instruments financiers 2007-2013 de notre échantillon, avec leurs fonds hérités du passé et la manière dont ils étaient censés être réutilisés. Dans tous les cas, il y a bien eu une réutilisation, sauf pour ceux du fonds de garantie grec HELTEP. Bien que la période d'admissibilité ait pris fin en 2015, la décision de réutilisation concernant cette exception était toujours pendante au moment de notre audit. Entre-temps, les fonds hérités du passé étaient détenus auprès de la Banque de Grèce, sur un compte porteur d'intérêts (*encadré 3*).

² Article 78, paragraphe 7, du [règlement \(CE\) n° 1083/2006](#), article 45 du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#) et article 62 du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

Tableau 1 | Réutilisation des fonds hérités du passé – instruments financiers de 2007-2013

<i>Pays</i>	<i>Nom de l'instrument financier</i>	<i>Objet de la réutilisation des fonds hérités du passé</i>
Allemagne	KMU-Darlehensfonds Berlin	Maintien en tant qu'instrument financier national à des fins similaires
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund	Cofinancement national de l'instrument financier remplaçant dans le cadre de la politique de cohésion
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	Subventions accordées au titre de la politique de cohésion à de nouveaux projets poursuivant des objectifs similaires (développement urbain de la période 2021 - 2027)
	KMU-Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	Maintien en tant qu'instrument financier national à des fins similaires, cofinancement national de l'instrument financier remplaçant dans le cadre de la politique de cohésion
	Thüringen Dynamik	Cofinancement national de l'instrument financier remplaçant ainsi que de nouveaux instruments financiers de la politique de cohésion poursuivant des objectifs similaires (soutien des PME pendant les périodes 2014 - 2020 et 2021 - 2027)
Grèce	TEPIX I	Maintien en tant qu'instrument financier national (TEPIX intermédiaire) et nouvel instrument financier (DELFI), tous deux à des fins similaires
	HELTEP (fonds de garantie)	Pas de réutilisation; fonds conservés sur des comptes bancaires produisant des intérêts
Hongrie	OP GOP Loan	Nouveaux instruments financiers nationaux à des fins similaires (fonds de développement de la ville de Kecskemét, fonds de capital-risque Irinyi II, fonds de capital-risque Széchenyi, fonds boursier national, et fonds de développement des entreprises du bassin des Carpates) et couvrant les coûts et frais de gestion après la période d'admissibilité
	OP KMR Venture	
Italie	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	Subventions au titre de la politique de cohésion (pour les villes de moins de 60 000 habitants) et nouvel instrument financier (période 2021 - 2027)
	Fondo Ingegneria Finanziaria Lazio – IF (fonds à participation)	Nouvel instrument financier au titre de la politique de cohésion à des fins similaires (Lazio Venture 2014 - 2020) et couvrant les coûts de refinancement
Slovaquie	ROP Jessica – SFRB	Maintien du même instrument financier pendant cinq ans après la fin de la période d'admissibilité, puis instruments financiers nationaux aux mêmes fins
	OP CEG Jeremie – SIH	Nouveaux instruments financiers à des fins similaires, prêt à un instrument financier de la politique de cohésion et couverture des coûts et frais de gestion

Remarque: les informations contenues dans ce tableau se rapportent aux fonds à participation. Les 13 fonds mentionnés dans le tableau comprennent ensemble 22 fonds spécifiques.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par les autorités de gestion.

32 De nombreux accords de financement prévoient que les fonds hérités du passé sont initialement inclus dans les budgets régionaux ou nationaux. C'est pourquoi leur utilisation doit faire l'objet de décisions spécifiques de la part des autorités compétentes (voir point 64). Nous avons constaté que, pour tous les instruments financiers de notre échantillon (à l'exception du fonds grec HELTEP), les fonds hérités du passé ont été utilisés aux fins requises, à savoir:

- o maintenir les mêmes instruments financiers (Allemagne, Italie et Slovaquie);
- o établir de nouveaux instruments financiers (politique de cohésion ou autre) poursuivant des objectifs similaires (Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie et Slovaquie);
- o prendre en charge le cofinancement national des nouveaux instruments financiers de la politique de cohésion au cours de la période suivante (Allemagne et Italie);
- o financer les coûts et frais de gestion des instruments financiers (Hongrie et Slovaquie);
- o accorder des subventions à des fins similaires à celles de l'instrument financier initial (Allemagne et Italie – voir également *encadré 4*).

Encadré 3

Fonds de garantie HELTEP (Grèce)

Au moment de notre audit, soit près de 10 ans après la fin de la période d'admissibilité (2015), le montant hérité du fonds de garantie grec HELTEP, d'un montant de quelque 300 millions d'euros, n'avait pas été réutilisé et était toujours conservé sur un compte de trésorerie.

Ce fonds de garantie a joué un rôle important dans le soutien aux banques commerciales grecques pendant la crise financière de l'époque. Il a été créé en 2012 pour permettre à la Banque européenne d'investissement de prêter des fonds aux banques commerciales grecques afin que celles-ci puissent, à leur tour, accorder des prêts aux PME qui ne pouvaient emprunter ailleurs.

Après 2017, la BEI n'a plus dû prêter de fonds aux banques grecques à cette fin, puisqu'elles pouvaient obtenir des financements sur les marchés. Par conséquent, l'instrument financier de garantie a été liquidé.

La décision des pouvoirs publics grecs quant à la réutilisation des fonds hérités du passé est toujours pendante, ce qui signifie que pendant 10 ans, il n'y a eu aucun effet de renouvellement au bénéfice des objectifs de la politique de cohésion de l'UE. Au lieu de cela, les intérêts produits par les fonds concernés contribuent au budget national.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par l'autorité de gestion grecque EPANEK.

Réutilisation des fonds hérités des instruments financiers de 2014-2020

- 33** Le [tableau 2](#) illustre la réutilisation des anciens fonds de notre échantillon pour la période 2014-2020, décidée par les autorités de gestion à la fin de 2024, sur la base des remboursements effectivement reçus à l'époque.

Tableau 2 | Réutilisation des fonds hérités du passé – période de programmation 2014-2020

<i>Pays</i>	<i>Nom de l'instrument financier</i>	<i>Objet de la réutilisation des fonds hérités du passé</i>
Allemagne	KMU-Darlehensfonds Berlin	Soudure entre les financements de 2014 - 2020 et de 2021 - 2027, puis cofinancement national de l'instrument financier remplaçant
	Mikromezzaniefonds Deutschland Bund	Renforcement du financement « micromezzanine » des PME
	Thüringen Dynamik	Maintien en tant que fonds national dans les mêmes conditions
Grèce	TEPIX I	Pas encore de décision: montant des remboursements placé sur un compte de la Banque de Grèce.
	EQUIFUND	Remboursements placés sur un compte du gestionnaire de fonds, possibilité de maintien en 2021-2027
	COVID-19 (fonds de garantie)	Pas encore de remboursement en raison de la nature de l'instrument financier
Hongrie	Fonds à participation GINOP Priority 8 (22 fonds spécifiques)	Financement d'un programme national (Széchenyi Kártya Program), cofinancement national de l'instrument financier au titre de la politique de cohésion 2021-2027, et couverture des coûts et frais de gestion après la période d'admissibilité
	Prêt EFOP	Subventions à deux projets relevant de la politique de cohésion
Italie	Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio – Fonds à participation (4 fonds spécifiques)	Cofinancement national d'instruments financiers de la politique de cohésion (Lazio Venture II au cours de la période 2021-2027)
	POR Puglia Microcredito	Contribution nationale à des instruments financiers de la politique de cohésion (Equity Puglia, Minibond et Technodiae au cours de la période 2021-2027)
Slovaquie	IROP PA 4 – SFRB	Maintien du même instrument financier au niveau national à des fins similaires (soutien aux mesures d'efficacité énergétique) et couverture des coûts et frais de gestion
	OP II PA 11 – Fonds à participation (24 fonds spécifiques)	Maintien du même instrument financier au niveau national à des fins similaires (principalement soutien aux PME) et couverture des coûts et frais de gestion

Remarque: les informations contenues dans ce tableau se rapportent aux fonds à participation. Les 12 fonds mentionnés dans le tableau comprennent ensemble 61 fonds spécifiques.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par les autorités de gestion.

- 34** Comme ce fut déjà le cas lors de la période 2007-2013, les décisions de réutiliser les fonds étaient généralement prises conformément aux règles en vigueur, et les remboursements étaient principalement réinjectés dans les mêmes instruments financiers ou dans de nouveaux instruments poursuivant des objectifs similaires. À titre d'exemple, SIH et le SFRB, les deux principaux gestionnaires de fonds de Slovaquie, maintiennent les fonds hérités du passé dans les mêmes instruments financiers et les réutilisent pour le même type d'actions pendant au moins huit ans après la fin de la période d'admissibilité, à l'exception des montants couvrant les coûts et frais de gestion. En Allemagne, le montant hérité du Mikromezzaninfonds Deutschland Bund servira au cofinancement national de son successeur pour la période 2021-2027 dans le cadre du programme correspondant de la politique de cohésion, tandis que le montant hérité du fonds Thüringen Dynamik sera transféré à l'instrument financier régional qui lui succédera, sans nouveau financement au titre de la cohésion. En Italie, les fonds hérités du passé serviront à soutenir de nouveaux instruments financiers poursuivant des objectifs similaires, tant dans le Latium que dans les Pouilles.
- 35** Nous avons relevé un cas, pour la période 2014-2020, où les fonds hérités du passé ont servi à financer des subventions de projets à des fins similaires. En principe toutefois, un financement ponctuel par subvention exclut tout effet de renouvellement. Néanmoins, réutiliser des fonds pour des subventions peut se justifier dans des cas exceptionnels (*encadré 4*).

