

Rapport spécial

**Le soutien financier  
apporté par l'UE permet-il  
de répondre de façon  
appropriée aux besoins  
des microentrepreneurs?**



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

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

Tél. +352 4398-1

Courriel: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2599-3	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/65004	QJ-AB-15-008-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-2586-3	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/595681	QJ-AB-15-008-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2565-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/342553	QJ-AB-15-008-FR-E

© Union européenne, 2015  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Luxembourg*

**Rapport spécial****Le soutien financier  
apporté par l'UE permet-il  
de répondre de façon  
appropriée aux besoins  
des microentrepreneurs?**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,  
deuxième alinéa, du TFUE)

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces tâches d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter 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.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre II, présidée par M. Henri Grethen, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs aux politiques structurelles, aux transports et à l'énergie. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M<sup>me</sup> Iliana Ivanova, Membre de la Cour, assistée de: M. Tony Murphy, chef de cabinet; M. Mihail Stefanov, attaché de cabinet; M. Emmanuel Rauch, chef d'unité; M. Dennis Wernerus, chef d'équipe; M. Romuald Kayibanda, chef d'équipe; M. Piotr Senator, auditeur et M. Christian Wieser, auditeur.



De gauche à droite: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, D. Wernerus, P. Senator, M. Stefanov.

## Points

### **Abréviations**

### **Glossaire**

### I – VI **Synthèse**

### 1 – 16 **Introduction**

### 17 – 18 **Étendue et approche de l'audit**

### 19 – 63 **Observations**

### 19 – 37 **Programmation et conception de l'aide apportée par l'UE aux microentrepreneurs**

21 – 30 En ce qui concerne l'aide octroyée aux microentrepreneurs au titre du Fonds social européen, il n'existait pas d'évaluations des besoins spécifiques ni de systèmes appropriés de gestion des risques

31 – 33 Les modalités de mise en place de l'instrument européen de microfinancement Progress étaient généralement satisfaisantes

34 – 36 La plupart des instruments financiers relevant du Fonds social européen ne sont pas parvenus à attirer des financements privés

37 Les instruments financiers relevant de l'instrument européen de microfinancement Progress ont attiré des financements privés

### 38 – 54 **Systèmes de suivi et de rapports sur la performance**

41 – 44 Dans le cas des programmes opérationnels relevant du Fonds social européen, peu d'informations étaient disponibles sur le champ d'action et sur les taux de survie

45 – 47 Dans le cas des projets relevant de l'instrument européen de microfinancement Progress, les informations sur le champ d'action et sur les taux de survie étaient plus exhaustives

48 – 54 Les projets ont permis d'atteindre des microentrepreneurs, dont environ la moitié étaient d'anciens chômeurs

### 55 – 63 **Informations sur les coûts de mise en œuvre de l'aide apportée par l'UE aux microentrepreneurs**

56 – 58 Les informations sur les coûts administratifs liés à la mise en œuvre des programmes opérationnels relevant du Fonds social européen étaient incomplètes

59 – 63 Il existait des variations dans les coûts imputés pour les instruments financiers relevant du Fonds social européen

### 64 – 72 **Conclusions et recommandations**

### **Réponses de la Commission**

**BEI:** Banque européenne d'investissement, ou groupe de la Banque européenne d'investissement lorsque BEI et Fonds européen d'investissement sont pris en considération ensemble

**CGAP:** Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (*Consultative Group to Assist the Poor*)

**EaSI:** Programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (*EU Programme for Employment and Social innovation*)

**FEDER:** Fonds européen de développement régional

**FEI:** Fonds européen d'investissement

**FSE:** Fonds social européen

**IEMP:** Instrument européen de microfinancement Progress

**PME:** Petites et moyennes entreprises

**PO:** Programme opérationnel

**RNB:** Revenu national brut

**UE:** Union européenne

**Autorité de gestion:** Autorité publique nationale, régionale ou locale (ou tout autre organisme privé ou public) désignée par l'État membre pour gérer un programme opérationnel. Cette gestion comprend notamment la sélection des projets à financer, le suivi de leur mise en œuvre et les rapports adressés à la Commission sur les aspects financiers et sur les résultats obtenus.

**Champ d'action:** Le champ d'action indique la mesure dans laquelle les projets atteignent le groupe cible visé (par exemple les microentrepreneurs).

**Code européen de bonne conduite pour l'octroi de microcrédits:** Ensemble d'orientations et de recommandations publiées par la Commission en décembre 2011 pour établir des «bonnes pratiques» à l'intention des fournisseurs de microcrédits.

**Dissolution:** La dissolution est un processus qui englobe la vente de tous les actifs d'un fonds, la liquidation des créanciers, la distribution de tous les actifs restants aux mandants et enfin la dissolution du fonds proprement dite. La «dissolution» est, dans les grandes lignes, l'équivalent de la liquidation du fonds qui sert à mettre en œuvre un instrument financier.

**Effet de levier:** En ce qui concerne les instruments financiers financés par le budget de l'UE et par des fonds publics nationaux, le levier correspond au nombre d'euros de financement (public et privé) effectivement consacrés au soutien financier aux bénéficiaires finals pour chaque euro de financement public (provenant de l'UE et de fonds publics nationaux) dont l'instrument est doté.

**Effet de renouvellement:** Effet produit lorsque des fonds consacrés à un instrument financier sont réutilisés au moins une fois (pour l'octroi de prêts ou de garanties).

**Fonds européen de développement régional (FEDER):** Le Fonds européen de développement régional vise à renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union européenne en corrigeant les principaux déséquilibres entre les régions moyennant un soutien financier à la réalisation d'infrastructures et d'investissements productifs créateurs d'emploi, notamment à destination des entreprises.

**Fonds européen d'investissement (FEI):** Le Fonds européen d'investissement est un fournisseur spécialisé de produits de capital-risque à l'intention des petites et moyennes entreprises en Europe. Il fait partie du groupe de la Banque européenne d'investissement (BEI), et ses actionnaires sont la BEI, la Commission européenne et toute une gamme d'institutions financières et bancaires publiques et privées.

**Fonds social européen (FSE):** Le Fonds social européen vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en améliorant l'emploi et les possibilités d'emploi (essentiellement par des actions de formation), ainsi qu'en encourageant un niveau élevé d'emploi et une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi.

**Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP):** Le groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres est un centre consacré à la recherche et aux politiques. Il bénéficie du soutien d'environ 30 institutions d'aide au développement et fondations privées qui ont pour mission de promouvoir l'accès aux services financiers pour les populations pauvres du monde entier. Il est installé dans les locaux de la Banque mondiale.

**Instrument européen de microfinancement Progress (IEMP):** L'instrument européen de microfinancement Progress est mis en œuvre, au nom de la Commission, par le Fonds européen d'investissement, d'une part, pour octroyer des garanties de microcrédits, et d'autre part, pour accorder des prêts à des banques et à d'autres intermédiaires financiers.

Dans ce dernier cas, la BEI est un coinvestisseur dans l'IEMP.

**Instruments financiers:** Termes génériques désignant les contrats qui octroient à leur titulaire une créance à l'égard d'un débiteur. L'UE apporte son soutien à trois types d'instruments financiers: les instruments de capitaux propres, les instruments de prêt et les instruments de garantie. Les instruments de capitaux propres

et les instruments de prêt sont des contrats entre un investisseur et une entité détenue ou entre un prêteur et un emprunteur. Les garanties sont des contrats par lesquels un garant garantit les droits d'un investisseur ou d'un prêteur.

**Instruments financiers dont la dotation est trop élevée:** La dotation totale d'un instrument financier est considérée comme trop élevée lorsqu'elle dépasse considérablement le financement nécessaire pour couvrir les besoins réels de la population cible (à savoir les microentrepreneurs dans le cas du présent audit).

**Microcrédit:** La Commission définit le microcrédit comme des prêts d'un montant maximal de 25 000 euros accordés à des microentrepreneurs [voir document de travail des services de la Commission intitulé «Le microcrédit pour la petite entreprise européenne», SEC(2004) 1156].

**Microentrepreneur:** Dans le présent rapport, les microentrepreneurs comprennent aussi bien les personnes indépendantes que les microentreprises (cela signifie qu'ils sont enregistrés en tant que personne morale).

**Microentreprise:** En vertu de la recommandation 2003/361/CE de la Commission, une microentreprise est une entreprise qui occupe moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires annuel et/ou le total du bilan annuel n'excèdent pas 2 millions d'euros.

**Microfinancement:** Dans le présent rapport, le microfinancement désigne les prêts octroyés à des microentrepreneurs, ainsi que les garanties fournies à des banques et à d'autres intermédiaires financiers qui accordent ce type de prêts.

**Petites et moyennes entreprises (PME):** Les petites et moyennes entreprises sont des entreprises qui occupent moins de 250 personnes, d'une part, et dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 50 millions d'euros et/ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros, d'autre part. Dans la catégorie des PME, une petite entreprise est définie comme une entreprise dont l'effectif est inférieur à 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel et/ou le total du bilan annuel n'excèdent pas 10 millions d'euros.

**Politique/stratégie de sortie:** Par politique/stratégie de sortie, il faut entendre une politique/stratégie par laquelle un instrument financier liquide des participations conformément à un plan visant à obtenir un retour maximal.

**Portefeuille à risque:** Solde restant dû de tous les prêts en cours dont au moins un remboursement du principal est en situation d'impayé depuis un certain nombre de jours (généralement 30 jours).

**Programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI):** Le programme pour l'emploi et l'innovation sociale est un instrument financier mis en place au niveau de l'UE afin de promouvoir un taux élevé d'emplois durables et de qualité, de garantir une protection sociale adéquate et correcte, de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté et d'améliorer les conditions de travail.

L'EaSI est géré directement par la Commission européenne. Il réunit l'IEMP et deux autres programmes de l'UE gérés séparément entre 2007 et 2013.

**Programme opérationnel (PO):** Un programme opérationnel présente les priorités et les objectifs spécifiques d'un État membre, ainsi que la façon dont les fonds (dans le cadre d'un cofinancement par l'UE et par des sources publiques et privées nationales) seront utilisés pendant une période donnée (généralement de sept ans) pour financer des projets. Ces derniers doivent contribuer à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs définis au niveau des axes prioritaires du PO. Dans le domaine de la cohésion, il existe des PO relevant de chaque fonds (à savoir le FEDER et le FSE). Un PO est établi par l'État membre et doit être approuvé par la Commission avant qu'un paiement en provenance du budget de l'UE ne puisse être effectué. Les PO ne peuvent être modifiés qu'avec l'accord des deux parties pendant la période couverte.

**Taux de survie:** Le taux de survie est un indicateur du succès du soutien financier apporté aux microentrepreneurs. Il est calculé en divisant le nombre d'entités soutenues toujours en activité à la fin d'une période donnée (la «période rétrospective») par le nombre total d'entités soutenues.