Encadré 4

Utilisation de fonds hérités du passé pour accorder des subventions ponctuelles –exemples

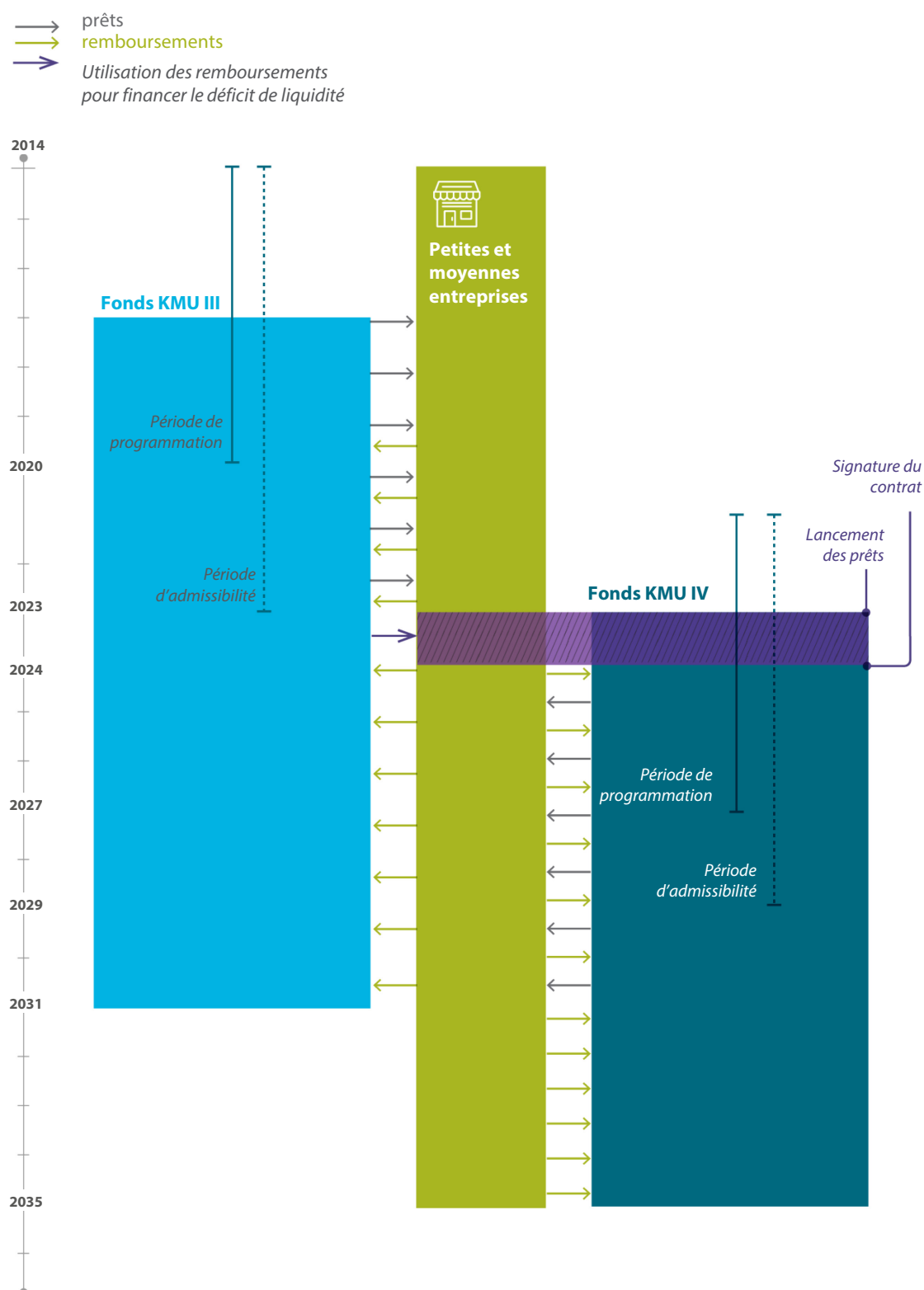
En Hongrie, les autorités responsables du programme opérationnel des ressources humaines n'ont pas reconduit l'instrument de prêts de 2014-2020 pour la période 2021-2027, mais ont décidé d'utiliser les fonds hérités de cet instrument pour financer l'achèvement de deux projets de rénovation d'école qui avaient été interrompus prématurément en raison de la pandémie de COVID-19.

Dans le cas de la période de programmation précédente (2007-2013), nous avons constaté, en Allemagne, que le montant hérité du Stadtentwicklungsfonds Brandenburg, qui accordait des prêts à des projets publics de développement urbain, avait servi à octroyer des subventions finançant des projets similaires. Les autorités ont mis un terme à l'instrument financier sous sa forme antérieure, la demande devenant insuffisante lorsque des prêts moins chers sont devenus disponibles sur le marché.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par les autorités de gestion allemandes et hongroises.

- 36** L'utilisation des fonds hérités du passé après la fin de la période d'admissibilité 2014-2020 a aussi permis, par exemple, de combler les déficits de liquidité jusqu'à ce que les nouveaux instruments de la période 2021-2027 soient opérationnels. En Allemagne, où la demande au titre du KMU-Darlehensfonds Berlin (fonds KMU III) de 2014-2020 s'est maintenue une fois la période d'admissibilité expirée, les fonds hérités du passé ont permis d'octroyer des prêts jusqu'à la création du successeur de cet instrument financier (*figure 3*) et d'éviter ainsi toute interruption due au changement de cycle de programmation de l'UE.

Figure 3 | Utilisation des fonds hérités du passé pour combler les déficits de liquidité entre les différentes périodes de programmation, d'admissibilité et de financement – exemple du KMU-Darlehensfonds Berlin pour les périodes 2014-2020 (KMU III) et 2021-2027 (KMU IV)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par l'autorité de gestion.

- 37** Au moment de notre audit, aucune décision n'avait encore été prise en Grèce concernant l'utilisation des fonds hérités du passé pour les instruments TEPIX II et EQUIFUND. En Italie, une partie seulement des fonds hérités d'instruments financiers du Latium et de POR Puglia Microcredito a été utilisée, les autres décisions étant encore en gestation.

Le cadre établi pour les instruments financiers de la politique de cohésion n'incite pas à une réutilisation des fonds

- 38** Nous avons évalué la mesure dans laquelle le cadre juridique applicable aux différentes périodes de programmation encourageait l'exploitation du potentiel de l'effet de renouvellement dans les instruments financiers. Nous avons aussi déterminé si la Commission et les États membres avaient mis en place des dispositions appropriées pour maximiser cet effet.

Le cadre juridique n'est pas suffisamment clair et univoque pour permettre de maximiser la réutilisation des remboursements

- 39** Pour inciter fortement les autorités de gestion à réutiliser les remboursements afin de soutenir de nouveaux investissements, le cadre juridique doit prévoir une obligation de réutilisation claire et sans équivoque. Cette obligation devrait s'articuler autour d'exigences minimales pour la réutilisation des remboursements reçus, notamment pour ce qui est des objectifs, de la forme et du calendrier. Par ailleurs, les règles doivent laisser suffisamment de flexibilité aux États membres pour pouvoir axer l'obligation de réutilisation sur les besoins émergents, les développements du marché, les évolutions de l'environnement politique et d'autres impératifs et conditions.
- 40** L'utilisation d'instruments financiers dans le cadre de la politique de cohésion est régie par les règlements portant dispositions communes relatifs aux différentes périodes de programmation ([annexe I](#) et points [13](#) à [15](#)). Les règlements d'exécution et les orientations de la Commission fournissent de plus amples détails sur l'interprétation et les spécifications des dispositions communes.

- 41** Le cadre juridique a évolué au gré des trois périodes de programmation pour ce qui est de la mesure dont il couvre et clarifie l'obligation de réutilisation. Alors que pour la période 2007-2013, les dispositions communes étaient plutôt générales sur ce point, celles relatives à 2014-2020 étaient plus détaillées et éclairaient certains aspects importants (voir [annexe I](#)). La Commission a complété ces dispositions par de nombreuses orientations à l'intention des autorités de gestion, bien qu'elles ne traitent pas spécifiquement de la réutilisation des fonds. En ce qui concerne la période de programmation actuelle (2021-2027), la Commission estime que les dispositions communes sont suffisamment claires et a décidé de ne pas publier d'autres orientations.
- 42** Toutefois, si dans leur formulation, les dispositions communes pour les périodes 2014-2020 et 2021-2027 imposent la réutilisation des remboursements au cours de la période de programmation³, la Commission a accordé aux autorités de gestion un pouvoir discrétionnaire considérable en la matière. Concrètement, l'approche de la Commission n'a conduit qu'à un suivi très limité de l'effet de renouvellement, ce qui a pu moins inciter les États membres et les régions à maximiser l'utilisation des remboursements au cours de la période de programmation.
- 43** Par ailleurs, les dispositions communes pour 2014-2020 et 2021-2027 autorisent les États membres à réutiliser les ressources reversées après la période d'admissibilité (fonds hérités du passé) pour octroyer des subventions aux bénéficiaires, au lieu de les réinjecter dans des instruments financiers prolongés ou nouveaux. Si une telle pratique peut se justifier dans des cas bien précis ([encadré 4](#)), elle est contraire au principe de l'effet de renouvellement, car elle n'offre plus de possibilité de réutilisation ultérieure des fonds (point [43](#)).

Période de programmation 2007-2013

- 44** L'article 78, paragraphe 7, du [règlement portant dispositions communes pour 2007-2013](#) ne prévoit qu'une obligation de réutilisation très générale, qui stipule que les ressources reversées doivent être utilisées au profit de projets de développement urbain, de PME ou de projets axés sur l'efficacité énergétique et l'utilisation d'énergies renouvelables dans les bâtiments (hors logements existants). Il n'y a pas de contraintes en ce qui concerne la forme, le montant ou le délai de réutilisation, et les dispositions communes ne font pas de distinction entre les obligations de réutilisation pendant et après la période d'admissibilité.

³ Article 44 du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#) et article 62 du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

- 45** En complément des dispositions communes, la Commission a publié plusieurs documents d'orientation. L'un d'entre eux intitulé «[Note d'orientation de 2011 concernant les instruments relevant de l'ingénierie financière](#) conformément à l'article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil» recommande aux États membres de réutiliser les remboursements pour financer le même type d'action, dans la même région et pendant une durée indéterminée, jusqu'à épuisement des fonds. Cependant, les orientations sont arrivées tard dans la période de programmation, ce qui signifie que la plupart des instruments financiers avaient déjà été mis en place. Comme les orientations ne sont pas contraignantes pour les États membres, elles n'ont pas été suivies partout.

Période de programmation 2014-2020

- 46** Le considérant 34 du [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020](#) explique que les instruments financiers gagnent en importance en raison de l'effet démultiplicateur qu'ils exercent grâce aux Fonds de la politique de cohésion, de leur capacité à combiner différentes formes de ressources publiques et privées, et parce que les formes de financement renouvelable rendent un tel soutien plus durable sur le long terme.
- 47** L'article 44, paragraphe 1, régit la réutilisation des remboursements ***au cours de la période d'admissibilité*** et prévoit que les ressources reversées aux instruments financiers et imputables aux Fonds ESI doivent être utilisées pour: a) financer d'autres investissements par l'intermédiaire du même instrument financier ou d'autres, b) compenser les pertes résultant de taux d'intérêt négatifs qui peuvent s'appliquer aux soldes déposés et c) couvrir les coûts et frais de gestion des instruments financiers.
- 48** L'article 45 concerne l'utilisation des ressources reversées ***après la fin de la période d'admissibilité*** et exige des États membres qu'ils adoptent les mesures nécessaires pour garantir que les ressources imputables au soutien accordé au titre des Fonds ESI aux instruments financiers, remboursées au cours d'une période d'au moins huit ans après la fin de la période d'admissibilité, soient réutilisées conformément aux objectifs des programmes concernés. Cette réutilisation peut se faire soit dans le cadre du même instrument financier ou d'autres, soit au moyen d'autres formes de soutien, telles que des subventions.
- 49** À cet égard, la Commission n'a pas publié de notes d'orientation exhaustives, mais, au fil du temps, elle a clarifié certains aspects des remboursements dans le cadre de foires aux questions avec les autorités de gestion intéressées (voir [encadré 5](#)). Si les autorités de gestion ont trouvé cela utile dans l'ensemble, certaines estimaient que les orientations auraient été plus accessibles si elles avaient été concentrées à un même endroit.

Encadré 5

Clarifications apportées par la Commission sur la réutilisation des remboursements pendant la période d'admissibilité et après la fin de celle-ci

La Commission a éclairé les autorités de gestion sur divers aspects concernant la réutilisation des remboursements, précisant notamment que:

- 1) les ressources reversées au cours de la période d'admissibilité peuvent être réutilisées pour couvrir les coûts et frais de gestion dépassant les plafonds prévus dans les dispositions communes;
- 2) les remboursements d'une période de programmation peuvent être réutilisés en tant que cofinancement national d'instruments financiers lors la période de programmation suivante, mais pas pendant la période en cours;
- 3) les ressources imputables au soutien au titre des Fonds ESI reversées aux instruments financiers à partir du 1^{er} janvier 2032 ne doivent pas satisfaire à l'obligation de réutilisation et peuvent servir à d'autres fins.

Source: Réponses de la Commission aux questions des autorités de gestion sur les remboursements au cours de la période 2014-2020.

50 Nous avons également constaté que la Commission avait adressé à l'Allemagne une lettre d'orientation autorisant la réutilisation des remboursements imputables aux Fonds ESI pour couvrir le coût du cofinancement national au cours de la même période (intérêts payés par une banque nationale de développement pour les emprunts contractés sur le marché financier). Or la Commission a strictement interdit cette pratique dans ses propres orientations pour la période 2007-2013 ainsi que dans ses nouvelles orientations pour 2014-2020 (voir point 2 de l'[encadré 5](#)).

Période de programmation 2021-2027

- 51** L'article 62, paragraphe 1, du [règlement portant dispositions communes pour 2021-2027](#) porte sur l'obligation de réutilisation au cours de la période d'admissibilité. Bien que sa formulation soit très similaire à celle des dispositions relatives à la période 2014-2020, il introduit le principe de bonne gestion financière. Il précise que les remboursements peuvent être réutilisés pour couvrir les coûts et frais de gestion, mais uniquement pour les investissements supplémentaires. Hormis cette clarification, les dispositions n'ont pas changé de manière substantielle par rapport à celles émises pour 2014-2020. Néanmoins, la Commission considère que les règles sont suffisamment claires et qu'elle n'a pas besoin de publier d'autres orientations.

La Commission n'a pas surveillé efficacement la réutilisation des remboursements des instruments financiers

- 52** Le financement de la politique de cohésion, y compris les instruments financiers, est fourni dans le cadre d'une gestion partagée, c'est-à-dire un système dans lequel la Commission et les États membres partagent la responsabilité de la gestion et de la mise en œuvre des fonds de l'UE dans le respect des règles et des principes de bonne gestion financière. La Commission reste toutefois responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE et est tenue de surveiller les travaux des différentes autorités, agences et entités compétentes des États membres⁴. Cette mission de surveillance implique de suivre, de vérifier et d'auditer l'utilisation des fonds de l'UE. Nous avons évalué la manière dont la Commission assume ces devoirs à l'égard des instruments financiers.
- 53** Nous avons relevé que les autorités de gestion étaient tenues de faire rapport à la Commission sur la réutilisation des remboursements effectués au cours des périodes 2007-2013 et 2014-2020, bien qu'à des degrés divers. Toutefois, la Commission n'a pas vérifié ni suffisamment utilisé ces données relatives à la réutilisation des fonds par les États membres. Elle a réalisé 11 audits thématiques sur les instruments financiers, mais nous avons constaté qu'ils ne concernaient que 3 % du nombre total de ces instruments et que la documentation relative à l'obligation de réutilisation était limitée.

⁴ Article 317 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#).

- 54** Si, pour la période 2007-2013, les autorités des États membres n'étaient pas tenues d'établir de rapports sur la réutilisation des remboursements ***pendant la période d'admissibilité***, les autorités de gestion ont été soumises, au cours de la période suivante (2014-2020), à de nombreuses exigences dans ce domaine. Pour ce qui est de la période 2021-2027, la Commission a réduit les exigences en matière d'établissement de rapports et supprimé l'obligation, pour les autorités des États membres, de fournir des données sur leur réutilisation des remboursements pendant la période.
- 55** En ce qui concerne la réutilisation des ressources reversées ***après la fin de la période d'admissibilité***, la Commission vérifie, à la clôture des programmes, les dispositions prises par les États membres pour l'utilisation ultérieure des fonds hérités du passé. Or elle n'effectue ni suivi, ni vérification, ni audit de l'utilisation effective de ces fonds et ignore donc si, dans la pratique, les États membres et les régions les utilisent réellement pour continuer à soutenir les objectifs de la politique de cohésion, comme l'exigent les dispositions communes.
- 56** Nous avons également constaté une incohérence dans les exigences juridiques pour les périodes de programmation 2014-2020 et 2021-2027. En effet, les États membres sont tenus de réutiliser les remboursements générés pendant huit ans après la période de programmation. Or, dans le même temps, les documents relatifs aux instruments financiers en question ne doivent être conservés que pendant trois ans après la clôture (pour la période 2014-2020) et cinq ans après le dernier paiement à l'instrument financier concerné (pour la période 2021-2027). Cela réduit les moyens dont dispose la Commission pour suivre et contrôler la réutilisation des fonds hérités du passé.

Période de programmation 2007-2013

- 57** Au cours de la période 2007-2013, la Commission ne disposait d'aucune information sur l'ampleur des remboursements et leur réutilisation. Sur la base des informations obligatoirement fournies par les États membres dans le cadre des dossiers constitués aux fins de la clôture, la Commission a estimé que 8,5 milliards d'euros avaient été restitués par les bénéficiaires finaux (soit près de la moitié des fonds alloués aux instruments financiers au cours de cette période de programmation). Ce montant inclut les fonds hérités du passé déclarés par les États membres ainsi que les estimations de la Commission relatives aux futurs remboursements jusqu'à la liquidation des instruments. Ce chiffre n'est cependant pas fiable, puisque la Commission n'a jamais vérifié ou audité l'utilisation ou la réutilisation de ces fonds hérités du passé.

Période de programmation 2014-2020

- 58** Dans le cas de la période 2014-2020, les autorités de gestion se sont vu imposer des exigences plus poussées en matière d'établissement de rapports sur la réutilisation des remboursements pendant la période de programmation⁵. La Commission a complété le règlement par des orientations spécifiques⁶. Nous avons constaté que la Commission avait procédé à des contrôles de plausibilité des données fournies par les États membres dans leurs rapports annuels de mise en œuvre, mais qu'elle n'avait ni vérifié ni audité la fiabilité de ces données. Notre audit a confirmé que celles-ci n'étaient pas toujours fiables. À titre d'exemple, les autorités de gestion ont parfois déclaré à tort une réutilisation nulle. En outre, la Commission n'a demandé des données que sur le premier cycle d'investissement. Il en a résulté une image incomplète et limitée de l'effet de renouvellement.
- 59** La Commission a produit des résumés annuels concernant les instruments financiers sur la base des données qui lui avaient été communiquées⁷. Aucun rapport annuel de mise en œuvre n'a toutefois été établi pour 2023⁸ (la dernière année d'admissibilité). Par conséquent, aucune donnée relative à la réutilisation des fonds ne sera disponible pour la période allant de 2023 à 2026, année de la clôture. Il s'agit là d'une occasion manquée de vérifier, d'auditer et aussi d'évaluer la réutilisation effective des remboursements, étant donné que cette période sera marquée par une accumulation rapide de ceux-ci et, donc, par un potentiel important de réutilisation.

⁵ L'article 46 du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#) et l'annexe I du [règlement d'exécution \(UE\) n° 821/2014](#) définissent le modèle de rapport concernant les informations à fournir sur les instruments financiers, dont celles relatives aux remboursements effectués par les bénéficiaires finaux (ligne 36) et à la réutilisation des fonds (ligne 37).

⁶ [2021 update of the annotated template for reporting on financial instruments](#).

⁷ Article 46, paragraphe 4, du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#).

⁸ Article 50 du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#).

Période de programmation 2021-2027

- 60** En ce qui concerne la période de programmation 2021-2027, les exigences en matière d'établissement de rapports sur l'utilisation des instruments financiers ont été réduites et sont devenues bien moins détaillées. La Commission a justifié cette décision par la nécessité de simplifier le processus et d'améliorer la qualité des données encore fournies. Conformément aux dispositions communes⁹, les informations relatives à la réutilisation des remboursements effectués par les bénéficiaires finaux ne sont plus exigées. La Commission ne peut donc s'appuyer sur rien pour suivre, vérifier et auditer la réutilisation des remboursements pendant la période de programmation. Sans contrôle de sa part, les États membres sont encore moins enclins à préférer cette réutilisation à l'absorption des fonds disponibles dans le cadre des programmes opérationnels.