## I

Les microentrepreneurs connaissent des difficultés pour accéder au marché du crédit traditionnel, ce qui nuit à la création de nouvelles microentreprises et d'activités indépendantes. L'aide de l'UE vise à combler dans une certaine mesure le déficit de financement existant, en octroyant des subventions aux microentrepreneurs (au titre du Fonds social européen) ou en facilitant l'accès des fournisseurs de microcrédit aux prêts grâce à des instruments financiers, à savoir des prêts et des garanties.

## II

L'UE achemine cette aide essentiellement par deux canaux différents: le Fonds social européen (FSE) et l'instrument européen de microfinancement Progress (IEMP). Le FSE comprend des mesures mises en œuvre principalement au moyen de subventions, mais également grâce à des instruments financiers (prêts ou garanties) inclus dans des programmes opérationnels établis par les États membres et approuvés par la Commission. Pour sa part, l'IEMP est mis en œuvre au nom de la Commission par le Fonds européen d'investissement.

## III

La Cour a évalué si la programmation et la conception du soutien apporté par l'UE ont permis de répondre aux besoins réels des microentrepreneurs et si des systèmes solides de rapports sur la performance étaient en place. En outre, elle a examiné si des informations suffisantes sont disponibles sur les coûts de mise en œuvre des différents mécanismes de financement mis en place par l'UE pour aider les microentrepreneurs.

## IV

La Cour estime, en conclusion, que des faiblesses affectent la programmation et la conception de l'aide financière apportée par le FSE aux microentrepreneurs et qu'il manque des informations suffisantes et fiables en matière de suivi sur la performance. De plus, la Commission et les États membres ne disposent pas de suffisamment d'informations sur les coûts administratifs pour chaque État membre et pour les différents mécanismes de financement (à savoir les subventions ou les instruments financiers tels que les prêts ou les garanties).

## V

Dans l'ensemble, la Cour estime que ces problèmes sont susceptibles de nuire à l'efficacité de l'aide financière apportée par l'UE pour répondre aux besoins des microentrepreneurs.

## VI

Pour remédier aux problèmes recensés dans le présent rapport, la Cour formule les recommandations ci-après.

- a) Pour la période de programmation 2014-2020, les États membres devraient procéder systématiquement à une évaluation des besoins lorsqu'ils conçoivent des instruments de financement et lorsqu'ils établissent des programmes opérationnels qui comportent une aide financière de l'UE aux microentrepreneurs. Cela permettrait également d'accorder un niveau de financement approprié aux différents mécanismes, à savoir aux subventions ou aux instruments financiers (prêts ou garanties). La Commission devrait fournir des orientations à cet égard.
- b) La Commission devrait subordonner l'utilisation par les États membres des instruments financiers relevant du FSE non seulement au respect des exigences réglementaires, mais aussi à l'existence d'un système solide de gestion des risques, afin d'éviter que la dotation des fonds ne soit trop élevée.
- c) Pour élargir le champ d'action, la Commission et les États membres devraient concevoir des mesures destinées à acheminer l'aide financière apportée par le FSE aux microentrepreneurs et définir des critères d'éligibilité qui visent à atteindre les personnes sans emploi et vulnérables qui se trouvent dans une situation défavorable en ce qui concerne l'accès au marché du crédit traditionnel.
- d) Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission devrait effectuer une analyse comparative des coûts de mise en œuvre des subventions et des instruments financiers relevant du FSE, ainsi que de ceux des instruments financiers relevant du programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI), afin de déterminer le niveau réel de ces coûts. Cette évaluation devrait permettre de recenser des «bonnes pratiques» qui indiqueront comment procéder, moyennant un coût raisonnable, au décaissement de petits montants sous forme de subventions, de prêts et de garanties.

## 01

Les microentrepreneurs éprouvent souvent des difficultés pour accéder au marché du crédit traditionnel. En effet, la demande totale de microfinancement dans les États membres de l'UE, qui représentait plus de 12 milliards d'euros en 2012 d'après les estimations<sup>1</sup>, dépasse l'offre de prêts fournie par les banques et les autres établissements financiers. L'aide financière de l'UE aux microentrepreneurs vise à pallier dans une certaine mesure le déficit de financement auquel ils sont confrontés.

## 02

En offrant la possibilité de lancer ou de développer de nouvelles activités, l'aide financière aux microentrepreneurs vise également à lutter contre l'exclusion et à augmenter le nombre d'emplois, notamment pour les personnes qui étaient auparavant au chômage. L'UE contribue ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, à savoir atteindre une croissance intelligente, durable et inclusive moyennant l'augmentation du taux d'activité, de la productivité et de la cohésion sociale.

## 03

La Commission définit le microfinancement comme une aide financière d'un montant maximal de 25 000 euros qui, dans le cadre de l'IEMP, peut être apportée à des microentrepreneurs. Son accessibilité et sa disponibilité accrues sont assurées au moyen d'instruments financiers qui prennent la forme de prêts et de garanties. Dans le cadre du présent audit, les subventions octroyées pour lancer ou développer une nouvelle entreprise qui ne dépassent pas ce seuil de 25 000 euros sont également considérées comme un soutien financier en faveur des microentrepreneurs.

## Soutien apporté par l'UE aux microentrepreneurs par le truchement du Fonds social européen et de l'instrument européen de microfinancement Progress

## 04

L'UE a fourni aux microentrepreneurs un soutien financier, essentiellement au moyen du Fonds social européen (FSE) pendant la période de programmation 2007-2013, ainsi que grâce à l'instrument européen de microfinancement Progress (IEMP) entre 2010 et 2013.

## 05

L'UE offre des microfinancements aux microentreprises au moyen d'autres instruments, comme les instruments financiers en faveur des PME dans le cadre des PO relevant du FEDER (dotés de 3 136 millions d'euros lors de la période de programmation 2007-2013<sup>2</sup>) et le mécanisme de garantie pour les PME dans le cadre du programme pour l'innovation et la compétitivité (PIC) géré par le FEI au nom de la Commission (doté de 550 millions d'euros<sup>3</sup> au cours de la période de programmation 2007-2013). Le présent audit ne couvre pas ces autres instruments, soit parce qu'ils ne font pas partie du budget de l'UE (c'est le cas des prêts de la BEI), soit parce qu'ils ne ciblent pas spécifiquement les microentrepreneurs.

## 06

L'**encadré 1** présente des exemples de projets examinés par la Cour.

- 1 Commission européenne, Évaluation de la phase pilote du dispositif d'assistance technique Jasmine, ICF GHK pour le compte de la DG Politique régionale et urbaine, 14 novembre 2013, p. 20-22.
- 2 *Source*: Synthèse des données relatives aux progrès accomplis en termes de financement et de mise en œuvre des instruments relevant de l'ingénierie financière et communiquées par les autorités de gestion conformément à l'article 67, paragraphe 2, point j), du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25), période de programmation 2007-2013, septembre 2014, Commission européenne, situation au 31 décembre 2013, p. 26.
- 3 *Source*: Chiffres concernant la contribution financière pour la période 2007-2013, FEI, novembre 2011 ([http://www.eif.org/news\\_centre/publications/corporate\\_brochure/fei\\_brochure\\_new/files/assets/seo/page14.html](http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html)).

### Quels types de microentrepreneurs ont bénéficié de l'aide de l'UE?

Dans une petite ville de la voïvodie d'Opole (Pologne), un microentrepreneur a reçu une **subvention** de 40 000 zlotys (environ 9 500 euros) dans le cadre d'un projet relevant du FSE, qui devait l'aider à établir une aire de jeux d'intérieur pour enfants et un magasin de vêtements.

Dans le Land de Bavière (Allemagne), un microentrepreneur a bénéficié d'un microcrédit de 7 000 euros pour financer une nouvelle installation sono, afin d'attirer davantage de clients dans son bar situé sur la rive d'un lac. Le **prêt** avait été octroyé par un intermédiaire financier soutenu par le FSE.

En Crète (Grèce), un microentrepreneur a utilisé une facilité de financement du fonds de roulement de 5 000 euros pour agrandir son kiosque en ville. Ce microcrédit a été octroyé par une banque locale et était **garanti** par l'IEMP.

## Fonds social européen

### 07

Le FSE vise à favoriser l'emploi des travailleurs (y compris l'emploi indépendant), ainsi qu'à accroître leur mobilité géographique et professionnelle, et à faciliter leur adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production<sup>4</sup>. Pendant la période de programmation 2007-2013, la Commission a recommandé que le FSE soutienne des mesures destinées à améliorer l'inclusion financière et sociale des personnes moins favorisées et à garantir l'accès à l'emploi<sup>5</sup>.

### 08

L'aide aux microentrepreneurs financée par le FSE comprend des mesures mises en œuvre au moyen de subventions et d'instruments financiers. Elle s'inscrit dans des PO établis par les États membres et approuvés par la Commission.

### 09

Pendant la période de programmation 2007-2013, les États membres ont établi 117 PO relevant du FSE, dont 96 finançaient des mesures classées sous le code «Soutien au travail indépendant et à la création d'entreprises»<sup>6</sup>, pour un total d'environ 2,4 milliards d'euros, essentiellement au moyen de subventions. Toutefois, aucune information sur la part de ces subventions allouée aux microentrepreneurs n'est disponible. Par ailleurs, les instruments financiers relevant du FSE qui apportent une aide aux microentrepreneurs étaient dotés de 680 millions d'euros fin 2013<sup>7</sup>.

- 4 Article 162 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- 5 Recommandation 2008/867/CE de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail (JO L 307 du 18.11.2008, p. 11); document SEC(2010) 1564 final du 16 décembre 2010 intitulé «Liste des initiatives clés».
- 6 Cette estimation est fondée sur une analyse des dépenses, classées en fonction des 86 codes définis par la Commission pour les rapports établis par les États membres en vertu de l'annexe II du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional (JO L 371 du 27.12.2006, p. 1), notamment les dépenses figurant sous le code 68 «Soutien au travail indépendant et à la création d'entreprises».
- 7 Ces 680 millions d'euros d'aide fournis au moyen de microcrédits sont en partie, mais pas exclusivement, inclus dans les 2,4 milliards de dépenses effectuées au titre du FSE pour soutenir les activités indépendantes.

## Instrument européen de microfinancement Progress

### 10

L'IEMP vise à rendre les microfinance-ments plus accessibles pour les individus tels que les chômeurs et les autres personnes vulnérables qui se trouvent dans une situation défavorable en ce qui concerne l'accès au marché du crédit traditionnel<sup>8</sup>, ainsi que pour les microentreprises. Il est mis en œuvre au nom de la Commission par le FEI, qui agit en qualité de gestionnaire des fonds pour les instruments financés et en qualité d'entité responsable pour les garanties.

### 11

La décision du Parlement européen et du Conseil instituant l'IEMP était fondée sur une évaluation ex ante effectuée par la Commission. Dans ce document, cette dernière estimait, en conclusion, qu'il fallait créer un instrument de microfinancement relevant du budget de l'UE, qui s'ajouterait aux outils de l'Union déjà existants<sup>9</sup>.