Les États membres tiennent compte dans une certaine mesure de l'obligation de réutilisation, mais en général, les accords de financement n'incitent pas vraiment à réinvestir

- 61** Nous avons évalué la mesure dans laquelle les autorités des États membres tiennent compte de l'obligation de réutilisation lorsqu'ils établissent des instruments financiers et s'ils prennent des mesures pour encourager les gestionnaires de fonds à réutiliser les remboursements. Nous avons examiné les accords de financement des instruments financiers sélectionnés.
- 62** Lors de la création d'un instrument financier, l'autorité de gestion et le gestionnaire de fonds signent un accord de financement qui définit les conditions de mise en œuvre. Le cadre juridique impose que cet accord inclue des dispositions concernant la réutilisation des remboursements pendant la période d'admissibilité et après la fin de celle-ci¹⁰.

⁹ Article 42 du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

¹⁰ Annexe IV du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#) et annexe X du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

63 Nous avons constaté que, si tous les accords de financement traitent dans une certaine mesure la question de la réutilisation ***pendant la période d'admissibilité***, il existe de grandes différences en ce qui concerne l'engagement à réinvestir les fonds récupérés et dans le niveau de détail à cet égard. Alors que certains se contentent de citer les dispositions communes, d'autres prévoient des exigences plus spécifiques (voir [tableau 3](#)). Toutefois, alors qu'il est courant d'utiliser les remboursements pour couvrir les coûts et frais de gestion, nous n'avons relevé d'obligation de réinvestissement automatique des remboursements que dans six cas en lien avec le fonds à participation FARE LAZIO (comprenant quatre fonds spécifiques) et le fonds Thüringen Dynamik pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020.

Tableau 3 | Dispositions des accords de financement relatives à la réutilisation pendant la période d'admissibilité dans le cadre des instruments financiers des périodes 2014-2020 et 2021-2027

Pays	Nom de l'instrument financier	Période	Utilisation pendant la période
Allemagne	KMU-Darlehensfonds Berlin	2014 - 2020	1) pour la rémunération préférentielle du gestionnaire de fonds 2) pour le remboursement des coûts et frais de gestion du gestionnaire de fonds 3) pour la couverture des éventuels taux d'intérêt négatifs 4) pour le financement de la partie résiduelle d'autres investissements
		2021 - 2027	1) pour la rémunération préférentielle du gestionnaire de fonds 2) pour le remboursement des coûts et frais de gestion de l'IBB 3) pour la couverture des éventuels taux d'intérêt négatifs 4) pour le financement d'autres investissements des bénéficiaires finaux
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund	2014 - 2020	pour couvrir la demande d'intérêts du fonds spécial ERP-SV et rembourser les financements fournis par ce dernier en tant que part du cofinancement national
		2021 - 2027	principalement pour payer les intérêts de l'instrument de cofinancement national (ERP-SV) et couvrir les coûts et frais de gestion
	Thüringen Dynamik	2014 - 2020	pour financer de nouveaux investissements au niveau des bénéficiaires finaux au cours de la période de financement à partir de 2021
Grèce	TEPIX II	2014 - 2020	soit pour financer des investissements supplémentaires par l'intermédiaire du même ou d'un autre instrument financier, soit pour couvrir les coûts de gestion de TEPIX II
	TEPIX III	2021 - 2027	pour financer de nouveaux investissements au moyen du même ou d'un autre instrument financier et pour couvrir les coûts et frais de gestion
	EQUIFUND	2014 - 2020	principalement pour couvrir les coûts et les frais de gestion et pour financer des investissements au moyen du même ou d'un autre instrument financier
	COVID-19 (fonds de garantie)	2014 - 2020	pour solder les coûts et frais de gestion restant dus et payer les intérêts dans le cas de taux négatifs
Hongrie	Fonds à participation GINOP Priority 8 (22 fonds spécifiques)	2014 - 2020	pour financer de nouveaux investissements et couvrir les coûts et frais de gestion
	Prêt EFOP	2014 - 2020	
	Prêt GINOP Plusz	2021 - 2027	
Italie	FARE Lazio – Fonds à participation (4 fonds spécifiques)	2014 - 2020	pour financer de nouveaux investissements au moyen du recyclage automatique des remboursements jusqu'au 31 octobre 2023
	POR Puglia Microcredito	2014 - 2020	pour financer de nouveaux investissements au moyen du même instrument financier conformément aux dispositions de l'article 44 du règlement (UE) n° 1303/2013
	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale	2021 - 2027	pour financer de nouveaux investissements et couvrir les coûts et frais de gestion ainsi que les éventuelles pertes, conformément aux dispositions de l'article 62 du règlement (UE) 2021/1060
Slovaquie	IROP PA 4 – SFRB	2014 - 2020	pour financer de nouveaux investissements au moyen du même instrument financier
	OP II PA 11 – Fonds à participation (24 fonds spécifiques)	2014 - 2020	Conformément aux dispositions de l'article 44 du règlement (UE) n° 1303/2013

Remarque: les informations contenues dans ce tableau se rapportent aux fonds à participation. Les 17 fonds mentionnés dans le tableau comprennent ensemble 68 fonds spécifiques.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par les autorités de gestion.

- 64** Il existe aussi des différences considérables dans les dispositions des accords de financement relatives à l'utilisation des fonds hérités du passé ***après la fin de la période d'admissibilité (annexe II)***. La moitié des instruments financiers de notre échantillon imposaient un transfert des remboursements sur les comptes des pouvoirs publics (c'est-à-dire de l'autorité de gestion) jusqu'à ce qu'une décision de réutilisation précise soit prise, conformément aux dispositions communes. En ce qui concerne l'autre moitié, les remboursements devaient rester aux mains du gestionnaire de fonds afin d'être utilisés aux mêmes fins dans le cadre du même instrument financier ou de son successeur (***encadré 6***).

Encadré 6

Instruments financiers continuant à investir après la fin de la période d'admissibilité

Lorsque les accords de financement prévoient que les remboursements doivent rester aux mains du gestionnaire de fonds afin d'être réinvestis, c'est le signe d'un plus grand engagement de la part des autorités de gestion en faveur d'une utilisation des fonds hérités du passé pour servir le même objectif.

Nous avons relevé plusieurs exemples de ce type dans notre échantillon:

- les accords de financement du fonds de prêts KMU-Darlehensfonds Berlin prévoyaient, pour les trois périodes, que les fonds hérités du passé restent aux mains du gestionnaire de fonds pour continuer à soutenir les PME;
- les accords de financement des instruments de prêts Thüringen Dynamik 2007-2013 et 2021-2027 prévoyaient que les fonds hérités du passé servent à financer les successeurs de ces fonds créés par le même gestionnaire dans le but de soutenir les PME;
- en Slovaquie, depuis la période 2014-2020, le cadre juridique national et tous les accords de financement imposent que les fonds hérités du passé soient réinjectés dans le même instrument aux fins du même objectif pendant au moins huit ans après la fin de la période d'admissibilité, voire au-delà, selon l'évaluation du marché ou la décision des pouvoirs publics.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 22 octobre 2025.

Par la Cour des comptes



Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – À propos de l’audit

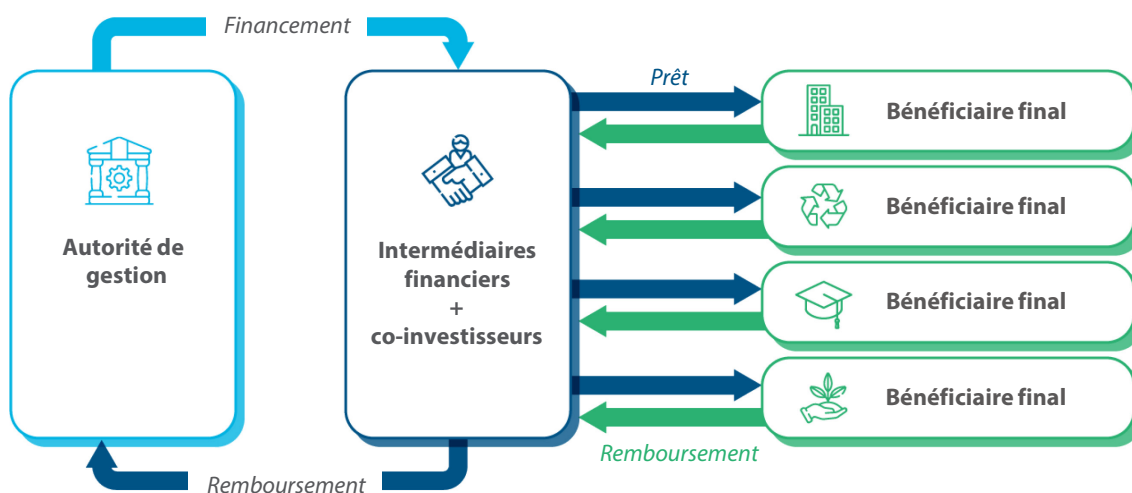
Les instruments financiers dans le cadre de la politique de cohésion

- 01** En général, la politique de cohésion est mise en œuvre au moyen de subventions, apportant ainsi une aide financière ponctuelle à des bénéficiaires privés ou publics pour l’exécution de projets soutenant les objectifs de la politique régionale. Les **instruments financiers** sont une forme de soutien par laquelle des fonds de l’UE sont versés à des bénéficiaires finaux par l’intermédiaire de produits financiers. Ils offrent une alternative aux traditionnels programmes de subventions et sont les plus appropriés lorsque les investissements sont susceptibles de générer des rendements financiers ou des économies qui peuvent être utilisés pour rembourser l’aide fournie.
- 02** Les instruments financiers ont été officiellement introduits dans la politique de cohésion de l’UE au cours de la période de programmation 2007-2013, même si certaines versions précoces et des initiatives pilotes existaient auparavant. La Commission les a davantage mis en avant et encouragés en tant que moyen de soutenir l’effet des financements de l’UE accordés aux États membres par une réutilisation des fonds lors des deux périodes suivantes (2014-2020 et 2021-2027). Ils peuvent prendre la forme de différents produits financiers: prêts, garanties ou investissements en fonds propres/quasi-fonds propres (participations/quasi-participations).

- 03** Les **prêts** accordés au titre des instruments financiers de la politique de cohésion sont conçus pour pallier les défaillances du marché en proposant des financements que des méthodes traditionnelles ne permettraient pas d'obtenir ou du moins pas suffisamment pour répondre aux besoins du groupe de bénéficiaires finaux visé. Les instruments de prêts du FEDER impliquent souvent un modèle de partage des risques, dans lequel le risque de défaut de remboursement du prêt est partagé entre les ressources du programme FEDER et un intermédiaire financier mettant en œuvre l'instrument concerné. Cela permet d'octroyer des prêts à des bénéficiaires finaux présentant un risque de défaut élevé et donc un profil peu compatible avec l'obtention d'un financement sur le marché. C'est aussi simplement un moyen de proposer aux emprunteurs de meilleures conditions que celles du marché, comme des taux d'intérêt plus bas, des délais de remboursement plus longs et des exigences réduites en matière de garanties. Les prêts peuvent également être combinés à des subventions afin de fournir un soutien supplémentaire aux bénéficiaires finaux. Il peut s'agir de bonifications d'intérêts, de subventions pour une assistance technique, de subventions en capital et de réductions d'intérêt. Cela contribue à rendre le financement plus abordable et à combler le déficit de viabilité des projets.
- 04** Le financement en **fonds propres** (participation) peut jouer un rôle crucial dans l'aide aux entreprises, notamment pour celles à forte croissance et les jeunes pousses innovantes, et s'avère particulièrement bénéfique pour les entreprises qui cherchent à développer des produits novateurs, à établir de nouveaux marchés ou à s'étendre sur de nouveaux territoires. Il fournit les fonds nécessaires à la recherche et au développement, à la commercialisation et à l'expansion. Les investisseurs en fonds propres deviennent des propriétaires partiels de l'entreprise, dont ils partagent les bénéfices et les pertes. L'objectif consistant à aligner les intérêts des investisseurs sur ceux de l'entreprise est de favoriser une approche collaborative qui doit conduire à la croissance et au succès. Le financement en fonds propres offre des solutions flexibles qui peuvent être adaptées aux besoins uniques des entreprises. Il comprend différents cycles de financement, un choix entre capital-risque et capital-investissement, et plusieurs stratégies de sortie. Le financement en **quasi-fonds propres** (quasi-participation) se situe entre les fonds propres et les emprunts. Il présente un risque plus élevé que la dette de premier rang, mais moins élevé que les actions ordinaires et assimilées.

- 05** Les instruments financiers de **garantie** sont conçus pour protéger les banques contre les pertes en cas de défaut de paiement sur un prêt, augmentant ainsi leur capacité de prêt et leur appétit pour des projets plus risqués. Les banques qui reçoivent des garanties sont souvent tenues d'offrir de meilleures conditions de financement aux bénéficiaires finaux. Il peut s'agir de taux d'intérêt moins élevés ou d'exigences moindres en matière de garanties, ce qui rend les prêts plus accessibles et abordables. Les garanties sont susceptibles de créer un effet de levier, ce qui permet de couvrir, avec relativement peu de fonds de garantie, un portefeuille de prêts beaucoup plus important. À titre d'exemple, la garantie sur un portefeuille de prêts présentant un taux de garantie de 80 % et un taux du plafond de garantie de 25 % peut couvrir un portefeuille de prêts cinq fois supérieur au montant garanti du portefeuille.
- 06** Dans la politique de cohésion, les produits financiers soutenus au moyen d'instruments financiers sont fournis aux bénéficiaires finaux par des intermédiaires financiers (*figure 1*). Ces derniers sont généralement des banques publiques ou privées ou d'autres acteurs de la finance, plutôt que les organismes de l'administration publique chargés de mettre en œuvre les financements traditionnels de la politique de cohésion. Dans le cas des instruments relevant du FEDER et du Fonds social européen (FSE), si la sélection du gestionnaire de fonds fait l'objet d'un appel d'offres ouvert, celui-ci doit respecter les règles européennes et nationales en matière de marchés publics. Dans les situations où ces règles ne s'appliquent pas (c'est-à-dire lorsque le contrat de gestion du fonds n'est pas un marché de service public), l'autorité de gestion peut nommer le gestionnaire de fonds, pour autant que les règles applicables en matière d'aides d'État soient respectées. Le groupe de la BEI, qui comprend le Fonds européen d'investissement (FEI) et la Banque européenne d'investissement (BEI), bénéficie d'un statut spécial, puisqu'il peut être désigné comme gestionnaire de fonds sans passer par une procédure de marchés publics.

Figure 1 | Fourniture d'instruments financiers dans le cadre de la politique de cohésion – exemples de prêts



Remarque: le cycle d'investissement recommence dès que les remboursements parviennent aux intermédiaires financiers.

Source: Cour des comptes européenne.

Avantages des instruments financiers

- 07** Les instruments financiers sont réputés améliorer l'efficacité des financements publics en raison de leur **caractère potentiellement renouvelable**, c'est-à-dire la possibilité qu'ils offrent de réutiliser les fonds reversés par les bénéficiaires finaux (par exemple les remboursements de prêts). Lorsque ce renouvellement se concrétise, il contribue à une **utilisation durable à long terme** des fonds de l'UE. De même, l'obligation, pour les bénéficiaires, de rembourser l'aide reçue est considérée comme une incitation à gérer leurs finances de manière saine, par exemple en planifiant et en investissant mieux et en s'imposant une plus grande discipline financière (voir [encadré 1](#)).

Encadré 1

Fonds spécial du programme de relèvement européen: un exemple d'utilisation durable des finances publiques

Bien que non financé par l'UE, le fonds spécial du programme de relèvement européen (PRE), créé peu après la Seconde Guerre mondiale par le Secrétaire d'État américain George C. Marshall, est assurément l'un des meilleurs exemples de l'utilisation durable d'un fonds d'investissement public. En Allemagne, la mise en œuvre du programme (plan Marshall) a débuté en 1948, avec l'établissement d'une institution de droit public: la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW). Entre 1948 et 1952, l'Allemagne de l'Ouest a bénéficié d'une assistance économique d'environ 1,39 milliard de dollars au titre du PRE.

Lorsque le plan Marshall a pris fin en 1953, le pays a accepté, dans le cadre de l'accord de Londres sur la dette allemande, de rembourser la majeure partie des fonds reçus. Le gouvernement fédéral a décidé de régler la dette à partir du budget fédéral, tout en conservant la taille du fonds PRE géré par la KfW et en fixant dans la loi le maintien de la finalité du fonds sous sa forme existante afin de permettre un soutien économique continu.

Depuis sa création, la KfW a déboursé plus de 2,4 billions d'euros pour l'assistance économique, sur la base des actifs initiaux imputables au fonds Marshall. Aujourd'hui, le fonds PRE sert à financer des programmes de soutien structurel, à promouvoir les PME et à soutenir des programmes de protection environnementale par des subventions, des prêts et des aides en fonds propres. Il fournit également des bourses et une aide financière pour promouvoir les relations transatlantiques. Depuis 1990, le fonds PRE joue un rôle particulièrement important dans la reconstruction des *Länder* d'Allemagne de l'Est.

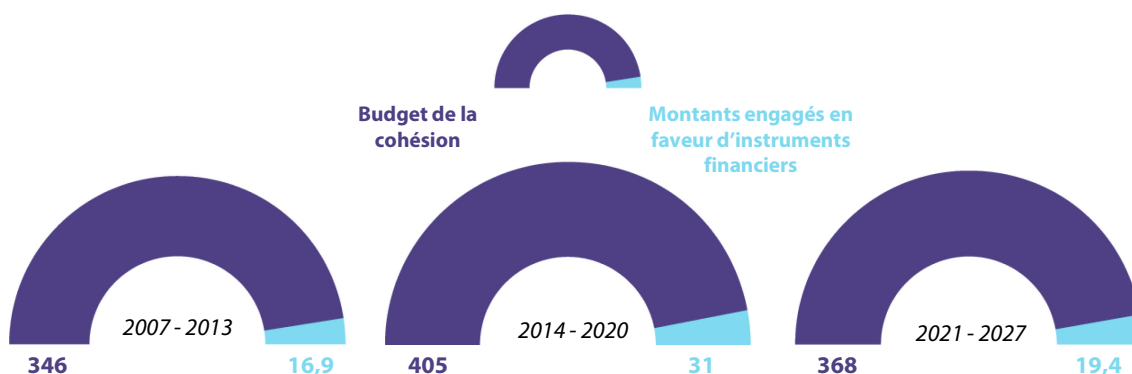
Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [site internet de la KfW](#).

- 08** De plus, les instruments financiers sont également susceptibles de produire un **effet de levier**, en attirant davantage de financements privés ou publics. Les investissements privés pourraient s'accompagner d'une certaine expertise du secteur privé. Les entreprises et les autorités locales soutenues par des instruments financiers peuvent potentiellement bénéficier d'une assistance active lors de l'élaboration de leurs projets, étant donné que les organisations désignées pour gérer les instruments en question ont tout intérêt à ce que leurs investissements portent leurs fruits.

L'importance des instruments financiers dans la politique de cohésion

- 09** Dans le cadre de la politique de cohésion, les instruments financiers sont principalement mis en œuvre au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds de cohésion (FC) et, dans une moindre mesure, du Fonds social européen (FSE) et de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ).
- 10** Leur utilisation s'est considérablement accrue à compter de la période 2007-2013, même si certaines formes d'assistance renouvelable étaient déjà disponibles à partir de la période 1994-1999, notamment pour les petites et moyennes entreprises (PME). Le recours aux instruments financiers s'est encore renforcé au cours de la période 2014-2020, mais les fonds qui y ont été consacrés jusqu'à présent pour la période 2021-2027 indiquent un recul (*figure 2*).