### 12

Au cours de la période 2010-2013, l'IEMP était doté de 203 millions d'euros (dont 103 millions d'euros provenaient du budget de l'UE et 100 millions d'euros de la BEI): 25 millions d'euros (12 % du total) étaient destinés aux garanties et 178 millions d'euros (88 %) au financement de prêts. Les instruments financiers relevant de l'IEMP ne servent pas à apporter un soutien financier direct aux microentrepreneurs, mais plutôt à acheminer l'aide vers des intermédiaires au moyen de prêts et/ou de garanties.

### 13

Le FEI sélectionne des banques ou d'autres intermédiaires financiers qui souhaiteraient apporter un soutien aux microentrepreneurs à des conditions aussi proches que possible de celles du marché. Ces intermédiaires accordent des prêts à des bénéficiaires finals éligibles, à des conditions préférentielles par rapport à celles en vigueur sur le marché pour des emprunteurs présentant des risques de crédit similaires.

### 14

Au 30 juin 2014, 55 banques ou autres intermédiaires financiers dans 20 États membres avaient été sélectionné(s)<sup>10</sup>, et plus de 23 000 microcrédits représentant 208 millions d'euros avaient été versés à des microentrepreneurs<sup>11</sup>.

### 15

Pour la période de programmation 2014-2020, l'un des trois volets du programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI)<sup>12</sup> remplacera progressivement l'IEMP.

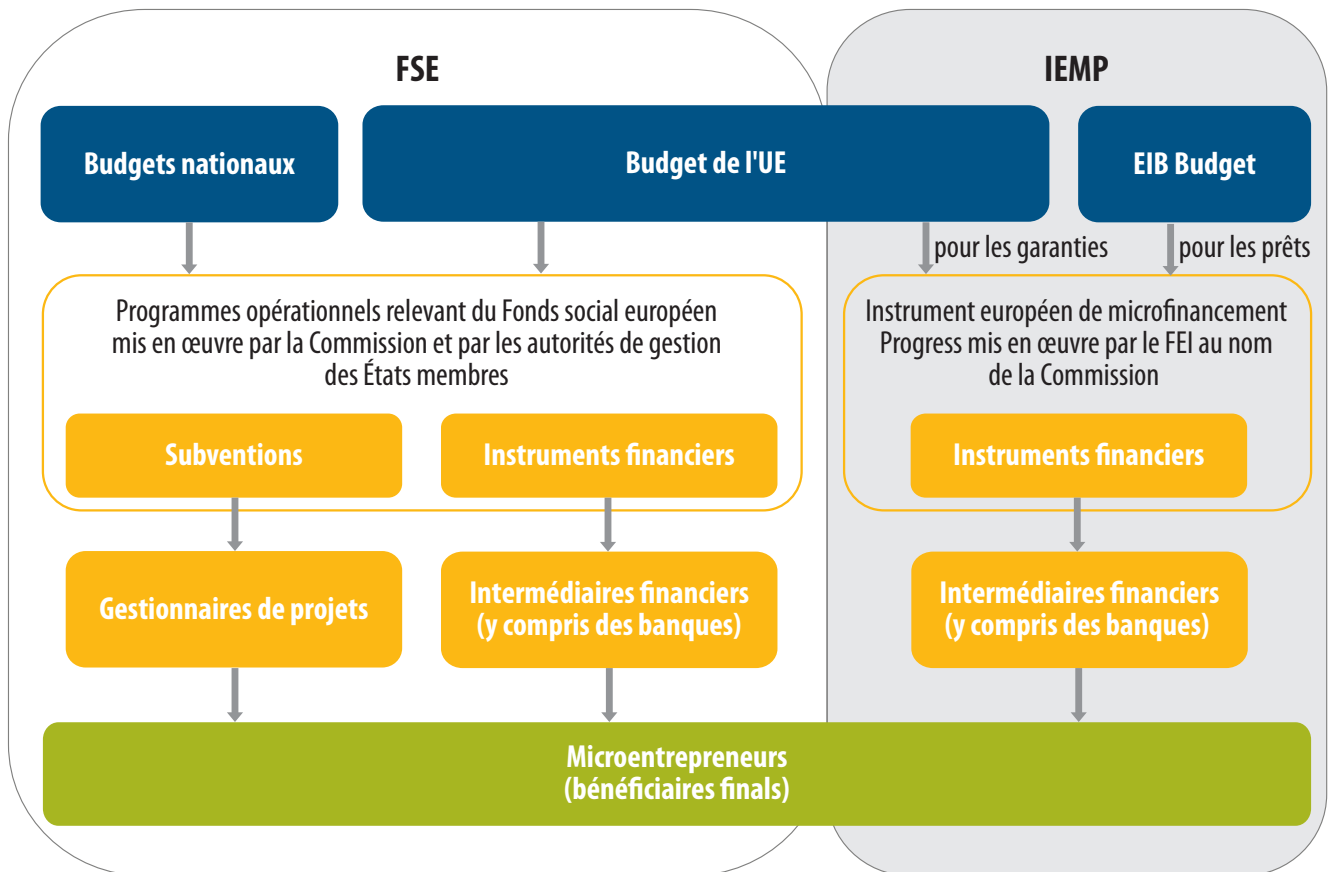
### 16

La **figure 1** montre comment l'UE soutient les microentrepreneurs au moyen de subventions et d'instruments financiers relevant du FSE, ainsi que grâce à l'IEMP.

- 8 Décision n° 283/2010/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2010 instituant un instrument européen de microfinancement Progress en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale (JO L 87 du 7.4.2010, p. 1).
- 9 SEC(2009) 907 du 2 juillet 2009.
- 10 Belgique, Bulgarie, Danemark, Irlande, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Lituanie, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie, Suède et Royaume-Uni.
- 11 COM(2014) 639 final du 20 octobre 2014 intitulé «Mise en œuvre de l'instrument européen de microfinancement Progress – 2013».
- 12 Règlement (UE) n° 1296/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et modifiant la décision n° 283/2010/UE instituant un instrument européen de microfinancement Progress en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale (JO L 347 du 20.12.2013, p. 238).

Figure 1

Soutien apporté par l'UE aux microentrepreneurs au moyen de subventions et d'instruments financiers relevant du FSE, ainsi que grâce à l'IEMP (vue schématique)



Source: Cour des comptes européenne.

# Étendue et approche de l'audit

## 17

Lors de cet audit, la Cour a évalué si le soutien financier apporté par le FSE et par l'IEMP avait permis de satisfaire les besoins des microentrepreneurs. Elle a notamment examiné si:

- la programmation et la conception de l'aide apportée par l'UE permettaient de répondre aux besoins réels des microentrepreneurs;
- des systèmes solides de rapports sur la performance étaient en place;
- des informations suffisantes étaient disponibles sur les coûts de mise en œuvre des différents mécanismes de financement mis en place par l'UE pour aider les microentrepreneurs.

## 18

Les résultats de l'audit sont fondés sur les éléments suivants:

- l'examen de documents aux niveaux de la Commission et des États membres (dans le cas du FSE) ainsi qu'auprès du FEI (dans le cas de l'IEMP);
- l'examen d'un échantillon de 27 projets<sup>13</sup> qui apportent une aide à des microentrepreneurs: 14 subventions et six instruments financiers (trois fonds de prêt et trois fonds de garantie) dans le cadre de six PO relevant du FSE, ainsi que sept instruments financiers relevant de l'IEMP (deux instruments accordant des prêts et cinq instruments fournissant des garanties). Ces projets, qui représentent environ 1,6 milliard d'euros d'engagements (dont 1,2 milliard d'euros déboursés), ont été mis en œuvre dans cinq États membres<sup>14</sup> (Allemagne, Grèce, Italie, Pologne et Roumanie) et étaient partiellement ou entièrement achevés fin 2013 (voir **tableau 1**);

- des entretiens avec des experts dans ce domaine;
- l'analyse de dossiers des clients (bénéficiaires de subventions et emprunteurs) au niveau des banques et des autres intermédiaires financiers;
- une enquête réalisée auprès de 18 autres autorités de gestion dans 14 États membres<sup>15</sup> responsables de 22 PO relevant du FSE qui comportent des dépenses en faveur des activités indépendantes et des jeunes entreprises. Le taux de réponse à cette enquête était de 89 %<sup>16</sup>, et les autorités de gestion ont ainsi transmis des informations en retour sur leur expérience relative aux mesures de soutien financier en faveur des microentrepreneurs. La Cour a analysé les réponses de 11 autorités de gestion dans 10 États membres, qui ont déclaré avoir inclus des mesures en faveur des microentrepreneurs dans leur PO.

- 13 Ces projets ont été examinés au niveau de l'autorité de gestion ou de l'organisme intermédiaire (dans le cas des subventions) ou de l'intermédiaire financier (dans le cas des instruments financiers).
- 14 Allemagne (cinq projets), Grèce (six projets), Italie (quatre projets), Pologne (huit projets) et Roumanie (quatre projets).
- 15 Belgique, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Espagne, France, Lettonie, Lituanie, Malte, Portugal, Slovaquie, Sloveenie, Finlande et Royaume-Uni.
- 16 La Cour a reçu des réponses de 16 autorités de gestion de 14 États membres, concernant 19 PO.

Tableau 1

## Fonds publics utilisés (fin 2013) pour soutenir l'accès des microentrepreneurs au financement pour les projets examinés par la Cour, en millions d'euros

État membre	FSE			IEMP		Total
	Subventions	Garanties	Prêts	Garanties	Prêts	
Allemagne	665,8		100,0			765,8
Grèce	368,9			0,8		369,7
Italie	9,1	13,9	9,5			32,5
Pologne	21,0		11,6	7,9		40,5
Roumanie	1,7			6,2	18,9	26,8
<b>Total</b>	<b>1 066,5</b>	<b>13,9</b>	<b>121,1</b>	<b>14,9</b>	<b>18,9</b>	<b>1 235,3</b>

Source: Analyse de la Cour des comptes européenne, décembre 2013.



## Programmation et conception de l'aide apportée par l'UE aux microentrepreneurs

### 19

La conception d'instruments de financement destinés à la réalisation de certains objectifs politiques est une tâche difficile. Dans ce contexte, d'importants facteurs consistent à assurer que la nature et le type d'aide (subventions ou instruments financiers), ainsi que les montants disponibles, sont appropriés pour répondre aux besoins réels des bénéficiaires potentiels.

### 20

C'est pourquoi la Cour a examiné :

- s'agissant du FSE, si des évaluations des besoins avaient été effectuées pour déterminer le niveau global et le type des mesures d'aide proposées aux microentrepreneurs; s'agissant des instruments financiers, si des stratégies d'investissement et des procédures de gestion des risques appropriées étaient en place pour éviter que le volume des fonds soit trop ou pas assez élevé et si une politique de sortie et/ou des dispositions en matière de dissolution avaient été définies;
- si un système solide de gestion des risques avait été mis en place pour les instruments financiers financés au titre de l'IEMP et, notamment, si l'évaluation obligatoire du portefeuille à risque avait été réalisée;
- moyennant le calcul du ratio de levier obtenu, si les instruments financiers qui bénéficient du concours du FSE ou de l'IEMP étaient parvenus à attirer d'autres financements privés.

**En ce qui concerne l'aide octroyée aux microentrepreneurs au titre du Fonds social européen, il n'existait pas d'évaluations des besoins spécifiques ni de systèmes appropriés de gestion des risques**

**Lors de la phase de conception des programmes opérationnels relevant du FSE examinés, les autorités de gestion n'ont pas spécifiquement pris en considération les besoins des microentrepreneurs**

### 21

L'audit de la Cour a montré que les autorités de gestion du FSE responsables des PO examinés n'avaient effectué aucune évaluation des besoins spécifiques des microentrepreneurs avant d'allouer les fonds et de déterminer la façon la plus appropriée de les utiliser.

### 22

Dans leur réponse à l'enquête de la Cour, 11 autorités de gestion dans 10 États membres<sup>17</sup> ont indiqué que leur PO relevant du FSE comportait des mesures d'aide en faveur des microentrepreneurs. Toutefois, il ressort de l'analyse de la Cour qu'aucune de ces 11 autorités de gestion n'avait évalué les besoins spécifiques des microentrepreneurs avant d'approuver le PO. C'était également le cas pour tous les PO dans les cinq États membres où la Cour a examiné des projets spécifiques. La Cour prend acte que, pendant la période de programmation 2007-2013, aucune disposition réglementaire n'imposait aux États membres la réalisation d'évaluations des besoins.

17 Bulgarie, République tchèque, Estonie, France (métropolitaine et Martinique), Lettonie, Lituanie, Portugal (Madère), Slovaquie, Slovaquie et Finlande.



## 23

L'**encadré 2** présente un exemple, en dehors de l'échantillon audité, de cas où une évaluation rigoureuse des besoins avait été réalisée pour déterminer si des mesures d'aide ciblées en faveur des microentrepreneurs s'avéraient nécessaires.

## Encadré 2

### Exemple d'étude qui a permis de relever un besoin de mesure spécifique d'aide axée sur les microentrepreneurs

En Allemagne, dans le Land de Brandebourg, une étude a été réalisée en 2006 afin de déterminer les besoins spécifiques des jeunes entreprises<sup>18</sup>. Elle visait notamment à évaluer si les services financiers offerts par les banques aux microentrepreneurs étaient appropriés.

L'étude était fondée sur une évaluation qualitative et quantitative de l'offre et de la demande de microfinancement dans cette région.

Elle a permis de constater: i) que la fourniture de services financiers aux microentrepreneurs n'était pas attrayante pour les banques traditionnelles, notamment dans le cas des petits prêts d'un montant maximal de 10 000 euros; et ii) que les initiatives existantes en matière de soutien financier (par exemple, les prêts subventionnés par l'État) n'offraient pas d'autres solutions appropriées aux microentrepreneurs.

18 *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, auparavant GTZ GmbH, Agence allemande de coopération internationale), Le microfinancement en Europe – Études de cas au niveau régional en France, en Allemagne et en Grèce, p. 13-15 (un rapport cofinancé par le FSE).*

### Aucune stratégie d'investissement n'était en place pour trois des six instruments financiers relevant du FSE examinés

## 24

En général, dès que leur structure juridique est définie, les instruments financiers mis en œuvre au titre du FSE reçoivent du PO une contribution à leur dotation qui sert ensuite à soutenir des projets relevant du champ d'application de ce dernier (à savoir fournir des prêts ou des garanties aux bénéficiaires finals). C'est pourquoi une stratégie d'investissement doit

être élaborée pour chaque fonds, conformément aux exigences réglementaires relatives aux instruments financiers relevant du FSE. S'agissant de ces derniers, la stratégie d'investissement<sup>19</sup> comporte également une analyse de la population cible potentielle, afin d'éviter que la dotation du fonds ne soit trop ou pas assez élevée.

19 Article 43 du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission.

25

La Cour a constaté qu'aucune stratégie d'investissement n'avait été élaborée pour trois des six instruments financiers relevant du FSE audités, situés en Italie (Calabre) et en Pologne (voir **tableau 2**).

**Tableau 2** Existence d'une stratégie d'investissement, de systèmes de gestion des risques, ainsi que d'une politique de sortie/de dispositions en matière de dissolution pour les instruments financiers relevant du FSE audités

Instruments financiers relevant du FSE audités (État membre)	Stratégie d'investissement	Systèmes de gestion des risques (analyse du portefeuille à risque)	Politique de sortie/dispositions en matière de dissolution
Instrument financier A (Allemagne)	● Oui	● Non	● Oui
Instrument financier B (Italie)	● Non	● Non	● Non
Instrument financier C (Italie)	● Non	● Non	● Non
Instrument financier D (Italie)	● Oui	● Non	● Non
Instrument financier E (Pologne)	● Oui	● Oui	● Oui
Instrument financier F (Pologne)	● Non	● Non	● Oui

Source: Analyse de la Cour des comptes européenne (2014).

**Les systèmes de gestion des risques étaient inappropriés pour cinq des six instruments financiers relevant du FSE examinés**

26

Outre une évaluation initiale des besoins, les gestionnaires des fonds devraient également mettre en place des procédures appropriées de gestion des risques. Parmi celles-ci figure en particulier l'analyse du portefeuille à risque des instruments financiers, qui vise à évaluer si la dotation des fonds

est appropriée, et notamment à établir si les pertes potentielles découlant des prêts et des garanties peuvent être couvertes. La réalisation de ce type d'analyse permet de respecter les principes de bonne gestion financière, conformément à la note d'orientation<sup>20</sup> adressée par la Commission aux États membres pour la période de programmation 2007-2013.

20 Article 4.1.6 de la note d'orientation COCOF\_10-0014-04-FR du 21 février 2011 concernant les instruments relevant de l'ingénierie financière conformément à l'article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

## 27

La Cour a constaté qu'une analyse du portefeuille à risque n'avait été réalisée que pour un instrument financier relevant du FSE sur les six qu'elle a examinés (voir **tableau 2**). De plus, elle estime que la dotation des trois instruments financiers relevant du FSE audités en Italie est trop élevée (voir **encadré 3**).

## 28

Le règlement (CE) n° 1828/2006 dispose que la part non utilisée des dotations des instruments financiers doit être restituée au budget de l'UE à la clôture<sup>21</sup>.

21 Article 43, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission.

### Encadré 3

#### Exemple d'instruments financiers relevant du FSE dont la dotation est trop élevée

Fin 2013, les décaissements en faveur des microentrepreneurs représentaient 9,5 % de la dotation totale pour le fonds de prêt en Campanie (créé en décembre 2009), tandis qu'ils équivalaient à 0 % et à 26,7 % de la dotation pour les deux fonds de garantie en Calabre (créés en septembre et en novembre 2012).

Pour respecter la règle relative à l'éligibilité des dépenses, l'aide doit être versée au plus tard le 31 décembre 2015<sup>22</sup>. Or il est improbable que les fonds restants parviendront aux microentrepreneurs avant fin 2015.

22 La fin de la période d'éligibilité prévue dans le règlement (CE) n° 1083/2006 fait actuellement l'objet de discussions.

#### Des faiblesses affectent la politique de sortie et les dispositions en matière de dissolution pour les instruments financiers relevant du FSE

## 29

La Cour a également évalué si les autorités de gestion avaient mis en place une politique de sortie et/ou des dispositions en matière de dissolution, conformément aux règles applicables<sup>23</sup> aux instruments financiers relevant du FSE. L'objectif de ces politiques et de ces dispositions est d'assurer une liquidation en bonne et due forme du fonds au moment de sa clôture.

## 30

La Cour a constaté qu'aucune politique de sortie et/ou disposition en matière de dissolution n'était en place pour trois des six instruments financiers relevant du FSE examinés (deux en Campanie et un en Calabre).

23 Article 43, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission.

### Les modalités de mise en place de l'instrument européen de microfinancement Progress étaient généralement satisfaisantes

#### 31

Les modalités de mise en place des instruments financiers relevant de l'IEMP diffèrent de celles relatives au FSE. Les intermédiaires financiers sélectionnés dans le cadre de l'IEMP (comme les banques) doivent introduire une demande auprès du FEI afin d'obtenir un financement pour leurs instruments financiers. S'ils ne reçoivent aucune demande de prêt ou de garantie, ils ne font simplement pas appel au financement du FEI. Aucune évaluation spécifique des besoins au niveau régional n'est donc nécessaire.

#### 32

De plus, conformément aux règles relatives à l'IEMP, chaque intermédiaire financier est soumis à une analyse approfondie d'usage réalisée par le FEI, qui comporte une évaluation des systèmes de gestion des risques, y compris des procédures relatives au portefeuille à risque. Le portefeuille et le taux de défaut correspondant font ensuite l'objet d'un suivi par l'intermédiaire financier et de rapports réguliers au FEI. Les règles spécifiques relatives à ces modalités de suivi et de rapports font partie intégrante du contrat passé entre le FEI et l'intermédiaire financier.

#### 33

La Cour a constaté que les analyses obligatoires du portefeuille à risque avaient été réalisées pour l'ensemble des sept instruments financiers relevant de l'IEMP examinés. Alors que les activités de microfinancement sont, par définition, exposées à des risques élevés, il ressort de l'analyse de la Cour que le portefeuille à risque

d'un fonds de prêt en Roumanie était peu élevé par rapport à celui de fonds similaires. Le fonds, qui était opérationnel depuis mars 2012, avait 0,3 % de risque de défaut pour son portefeuille et aucun abandon de créance au 30 septembre 2013.

### La plupart des instruments financiers relevant du Fonds social européen ne sont pas parvenus à attirer des financements privés

#### 34

L'un des avantages offerts par le recours à des instruments financiers par rapport aux subventions réside dans leur capacité à attirer des financements privés qui s'ajoutent aux fonds publics (provenant des budgets de l'UE et des États membres). Il s'agit du phénomène appelé effet de levier, qui est mesuré en calculant le ratio entre le financement total et le financement public. Un ratio de levier supérieur à 1 signifie que des financements privés ont été attirés. La Cour a examiné si les instruments financiers utilisés au titre du FSE et de l'IEMP pour aider les microentrepreneurs avaient permis d'attirer des financements privés en plus des fonds publics.

#### 35

L'analyse de la Cour a montré qu'un seul des six instruments financiers relevant du FSE audités avait attiré des financements privés supplémentaires. Il s'agissait d'un fonds de garantie en Italie (Calabre) dont le ratio de levier était de 1,2. Quatre des six instruments n'avaient produit aucun effet de levier, le ratio de levier étant égal ou inférieur à un<sup>24</sup>. Pour ce qui est du dernier instrument, un autre fonds de garantie en Italie (Calabre), l'autorité de gestion n'a pas été en mesure de fournir des informations sur le ratio de levier.

24 Il est possible d'obtenir un ratio de levier inférieur à 1,0 lorsqu'une partie de la dotation a été utilisée pour couvrir les frais de gestion.