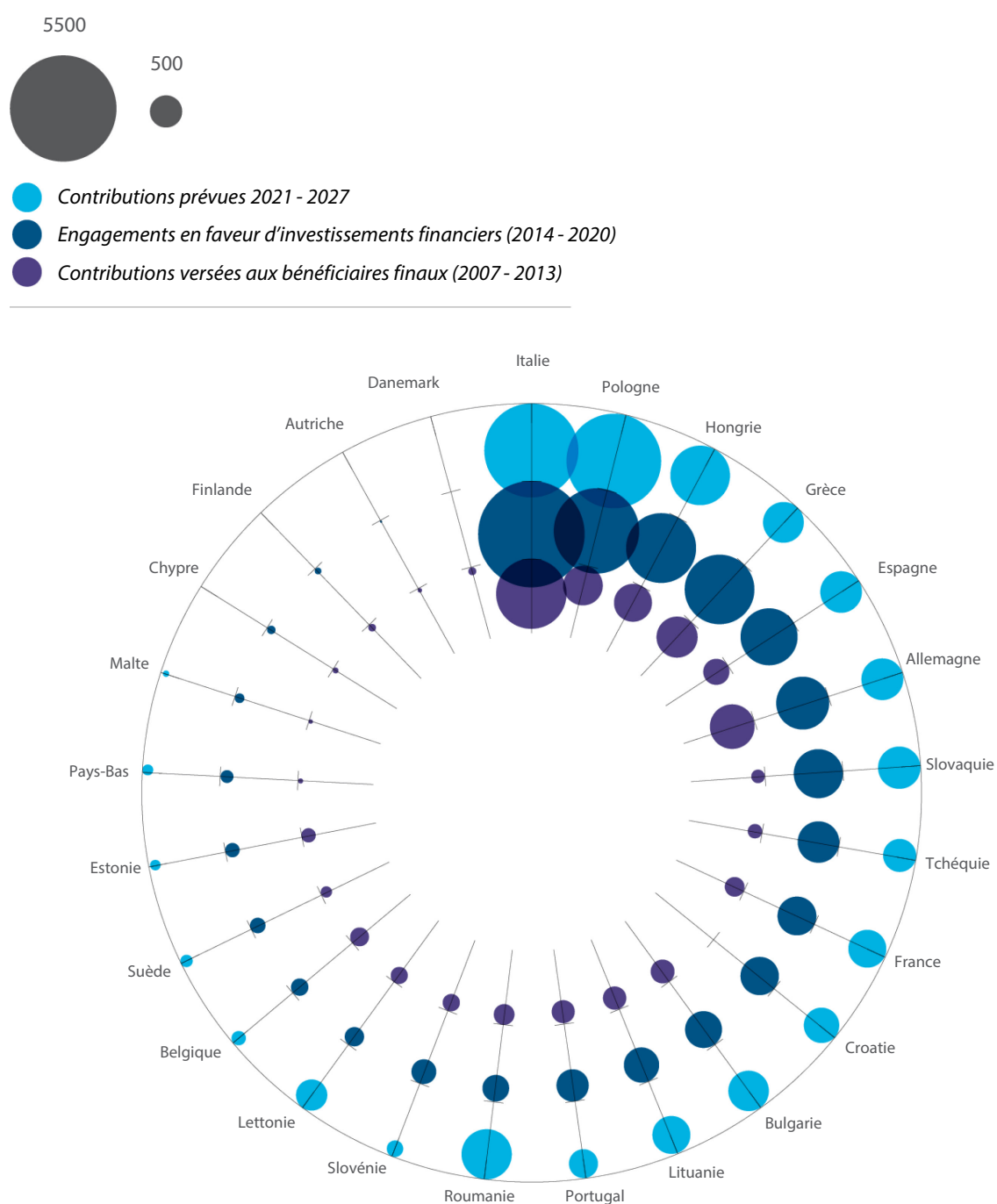
Figure 2 | Part des instruments financiers dans la politique de cohésion (2007-2027)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des [données ouvertes sur la cohésion](#).

- 11** Le budget total de la politique de cohésion est passé de 346 milliards d'euros pour la période 2007-2013 à 368 milliards d'euros pour celle de 2021-2027. En raison de la crise de la COVID-19, ce budget a été largement revu à la hausse au cours de la période 2014-2020 pour atteindre 405 milliards d'euros. Le total des engagements en faveur des instruments financiers est passé de 16,9 milliards d'euros (2007-2013) à 31,0 milliards d'euros (2014-2020) et est actuellement de 19,4 milliards d'euros (2021-2027) (*figure 2*). Abstraction faite des effets liés à la COVID-19, environ 5 % du budget de la cohésion ont été utilisés par l'intermédiaire d'instruments financiers au cours des trois périodes. À l'exception de l'Irlande et du Luxembourg, tous les États membres ont eu recours à des instruments financiers (*figure 3*).

Figure 3 | Fonds structurels engagés en faveur d'instruments financiers, par État membre et par période (en millions d'euros)



Remarque: l'Irlande et le Luxembourg n'ont eu recours à aucun instrument financier au titre de la politique de cohésion au cours des trois périodes.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des [données ouvertes sur la cohésion](#).

- 12** Pendant la période 2007-2013, les instruments financiers ont principalement servi à soutenir les PME (89 %), le développement urbain (7 %) et le secteur de l'énergie/des énergies renouvelables (4 %). Depuis 2014, le cadre juridique autorise une utilisation accrue des fonds aux fins d'objectifs thématiques, les principales dotations étant consacrées à la compétitivité des PME (près des deux tiers), à la transition vers une économie à faible intensité de carbone (8 %) et à la recherche et à l'innovation (8 %).

Cadre juridique

- 13** L'utilisation des instruments financiers relevant de la politique de cohésion est régie par les dispositions communes relatives aux Fonds en gestion partagée, lesquelles fixent les règles en matière de mise en œuvre, de gestion, de contrôle et d'établissement de rapports pour les périodes concernées. Les règlements spécifiques des Fonds comprennent des dispositions complémentaires détaillées sur les priorités, les mesures et le cofinancement.
- 14** La Commission fournit également des orientations générales au moyen d'actes délégués, d'actes d'exécution et d'autres documents, et conseille les États membres qui en font la demande. En collaboration avec la BEI, la Commission a mis en place la plateforme électronique FI Compass, qui propose des informations générales, des outils pratiques et des possibilités d'apprentissage pour les instruments financiers en gestion partagée de l'UE. Sur demande, la Commission délivre des conseils spécifiques sur la mise en œuvre des instruments financiers.
- 15** En ce qui concerne la réutilisation des remboursements, les principales références sont l'article 78, paragraphe 7, du [règlement \(CE\) n° 1083/2006](#) (2007-2013), les articles 44 et 45 du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#) (2014-2020), ainsi que l'article 62 du [règlement \(UE\) 2021/1060](#) (2021-2027). L'*annexe III* résume les principales dispositions applicables pour les différentes périodes. D'une manière générale, les dispositions communes prévoient l'obligation de réutiliser les remboursements effectués par les bénéficiaires finaux, bien que les exigences concernant la forme de réutilisation soient différentes selon la période considérée et soient devenues plus spécifiques depuis la période de programmation 2014-2020.

Étendue et approche de l'audit

- 16** Notre audit visait à évaluer l'effet de renouvellement des instruments financiers de la politique de cohésion, ainsi que la mesure dans laquelle il s'est concrétisé, tant pendant qu'après les périodes d'admissibilité. À cet égard, nous avons examiné si:
- le potentiel des instruments financiers de la politique de cohésion pour une utilisation plus durable des fonds était exploité de manière efficace;
 - le cadre établi pour les instruments financiers de la politique de cohésion a encouragé la réutilisation des fonds.
- 17** Afin de pouvoir répondre à nos questions d'audit, nous avons évalué dans quelle mesure l'obligation de réutilisation avait été respectée et s'était traduite dans la pratique pour un échantillon de 90 instruments financiers (28 fonds spécifiques et 5 fonds à participation comprenant 62 fonds spécifiques) dans cinq États membres (Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie et Slovaquie) soutenus au titre de la politique de cohésion par le FEDER, le FC, le FSE et l'IEJ. Notre échantillon se composait de 22 instruments de la période 2007-2013, 61 de la période 2014-2020 et 7 de la période 2021-2027 ([annexe IV](#)). Nos critères de sélection ont pris en considération le total, en termes absolus et relatifs, des fonds de la politique de cohésion que les États membres ont alloués à des instruments financiers. Étant donné que les exigences juridiques sont en partie différentes entre les trois périodes et que la mise en œuvre de la politique de cohésion de la période 2021-2027 en est encore à un stade précoce, notre audit a porté sur la réutilisation effective des remboursements au cours de la période 2014-2020, sur la réutilisation des fonds hérités après la fin des périodes 2007-2013 et 2014-2020, ainsi que sur les dispositions correspondantes en place pour la période 2021-2027. Notre audit s'est arrêté à la date du 30 septembre 2024.

18 Nos travaux d'audit ont consisté en:

- un examen du cadre juridique et des orientations de la Commission fournies aux États membres sur la réutilisation au cours des différentes périodes de programmation, avec aussi une évaluation de la mesure dans laquelle ils ont incité à réutiliser les remboursements;
- une analyse des données provenant du système utilisé par la Commission pour le suivi des instruments financiers;
- des entretiens avec des membres du personnel de la Commission, de la BEI et du FEI;
- pour les instruments financiers sélectionnés:
 - un examen des documents de programmation, des rapports de mise en œuvre, des évaluations *ex ante* et des accords de financement;
 - des entretiens avec les responsables des autorités de gestion et des gestionnaires de fonds pour recueillir des informations sur la réutilisation des remboursements au niveau des divers instruments financiers.

Annexe II – Dispositions des accords de financement relatives à la réutilisation des fonds après la période d'admissibilité (fonds hérités du passé), pour les instruments financiers des trois périodes

Pays	Nom de l'instrument financier	Période	Utilisation après la période
Allemagne	KMU-Darlehensfonds Berlin	2007 - 2013	jusqu'à la liquidation (en 2025) dans le même instrument et par la suite à des fins similaires (soutien aux PME)
		2014 - 2020	jusqu'à la liquidation (en 2031) dans le même instrument et par la suite à des fins similaires (soutien aux PME), selon la décision du gouvernement régional
		2021 - 2027	jusqu'à la liquidation (en 2037) dans le même instrument et par la suite aux fins du futur développement économique régional
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund (MMFI)	2007 - 2013	pour soutenir un nouveau fonds national ou l'ERP-SV et aider les PME (par un financement «micromezzanine»)
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund (MMFII)	2014 - 2020	pour soutenir un nouveau fonds national ou l'ERP-SV et aider les PME (par un financement «micromezzanine»)
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund (MMFIII)	2021 - 2027	conformément aux dispositions de l'article 60, paragraphe 2, et de l'article 62, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/1060, dans d'autres instruments financiers ou d'autres formes de soutien pour promouvoir des objectifs similaires
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	2007 - 2013	pour financer des projets de développement urbain dans le Brandebourg
	KMU-Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	2007 - 2013	à des fins similaires (soutien aux PME) sur la base de décisions au cas par cas du gouvernement régional
	Thüringen Dynamik	2007 - 2013	à des fins similaires (soutien aux PME), y compris la contribution au budget du successeur du fonds (Thüringen Dynamik II)
		2014 - 2020	à des fins similaires dans un nouvel instrument financier ou d'autres formes d'aide (soutien aux PME)