## Observations

## 36

S'agissant des objectifs quantitatifs, la Cour observe que la fixation d'un objectif en matière de ratio de levier n'était pas une exigence réglementaire pendant la période de programmation 2007-2013. Toutefois, elle relève qu'un ratio de levier visé supérieur à 1,0 n'avait été défini lors de la mise en place que dans le cas de deux fonds de garantie italiens (à savoir un ratio de 1,25 à atteindre pour la clôture des fonds en 2015). Dans tous les autres cas, aucune information n'était disponible, ou la possibilité d'attirer des financements privés n'avait pas été envisagée lors de la détermination du ratio de levier visé.

### Les instruments financiers relevant de l'instrument européen de microfinance-ment Progress ont attiré des financements privés

## 37

La Cour a constaté que l'ensemble des sept instruments financiers relevant de l'IEMP mis en œuvre au moment de l'audit avaient attiré des financements privés supplémentaires (voir **tableau 3**). S'agissant des garanties, l'un des sept instruments a obtenu exactement le ratio de levier visé, tandis que deux autres ne l'ont pas atteint. Dans deux autres cas, le ratio visé initialement ne sera probablement pas atteint, car la différence entre celui-ci et le ratio actuel était trop grande pour pouvoir être comblée avant la date cible, à savoir le milieu de l'année 2015. Aucun objectif en matière de ratio n'avait été défini pour les deux portefeuilles de microcrédit. D'après la Commission, une évaluation finale de l'obtention du ratio de levier visé pour l'ensemble de l'IEMP sera effectuée après sa clôture, pas avant 2020.

**Tableau 3 Effet de levier des instruments financiers relevant de l'IEMP examinés**

Entité (État membre)	Description du projet	Ratio de levier		Date cible	Fonds privés (millions d'euros)
		Ratio visé	Ratio réel (au 31.12.2013)		
Entité 1 (Grèce)	Garantie de portefeuille pour le microcrédit	7,47	1,33	18.12.2014	0,3
Entité 2 (Roumanie)	Portefeuille de microcrédit	Non défini	1,25 <sup>1</sup>	20.3.2014	2,4
Entité 3 (Roumanie)	Portefeuille de microcrédit	Non défini	1,18	16.5.2013	1,7
Entité 4 (Roumanie)	Garantie de portefeuille pour le microcrédit	8,33	1,38	29.12.2013	2,4
Entité 5 (Pologne)	Garantie de portefeuille pour le microcrédit	9,13	9,13	30.3.2013	55,2
Entité 6 (Pologne)	Garantie de portefeuille pour le microcrédit	6,67	1,33	27.6.2015	0,3
Entité 7 (Pologne)	Garantie de portefeuille pour le microcrédit	7,58	1,33	27.6.2015	0,1

<sup>1</sup> Ratio réel au 30.9.2013.

Source: Analyse de la Cour des comptes européenne fondée sur des données du FEI (2013).

## Systèmes de suivi et de rapports sur la performance

### 38

La Cour a d'abord apprécié la pertinence des systèmes de rapports sur la performance mis en place par les États membres et par l'IEMP. Ensuite, elle a vérifié si les projets figurant dans l'échantillon étaient susceptibles d'avoir apporté un soutien aux microentrepreneurs, notamment à ceux qui étaient auparavant sans emploi. La Cour relève que, pour la période de programmation 2007-2013, le suivi du FSE était assuré au niveau des axes prioritaires, et non à celui des projets<sup>25</sup>.

### 39

L'objectif ultime de l'aide financière apportée par l'UE aux microentrepreneurs est de créer ou de développer des entreprises et des emplois durables, ainsi que d'éviter et de diminuer le chômage. La Cour a donc évalué si les informations ci-après avaient fait l'objet de rapports dans le cadre du FSE ou de l'IEMP, étant donné que de tels indicateurs de performance sont également recommandés par la Commission dans son code de bonne conduite, ainsi que par des organisations d'experts dans le domaine du microfinancement<sup>26</sup>:

- des informations sur le profil social des bénéficiaires de l'aide financière destinée aux microentrepreneurs (par exemple, le niveau d'éducation, l'âge, la situation ou l'appartenance à des groupes particulièrement vulnérables tels que les chômeurs, les handicapés, les minorités ethniques ou les migrants);
- des informations sur le taux de survie des microentreprises un certain temps après la fin de l'aide (par exemple deux ans).

### 40

Cette évaluation a été fondée sur l'examen de projets sur place, sur les réponses à l'enquête de la Cour, ainsi que sur une revue des rapports annuels de mise en œuvre présentés à la Commission par les autorités de gestion pour les 17 PO relevant du FSE couverts par l'audit.

## Dans le cas des programmes opérationnels relevant du Fonds social européen, peu d'informations étaient disponibles sur le champ d'action et sur les taux de survie

### 41

L'analyse de la Cour a montré:

- que des informations indiquant si les bénéficiaires de l'aide financière aux microentrepreneurs faisaient partie d'un groupe vulnérable n'étaient pas disponibles pour 11 (65 %) des 17 programmes opérationnels relevant du FSE examinés. Pour les six autres programmes, la Cour a considéré que les informations de ce type étaient partiellement disponibles, car elle n'en a recueilli que pour des projets ciblant spécifiquement les chômeurs. En outre, pour les PO relevant du FSE audités, les informations disponibles, le cas échéant, sur le profil des bénéficiaires ne faisaient pas systématiquement l'objet d'un suivi;
- que des informations sur les taux de survie étaient disponibles pour trois (18 %, situés en Allemagne, en Bulgarie et en Finlande) des 17 PO relevant du FSE. En l'absence de données fiables et solides sur la performance comme les taux de survie, il est impossible d'apprécier la durabilité des projets pour les 14 PO restants.

25 Article 20, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission.

26 Code européen de bonne conduite pour l'octroi de microcrédits, CGAP, *Smart Campaign* (coordonnée par le Centre pour l'inclusion financière) et normes universelles de gestion de la performance sociale (de la *Social Performance Task Force*).

**42**

Cette analyse est corroborée par la revue des rapports annuels de mise en œuvre des PO, présentés à la Commission par les autorités de gestion, qui ne comportent que très peu de données sur l'aide apportée par l'UE aux microentrepreneurs, voire aucune.

**43**

En raison de ces lacunes affectant les données fournies par les États membres, la Commission se trouve dans l'impossibilité d'agréger des informations cohérentes, utiles et fiables pour suivre les réalisations obtenues grâce au soutien apporté par le FSE aux microentrepreneurs, notamment en ce qui concerne l'inclusion.

**44**

Dès lors, la Cour estime qu'eu égard au manque d'informations suffisantes et fiables sur la performance, il est impossible d'aboutir à une conclusion globale quant à la mesure dans laquelle les objectifs ultimes de l'aide financière apportée par le FSE aux microentrepreneurs ont été réalisés.

**Dans le cas des projets relevant de l'instrument européen de microfinancement Progress, les informations sur le champ d'action et sur les taux de survie étaient plus exhaustives**

**45**

Dans l'ensemble des sept projets relevant de l'IEMP couverts par l'audit de la Cour, des informations indiquaient si les microentrepreneurs avaient été atteints. Dans la plupart des cas, les rapports sur l'IEMP comportaient aussi des informations sur le profil des bénéficiaires de l'aide financière destinée aux microentrepreneurs (comme le sexe, le niveau d'éducation, l'âge et la région). Toutefois, des données sur la situation professionnelle antérieure des bénéficiaires finals n'étaient disponibles que pour un des sept instruments financiers relevant de l'IEMP examinés (en Grèce).

**46**

Les taux de survie communiqués se sont élevés à 100 % pour trois projets relevant de l'IEMP et à 70 %, en moyenne, pour un quatrième projet. Ce type de calcul n'est pas encore possible pour les trois autres projets relevant de l'IEMP, car leur mise en œuvre n'est pas suffisamment avancée.

**47**

Dans l'ensemble, la Cour a constaté que les rapports étaient conformes aux exigences de la décision instituant l'IEMP pour les sept projets examinés<sup>27</sup>, et qu'ils comportaient des informations de meilleure qualité que celles disponibles pour les instruments financiers en gestion partagée.

27 Article 8 de la décision n° 283/2010/UE.

### Les projets ont permis d'atteindre des microentrepreneurs, dont environ la moitié étaient d'anciens chômeurs

#### 48

La Cour a évalué si les projets figurant dans l'échantillon étaient susceptibles d'avoir soutenu les microentrepreneurs, en particulier les chômeurs. Pour ce faire, elle a d'abord vérifié si le montant moyen de l'aide était adapté aux besoins des microentrepreneurs; elle a ensuite examiné le profil des bénéficiaires de subventions ou d'instruments financiers.

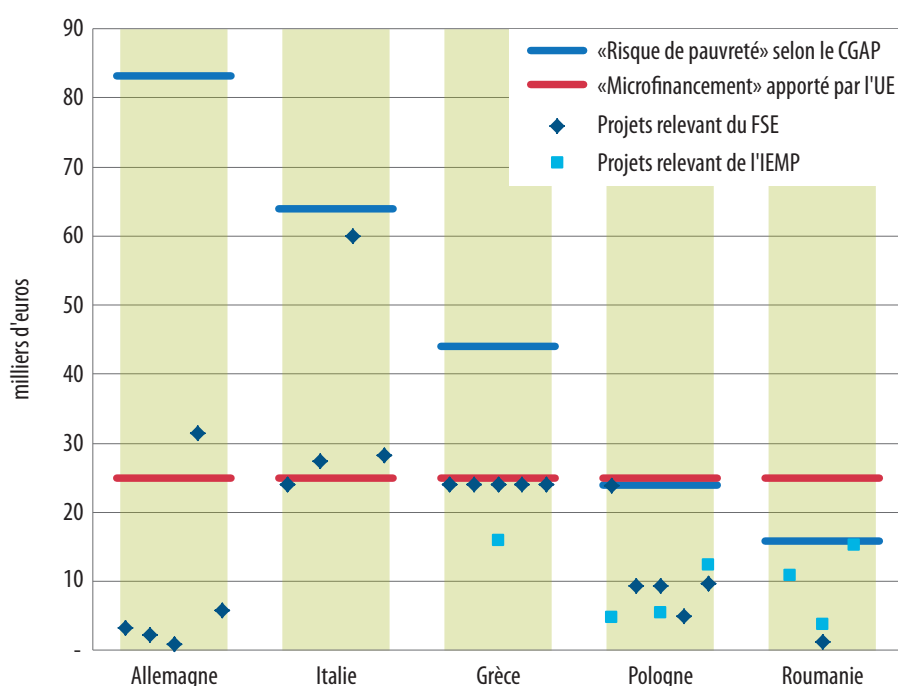
### Le montant moyen du soutien financier apporté par l'UE est adapté aux besoins des microentrepreneurs

#### 49

Dans l'ensemble des 20 projets relevant du FSE examinés, la Cour a constaté qu'à une exception près, le montant moyen de l'aide était inférieur ou à peine supérieur au seuil recommandé<sup>28</sup> de 25 000 euros établi par l'UE. L'ensemble des sept projets relevant de l'IEMP examinés respectait le seuil obligatoire de 25 000 euros fixé dans la base juridique de cet instrument (voir **figure 2**). D'après la Commission, au 30 septembre 2014, le montant moyen d'un prêt au titre de l'IEMP était de 9 825 euros pour les garanties et de 6 717 euros pour les instruments de prêt.

28 Voir recommandation 2003/361/CE de la Commission européenne du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises (JO L 124 du 20.5.2003, p. 36).

**Figure 2** Montant moyen, par projet, du soutien financier apporté par l'UE aux microentrepreneurs, comparé aux seuils sélectionnés



Source: Analyse de la Cour des comptes européenne (2013), fondée sur des données fournies par les autorités de gestion (2013) et par la Banque mondiale (2012).



## Observations

### 50

La Cour observe que le plafond de 25 000 euros applicable dans chacun des 28 États membres ne tient pas compte des différences considérables de revenus et de richesse entre ces derniers. C'est pourquoi elle a vérifié si le soutien était inférieur à un seuil pondéré en fonction du RNB, qui tient compte de la mesure dans laquelle la population à risque de pauvreté a été atteinte (le «risque de pauvreté» selon le CGAP<sup>29</sup>). Il est ressorti de cette autre analyse que l'ensemble des 27 projets examinés se situaient en deçà du seuil établi par le CGAP.

### 51

Ces évaluations montrent que le montant consacré aux différentes mesures de soutien financier peut être considéré comme adapté aux besoins d'un microentrepreneur.

### **Les chômeurs n'ont pas été ciblés par tous les projets figurant dans l'échantillon sélectionné**

### 52

La Cour a également examiné les profils des bénéficiaires de subventions (au niveau des autorités de gestion) ou ceux des clients qui ont obtenu un soutien financier dans le cadre des instruments relevant du FSE et de l'IEMP (au niveau des gestionnaires de fonds), afin d'évaluer dans quelle mesure les microentrepreneurs précédemment sans emploi avaient été ciblés.

### 53

Ils l'étaient dans 11 (55 %) des 20 projets relevant du FSE examinés, dont neuf (45 %) étaient exclusivement centrés sur les chômeurs [cinq en Grèce, deux en Pologne, un en Italie (Campagne) et un en Allemagne].

### 54

Dans le cas de l'IEMP, les bénéficiaires finals qui étaient d'anciens chômeurs avaient été spécifiquement ciblés dans un seul des sept projets examinés. Cependant, d'après la Commission, il ressort des données agrégées globales sur l'IEMP à la fin de septembre 2014 que 58 % des indépendants financés au titre de cet instrument étaient d'anciens chômeurs et que plus de 60 % des microentreprises soutenues par l'IEMP étaient des jeunes pousses. Cela montre que les microentrepreneurs précédemment sans emploi ont été très largement atteints.

<sup>29</sup> Le seuil établi par le CGAP est égal à 2,5 fois le RNB par habitant, exprimé en dollars des États-Unis d'Amérique.

### Informations sur les coûts de mise en œuvre de l'aide apportée par l'UE aux microentrepreneurs

#### 55

S'agissant des coûts de mise en œuvre de l'aide apportée par l'UE aux microentrepreneurs, il convient de tenir compte de deux éléments: les coûts administratifs publics et les coûts facturés pour les instruments financiers. C'est pourquoi la Cour a évalué si la Commission et les États membres disposaient d'informations suffisantes sur ces coûts.

### Les informations sur les coûts administratifs liés à la mise en œuvre des programmes opérationnels relevant du Fonds social européen étaient incomplètes

#### 56

En 2011, la Commission a estimé que les coûts administratifs liés à la mise en œuvre des PO représentaient 3,2 % du financement total du FEDER/Fonds de cohésion (FC) et du FSE pour la période de programmation 2007-2013. Ce pourcentage inclut le coût des contrôles, estimé à 0,9 %, qui concerne les activités de vérification, de certification et d'audit effectuées par les autorités nationales. Cette estimation est fondée sur des chiffres communiqués par plusieurs États membres<sup>30</sup> pour les premières années de la période de programmation 2007-2013, concernant les PO relevant à la fois du FEDER/FC et du FSE.

#### 57

Se fondant sur cette estimation<sup>31</sup>, la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion a calculé, dans son rapport annuel d'activité relatif à l'exercice 2013, que les coûts au niveau des États membres avoisinaient 4,8 % du budget du FSE pour la période de programmation 2007-2013 (couvrant les autorités de gestion, de certification et d'audit). Ce calcul est fondé sur des coûts moyens par État membre qui variaient entre 2 et 13 %. En outre, l'ensemble des coûts administratifs annuels supportés par la Commission représente environ 0,2 % du total des crédits. Le total des coûts administratifs estimatifs globaux pour la gestion et le contrôle du FSE représente quelque 5 % de l'ensemble du budget annuel. Les principaux éléments constitutifs des coûts administratifs sont décrits à l'**encadré 4**.

#### 58

Pour conclure, la Cour relève que la Commission ne dispose pas d'informations comparatives sur les coûts administratifs pour chaque État membre ou pour les différents mécanismes de financement (à savoir les subventions ou les instruments financiers, comme les prêts ou les garanties). De plus, seuls les chiffres disponibles sur les instruments financiers avaient été actualisés. Pour les PO relevant du FSE examinés par la Cour dans cinq États membres, aucune information sur le coût réel de l'administration n'était disponible au niveau des différentes autorités de gestion.

30 Belgique, République tchèque, Italie, Malte, Pologne, Finlande et Royaume-Uni.

31 DG Emploi, affaires sociales et inclusion, *Rapport annuel d'activité relatif à l'exercice 2013*, p. 61 ([http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl\\_aar\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf)).

### Principaux éléments constitutifs des coûts administratifs publics pour les PO relevant du FSE

Pour les États membres, les coûts administratifs incluent ceux relatifs à la gestion, au contrôle, au suivi et à l'évaluation des PO par les autorités nationales. Il peut s'agir de la rémunération du personnel, des coûts opérationnels, ainsi que des frais de déplacement et de formation. Pour assurer que le pays bénéficie effectivement de l'aide fournie, les coûts administratifs peuvent aussi couvrir ceux relatifs aux activités d'information et de communication sur les possibilités de financement offertes par les PO relevant du FSE ou ceux destinés à renforcer la capacité administrative des bénéficiaires (par exemple au moyen de formations).

Dans le cas des instruments financiers, le gestionnaire du fonds réalise une partie de l'activité administrative (par exemple, la sélection des bénéficiaires finals), ce qui diminue les frais administratifs au niveau de l'État membre. Pour ces activités, les frais de gestion sont directement facturés par les gestionnaires de fonds aux PO.

Au niveau de la Commission, les coûts administratifs sont liés aux coûts de l'élaboration du cadre réglementaire du FSE, de la gestion financière, des contrôles, de l'audit, de la coordination technique avec les États membres, ainsi que des activités d'évaluation et d'information.

Ces coûts administratifs n'incluent pas ceux supportés par les bénéficiaires du soutien financier de l'UE.

### Il existait des variations dans les coûts imputés pour les instruments financiers relevant du Fonds social européen

#### 59

Si les coûts sont élevés, cela diminue la quantité de fonds finalement disponibles pour les microentrepreneurs et peut compromettre la durabilité de ces fonds, notamment dans le cas des petits fonds de microfinance. Les coûts le plus couramment imputés pour les instruments financiers sont les frais de gestion, qui peuvent comporter différents sous-composants (par exemple, les coûts de personnel, les frais de publicité et de commercialisation, ainsi que les frais de déplacement et de conseil).

#### 60

L'analyse de la Cour montre que les frais de gestion oscillaient entre 2,3 % et 4,2 %<sup>32</sup> pour cinq des six instruments financiers relevant du FSE examinés. Enfin, un fonds de garantie en Italie (Calabre) n'a pas été en mesure de transmettre les informations sur ses frais de gestion demandées par la Cour.

32 L'article 43 du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission dispose que les frais de gestion pour les instruments financiers relevant du FSE ne peuvent dépasser 4 % de la dotation totale du fonds en moyenne annuelle, sauf si le gestionnaire du fonds a été sélectionné à la suite d'un appel à la concurrence, ce qui était le cas pour un fonds en Allemagne.

**61**

Pour deux instruments financiers relevant du FSE en Italie (Calabre) figurant dans son échantillon, la Cour relève qu'un coût supplémentaire est venu s'ajouter aux frais de gestion imputés au PO, à savoir le paiement des intérêts des prêts garantis (voir **encadré 5**). De ce fait, le coût de mise en œuvre pour l'un de ces deux instruments financiers a atteint 7,8 % de la dotation, ce qui représentait environ 4 millions d'euros par an.

**62**

La structure des coûts imputés au budget de l'UE pour les instruments financiers relevant du FSE différait en fonction des divers sous-composants. La Cour reconnaît certes qu'il peut exister des raisons valables pour expliquer ces différences. Toutefois, la Commission ne disposait pas d'une vue d'ensemble exhaustive lui permettant de connaître la base de calcul des coûts de gestion et de mise en œuvre des instruments financiers relevant du FSE et de savoir si ces coûts sont justifiés.

**63**

Par ailleurs, en ce qui concerne l'IEMP (instruments de prêt et de garantie combinés), la Commission estime que le coût annuel moyen à financer sur le budget de l'UE représente un maximum de 0,5 % à 0,7 % de la dotation.

**Encadré 5****Coûts élevés imputés pour un instrument financier en Calabre**

En Calabre, les frais de gestion imputés par un fonds de garantie pour le microcrédit et communiqués à la Commission représentaient 2,23 % de la dotation totale, ce qui est largement en deçà du plafond réglementaire de 4 %.

Or les autorités de gestion étaient convenues, avec les banques locales, d'une structure de frais de gestion dans laquelle le FSE paierait les intérêts du microcrédit au nom des emprunteurs. Lorsque les paiements des intérêts de 5,6 % des prêts garantis sont ajoutés aux frais de gestion, l'ensemble des coûts imputés au PO dépasse 7,8 % de la dotation. De plus, parallèlement, les mêmes banques privées qui percevaient les paiements des intérêts en ont perçu d'autres sur les fonds provenant du FSE déposés auprès d'elles pour servir de garanties.

# Conclusions et recommandations

## 64

La Cour estime, en conclusion, que des faiblesses affectent la programmation et la conception de l'aide financière apportée par le FSE aux microentrepreneurs et qu'il manque des informations suffisantes et fiables sur la performance. De plus, la Commission et les États membres ne disposent pas d'informations comparatives sur les coûts administratifs pour chaque État membre et pour les différents mécanismes de financement (à savoir les subventions ou les instruments financiers, comme les prêts ou les garanties).

## 65

Dans l'ensemble, la Cour estime que ces problèmes sont susceptibles de nuire à l'efficacité de l'aide financière apportée par l'UE pour répondre aux besoins des microentrepreneurs.