Pays	Nom de l'instrument financier	Période	Utilisation après la période
Grèce	TEPIX I	2007 - 2013	1) pour financer des investissements supplémentaires par l'intermédiaire du fonds d'entrepreneuriat dans le cadre d'instruments financiers existants ou nouveaux (en particulier dans l'action «TEPIX – Business Restart»), avec l'approbation du comité d'investissement 2) pour couvrir les coûts et frais de gestion 3) pour financer d'autres actions de soutien à l'entrepreneuriat
	TEPIX II	2014 - 2020	à la suite d'une décision de l'État grec (selon la persistance du besoin de tels investissements ou d'autres formes de soutien)
	TEPIX III	2021 - 2027	à la suite d'une décision de l'État grec (selon la persistance du besoin de tels investissements ou d'autres formes de soutien)
	HELTEP (fonds de garantie)	2007 - 2013	à la suite d'une décision de l'État grec (selon la persistance du besoin de tels investissements ou d'autres formes de soutien)
	EQUIFUND	2014 - 2020	à la suite d'une décision de l'État grec (selon la persistance du besoin de tels investissements ou d'autres formes de soutien)
	COVID-19 (fonds de garantie)	2014 - 2020	pour financer d'autres investissements (au moyen d'une extension du fonds décidée par l'État grec) et couvrir les coûts et frais de gestion ainsi que les dépenses imprévues
Hongrie	OP GOP Loan	2007-2013	pas de données: accord de financement non fourni
	OP KMR Venture	2007-2013	
	Fonds de participation GINOP Priority 8 (22 fonds spécifiques)	2014-2020	l'autorité de gestion procède aux évaluations requises et décide de la réutilisation
	Prêt EFOP	2014-2020	l'autorité de gestion procède aux évaluations requises et décide de la réutilisation
	Prêt GINOP Plusz	2021-2027	

Pays	Nom de l'instrument financier	Période	Utilisation après la période
Italie	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007-2013	pour financer de nouveaux investissements du même fonds ou transférer des fonds à l'autorité de gestion
	FARE Lazio – Fonds à participation (3 fonds spécifiques)	2007-2013	pour financer de nouveaux investissements par décision du fonds de fonds et de l'autorité de gestion
	Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio – Fonds à participation (4 fonds spécifiques)	2014-2020	pour financer de nouveaux investissements par décision du fonds de fonds et l'autorité de gestion
	POR Puglia Microcredito	2014-2020	pour financer de nouveaux investissements au moyen du même instrument financier ou d'autres instruments (sur la base d'une évaluation du marché)
	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021-2027	pendant au moins huit ans après la fin de la période, le ministère établit – sur la base d'une évaluation des conditions du marché – les critères d'une possible réutilisation des fonds à des fins compatibles avec les objectifs établis dans le programme national de recherche, d'innovation et de compétitivité en faveur des transitions verte et numérique pour 2021-2027, soit au moyen du même instrument financier, soit par l'intermédiaire d'autres instruments ou modes d'intervention.
Slovaquie	ROP Jessica - SFRB	2007-2013	pour financer de nouveaux investissements au moyen du même instrument financier
	IROP PA 4 - SFRB	2014-2020	pour financer de nouveaux investissements au moyen du même instrument financier jusqu'au 31 décembre 2031
	OP SK PA 2P1 – SFRB	2021-2027	pour financer de nouveaux investissements au moyen du même instrument financier jusqu'au 31 décembre 2037
	OP CEG Jeremie – Fonds à participation (8 fonds spécifiques)	2007-2013	principalement en faveur des PME
	OP II PA 11 – Fonds à participation (24 fonds spécifiques)	2014-2020	conformément aux dispositions de l'article 45 du règlement (UE) n° 1303/2013

Remarque: les informations contenues dans ce tableau se rapportent aux fonds à participation. Les 31 fonds mentionnés dans le tableau comprennent ensemble 90 fonds spécifiques.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par les autorités de gestion.

Annexe III – Dispositions relatives à la réutilisation des fonds dans les règlements portant dispositions communes des périodes 2007-2013, 2014-2020 et 2021-2027

	2007-2013 – Règlement (CE) n° 1083/2006.	2014-2020 – Règlement (UE) n° 1303/2013	2021-2027 – Règlement (UE) 2021/1060
Réutilisation pendant la période	Sur la base de l'article 78, paragraphe 7 Les États membres (autorités de gestion) sont juridiquement tenus de réutiliser le remboursement de toute ressource reversée à l'instrument financier et imputable à la contribution des Fonds structurels pour: 1) financer d'autres investissements; 2) couvrir les coûts et frais de gestion de l'instrument financier; 3) les allouer aux autorités compétentes afin qu'elles l'utilisent au profit du même type d'action (pour lequel l'instrument financier a été créé) et de la même région.	Sur la base de l'article 44, paragraphe 1 Les ressources remboursées aux instruments financiers à partir des investissements, de la libération des ressources engagées ou de tout autre revenu généré par des investissements, qui sont imputables au soutien émanant des Fonds ESI, sont réutilisées aux fins suivantes: 1) de nouveaux investissements par l'intermédiaire du même ou d'autres instruments financiers, conformément aux objectifs spécifiques fixés selon une priorité; 2) le cas échéant, la rémunération préférentielle des investisseurs privés ou des investisseurs publics agissant dans le cadre du principe de l'économie de marché; 3) le cas échéant, le remboursement des coûts de gestion et le paiement des frais de gestion de l'instrument financier.	Sur la base de l'article 62, paragraphe 1 Les ressources remboursées, imputables au soutien émanant des Fonds, sont réutilisées: 1) dans le cadre du même ou 2) d'autres instruments financiers pour de nouveaux investissements au niveau des bénéficiaires finaux; 3) pour compenser les pertes dans le montant nominal de la contribution des Fonds à l'instrument financier résultant d'intérêts négatifs, si ces pertes se produisent malgré une gestion active de la trésorerie; 4) pour couvrir tous les coûts et frais de gestion liés à ces investissements supplémentaires, compte tenu du principe de bonne gestion financière.

	2007-2013 – Règlement (CE) n° 1083/2006.	2014-2020 – Règlement (UE) n° 1303/2013	2021-2027 – Règlement (UE) 2021/1060
Réutilisation après la fin de la période (fonds hérités du passé)	La note d'orientation de la Commission (COCOF 10-0014-05) précise que la réutilisation des ressources restituées peut avoir lieu jusqu'à la fin de la période d'admissibilité et au-delà de celle-ci (31 décembre 2015) et n'est soumise à aucun délai, ce qui entraîne une durée théorique indéterminée .	Article 45: Les États membres adoptent les mesures nécessaires pour que les ressources reversées aux instruments financiers, y compris les remboursements de capital et plus-values et les autres rémunérations ou rendements générés durant une période d'au minimum huit ans après la fin de la période d'éligibilité, qui sont imputables au soutien accordé au titre des Fonds ESI aux instruments financiers conformément à l'article 37, soient réutilisées en conformité avec les objectifs du ou des programmes, 1) soit dans le cadre du même instrument financier, 2) soit, après le retrait de ces ressources de l'instrument financier, dans le cadre d'autres instruments financiers, et pour autant que, dans un cas comme dans l'autre, une évaluation des conditions de marché établisse la nécessité de maintenir cet investissement 3) ou d'autres formes de soutien.	Article 62, paragraphe 2: Les États membres adoptent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les ressources visées au paragraphe 1 et remboursées aux instruments financiers durant une période d'au minimum huit ans après la fin de la période d'éligibilité soient réutilisées conformément aux objectifs stratégiques du ou des programmes en vertu desquels elles avaient été mises en place 1) soit dans le cadre du même instrument financier, 2) soit dans d'autres instruments financiers 3) ou d'autres formes de soutien.

Annexe IV – Liste des instruments financiers audités

Nom du fonds		Périodes
Allemagne		
1-3.	KMU-Darlehensfonds Berlin	2007-2013, 2014-2020, 2021-2027
4-6.	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund	2007-2013, 2014-2020, 2021-2027
7.	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	2007-2013
8.	KMU-Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	2007-2013
9-11.	Thüringen Dynamik	2007-2013, 2014-2020, 2021-2027
Grèce		
12.	TEPIX I	2007-2013
13.	TEPIX II	2014-2020
14.	TEPIX III	2021-2027
15.	HELTEP (fonds de garantie)	2007-2013
16.	EQUIFUND	2014-2020
17.	COVID-19 (fonds de garantie)	2014-2020
Hongrie		
18.	OP GOP Loan	2007-2013
19.	OP KMR Venture	2007-2013
<u>Fonds à participation GINOP Priority 8</u>		
Fonds de prêts spécifiques		
20.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása Hitelprogram (GINOP-8.1.1-16)	2014-2020
21.	Újgenerációs Hozzáférési Hálózat (NGA) és közzethálózatok fejlesztése hitel (GINOP-8.2.1-3.4.1-15)	2014-2020
22.	Digitális Jólét Pénzügyi Program hitel	2014-2020

Nom du fonds		Périodes
23.	Mikro-, kis- és középvállalkozások versenyképességének növelése célú hitelprogram (GINOP-8.3.1-16)	2014-2020
24.	Mikro- és Kisvállalkozások technológiai korszerűsítése célú hitel	2014-2020
25.	Mikro-, kis- és középvállalkozások technológiai korszerűsítése célú Hitelprogram – forgóeszköz hitel	2014-2020
26.	Lakóépületek energiahatékonyságának és megújuló energia felhasználásának növelését célzó hitel	2014-2020
27.	KKV energia hitel (GINOP-8.4.1/B-16)	2014-2020
28.	Foglalkoztatás ösztönzése célú Hitelprogram (GINOP-8.8.1-17)	2014-2020
Fonds de prêts spécifiques combinés à des subventions		
29.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-2.1.2-8.1.4-16)	2014-2020
30.	Az infokommunikációs ágazatban működő mikro-, kis- és középvállalkozások által előállított termékek és szolgáltatások piacosításának, nemzetközi piacokra való belépésének támogatása (GINOP-3.1.2-8.2.4-16)	2014-2020
31.	Vállalati komplex infokommunikációs és mobilfejlesztések, felhőalapú online üzleti szolgáltatások terjesztésének támogatása (GINOP-3.2.2-8.2.4-16)	2014-2020
32.	Felhőalapú (IaaS, PaaS, SaaS) vállalati szolgáltatások, IKT megoldások fejlesztésének és piaci bevezetésének támogatása (GINOP-3.2.4-8.2.4-16)	2014-2020
33.	Versenyképes vállalatok tevékenységének emelt szintű digitalizálása (GINOP-3.2.6-8.2.4-17)	2014-2020
34.	Mikro-, kis- és középvállalkozások kapacitásbővítő beruházásainak támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-1.2.3-8.3.4-16)	2014-2020
35.	Élelmiszeripari komplex beruházások támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-1.2.6-8.3.4-16)	2014-2020
36.	Megújuló energia használatával megvalósuló épületenergetikai fejlesztések támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-4.1.1-8.4.4-16)	2014-2020
Fonds spécifiques: capital-risque		
37.	Nemzeti Technológiai és Szellemi Tulajdon kockázati tőkeprogram	2014-2020
38.	Intelligens szakosodási kockázati tőkeprogram	2014-2020
39.	Specializált seed és pre-seed befektetési tőkealap induló IKT vállalkozások számára új ötletekhez, új piacra lépéshez – kockázati tőke	2014-2020
40.	Üzleti infokommunikációs, digitalizációs tőkealap	2014-2020