### **Faiblesses dans la programmation et la conception de l'aide financière apportée par le FSE aux microentrepreneurs**

## 66

En règle générale, les États membres n'ont pas évalué de façon appropriée les besoins spécifiques des microentrepreneurs lors de la conception des PO relevant du FSE. Il n'existait aucune obligation réglementaire de répondre aux besoins spécifiques des microentrepreneurs au niveau européen pendant la période de programmation 2007-2013. Au cours de la période couverte par l'audit, les subventions étaient de loin le principal mécanisme de soutien relevant du FSE utilisé en faveur des microentrepreneurs.

## 67

Le soutien financier apporté par l'UE aux microentrepreneurs au titre du FSE était généralement fourni sans

qu'une évaluation étayée des besoins ait été effectuée. Pour plusieurs des instruments financiers relevant du FSE examinés, les fonds ont reçu une dotation trop élevée, en raison de systèmes de gestion des risques inappropriés et de l'absence de stratégie d'investissement. La Cour a également constaté que la moitié des instruments financiers relevant du FSE examinés n'étaient assortis d'aucune politique de sortie ni de dispositions en matière de dissolution, alors que ces deux éléments étaient obligatoires en vertu des règlements applicables.

## 68

La Cour estime que les modalités de mise en place de l'instrument financier de la Commission, l'IEMP, étaient généralement satisfaisantes en ce qui concerne les systèmes de gestion des risques. L'IEMP est parvenu à attirer des financements privés supplémentaires, ce qui n'a pas été le cas des instruments financiers relevant du FSE. Cependant, les montants provenant du budget de l'UE alloués à l'IEMP sont peu élevés à ce jour (par rapport à ceux qui sont consacrés aux instruments financiers mis en œuvre au titre du FSE).

### **Recommandation n° 1**

Pour la période de programmation 2014-2020, les États membres devraient procéder systématiquement à une évaluation des besoins lorsqu'ils conçoivent des instruments de financement et lorsqu'ils établissent des programmes opérationnels qui comportent une aide financière de l'UE aux microentrepreneurs. Cela permettrait également d'accorder un niveau de financement approprié aux différents mécanismes, à savoir aux subventions ou aux instruments financiers (prêts ou garanties). La Commission devrait fournir des orientations à cet égard.

## Conclusions et recommandations

### Recommandation n° 2

La Commission devrait subordonner l'utilisation par les États membres des instruments financiers relevant du FSE non seulement au respect des exigences réglementaires, mais aussi à l'existence d'un système solide de gestion des risques, afin d'éviter que la dotation des fonds ne soit trop élevée.

#### **Manque d'informations suffisantes et fiables en matière de suivi sur la performance**

#### 69

Les systèmes de rapports sur la performance mis en place dans le cadre de l'IEMP ont permis de fournir des informations plus exhaustives que ceux établis pour le FSE, qui ont été jugés inappropriés. Sur la base des données fournies par les États membres, la Commission se trouve dans l'impossibilité d'agrèger des informations cohérentes, utiles et fiables (par exemple, les taux de survie des microentrepreneurs et le champ d'action) pour suivre les réalisations obtenues grâce au soutien au microfinancement apporté par le FSE aux microentrepreneurs. La Cour estime qu'en raison de cette situation, il est impossible d'aboutir à une conclusion globale sur l'efficacité du soutien apporté par le FSE aux microentrepreneurs.

#### 70

Il ressort de l'examen de l'échantillon que les subventions et les instruments financiers relevant du FSE ainsi que l'IEMP ont permis de fournir un soutien financier aux microentrepreneurs. Environ la moitié des projets ont atteint des microentrepreneurs précédemment sans emploi.

### Recommandation n° 3

Pour élargir le champ d'action dans le futur, la Commission et les États membres devraient concevoir des mesures destinées à acheminer l'aide financière apportée par le FSE aux microentrepreneurs et définir des critères d'éligibilité qui visent à atteindre les personnes sans emploi et vulnérables qui se trouvent dans une situation défavorable en ce qui concerne l'accès au marché du crédit traditionnel.

#### **Informations insuffisantes sur les coûts de mise en œuvre des subventions et des instruments financiers relevant du FSE**

#### 71

Pour les PO relevant du FSE examinés, les autorités de gestion ne disposaient d'aucune information sur le coût réel de l'administration. La Commission et les États membres ne possèdent pas d'informations comparatives sur les coûts administratifs publics par État membre ou par mécanisme de financement (à savoir les subventions ou les instruments financiers, comme les prêts ou les garanties). Ils ne sont donc pas en mesure de choisir la façon d'acheminer l'aide de l'UE aux microentrepreneurs qui présente le meilleur rapport coût/efficacité.

#### 72

S'agissant des instruments financiers examinés, la Cour a observé différentes structures de coût et des variations des frais de gestion (en pourcentage) imputés au budget de l'UE. La Commission ne dispose pas d'une vue d'ensemble exhaustive de la base de calcul des coûts de mise en œuvre des instruments financiers relevant du FSE. C'est pourquoi elle n'est pas en mesure d'évaluer si les différences de coûts d'un instrument à l'autre sont justifiées.

### Recommandation n° 4

---

Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission devrait effectuer une analyse comparative des coûts de mise en œuvre des subventions et des instruments financiers relevant du FSE, ainsi que de ceux des instruments financiers relevant de l'EaSI, afin de déterminer le niveau réel de ces coûts. Cette évaluation devrait permettre de recenser des «bonnes pratiques» qui indiqueront comment procéder, moyennant un coût raisonnable, au décaissement de petits montants sous forme de subventions, de prêts et de garanties.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M. Henri GRETHEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg, en sa réunion du 10 juin 2015.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Président*

## Synthèse

### VI a)

La Commission accepte la recommandation.

Pour la période de programmation 2014-2020, le cadre réglementaire garantira que chaque instrument financier «se fonde sur une évaluation ex ante» ayant fait état de défaillances du marché ou de situations d'investissement non optimales et de besoins d'investissements. Les exigences relatives à l'évaluation ex ante sont également prévues pour le maintien des instruments financiers mis en place au cours de la période de programmation précédente.

Lors de l'approbation des programmes opérationnels, la Commission s'est assurée qu'ils étaient conformes aux priorités stratégiques, qu'ils remplissaient des conditions ex ante bien définies et que la justification de la forme de soutien proposée avait fait l'objet d'une évaluation.

La Commission s'engage également à fournir des conseils sur l'évaluation ex ante ainsi que des orientations sur la mise en œuvre des instruments financiers.

Elle a déjà fourni des orientations et une méthode pratique concernant la préparation de l'évaluation ex ante obligatoire pour la nouvelle période de programmation.

### VI b)

La Commission accepte cette recommandation, qui est déjà prise en considération dans le nouveau cadre réglementaire du FSE, lequel exige la réalisation d'évaluations ex ante pour les instruments financiers.

### VI c)

La Commission accepte cette recommandation.

Le nouveau cadre réglementaire permettra de déterminer les groupes cibles les plus pertinents de l'instrument de microfinancement pour chaque marché considéré. Cet objectif devrait être atteint grâce aux évaluations ex ante.

### VI d)

La Commission n'accepte pas cette recommandation.

D'une part, la Commission estime que l'analyse nécessiterait d'isoler les coûts de gestion supportés par l'autorité de gestion pour une subvention ou un instrument financier. De plus, il serait difficile d'effectuer une comparaison des coûts et des frais entre les instruments financiers et les subventions relevant du FSE, ainsi qu'entre les instruments financiers relevant du FSE et ceux relevant de l'IEMP (en effet, les coûts associés aux instruments financiers relevant du FSE comprennent les frais bancaires mais pas les coûts liés aux autorités de gestion et aux organismes intermédiaires; en outre, la structure des coûts des instruments financiers relevant de l'IEMP est différente de celle du FSE, étant donné que les autorités de gestion n'interviennent pas).

D'autre part, il se pourrait que l'analyse ne permette pas de recenser des bonnes pratiques pour la nouvelle période de programmation, étant donné que le cadre réglementaire prévoit de nouvelles dispositions sur les coûts et les frais de gestion, lesquelles reposent sur la performance et comprennent des seuils [voir règlement délégué (UE) n° 480/2014].

## Introduction

### 09

Au cours de la période de programmation 2007-2013, les autorités de gestion n'étaient pas tenues de présenter à la Commission des rapports au niveau des projets en ce qui concerne le groupe cible des microentrepreneurs.



## Observations

### Réponse commune aux points 21 et 22

En ce qui concerne les instruments financiers dans le cadre de la gestion partagée, le règlement (UE) n° 1303/2013 portant dispositions communes prévoit, pour la période de programmation 2014-2020, une évaluation ex ante obligatoire qui devrait couvrir, entre autres, la justification de la forme de soutien proposée.

### Réponse commune aux points 24 et 25

Dans le cadre de la gestion partagée et conformément au principe de subsidiarité, il revient aux autorités nationales de garantir que les opérations individuelles sont exécutées dans le respect des dispositions juridiques applicables.

La Commission reconnaît qu'aucune stratégie d'investissement n'avait été élaborée pour la mise en place de trois des six instruments financiers.

Ce problème survenu au cours de la période de programmation 2007-2013 était probablement dû à l'absence de sécurité juridique du règlement général (CE) n° 1828/2006, qui a été modifié à plusieurs reprises en 2010 et en 2011 en ce qui concerne les instruments financiers.

### 26

Au cours de la période de programmation 2007-2013, cette exigence découlait de la note COCOF mentionnée. Elle va au-delà des compétences des autorités de gestion et incombe au gestionnaire de fonds conformément aux principes de bonne gestion financière.

Pour la période de programmation 2014-2020, ces exigences sont clairement définies à l'article 37, paragraphe 2, du règlement portant dispositions communes, qui prévoit l'obligation de procéder à l'évaluation ex ante.

### 27

Voir réponse commune aux points 21 et 22.

Pour la période de programmation 2014-2020, la réalisation d'une évaluation ex ante constitue une condition préalable, et les dispositions en matière de paiement prévoient une certification progressive des paiements, ce qui contribuera à optimiser la taille des instruments financiers.

### Encadré 3

En ce qui concerne la Campanie, comme l'a relevé la Cour, la dotation trop élevée était due au sur-nombre de propositions concernant un objectif de l'axe au détriment des autres, qui n'ont fait l'objet d'aucune proposition. L'appel à propositions suivant a été modifié afin de remédier à ce problème.

À la fin mai 2015, les décaissements en faveur des microentrepreneurs avaient atteint 37,4 % de la dotation totale du fonds.

### 33

La Commission estime qu'il est encore trop tôt pour évaluer le portefeuille à risque puisque le portefeuille relevant de l'IEMP est récent et que le premier cycle des remboursements n'est pas encore terminé.

### Réponse commune aux points 35 et 36

L'effet de levier n'était pas une prescription légale pour la période de programmation 2007-2013. Cependant, il a été inclus dans le cadre juridique de la période 2014-2020<sup>1</sup>.

Toutefois, même sans lever des fonds privés supplémentaires, les instruments financiers financés au titre du FSE peuvent avoir un effet multiplicateur de par leur caractère renouvelable.