Nom du fonds		Périodes
41.	Digitális Jólét Pénzügyi Program tőkeprogram	2014-2020
42.	Instrument financier relatif à la priorité n° 5 du programme opérationnel Développement des ressources humaines: prêts destinés à renforcer la coopération sociale, l'innovation sociale et la coopération transnationale	2014-2020
43.	Fonds à participation GINOP Plusz	2021-2027
Italie		
44.	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007-2013
Fonds à participation (Fondo Ingegneria Finanziaria – IF)		
45.	Latium: Asse I (Working Capital) – Fondo di partecipazione IF – Fondo per il finanziamento del capitale circolante e degli investimenti produttivi delle PMI	2007-2013
46.	Latium: Asse I (Capitalisation) – Fondo di Ingegneria Finanziaria a favore delle PMI a valere sul POR FESR Lazio 2007-2013 – Fondo di Patrimonializzazione PMI	2007-2013
47.	Latium: Asse I (Start-up) – Fondo di partecipazione IF – Fondo per prestiti partecipativi alle Start-up	2007-2013
Fonds à participation Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio – FARE Lazio (Asse 3)		
48.	Latium: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.6.1)	2014-2020
49.	Latium: Emergenza COVID-19 – Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (Azione 3.6.1)	2014-2020
50.	Latium: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.3.1)	2014-2020
51.	Latium: Fondo di Riassicurazione (FdR azione 3.6.1)	2014-2020
52.	POR Puglia Microcredito	2014-2020
53.	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale	2021-2027
Slovaquie		
54.	ROP Jessica – SFRB	2007-2013
55.	IROP PA 4 – SFRB	2014-2020
56.	IROP PA 4 – SFRB	2014-2020
57.	OP SK PA 2P1 – SFRB	2021-2027
OP CEG Jeremie – Fonds à participation de SIH		
58.	FLPG_SLSP, Bratislava	2007-2013
59.	FLPG_SZRB, Bratislava	2007-2013
60.	FLPG_Tatra, Bratislava	2007-2013

Nom du fonds		Périodes
61.	FLPG_UniCredit, Bratislava	2007-2013
62.	PRSL_II_SZRB, Bratislava	2007-2013
63.	PRSL_II_TATRA, Bratislava	2007-2013
64.	PRSL_OTP + PRSL_II_OTP, Bratislava	2007-2013
65.	PRSL_SBERBANK + PRSL_II_SBERBANK, Bratislava	2007-2013
OP II PA 11 – Fonds à participation		
66.	OP II PA 11 – PRSL_SZRB	2014-2020
OP II PA 11 – Fonds de capital-risque		
67.	Priame investicie	2014-2020
68.	Seed/Start-up Capital Fund_CBGO	2014-2020
69.	Seed/Start-up Capital Fund_VVGI	2014-2020
70.	Seed/Start-up Capital Fund_ZGCFI	2014-2020
OP II PA 11 – Fonds de garantie		
71.	FLPG_SIHAZ1_BKS	2014-2020
72.	FLPG_SIHAZ1_CSOB	2014-2020
73.	FLPG_SIHAZ1_Oberbank	2014-2020
74.	FLPG_SIHAZ1_OTP	2014-2020
75.	FLPG_SIHAZ1_SLSP	2014-2020
76.	FLPG_SIHAZ1_TB	2014-2020
77.	FLPG_SIHAZ1_UCB	2014-2020
78.	FLPG_SIHAZ1_VUB	2014-2020
79.	FLPG_SIHAZ2A_BKS	2014-2020
80.	FLPG_SIHAZ2A_CSOB	2014-2020
81.	FLPG_SIHAZ2A_J&T	2014-2020
82.	FLPG_SIHAZ2A_Oberbank	2014-2020
83.	FLPG_SIHAZ2A_OTP	2014-2020
84.	FLPG_SIHAZ2A_PB	2014-2020
85.	FLPG_SIHAZ2A_SLSP	2014-2020
86.	FLPG_SIHAZ2A_SZRB	2014-2020
87.	FLPG_SIHAZ2A_TB	2014-2020

Nom du fonds		Périodes
88.	FLPG_SIHAZ2A_UCB	2014-2020
89.	FLPG_SIHAZ2A_VUB	2014-2020
90.	FLPG_UNICREDIT	2014-2020

Sigles et abréviations

BEI: Banque européenne d'investissement

COCOF: Comité de coordination des Fonds

COVID-19: maladie à coronavirus apparue en 2019

FEDER: Fonds européen de développement régional

FEI: Fonds européen d'investissement

Fonds ESI: Fonds structurels et d'investissement européens

FSE: Fonds social européen

PME: petites et moyennes entreprises

PRE: programme de relèvement européen (plan Marshall)

RPDC: règlement portant dispositions communes pour les Fonds de la politique de cohésion de l'UE

Glossaire

Bénéficiaire final: personne physique ou morale qui bénéficie, in fine, d'une activité financée par l'Union entreprise ou réalisée par un bénéficiaire d'une aide de l'UE.

Bénéficiaire: personne physique ou morale qui reçoit une subvention ou un prêt financés sur le budget de l'UE pour mettre en œuvre un projet ou un programme. Dans le cas des instruments financiers relevant de la politique de cohésion, il s'agit du gestionnaire de fonds.

Capital-investissement/capital-risque: fonds investis dans une entreprise en contrepartie d'un droit de propriété et d'une part des bénéfices.

Effet de levier: dans le cas des instruments financiers supportés par les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI): montant de financement au titre des Fonds ESI ajouté aux ressources publiques et privées supplémentaires, puis divisé par le montant nominal de la contribution des Fonds ESI.

Fonds hérités du passé: ressources laissées par un instrument financier à des fins de réutilisation, après la fin de sa période d'admissibilité.

Garantie: engagement, pris par une caution, de rembourser selon les conditions prévues tout montant restant dû au titre d'un prêt, en cas de défaillance de l'emprunteur.

Instrument financier: soutien financier provenant du budget de l'UE et prenant la forme de participations, de quasi-participations, de prêts ou de garanties, ou d'autres instruments de partage des risques.

Période d'admissibilité: période durant laquelle les dépenses supportées peuvent être (co)financées par l'UE. Dans le cas des Fonds structurels et d'investissement européens 2014-2020, par exemple, cette période débutait à la date à laquelle un programme était soumis à la Commission et au plus tôt le 1^{er} janvier 2014, et s'achevait le 31 décembre 2023.

Règlement portant dispositions communes: règlement établissant les règles qui s'appliquent à huit Fonds de l'UE, dont les quatre qui relèvent de la politique de cohésion. Le règlement actuel couvre la période 2021-2027.

Remboursements: montant remboursé à l'instrument financier par les bénéficiaires finaux.

Taux de garantie: part maximale de la valeur de chaque prêt (c'est-à-dire au cas par cas), couverte par la garantie. Ce taux détermine la mesure dans laquelle la caution indemniserait le prêteur en cas de défaillance.

Taux du plafond de garantie: pourcentage ou montant maximal du prêt, ou de l'ensemble du portefeuille, couvert par une garantie plafonnée. Ce taux fixe une limite supérieure à la responsabilité de la caution en cas de pertes.

Utilisation renouvelable: réutilisation des fonds récupérés auprès des bénéficiaires finaux (par exemple les prêts qu'ils remboursent) pour fournir un soutien similaire à davantage de bénéficiaires finaux.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-24>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-24>

L'équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité d'Alejandro Blanco Fernández, Membre de la Cour, assisté de: Călin-Ion Chira, chef de cabinet; Juan Antonio Vazquez Rivera, attaché de cabinet; Friedemann Zippel, manager principal; Ágota Krénusz, cheffe de mission; Petr Jirman, chef de mission adjoint; Chrysanthi Pournara, Federica Di Marcantonio et Manja Ernst, auditrices, ainsi que Zuzana Jiraskova, stagiaire.



De gauche à droite: Federica di Marcantonio, Juan Antonio Vazquez Rivera, Chrysanthi Pournara, Friedemann Zippel, Alejandro Blanco Fernández, Petr Jirman, Ágota Krénusz, Călin-Ion Chira et Manja Ernst.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2025

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Photo de couverture: © Vodkaz – [stock.adobe.com](#).

Les figures 1 et 3, ainsi que la figure 1 de l'annexe I ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle, tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-5968-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/2410981	QJ-01-25-056-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5969-3	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/7200526	QJ-01-25-056-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Instruments financiers de la politique de cohésion – Des fonds au caractère renouvelable partiellement exploité», [rapport spécial 24/2025](#), Office des publications de l'Union européenne, 2025.

L'un des avantages des instruments financiers par rapport aux subventions dans le domaine de la cohésion est que les remboursements peuvent servir à soutenir d'autres bénéficiaires finaux, ce qui permet une utilisation plus efficiente des financements publics. Nos travaux nous ont amenés à conclure que la réutilisation des fonds remboursés pendant les périodes d'admissibilité est limitée, ce qui s'explique en partie par des raisons acceptables, comme la nature à long terme des investissements. Après la période d'admissibilité, les remboursements sont généralement réaffectés à la politique de cohésion, mais avec certaines limites. Nous avons constaté que le cadre juridique régissant l'obligation de réutilisation n'était pas suffisamment clair et univoque et que la surveillance exercée par la Commission manquait d'efficacité, avec, pour corollaire, des pratiques différentes parmi les autorités de gestion des États membres. Nous recommandons à la Commission et aux États membres de maximiser l'utilisation des remboursements afin de garantir une meilleure gestion des finances de l'UE.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398 – 1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Réseaux sociaux: @EUauditors