<sup>1</sup> Considérant 34, article 37, paragraphe 2, point c) et article 46, paragraphe 2, point h), du règlement (UE) n° 1303/2013.

### 37

En ce qui concerne le ratio de levier visé, la Commission tient à souligner que le fait que certaines des transactions n'ont pas atteint le ratio de levier escompté n'est pas une question de performance, mais une réalité économique acceptable pour le marché immature du microfinancement et pour l'instrument qui vise à atteindre non seulement les intermédiaires les plus performants, mais aussi ceux qui sont nouvellement établis ainsi que ceux qui ciblent des groupes vulnérables. Afin de maximiser l'utilisation du budget de l'UE disponible, dans les accords de garantie qui n'atteignent pas le ratio de levier visé, le FEI ajuste en conséquence les montants maximaux respectifs et réutilise les montants maximaux libérés pour de nouvelles transactions. En outre, les intermédiaires sont tenus de payer des commissions d'engagement s'ils ne satisfont pas aux volumes de portefeuilles convenus.

### Réponse commune aux points 41 à 44

Le suivi du FSE en tant que tel est effectué au niveau de l'axe prioritaire et non au niveau du projet. Les indicateurs de réalisation et de résultats ont été formulés au niveau de l'axe prioritaire conformément à ses objectifs. Des améliorations seront apportées pour la période de programmation 2014-2020, étant donné que les indicateurs de réalisation et de résultats sont définis au niveau de la priorité d'investissement et reflètent ses objectifs spécifiques.

En ce qui concerne la communication d'informations sur les taux de survie, on ne peut s'attendre à ce qu'une telle communication ait lieu puisqu'elle ne constitue pas une exigence du règlement.

En outre, pour la Commission, le taux de survie n'est pas en soi un critère pertinent pour évaluer le succès d'un instrument de microfinancement. Par exemple, si un chômeur essayait de créer sa propre entreprise et finissait par échouer, il aurait tout de même acquis une expérience professionnelle et des compétences de gestion grâce auxquelles il pourrait trouver un emploi à un stade ultérieur. Le résultat de l'intervention devrait donc être considéré comme positif.

Le taux de survie des microentrepreneurs bénéficiant d'un soutien pourrait, par exemple, être complété par la mesure de la situation du bénéficiaire final sur le marché du travail un certain temps après l'achèvement de l'action.

### 45

Conformément aux règles de l'IEMP, les données sur la situation professionnelle antérieure ont été recueillies pour les personnes physiques, mais pas pour les microentreprises. Cet élément a été pris en considération dans la conception des instruments financiers EaSI.

### Réponse commune aux points 52 à 54

La Commission fait observer que les instruments de microfinancement vérifiés sont des outils visant à atteindre les objectifs respectifs des volets des programmes opérationnels du FSE et de l'IEMP dans le cadre desquels ils sont mis en œuvre, ces objectifs pouvant aller au-delà de l'intégration des chômeurs.

En vertu de la décision instituant l'IEMP, les groupes cibles sont définis comme des individus, issus en particulier de groupes vulnérables, et des microentreprises.

Le fait de coopérer avec des organismes de microfinancement non bancaires, lorsqu'ils existent sur le marché concerné, permet d'atteindre les microemprunteurs qui se trouvent dans une position désavantageuse vis-à-vis du marché du crédit traditionnel. Le modèle d'affaires des organismes de microfinancement non bancaires repose sur la situation existante où des personnes vulnérables se trouvent dans une position désavantageuse en matière d'accès au marché du crédit traditionnel parce que les banques conventionnelles estiment qu'elles représentent un coût et/ou un risque plus élevé.

### 58

La Commission estime que la fourniture de ces informations entraînerait des charges disproportionnées par rapport aux résultats escomptés. En particulier, cette pratique nécessiterait d'isoler les coûts de gestion supportés par l'autorité de gestion pour une subvention ou un instrument financier. De plus, il serait difficile d'effectuer une comparaison des coûts et des frais entre les instruments financiers et les subventions relevant du FSE (en effet, les coûts associés aux instruments financiers relevant du FSE comprennent les frais bancaires, mais pas les coûts liés aux autorités de gestion et aux organismes intermédiaires).

### 59

Les frais de gestion d'actions de microcrédit sont, par définition, plus élevés que ceux des prêts traditionnels, en raison de la population cible spécifique, des faibles montants concernés et du nombre élevé de prêts accordés par les organismes de microfinancement.

### 62

Dans le cadre de la gestion partagée et conformément au principe de subsidiarité, il revient aux autorités nationales de garantir que les opérations individuelles sont exécutées dans le respect des dispositions juridiques applicables.

Depuis 2011, les États membres ont l'obligation de fournir, dans le rapport annuel de mise en œuvre, des données au sujet des coûts et des frais de gestion liés à la mise en œuvre des instruments financiers.

Ces données sont mises à la disposition des organismes et du public dans la synthèse des données relatives aux progrès réalisés en ce qui concerne le financement et la mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière communiquées par les autorités de gestion (*Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities*) publiée chaque année en décembre.

Il convient également de souligner que le gestionnaire de fonds est choisi au moyen d'une procédure de passation de marchés publics, alors que le niveau des coûts et des frais de gestion est fixé par le marché.

En ce qui concerne le calcul des coûts, comme ce fut le cas pour la période de programmation 2007-2013, le cadre juridique 2014-2020 comprend un plafonnement des coûts et des frais de gestion. En outre, une composante liée à la performance constitue désormais un élément obligatoire de ces frais<sup>2</sup>.

Dans le règlement délégué (UE) n° 480/2014, la Commission a fixé les critères de détermination des coûts et des frais des instruments financiers sur la base de la performance et défini les seuils applicables aux coûts et aux frais de gestion en se fondant sur les bonnes pratiques de marché.

<sup>2</sup> Voir article 42, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 1303/2013.

## Conclusions et recommandations

### Réponse commune aux points 64 et 65

La Commission estime que la collecte de ces informations entraînerait des charges disproportionnées. De plus, il serait difficile d'effectuer une comparaison des coûts et des frais entre les instruments financiers et les subventions relevant du FSE, ainsi qu'entre les États membres.

En outre, les coûts administratifs en tant que tels ne devraient pas constituer le principal motif pour choisir le mécanisme de financement le plus adapté.

### 67

Voir réponses de la Commission aux points 21, 22 et 27.

### 68

L'IEMP fonctionne en tant qu'initiative pilote depuis 2010. Des ressources budgétaires supplémentaires ont été allouées au programme lui succédant au titre de l'EaSI.

### Recommandation n° 1

La Commission accepte la recommandation.

Pour la période de programmation 2014-2020, le cadre réglementaire garantira que chaque instrument financier «se fonde sur une évaluation ex ante» ayant fait état de défaillances du marché ou de situations d'investissement non optimales et de besoins d'investissements. Les exigences relatives à l'évaluation ex ante sont également prévues pour le maintien des instruments financiers mis en place au cours de la période de programmation précédente.

Lors de l'approbation des programmes opérationnels, la Commission s'est assurée qu'ils étaient conformes aux priorités stratégiques, qu'ils remplissaient des conditions ex ante bien définies et que la justification de la forme de soutien proposée avait fait l'objet d'une évaluation.

La Commission s'engage également à fournir des conseils sur l'évaluation ex ante ainsi que des orientations sur la mise en œuvre des instruments financiers.

Elle a déjà fourni des orientations et une méthode pratique concernant la préparation de l'évaluation ex ante obligatoire pour la nouvelle période de programmation.

### Recommandation n° 2

La Commission accepte cette recommandation, qui est déjà prise en considération dans le nouveau cadre réglementaire du FSE, lequel exige la réalisation d'évaluations ex ante pour les instruments financiers.

### 69

L'IEMP ne semble pas avoir à pâtir d'un manque d'informations de suivi suffisantes et fiables sur la performance.

Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission fait observer que, outre le taux de survie, les indicateurs spécifiques du FSE, tels que le nombre de microentreprises bénéficiant d'un soutien et la situation professionnelle des participants lors de leur entrée et leur sortie, permettent également de mesurer l'efficacité du soutien accordé aux microentrepreneurs au titre du FSE.

### Recommandation n° 3

La Commission accepte cette recommandation.

Le nouveau cadre réglementaire permettra de déterminer les groupes cibles les plus pertinents de l'instrument de microfinancement pour chaque marché considéré. Cet objectif devrait être atteint grâce aux évaluations ex ante.

### Réponse commune aux points 71 et 72

En ce qui concerne les instruments financiers relevant du FSE, depuis 2011, les États membres ont l'obligation de fournir, dans le rapport annuel de mise en œuvre, des données au sujet des coûts et des frais de gestion liés à la mise en œuvre des instruments financiers.

Pour la période de programmation 2014-2020, dans le règlement délégué (UE) n° 480/2014, la Commission a fixé les critères de détermination des coûts et des frais des instruments financiers sur la base de la performance et défini les seuils applicables aux coûts et aux frais de gestion en se fondant sur les bonnes pratiques de marché.

### Recommandation n° 4

La Commission n'accepte pas cette recommandation.

D'une part, la Commission estime que l'analyse nécessiterait d'isoler les coûts de gestion supportés par l'autorité de gestion pour une subvention ou un instrument financier. De plus, il serait difficile d'effectuer une comparaison des coûts et des frais entre les instruments financiers et les subventions relevant du FSE, ainsi qu'entre les instruments financiers relevant du FSE et ceux relevant de l'IEMP (en effet, les coûts associés aux instruments financiers relevant du FSE comprennent les frais bancaires mais pas les coûts liés aux autorités de gestion et aux organismes intermédiaires; en outre, la structure des coûts des instruments financiers relevant de l'IEMP est différente de celle du FSE, étant donné que les autorités de gestion n'interviennent pas).

D'autre part, il se pourrait que l'analyse ne permette pas de recenser des bonnes pratiques pour la nouvelle période de programmation, étant donné que le cadre réglementaire prévoit de nouvelles dispositions sur les coûts et les frais de gestion, lesquelles reposent sur la performance et fixent des seuils [voir règlement délégué (UE) n° 480/2014].

## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

### **Publications gratuites:**

- un seul exemplaire:  
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:  
auprès des représentations de l'Union européenne ([http://ec.europa.eu/represent\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)),  
des délégations dans les pays hors UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)),  
en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/eurodirect/index\\_fr.htm](http://europa.eu/eurodirect/index_fr.htm))  
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (\*).

(\*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

### **Publications payantes:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Dans l'ensemble de l'UE, les microentrepreneurs connaissent des difficultés pour accéder au marché du crédit traditionnel. Afin d'améliorer cette situation, l'UE leur apporte un soutien financier au moyen de subventions et d'instruments financiers.

Dans le présent rapport, la Cour a évalué si la programmation et la conception de l'aide financière apportée par l'UE permettaient de répondre aux besoins réels des microentrepreneurs et si des systèmes solides de rapports sur la performance étaient en place. En outre, la Cour a examiné si des informations suffisantes étaient disponibles sur les coûts de mise en œuvre des différents mécanismes de financement mis en place par l'UE pour aider les microentrepreneurs.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications