ISSN 1831-0850

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 2 2012

INSTRUMENTS FINANCIERS EN FAVEUR DES PME COFINANCÉS PAR LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

FR

Rapport spécial n° 2 // 2012

INSTRUMENTS FINANCIERS EN FAVEUR DES PME COFINANCÉS PAR LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

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

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

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

Tél. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Rapport spécial n° 2 // 2012

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

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-9237-491-4
doi:10.2865/60549

© Union européenne, 2012
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Points

GLOSSAIRE

I-VIII SYNTHÈSE

1-17 INTRODUCTION

4-5 POLITIQUE DE COHÉSION DE L'UE

6 SOUTIEN D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE DE L'UE EN FAVEUR DES PME NE RELEVANT PAS DE LA POLITIQUE DE COHÉSION

7-11 SOUTIEN OFFERT PAR LE FEDER AUX PME SOUS LA FORME D'INSTRUMENTS D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE

12-17 MÉCANISMES DE MISE EN ŒUVRE DES INSTRUMENTS FINANCIERS

18-25 ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

26-115 OBSERVATIONS

26-40 QUALITÉ DES ÉVALUATIONS DU DÉFICIT DE FINANCEMENT DES PME

29-30 2000-2006: EN GÉNÉRAL, PAS D'ÉVALUATION DES DÉFICITS

31-40 2007-2013: INSUFFISANCES IMPORTANTES

41-83 ADÉQUATION DU CADRE DU FEDER À LA MISE EN ŒUVRE DES INSTRUMENTS FINANCIERS

43-65 LES SPÉCIFICITÉS DES DIFFÉRENTS INSTRUMENTS FINANCIERS NE SONT PAS SUFFISAMMENT PRISES EN CONSIDÉRATION

66-77 CERTAINES CARACTÉRISTIQUES ACTUELLES DU FEDER ONT ENTRAVÉ LA BONNE GESTION FINANCIÈRE DES INSTRUMENTS FINANCIERS

78-83 LES SYSTÈMES DE SUIVI ET D'INFORMATION DE LA COMMISSION ET DES ÉTATS MEMBRES NE TIENNENT PAS COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DES INSTRUMENTS FINANCIERS

84-115 EFFICACITÉ ET EFFICIENCE DES INSTRUMENTS FINANCIERS POUR LA RÉALISATION DES OBJECTIFS

85-93 RETARDS FRÉQUENTS

94-101 EFFETS DE DÉPERDITION

102-115 BILAN MÉDIOCRE DU FEDER EN MATIÈRE D'ATTRACTION DE CAPITAUX PRIVÉS

116-124 **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

116-118 **QUALITÉ DES ÉVALUATIONS DU DÉFICIT DE FINANCEMENT DES PME**

119-121 **ADÉQUATION DU CADRE DU FEDER À LA MISE EN ŒUVRE DES INSTRUMENTS FINANCIERS**

122-124 **EFFICACITÉ ET EFFICIENCE DES INSTRUMENTS FINANCIERS POUR LA RÉALISATION DES OBJECTIFS**

ANNEXE I — ENGAGEMENTS ET PAIEMENTS RELATIFS AUX INSTRUMENTS D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE

ANNEXE II — APERÇU SCHÉMATIQUE DE LA NOTION DE LEVIER APPLIQUÉE AUX INSTRUMENTS DE CAPITAUX PROPRES, DE PRÊT ET DE GARANTIE

ANNEXE III — EXEMPLES D'INSTRUMENTS ET DE STRUCTURES STANDARD

RÉPONSES DE LA COMMISSION

GLOSSAIRE

Aide au démarrage du MET: aide au démarrage octroyée par le mécanisme européen pour les technologies (voir MAP).

Autorité de gestion: administration publique de l'État membre qui gère les Fonds (y compris le FEDER) pour le compte de celui-ci.

BEI: Banque européenne d'investissement.

BERD: Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

CEB: Banque de développement du Conseil de l'Europe.

CR: capital-risque. Forme spécialisée de financement en fonds propres octroyé à des entreprises non cotées nouvelles, petites ou présentant un risque élevé.

Défaut: dans le contexte du présent audit, non-remboursement, par une PME, d'un crédit conformément aux conditions contractuelles. Dans le cas des garanties, il y a défaut lorsqu'une garantie est exécutée et que le fonds de garantie, le fonds de contre-garantie ou les deux sont amenés à rembourser le montant restant dû.

Déficit de financement: inadéquation entre l'offre et la demande de ressources financières. Dans le contexte du présent audit, le déficit de financement ne concerne que le déficit affectant les différents types d'instruments financiers destinés aux PME dans une région donnée de l'UE.

DG: direction générale.

Effet de déperdition: tout effet réduisant le montant des crédits disponibles pour le financement des instruments financiers destinés aux PME.

Effet de levier: dans le cadre du présent audit de la performance, le levier correspond au nombre d'euros de financement (public et privé) levés et consacrés au financement des PME pour chaque euro de financement public (UE et États membres) versé.

Un aperçu schématique de la manière dont fonctionne l'effet de levier pour chaque grande catégorie d'instruments financiers, ainsi que de la manière dont la notion de levier doit être comprise dans le cadre du FEDER, est fourni à l'***annexe II***.

FEDER: Fonds européen de développement régional.

FEI: Fonds européen d'investissement (fonds spécialisé du groupe BEI fournissant des instruments de capitaux propres et de garantie aux PME).

Financement public: dans le cadre du présent audit et conformément à la réglementation relative aux Fonds structurels, toute contribution publique au financement d'opérations d'ingénierie financière qui trouve son origine dans le budget de l'UE, celui d'un État membre ou celui d'une autorité régionale ou locale, ainsi que toute dépense de même nature.

Fonds: portefeuille distinct d'instruments d'ingénierie financière géré par un (ou plusieurs) gestionnaire(s) de fonds, servant des politiques d'investissements et des objectifs déterminés. Un fonds peut être constitué en personne morale ou en tant qu'entité de financement séparée au sein d'une institution financière existante. Il dispose alors de comptes et d'opérations distincts. Dans le présent rapport, le terme «fonds» s'applique aux opérations cofinancées, tandis que le terme «Fonds» désigne les Fonds structurels.

Fonds à participation: fonds constitué en personne morale disposant d'une participation de contrôle dans différents fonds subsidiaires (fonds d'actions, fonds de garantie ou fonds de prêt).

Fonds de roulement: excédent de l'actif à court terme d'une entreprise (stocks + créances à court terme + équivalents de trésorerie + trésorerie) sur son passif à court terme (dettes à court terme + charges payées d'avance).

Fonds résiduels: éventuel excédent d'un fonds attribuable aux contributions du secteur public, qui peut, une fois qu'il est disponible, être utilisé pour soutenir les PME.

Frais de gestion: dans le cadre du présent audit, les frais de gestion font référence à l'ensemble des coûts afférents à la gestion des instruments financiers qui sont supportés par l'intermédiaire financier ou la PME. Il s'agit par exemple des commissions d'arrangement, des commissions de garantie, des commissions de gestion, des cotisations, des commissions de suivi, des commissions sur résultat, des frais de traitement, ainsi que des frais généraux facturés par le gestionnaire du fonds. Les intérêts et les dividendes versés ne sont pas considérés comme des frais de gestion.

Garantie: dans le contexte du présent audit, engagement pris par une partie (le fonds de garantie) de supporter, à hauteur d'un taux de garantie prédéfini, le capital et les intérêts dus en cas de défaillance sur un prêt accordé par un intermédiaire financier (une banque) à une PME. Une garantie fait toujours supporter une partie du risque au prêteur, et la PME reste redevable des montants empruntés. Les garanties peuvent ou non être exigibles à la première demande.

Gestionnaire de fonds: le commandité, à savoir l'entité chargée de mettre en œuvre la stratégie d'investissement d'un fonds et de gérer son portefeuille d'instruments financiers, conformément aux dispositions contractuelles.

Institution financière: entreprises ayant pour objet social principal les activités financières telles que la réception de dépôts, l'investissement de fonds ou le courtage. Toutes les institutions financières sont des intermédiaires financiers.

Instruments d'ingénierie financière (ou instruments financiers): terme utilisé par la Commission pour désigner divers instruments remboursables mis à disposition par les Fonds structurels pour améliorer l'accès des PME au financement, le développement urbain et l'efficacité énergétique. Dans le cadre du présent audit, il s'agit d'instruments de capitaux propres, de prêt et de garantie en faveur des PME.

Intermédiaire financier: entité (par exemple banque, fonds à participation ou fonds) agissant en tant qu'intermédiaire entre les sources d'approvisionnement en capital et la demande.

Jeremie: ressources européennes conjointes pour les PME et les micro-entreprises (initiative de la Commission et du groupe BEI en faveur du financement des PME s'appuyant uniquement sur les Fonds structurels).

KfW: la Kreditanstalt für Wiederaufbau est la banque fédérale allemande de développement, expérimentée dans le domaine du financement des PME. Elle agit notamment en tant que sous-traitant de la Banque de développement du Conseil de l'Europe, ainsi qu'au titre d'institution financière internationale sur le marché des financements des PME d'Europe centrale et orientale.

Liquidation: mise en liquidation. Procédé qui entraîne la vente de l'ensemble des actifs d'un fonds (de participation), le remboursement des créditeurs, la restitution des éventuels actifs résiduels aux propriétaires et la dissolution du fonds.

MAP: programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, programme de la DG Entreprises et industrie en faveur des PME géré par le FEI sous la supervision de la DG Affaires économiques et financières. Institué par la décision n° 2000/819/CE et modifié par la décision n° 1776/2005/CE, ce programme a été mis en œuvre au moyen de deux mécanismes en faveur des PME gérés par le FEI: le guichet d'aide au démarrage du MET (instruments de capital-investissement, «aide au démarrage du MET») et le mécanisme de garantie pour les PME (instruments de garantie, «GPME»). Le programme qui succède au MAP est le PIC/PIE (voir ci-après).

Masse critique: montant déterminé en fonction du rapport entre la taille d'un fonds et son rendement. Les investissements plus importants permettent d'obtenir un taux de rendement plus élevé et, en règle générale, de limiter le coût des opérations.

Mezzanine: type d'emprunt à rendement élevé que l'on rencontre souvent dans les opérations de rachat d'entreprise par ses salariés et qui comporte souvent une option ou un droit d'achat d'actions d'une entreprise à un taux préférentiel. Le financement mezzanine prend souvent la forme d'emprunts subordonnés convertibles.

MFPME: mécanisme de financement des PME, relevant du programme Phare («Pologne, Hongrie: assistance à la restructuration économique») de la DG Élargissement.

MIC: mécanisme en faveur des PME innovantes et à forte croissance.

Microcrédit: dans le cadre du présent audit, petits emprunts (portant généralement sur un montant inférieur à 25 000 euros) octroyé à des micro-entreprises (au sens de la définition retenue par l'UE). Généralement, ces micro-entreprises obtiennent également un accès gratuit à des services de conseil aux entreprises et d'encadrement.

Moital: *Ministry of Industry, Trade and Labour of the State of Israel* (ministère de l'industrie, du commerce et du travail de l'État d'Israël).

NUTS: nomenclature des unités territoriales statistiques. Terme normalisé défini par Eurostat. Dans le contexte du FEDER, la Commission utilise les «régions NUTS 2».

Participation: capital-investissement investi ou détenu dans une entreprise, sous forme d'instruments de capitaux propres ou d'instruments de rang équivalent (par exemple des emprunts convertibles ou subordonnés).

Permanent: qualité d'un instrument financier ou d'un fonds sans échéance fixe ou à durée indéterminée.

PIC: programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité. Voir PIE ci-après.

PIE: programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité. Programme de la DG Entreprises et industrie en faveur des PME, faisant partie du CIP et géré par le FEI sous la supervision de la DG Affaires économiques et financières. Conformément à la décision n° 1639/2006/CE, ce régime d'aide aux PME comprend cinq mécanismes, dont trois visent à améliorer l'accès des PME aux financements: les deux mécanismes en faveur des PME innovantes et à forte croissance (MIC 1 et MIC 2) et le mécanisme de garantie pour les PME (GPME). Ils succèdent aux mécanismes du programme pluriannuel (voir ci-après).

PME: petites et moyennes entreprises (au sens de la définition retenue par la Commission). Dans le cadre de la période de programmation 2007-2013, il peut également s'agir de toute entreprise de petite taille.

PMEI: PME innovantes travaillant dans le domaine de la haute technologie.

PRE: programme de relèvement européen. Dans le cadre du présent audit, il s'agit des fonds du plan Marshall allemands et de leurs fonds résiduels. Le PRE n'a aucune échéance déterminée et n'a pas fait l'objet d'une mise en œuvre régionale. Il s'agit d'un fonds national renouvelable et permanent en faveur des entreprises allemandes; les financements résiduels ne peuvent être retransformés en subventions. La KfW agit en tant que fiduciaire du fonds et les autorités de gestion régionales ne sont pas impliquées dans sa gestion. De plus amples informations sur le PRE et sur les fonds du plan Marshall en Allemagne sont disponibles sur le site web de la KfW.

Prêt: le fait de prêter de l'argent avec intérêt à un emprunteur qui doit le rembourser.

Programme SBIC: *Small Business Investment Companies Program* (programme en faveur des sociétés d'investissement spécialisées dans les petites entreprises). Le SBIC est l'un des programmes d'aide financière mis à disposition par la SBA (*Small Business Administration*) aux États-Unis. Il a été créé par le congrès américain en 1958 pour combler l'écart entre les besoins en capitaux des entrepreneurs et les sources de financement classiques. Ce qui rend la structure de ce programme unique, c'est que ces sociétés sont des fonds d'investissement détenus et gérés par des entreprises privées, agréées et réglementées par la SBA, qui utilisent leurs propres capitaux, en plus de fonds empruntés avec une garantie de la SBA, pour réaliser des placements en actions ou par emprunt visant à renforcer les petites entreprises. Il s'agit d'un fonds soutenu par l'État, qui place des capitaux à long terme dans des sociétés d'investissement détenues et gérées par des privés (agréées). La SBA n'investit pas directement dans les PME au moyen du programme SBIC. De plus, elle octroie une assistance sans faire de distinction régionale.

Renouvelable: concept selon lequel les contributions à un instrument financier peuvent, après une première utilisation (ou cycle), être renouvelées (ou réutilisées, recyclées).

Subvention: contribution budgétaire non remboursable octroyée par l'UE ou par toute institution publique d'un État membre. Également appelée «subvention publique».

Traitement *pari passu*: expression juridique utilisée pour décrire le fait que deux instruments financiers (ou plus) sont de même rang s'agissant du droit au remboursement. Le traitement *pari passu* s'oppose au traitement préférentiel d'un investisseur/du secteur privé.

Traitement préférentiel d'un investisseur: expression utilisée dans le cadre du présent audit pour décrire des situations dans lesquelles le secteur public ne fait pas l'objet d'un traitement *pari passu* parce que les investisseurs du secteur privé (par exemple des banques ou des investisseurs privés) se voient accorder un traitement préférentiel. Cela signifie que les fonds du secteur public sont d'un rang inférieur s'agissant du droit au remboursement.

Transmission d'entreprises: transfert partiel ou total d'une activité ou d'une entreprise de son propriétaire à une tierce personne.

SYNTHÈSE

I.
L'économie de l'UE repose sur les petites et moyennes entreprises (PME), qui sont sources d'emplois, d'innovation et de richesse. Cependant les PME peuvent pâtir de déficits de financement, c'est-à-dire qu'elles peuvent, à certains moments, ne pas avoir accès au type et au volume de financement dont elles ont besoin.

II.
Le soutien accordé par l'Union européenne (UE) à l'esprit d'entreprise relève principalement de sa politique concernant les entreprises et de sa politique de cohésion.

III.
La politique de cohésion s'appuie essentiellement sur l'octroi de subventions et, de plus en plus souvent, dans le cadre du Fonds européen de développement régional (FEDER), sur des instruments financiers.

IV.
Les instruments financiers sont des instruments remboursables et renouvelables dont plusieurs générations successives de PME peuvent bénéficier.

V.
L'audit de la Cour porte sur les mesures d'ingénierie financière cofinancées par le FEDER au cours des périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013. Les constatations qui en résultent sont fondées sur le contrôle direct d'un échantillon de projets et sur l'examen de la gestion et du suivi assurés par la Commission et les États membres, ainsi que de leurs systèmes d'information.

VI.
L'audit avait pour objectif principal d'évaluer si les dépenses du FEDER relatives aux mesures d'ingénierie financière en faveur des PME ont été efficaces et efficientes.

SYNTHÈSE

VII.
La Cour a constaté que l'efficacité et l'efficience des mesures étaient affectées par d'importantes insuffisances, principalement dues à l'inadéquation du cadre réglementaire actuel des Fonds structurels:

a) lorsqu'il en existait, les évaluations du déficit de financement des PME étaient affectées par des insuffisances importantes;

b) la réglementation relative aux Fonds structurels, conçue à l'origine pour des subventions, présente quatre insuffisances importantes, car elle n'est pas adaptée aux spécificités des instruments financiers (voir point 119);

c) des retards significatifs ont été constatés avant que les fonds ne parviennent aux PME, et la capacité du FEDER à lever des investissements privés était faible.

VIII.
La Cour formule les recommandations suivantes:

a) Avant de proposer des mesures d'ingénierie financière, les autorités de gestion devraient s'assurer que leur proposition est dûment étayée par une évaluation du déficit de financement des PME d'une qualité suffisante, comprenant une analyse quantifiée dudit déficit.

b) Lorsqu'elle approuve des programmes opérationnels, y compris les mesures d'ingénierie financière, la Commission devrait en vérifier la cohérence avec l'évaluation du déficit de financement des PME et s'assurer de la qualité de cette évaluation.

c) Lors de l'élaboration de propositions de règlements concernant les Fonds structurels, le législateur et la Commission devraient remédier aux différentes insuffisances spécifiques mises en évidence dans le présent rapport (voir points 48 à 77). De manière plus générale, le législateur et la Commission devraient établir un cadre réglementaire plus approprié et tel que l'élaboration et la mise en œuvre des mesures d'ingénierie financière ne pâtissent pas des insuffisances du cadre réglementaire des Fonds structurels, de contraintes géographiques ou d'une dispersion des fonds.

d) La Commission devrait mettre en place un système de suivi et d'évaluation fiable et solide au niveau technique, qui soit adapté aux instruments financiers. En conséquence, les instruments financiers devraient être séparés des subventions proprement dites dans les processus de suivi, d'établissement de rapports et d'audit de la Commission, et les montants effectivement versés aux PME devraient être transparents. En particulier, la Commission et les États membres devraient s'accorder sur un nombre limité d'indicateurs mesurables, pertinents, spécifiques et uniformes pouvant être utilisés pour les instruments financiers.

e) La Commission devrait examiner la possibilité de fournir aux États membres des structures et des instruments d'ingénierie financière standard pour les PME (par exemple des subventions assorties de redevances ou des véhicules d'investissement spécialisés) de manière à en accélérer la mise en œuvre et à réduire les frais de gestion.

f) Les États membres devraient, avec l'aide de la Commission, chercher à regrouper l'ensemble des instruments financiers en faveur des PME cofinancés par le FEDER au sein d'un même programme opérationnel par État membre. Cela permettrait de rationaliser le processus de planification et d'éliminer l'un des principaux facteurs de retard constatés.

g) En plus de préciser les notions de levier et de recyclage et d'en fournir une définition dans la réglementation relative aux Fonds structurels, la Commission devrait, en fonction du type de fonds à participation ou de fonds, exiger que les valeurs minimales contraignantes pour les ratios de levier et les fréquences minimales de renouvellement, ainsi que les informations à fournir pour le calcul des indicateurs de levier, soient fixées contractuellement.

h) Si les recommandations formulées ci-dessus ne peuvent être mises en œuvre dans le cadre de la politique de cohésion, la Cour invite le législateur et la Commission à examiner d'autres manières d'offrir un soutien aux PME sous la forme d'instruments d'ingénierie financière. Le cas échéant, ces instruments devraient s'appuyer sur des programmes gérés soit centralement par la Commission, soit par des véhicules d'investissement spécialisés en coopération avec la Commission et les États membres, soit encore directement par l'État membre.

INTRODUCTION

1. L'économie de l'UE repose sur les petites et moyennes entreprises[1], qui représentent 99 % de l'ensemble des entreprises[2]. Or, les marchés financiers hésitent à investir dans les PME, qui sont considérées comme présentant un risque plus élevé que les grandes entreprises, en particulier lorsqu'elles opèrent sur des marchés innovants (PMEI).

2. Selon l'Observatoire des PME européennes[3], l'accès limité au financement constitue un problème pour les PME en Europe. Les crises financières récentes, qui ont fortement affecté certains États membres, ont aggravé la situation.

3. Le secteur public ayant un rôle important à jouer en matière de soutien aux PME, en particulier par l'apport d'un financement approprié, la Commission a offert un accès au financement de différentes manières.

POLITIQUE DE COHÉSION DE L'UE

4. La politique de cohésion de l'UE vise à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union par la réduction des disparités entre ses régions. Dans le cadre de la politique de cohésion, le FEDER prévoit expressément la possibilité d'aider les PME à accéder au financement au moyen de subventions, en grande majorité uniques et, par définition, non remboursables par le bénéficiaire.

5. Depuis la période de programmation 2000-2006 du FEDER, et de manière plus manifeste au cours de la période 2007-2013, la Commission et la plupart des États membres utilisent également des instruments d'ingénierie financière (soit des instruments remboursables) dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE. C'est sur l'évolution de ces instruments financiers du FEDER que porte le présent audit de la performance.

[1] Dans le présent rapport, les PME sont entendues au sens de la recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro-, petites et moyennes entreprises (JO L 124 du 20.5.2003, p. 36). Une PME est une entreprise qui occupe moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros et/ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros. Il doit également s'agir d'une entreprise autonome.

[2] «Accorder aux PME le crédit dont elles ont besoin», Le magazine sur la politique de l'entreprise, Commission européenne, 12 février 2009, et COM(2005) 551 final, du 10 novembre 2005.

[3] «Observatoire des PME européennes», rapport analytique, Flash Eurobaromètre, novembre 2006-janvier 2007.

SOUTIEN D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE DE L'UE EN FAVEUR DES PME NE RELEVANT PAS DE LA POLITIQUE DE COHÉSION

6. Compte tenu de l'importance d'un accès garanti et plus aisé au financement pour les PME, l'UE soutient l'accès des PME au financement de deux manières:

a) la mise en place de programmes spécifiques, à savoir le programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise (MAP), auquel a succédé le programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise (PIE). Le MAP et le PIE représentent, ensemble, 1,6 milliard d'euros de dotation pour la période allant de 2001 à 2013. Ils sont tous deux mis en œuvre par le Fonds européen d'investissement (FEI). Le mécanisme de garantie pour les PME (GPME), qui fait partie du MAP et du PIE, a récemment fait l'objet d'un audit de la Cour[4];

b) la mise en place, par la Banque européenne d'investissement (BEI), de programmes de prêts pour un montant total d'environ 70 milliards d'euros (2001-2010), visant à améliorer l'accès des PME au financement. Ces programmes sont financés essentiellement sur les ressources de la BEI, sans aucun fonds du budget de l'UE[5].

SOUTIEN OFFERT PAR LE FEDER AUX PME SOUS LA FORME D'INSTRUMENTS D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE

7. Au cours des deux dernières périodes de programmation, dans le cadre de la politique de cohésion, la Commission a encouragé le recours à des aides remboursables sous la forme d'instruments d'ingénierie financière. Selon elle, les crédits du budget de l'UE engagés en faveur des mesures d'ingénierie financière dans l'ensemble des États membres s'élèvent à environ 12 milliards d'euros[6]: 1,6 milliard d'euros (2000-2006) et 10,4 milliards d'euros (2007-2013), dont, respectivement, 1,5 milliard d'euros et 7,9 milliards d'euros versés à des fonds à participation ou à d'autres fonds contribuant à des instruments d'ingénierie financière.

[4] Cet audit, intitulé «Audit du mécanisme de garantie pour les PME» (RS 4/2011), visait à évaluer l'efficacité du GPME, notamment sa conception et sa planification, ainsi que le cadre de gestion de ses opérations et la réalisation de ses objectifs. La Cour a estimé que le cadre de gestion des opérations quotidiennes est approprié. Le rapport peut être consulté dans son intégralité via le site internet de la Cour à l'adresse suivante: http://eca.europa.eu.

[5] Valeur consolidée estimée sur la base des documents suivants de la BEI: consultation menée auprès des PME en 2007-2008 (publiée en mai 2008), rapport annuel 2006 (publié en juin 2007) et rapport annuel 2010 (publié en mai 2011).

[6] Montants extraits de la base de données du SFC, Commission européenne, 8 juin 2011.

8. Ces chiffres ne sont qu'indicatifs et doivent être considérés avec prudence[7], surtout en ce qui concerne la période de programmation 2007-2013[8], notamment en raison du fait que la Commission ne dispose pas d'informations détaillées sur le financement des instruments d'ingénierie financière[9]. En outre, on ne sait toujours pas dans quelle mesure les PME ont effectivement bénéficié des montants octroyés à ces fonds à participation et à ces autres fonds.

9. L'***annexe I*** récapitule les montants en question par période de programmation.

10. Le règlement actuel[10] dispose que les instruments d'ingénierie financière peuvent avoir trois destinations: les fonds de soutien aux entreprises, essentiellement les PME, les fonds de développement urbain et les fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique.

11. Ce même règlement prévoit que les États membres peuvent faire intervenir le FEI dans la mise en œuvre des instruments financiers de trois manières:

- pour réaliser des évaluations, à savoir les évaluations du déficit de financement des PME;
- en tant que fonds à participation, ce qui est le cas dans huit États membres et dans trois régions[11];
- en tant qu'organe consultatif pour les autorités nationales ou régionales.

MÉCANISMES DE MISE EN ŒUVRE DES INSTRUMENTS FINANCIERS

12. La mise en œuvre des programmes d'accès au financement passe par la participation active d'intermédiaires financiers, qui transforment les fonds publics en instruments financiers pour PME. Des fonds supplémentaires apportés par le secteur privé peuvent venir s'ajouter aux financements publics, augmentant ainsi le montant global disponible pour les investissements dans des PME, ce qui correspond à la définition d'effet de levier retenue par la Cour. L'effet de levier est expliqué schématiquement, par catégorie d'instrument financier, à l'***annexe II***.

[7] Comme l'ont déclaré les services de la Commission, les États membres ont mal interprété les règles de classification des opérations et peuvent avoir inclus des formes de financement autre que les instruments d'ingénierie financière.

[8] Pour la période en question, les instruments financiers comprennent des instruments en faveur d'entreprises ne correspondant pas à la définition de PME retenue par l'UE ainsi que des projets d'aménagement urbain et des projets d'efficacité énergétique.

[9] Voir point 4.32 du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2010.

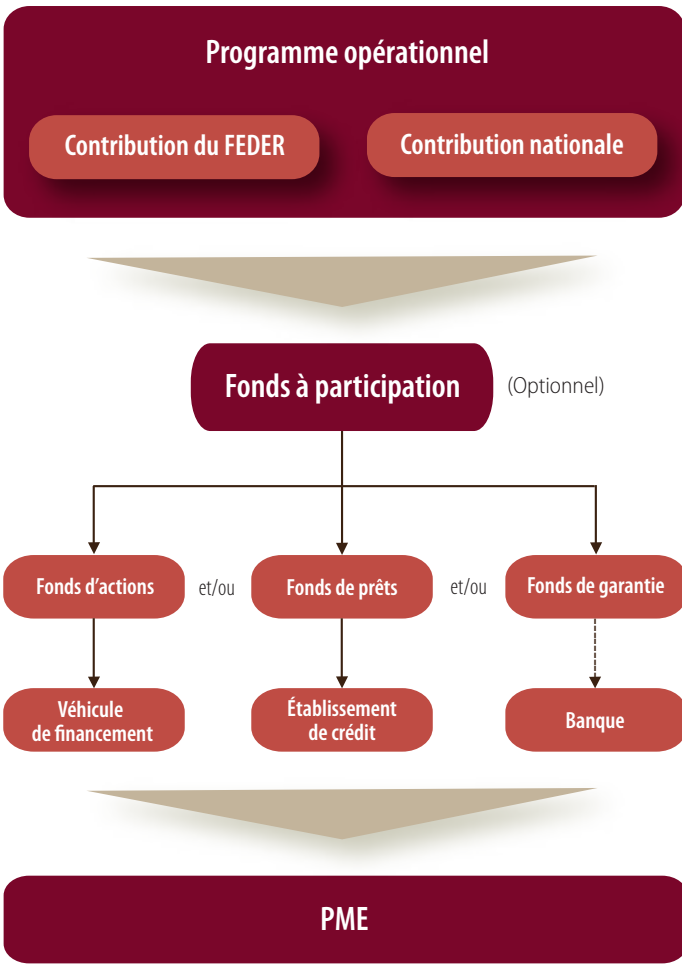
[10] Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25).

[11] Le FEI est actuellement le gestionnaire du fonds à participation en Bulgarie, à Chypre, en Grèce, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, en Roumanie et en Slovaquie, ainsi que dans la région française du Languedoc-Roussillon et dans les régions italiennes de Campanie et de Sicile.

13. La plupart des fonds apportés par les programmes opérationnels sont versés à un fonds à participation sélectionné (géré par le FEI, par des institutions nationales ou par d'autres entités), puis à des intermédiaires sélectionnés (voir ***figure***). Une autre solution consiste à les verser directement à des intermédiaires financiers sélectionnés. Dans le contexte des instruments d'ingénierie financière, les bénéficiaires sont les intermédiaires financiers, tandis que les PME sont les destinataires finals.

FIGURE

FLUX FINANCIER DU PROGRAMME OPÉRATIONNEL JUSQU'À LA PME (ILLUSTRATION SIMPLIFIÉE)



14. Il convient de distinguer trois grandes catégories d'instruments financiers: les instruments de capitaux propres, les instruments de prêt et les instruments de garantie. Ils sont tous trois éligibles au cofinancement du FEDER, mais doivent respecter les règles d'éligibilité nationales et de l'UE (par exemple en matière de transmissions d'entreprises, de fonds de roulement et d'aides d'État).

15. S'agissant des fonds d'actions ou de prêt, les recettes générées par la vente des parts ou le service de la dette sont censées être réutilisées pour financer de nouveaux instruments financiers en faveur d'autres PME; c'est ce que l'on appelle l'effet de renouvellement.

16. S'agissant des garanties, l'argent n'est effectivement dépensé qu'en cas de défaillance. En l'absence de défaillance, les montants apportés peuvent être libérés une fois les conditions contractuelles de base remplies.

17. Selon certains documents stratégiques publiés récemment par la Commission, les instruments d'ingénierie financière sont appelés à se développer davantage au cours de la prochaine période de programmation[12]. En effet, le service de la Commission compétent (la DG Politique régionale) considère les effets de levier et de renouvellement comme les principaux avantages des instruments financiers par rapport aux subventions. Les autres avantages des instruments financiers souvent cités sont qu'ils permettent:

a) d'apporter aux PME un financement durable à des conditions favorables;

b) de renforcer le savoir-faire financier des pouvoirs publics et des PME;

c) d'apporter une mise de fonds initiale plus importante pour les projets d'investissement en faveur des PME que les subventions.

[12] COM(2010) 700 final du 19 octobre 2010 intitulée «Le réexamen du budget de l'UE», p. 4 et 20; *Management Plan 2010* (version finale), DG Politique régionale, 10 mai 2010, p. 6 et 7; cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, novembre 2010 (version préliminaire), p. xv, xvi et 213 à 218.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

18. L'objectif principal de l'audit consistait à évaluer si les dépenses du FEDER concernant les instruments d'ingénierie financière[13] en faveur des PME étaient efficaces et efficientes.

19. La Cour a examiné les aspects essentiels de l'efficacité et de l'efficience suivants:

a) la qualité de l'évaluation du déficit de financement des PME;

b) l'adéquation du cadre du FEDER à la mise en œuvre d'instruments financiers;

c) l'efficacité et l'efficience des instruments financiers pour la réalisation des objectifs.

20. L'audit a été réalisé auprès des services de la Commission ainsi que dans cinq États membres (Allemagne, Hongrie, Portugal, Royaume-Uni et Slovaquie). Les chiffres fournis par la Commission montrent que ces cinq États membres représentent respectivement environ 46 % et 30 % des **crédits alloués** aux instruments d'ingénierie financière au titre du FEDER au cours des périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013. En sélectionnant ces États membres, la Cour s'est efforcée d'examiner une diversité suffisante d'instruments financiers et de structures de financement, et d'assurer un équilibre géographique.

21. Un échantillon de 34 opérations cofinancées par le FEDER a été évalué, dont 24 de la période de programmation 2000-2006 et 10 de la période de programmation 2007-2013. L'***annexe I*** donne un aperçu des montants totaux des engagements et des paiements sur lesquels porte le présent rapport, y compris de leur proportion dans l'ensemble des crédits du FEDER.

[13] Dans le cadre du présent audit, il s'agit des instruments de capitaux propres, de prêt et de garantie en faveur des PME (voir ***glossaire***).

22. Les travaux d'audit ont comporté un contrôle documentaire et des réunions avec les représentants de différents pouvoirs publics et intermédiaires financiers chargés d'élaborer, de mettre en œuvre et de gérer les mesures et instruments d'ingénierie financière destinés aux PME.

23. Des éléments probants résultant d'audits financiers réalisés par la Commission ou par la Cour des comptes européenne au cours des deux périodes de programmation, de recherches documentaires ainsi que de réunions d'audit à la Commission et au FEI[14] ont également été recueillis.

24. Les travaux d'audit effectués auprès du FEI ont concerné deux des trois types de services que celui-ci fournit en relation avec les mesures d'ingénierie financière du FEDER en faveur des PME, à savoir la réalisation d'évaluations du déficit de financement des PME et son rôle de fonds à participation.

25. Dans le cadre de son analyse comparative, la Cour a considéré plusieurs programmes internationalement reconnus[15], ainsi que certains éléments de comparaison tirés de programmes de l'UE faisant l'objet d'une gestion centralisée[16], comme bonnes pratiques. De fait, tous ces programmes suivent une logique d'intervention semblable à celle des programmes d'accès des PME au financement relevant de la politique de cohésion (sauf en ce qui concerne l'objectif de cohésion territoriale au sens large). Ils ont en effet en commun la recherche de la croissance économique ainsi que des objectifs de création d'emplois par le développement des entreprises au moyen d'instruments financiers.

[14] En conséquence, un certain nombre de constatations supplémentaires ont été formulées en ce qui concerne l'Allemagne, l'Espagne, l'Estonie, la France, la Grèce, l'Italie, la Pologne et le Royaume-Uni.

[15] Le PRE en Allemagne, les programmes du Moital en Israël ou le SBIC aux États-Unis. Voir également ***annexe III***.

[16] L'aide au démarrage du MET et les programmes du MIC pour les instruments de capitaux propres, le MFPME pour les instruments de prêt et le GPME pour les instruments de garantie.

OBSERVATIONS

QUALITÉ DES ÉVALUATIONS DU DÉFICIT DE FINANCEMENT DES PME

26. L'intervention des pouvoirs publics sur le marché se justifie par le déficit de financement, c'est-à-dire par l'inadéquation entre l'offre des différents types d'instruments financiers destinés aux PME et la demande. Pour pouvoir répondre efficacement aux besoins de financement réels des PME, les actions du FEDER doivent reposer sur une évaluation fiable des déficits de financement[17].

27. La Cour a examiné la qualité des évaluations du déficit de financement, et notamment si ces évaluations:

a) avaient permis d'établir et de quantifier les besoins justifiant une action du secteur public en faveur de mesures d'ingénierie financière pour les PME;

b) étaient reliées aux programmes opérationnels correspondants;

c) avaient été communiquées suffisamment à l'avance à l'ensemble des parties prenantes concernées.

28. Bien que toutes les évaluations des déficits de financement aient été réalisées selon une méthode standard (selon un modèle commun), leurs niveaux de qualité différaient sensiblement. Cela étant, la Cour a retenu l'évaluation du déficit de financement réalisée pour la Suède comme un exemple de bonne pratique et l'a utilisée comme critère de référence (voir ***encadré I***).

[17] Voir article 44, paragraphe 1, 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), ainsi que le protocole d'accord Commission/FEI de mai 2006.

ENCADRÉ I

EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE: L'ÉVALUATION DU DÉFICIT DE FINANCEMENT POUR LA SUÈDE RÉALISÉE PAR LE FEI

L'évaluation du déficit de financement achevée en janvier 2007 comportait:

- une analyse complète de l'offre et de la demande de financement des PME au niveau national, par type d'instrument financier, tenant compte, le cas échéant, des spécificités régionales;
- une liste des domaines dans lesquels l'existence de déficits de financement pouvait ou non être raisonnablement établie;
- des références aux précédentes aides du FEDER ou à d'autres régimes de l'UE offrant un accès au financement, y compris au rôle du groupe BEI;
- des informations sur la structure de cofinancement des PME souhaitée (affectation des fonds), établissant un lien avec le programme opérationnel soumis à la Commission pour approbation;
- des informations sur les intermédiaires financiers qui seraient en mesure de mettre à disposition ce financement.

2000-2006: EN GÉNÉRAL, PAS D'ÉVALUATION DES DÉFICITS

29. Au cours de la période de programmation 2000-2006, la Commission et les États membres n'ont, en général, pas évalué le déficit de financement des PME. Bien qu'un montant de 1,60 milliard d'euros ait été dépensé au titre des mesures d'ingénierie financière en faveur des PME, les évaluations du déficit n'étaient ni imposées, ni recommandées par la Commission.

30. Les évaluations ex ante prévues par le règlement relatif aux Fonds structurels[18] n'imposaient pas de véritable évaluation du déficit de financement des PME. Par exemple, au Portugal, les régimes en faveur des PME étaient financés sans aucune évaluation préalable du déficit, tandis qu'en Allemagne (dans les Länder de Berlin et de Rhénanie-du-Nord - Westphalie), les évaluations réalisées n'étaient pas spécifiques et il n'est pas sûr qu'elles aient été effectivement réalisées par les instances concernées.

2007-2013: INSUFFISANCES IMPORTANTES

31. S'agissant de la période de programmation 2007-2013, il n'existe pas d'exigences légales particulières concernant la réalisation et l'utilisation d'évaluations du déficit de financement des PME au niveau des programmes opérationnels. Cependant, la Commission, consciente de leur utilité, a décidé, en partenariat avec le FEI, de cofinancer les évaluations du déficit effectuées à la demande des États membres, et ce à titre gracieux[19]. Ces évaluations seraient utilisées lors de l'élaboration des programmes opérationnels pour définir les objectifs et déterminer les ressources susceptibles d'améliorer l'accès des PME au financement.

32. De 2006 à 2009, le FEI a réalisé, à la requête de 20 États membres, 55 évaluations de déficit de financement, dont 18 ont été examinées dans le cadre du présent audit. Outre les évaluations du déficit relatives aux États membres audités, d'autres, concernant l'Espagne, la France et la Pologne, ont été examinées, ces États membres représentant la plus grande partie des évaluations du déficit.

[18] Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels (JO L 161 du 26.6.1999, p. 1).

[19] Protocole d'accord Commission/FEI de mai 2006, point 4, deuxième alinéa, p. 2. Pour la base juridique, voir article 45 (Assistance technique à l'initiative de la Commission) du règlement (CE) n° 1083/2006.

LE FEI A ÉTABLI ET QUANTIFIÉ LES BESOINS JUSTIFIANT UNE ACTION DU SECTEUR PUBLIC

33. Le FEI avait quantifié le déficit de financement dans toutes les évaluations examinées, en concluant à la nécessité d'une action du secteur public en faveur de l'ingénierie financière pour les PME.

34. Cependant, le FEI ne faisait guère référence aux précédentes aides de l'UE favorisant l'accès des PME au financement, octroyées dans le cadre du FEDER ou hors de celui-ci. Lorsqu'il mentionnait ces aides, le FEI ne tentait pas d'en tirer des enseignements.

ABSENCE DE LIEN CLAIR AVEC LES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS

35. Aucune des évaluations du déficit de financement réalisées par le FEI et examinées par la Cour ne faisait le lien avec le programme opérationnel du FEDER auquel elle se rapportait. Les évaluations du déficit effectuées par le FEI ont été réalisées indépendamment des processus relatifs aux programmes opérationnels, en accusant souvent des retards, ce qui a entraîné l'affectation non optimale des fonds des mesures du programme opérationnel aux instruments financiers.

36. En conséquence, lorsqu'il a fallu négocier des accords-cadres successifs (entre les États membres et les gestionnaires de fonds à participation), des contraintes considérables liées aux programmes opérationnels (par exemple la répartition entre les types d'instruments, les aspects territoriaux ou les exigences en matière de suivi et d'établissement de rapports), qui n'avaient pas été traitées dans les évaluations du déficit, ont refait surface.

37. À titre d'exemple, les autorités régionales polonaises n'étaient pas satisfaites de la qualité de cinq évaluations du déficit de financement au niveau régional[20]. Dans d'autres cas, il n'avait guère été tenu compte des évaluations du déficit lors de la mise en œuvre des programmes opérationnels (par exemple en Andalousie et en Hongrie).

38. La Commission n'a pas exigé que les évaluations du déficit de financement qu'elle a commandées au FEI fassent l'objet d'une évaluation ou d'une revue de la qualité indépendantes. Toutefois, un tel travail a bien été effectué par la BEI, qui a jugé les évaluations du déficit «partiellement insatisfaisantes», critiquant principalement les retards accusés par le processus d'évaluation du déficit ainsi que «toute une série de problèmes externes», y compris de nature juridique[21].

[20] Conférence Jeremie à Poznań, 8 avril 2008, note de la DG Politique régionale au dossier datée du 23 mai 2008 et note interne de la DG Politique régionale «*Contribution from GU to the JEREMIE Steering Committee*» (Contribution de l'unité territoriale au comité directeur de Jeremie), datée du 24 juin 2008. Compte rendu de mission, Varsovie, 17 juillet 2008, note au dossier de la DG Politique régionale du 28 juillet 2008.

[21] *Operations Evaluation*, rapport de synthèse de la BEI (*Lessons learnt*, p. iv) accompagné des commentaires de la Commission (publié en anglais en septembre 2011).

LES ÉVALUATIONS DU DÉFICIT DE FINANCEMENT N'ÉTAIENT PAS SYSTÉMATIQUEMENT RENDUES PUBLIQUES

39. Pour pouvoir optimiser le volume et la qualité des financements accordés aux PME, il est nécessaire de sensibiliser, autant que possible, les parties prenantes aux besoins de financement spécifiques des PME. Cela signifie que les intermédiaires financiers et les différents groupes d'intérêts et réseaux représentant les PME doivent recevoir les évaluations du déficit de financement en même temps que les autorités de gestion.

40. Contrairement aux dispositions du protocole d'accord[22], dans la majorité des cas, les rapports n'ont pas été publiés dans leur intégralité, la Commission n'en ayant publié que des notes de synthèse.

ADÉQUATION DU CADRE DU FEDER À LA MISE EN ŒUVRE DES INSTRUMENTS FINANCIERS

41. Pour pouvoir offrir aux PME un accès efficace et efficient au financement, il est essentiel que les États membres et les nombreuses régions et institutions financières participantes disposent d'un cadre réglementaire et administratif approprié.

42. La Cour a examiné si:

a) le cadre juridique et le cadre de gestion tenaient suffisamment compte des spécificités des différents instruments financiers;

b) l'utilisation du FEDER en tant que mécanisme de mise à disposition des instruments financiers était de nature à favoriser la bonne gestion financière;

c) les systèmes de suivi et d'information de la Commission étaient adaptés à cette fin.

[22] Protocole d'accord Commission/FEI, *Results of evaluations*, p. 2, 30 mai 2006.

LES SPÉCIFICITÉS DES DIFFÉRENTS INSTRUMENTS FINANCIERS NE SONT PAS SUFFISAMMENT PRISES EN CONSIDÉRATION

43. Les règlements actuels sur les Fonds structurels[23] disposent que les instruments financiers comprennent les fonds de capital-risque (forme de financement par apport de fonds propres), de prêt et de garantie. Ils ne prévoient pas de dispositions plus précises sur les fonds d'actions, de prêt et de garantie, qui présentent des différences fondamentales aussi bien avec les instruments non remboursables (subventions) qu'entre eux. Le règlement financier[24] ne contient pas non plus de dispositions particulières concernant les instruments financiers.

44. Par conséquent, la Commission gère l'aide remboursable octroyée aux PME suivant le même cadre juridique que les subventions non remboursables.

45. La Commission a reconnu que cela était à l'origine de problèmes. Par exemple, un rapport d'audit interne de 2010[25] relevait que la conception du cadre juridique et stratégique n'était pas idéale pour atteindre les objectifs et que la conception inappropriée du système pourrait avoir une incidence négative considérable sur les résultats et sur la réputation de la Commission.

46. Pour aider les États membres à comprendre comment les règlements sur les Fonds structurels devaient s'appliquer à l'appui des instruments financiers, la Commission a d'abord publié, en juillet 2007 et en décembre 2008, deux notes interprétatives, dont la portée était limitée. Ce n'est qu'en février 2011, soit quatre ans après le début de la période de programmation actuelle, que la Commission a publié une note interprétative complète et pertinente sur les instruments d'ingénierie financière, établissant une distinction entre les principaux types d'instruments financiers.

47. Cependant, la note interprétative de la Commission de février 2011 n'est pas juridiquement contraignante et quatre insuffisances majeures demeurent dans la réglementation relative aux Fonds structurels:

- dispositions insuffisantes en ce qui concerne l'effet de levier et le caractère renouvelable des fonds;
- possibilité d'affecter des dotations injustifiées aux instruments financiers;
- possibilité d'octroyer un traitement préférentiel injustifié au secteur privé;
- manque de clarté des conditions d'éligibilité des fonds de roulement.

[23] Pour la période de programmation 2007-2013, le règlement (CE) n° 1083/2006, mis en œuvre par le règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission et ses modifications ultérieures. Pour la période de programmation 2000-2006, le règlement (CE) n° 1260/1999, mis en œuvre par le règlement (CE) n° 1685/2000 de la Commission et ses modifications ultérieures.

[24] Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1), modifié le 14 avril 2007.

[25] Recommandation de l'unité Audit interne et conseil de la DG Politique régionale (rapport final), 4 mars 2010, informations figurant aux pages 6 à 10.

DISPOSITIONS INSUFFISANTES EN CE QUI CONCERNE L'EFFET DE LEVIER ET LE CARACTÈRE RENOUVELABLE DES FONDS

48. La première insuffisance consiste en l'absence, dans la réglementation relative aux Fonds structurels, d'une référence claire à la génération de fonds par effet de levier et au caractère renouvelable des fonds, en général, ainsi qu'à la manière dont ces notions doivent être utilisées et à la période durant laquelle elles peuvent l'être, en particulier[26]. Comme l'a indiqué la Commission à de nombreuses reprises, il s'agit là de caractéristiques fondamentales des instruments d'ingénierie financière, voire des Fonds structurels, au cours de la période de programmation actuelle[27].

49. La réglementation relative aux Fonds structurels ne fixe pas de durée spécifique (dix, vingt ou trente ans), ni de facteur de renouvellement (au moins une, deux ou trois fois). De plus, la manière dont les fonds d'actions, de prêt ou de garantie génèrent des fonds par effet de levier est substantiellement différente, ce qui ne se reflète pas dans la réglementation en question.

50. Si la note de février 2011 prenait acte des différences de nature entre les instruments financiers, elle ne faisait guère référence à leur effet de levier, en mentionnant les avantages sans le définir ni fixer d'exigences en la matière (ratios de levier, fréquence et réutilisation des fonds résiduels)[28].

51. S'agissant du caractère renouvelable des fonds, la note interprétative fournit des orientations encourageant à «réaffecter au même type d'actions, dans la même région couverte par le programme opérationnel» les ressources publiques récupérées à l'issue d'un premier cycle d'investissement[29]. Néanmoins, les autorités de gestion disposaient toujours d'une marge de manœuvre considérable pour la réutilisation des fonds résiduels éventuels, ceux-ci pouvant toujours être transformés en subventions non remboursables[30], ce qui réduit les avantages potentiels des instruments d'ingénierie financière.

[26] La faiblesse des ratios de levier obtenus pour les instruments de capitaux propres et de prêt est expliquée aux points 106 à 113.

[27] Par exemple: protocole d'accord Commission/FEI du 30 mai 2006, signé par le commissaire chargé de la politique régionale et le directeur exécutif du FEI, p. 4; quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale du 30 mai 2007, p. 3 et 4; note interprétative COCOF/07/0018/01 adressée aux États membres le 16 juillet 2007, p. 4.

[28] «Le fait de sélectionner plus d'un instrument d'ingénierie financière peut produire le meilleur effet de levier possible pour les fonds publics octroyés au titre du programme opérationnel et permettre d'utiliser autant que possible les ressources et l'expertise disponibles du secteur privé, ainsi que de maximiser les chances de réalisation des objectifs d'investissement et de développement du programme opérationnel [...]» (note interprétative COCOF/10/0014/00, point 2.2.2).

[29] Note interprétative COCOF/10/0014/00, point 9.2.3.

[30] Condition 2.6, règle n° 8, de l'annexe du règlement (CE) n° 1685/2000 de la Commission du 28 juillet 2000 portant modalités d'exécution du règlement (CE) nº 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations cofinancées par les Fonds structurels (JO L 193 du 29.7.2000, p. 39) et article 43 du règlement (CE) n° 1828/2006.

52. En Andalousie, par exemple, la disposition relative à la liquidation indiquait simplement que les fonds résiduels liquidés devaient être transférés à la trésorerie de la région et qu'ils pouvaient ensuite être utilisés librement par le gouvernement régional. Cela signifie que les financements résiduels pouvaient être utilisés pour couvrir les dépenses régulières de ce dernier ou pour octroyer des subventions à des opérateurs économiques autres que les petites entreprises[31].

53. En outre, comme cela est expliqué aux points 78 à 83, les systèmes de suivi et d'information existants ne permettent pas de vérifier si une stratégie d'investissement, une politique de sortie et des règles de liquidation[32] fixent effectivement les conditions d'une éventuelle réutilisation des fonds résiduels. En conséquence, la Commission ne reçoit pas suffisamment d'informations pour contrôler le caractère renouvelable des fonds.

POSSIBILITÉ D'AFFECTER DES DOTATIONS INJUSTIFIÉES AUX INSTRUMENTS FINANCIERS

54. En vertu de la réglementation actuelle relative aux Fonds structurels[33], les États membres ayant mis en place des fonds à participation ne sont pas tenus de procéder à des dégagements d'office pendant la durée du programme opérationnel lorsque aucun décaissement n'a été effectué au titre du fonds, ce qui constitue une deuxième insuffisance.

55. Comme cela est indiqué au point 32, les États membres n'étaient pas tenus de procéder à des évaluations du déficit de financement des PME. De ce fait, le législateur a offert la possibilité d'affecter des fonds en trop grande quantité aux instruments financiers.

56. Ce n'est qu'à la clôture du programme, soit plus de deux ans après la fin de la période de programmation de sept ans, que la Commission sera en mesure de régulariser cette situation.

57. Le fonds de garantie en Italie, dont il est question à l'***encadré 2***, constitue un exemple éloquent de ce type de dotation excessive.

[31] Rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2010, point 4.33, exemple 4.4, lette c).

[32] Définies par la Commission à l'article 43 du règlement (CE) n° 1828/2006 et de ses modifications ultérieures.

[33] Article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006.

POSSIBILITÉ D'OCTROYER UN TRAITEMENT PRÉFÉRENTIEL INJUSTIFIÉ AU SECTEUR PRIVÉ

58. Une troisième insuffisance est constituée par le fait que la réglementation relative aux Fonds structurels[34] permet, sans plus de précisions, d'octroyer un traitement préférentiel au secteur privé par rapport au secteur public, en l'occurrence par rapport aux Fonds structurels. Il y a traitement préférentiel lorsque les contrats n'accordent pas au FEDER les mêmes droits au remboursement qu'aux partenaires privés du cofinancement (c'est-à-dire qu'ils ne sont pas traités *pari passu*).

59. Le traitement préférentiel peut se justifier par la nécessité d'attirer des investisseurs ou des prêteurs privés en accroissant leurs chances d'être remboursés et de bénéficier d'un meilleur rapport risque/rendement. Cependant, le recours à ce traitement doit être dûment justifié, car il restreint la capacité à se procurer suffisamment de fonds résiduels dont pourront bénéficier un nouvel ensemble de PME.

[34] Règlements (CE) n° 1685/2000 et (CE) n° 1828/2006, tels qu'ultérieurement modifiés.

ENCADRÉ **2**

EXEMPLE D'AFFECTATION EXCESSIVE DE FONDS: GARANTIES COFINANCÉES PAR LE FEDER EN ITALIE (SARDAIGNE)

L'autorité de gestion de Sardaigne n'imposait pas d'évaluation du déficit de financement. Compte tenu du ratio de levier cible de 10 et du taux moyen de garantie de 65 % prévus par l'autorité de gestion dans son plan d'exploitation[35], les 233 millions d'euros de dotation du fonds entraîneraient l'émission de nouvelles garanties s'élevant au moins à 3 585 millions d'euros, soit un dépassement de 51 % du montant maximal de nouvelles garanties escompté dans le plan d'exploitation.

Cela représente environ 38 % de l'encours total des crédits de l'ensemble des entreprises de Sardaigne (s'élevant actuellement à 11 803 millions d'euros), ce qui est peu réaliste. À la mi-2011, sur une dotation totale de 233 millions, 1,5 million d'euros avaient été engagés au titre de ce fonds. Or, cette dotation excessive n'est pas soumise à des dégagements d'office.

[35] Conformément à l'article 43, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1828/2006, le plan d'activité de l'autorité de gestion s'entend comme étant l'équivalent des «stratégie et plan d'investissement» à la suite des modifications apportées par le règlement (CE) n° 846/2009 de la Commission du 1er septembre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 1828/2006 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 250 du 23.9.2009, p. 1).

60. C'est pourquoi les autorités de gestion devraient vérifier s'il y a traitement préférentiel et si celui-ci est justifié[36]. Or, la réglementation actuelle relative aux Fonds structurels n'apporte pas de précisions à ce sujet, pas plus que les notes interprétatives de la Commission.

61. Trois cas d'octroi injustifié d'un traitement préférentiel ont été constatés dans les régions anglaises de Londres, du Merseyside et du Yorkshire et Humber. Si l'un des fonds qui lui étaient subordonnés avait fait défaut, le fonds à participation aurait d'abord dû rembourser la banque aux dépens des fonds non défaillants.

62. Un quatrième cas a été constaté en Hongrie, où des investisseurs en actions ont sécurisé leur rendement en insérant une clause de «limitation du rendement» aux dépens du cofinanceur public, et limité leur risque en insérant une clause de limitation des pertes. En conséquence, le cofinanceur public supporte l'intégralité du risque, sans toutefois percevoir les bénéfices en cas de hausse.

MANQUE DE CLARTÉ DES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ DES FONDS DE ROULEMENT

63. L'absence de conditions d'éligibilité pour les fonds de roulement dans la réglementation relative aux Fonds structurels constitue une quatrième insuffisance. Dans sa note interprétative de juillet 2011, la Commission estime qu'un financement du fonds de roulement non accompagné d'un plan de création ou d'expansion d'une entreprise ne devrait pas être soutenu au moyen d'instruments financiers[37].

64. L'utilisation de l'expression ambiguë «capital d'expansion» et les nombreuses exceptions à l'utilisation du fonds de roulement ont généré une certaine confusion parmi les institutions financières dans les États membres. En effet, la Commission a estimé que l'éligibilité du fonds de roulement devait être examinée et appliquée cas par cas, dans le respect de la législation et des règles applicables en matière d'aides d'État[38].

65. Les conséquences de cette incertitude juridique ont, par exemple, pu être ressenties en Hongrie, où l'autorité de gestion a déclaré que les conditions imposées par la Commission étaient difficiles à interpréter, qu'elles ne pouvaient être supervisées et qu'elles augmentaient le risque pour les intermédiaires financiers, au point que ceux-ci avaient perdu tout intérêt pour le financement de fonds de roulement dans le cadre du FEDER.

[36] Au cours de la période de programmation précédente, la Commission a reconnu qu'il convenait de prendre des précautions pour minimiser les distorsions de concurrence sur les marchés du capital-risque ou des prêts (voir condition 2.6 du règlement (CE) n° 1685/2000, tel qu'il a été modifié ultérieurement).

[37] Note interprétative COCOF/10/0014/00, points 3.2.6 et 3.2.7.

[38] Réponse de la Commission du 12 février 2009 au courrier du FEI du 11 décembre 2008.

CERTAINES CARACTÉRISTIQUES ACTUELLES DU FEDER ONT ENTRAVÉ LA BONNE GESTION FINANCIÈRE DES INSTRUMENTS FINANCIERS

66. Les caractéristiques du FEDER qui ont entravé la bonne gestion financière des instruments financiers sont essentiellement son caractère territorial et l'insuffisance de sa masse critique (dispersion des fonds). Ces caractéristiques ont constamment affecté le FEDER au cours des différentes périodes de programmation.

FEDER: UNE TERRITORIALITÉ AUX CONSÉQUENCES LOURDES POUR LES FONDS DE PLACEMENT SPÉCIALISÉS DANS LES PME

67. La première caractéristique inhérente au FEDER est son approche territoriale. Pour sa mise en œuvre, les 27 États membres ont été divisés en 271 régions définies statistiquement, correspondant généralement aux régions NUTS 2[39].

68. Cette approche contredit l'affirmation de la Commission selon laquelle la concurrence à laquelle les entreprises européennes sont confrontées revêt un caractère de plus en plus souvent international et l'innovation est considérée comme un phénomène mondial qui ne peut être efficace et durable dans un environnement clos[40]. En effet, contrairement aux aides remboursables cofinancées par le FEDER, les autres instruments financiers gérés par la Commission et destinés aux PME [par exemple l'aide au démarrage du MET, le MIC, le mécanisme de financement des PME (MFPME), le GPME, etc.] ne sont pas soumis à de telles restrictions territoriales au sein de l'UE.

69. En outre, plusieurs exemples de bonne pratique sans restrictions régionales ont été observés par la Cour dans l'Union (en Allemagne) et hors de ses frontières (aux États-Unis et en Israël), dont certains sont expliqués à l'***encadré 3***.

70. Cette division en régions empêche l'utilisation d'indicateurs types se rapportant aux instruments financiers, tels que le pourcentage de capitaux étrangers dans les bilans des PME, les taux d'intermédiation bancaire, les taux de défaut, les taux de refus de prêts ou les ratios capital/dette. En effet, ces statistiques sont rarement disponibles au niveau régional, ou du moins au niveau des régions telles qu'elles sont définies dans le cadre de l'aide du FEDER.

[39] Article 13 du règlement (CE) n° 1260/1999 et article 35 du règlement (CE) n° 1083/2006. Interprétation confirmée aux auditeurs de la Cour par la DG Politique régionale lors de la réunion d'audit du 1er décembre 2010.

[40] SEC(2005) 433 final du 6 avril 2005 et COM(2005) 121 final du 6 avril 2005.

LE FEDER N'EMPÊCHE PAS LA CRÉATION DE FONDS DE TAILLE INFÉRIEURE À LA MASSE CRITIQUE (DISPERSION DES FONDS)

71. Au cours du processus d'affectation des fonds du programme opérationnel, les pouvoirs publics qui, habituellement, ne sont pas familiarisés avec le financement des PME, allouent des subventions publiques à des fonds d'une manière telle que ces derniers atteignent rarement une masse critique. Cela est dû non seulement à l'approche territoriale expliquée plus haut, mais également au fait que les programmes opérationnels peuvent porter sur différents thèmes et avoir des objectifs économiques, environnementaux, sociaux et territoriaux multiples.

72. L'octroi d'un accès au financement par l'intermédiaire de fonds dont la taille est inférieure à la masse critique n'est vraisemblablement pas viable. En effet, les coûts indirects et les risques associés aux investissements ou aux prêts ne peuvent alors pas être répartis entre un nombre suffisant de PME[41].

[41] «*Comparative Study of Venture Capital and Loan Funds Supported by the Structural Funds*», rapport final commandé par la DG Politique régionale (*Centre for Strategy & Evaluation Services*, 2007).

ENCADRÉ **3**

EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES OBSERVÉS DANS D'AUTRES PROGRAMMES EN FAVEUR DES PME

En Allemagne, aucun terme n'a été fixé pour la période de programmation du programme de relèvement européen (PRE), lequel n'a pas fait l'objet d'une mise en œuvre régionale. Il s'agit d'un fonds national renouvelable et permanent en faveur des entreprises allemandes; les financements résiduels ne peuvent être retransformés en subventions.

Aux États-Unis, le *Small Business Investment Companies Program* (programme en faveur des sociétés d'investissement spécialisées dans les petites entreprises) fournit aux PME un accès au financement sans différenciation régionale. C'est également le cas des programmes *R & D Fund*, *Yozma* et *Technological Incubators* («incubateurs technologiques») du ministère de l'industrie du commerce et du travail de l'État d'Israël (Moital)[42]. Le SBIC s'appuie sur l'accréditation et le contrôle des intermédiaires financiers, tandis que pour les programmes du Moital, l'accent est exclusivement mis sur les PME de haute technologie.

Tous ces programmes privilégient d'autres facteurs importants, même s'il existe des différences très marquées entre les régions en Allemagne, aux États-Unis et en Israël.

[42] Voir ***annexe III***.

73. Au Royaume-Uni et en Allemagne, respectivement 433 millions et 204 millions d'euros ont ainsi été dispersés au cours de la période de programmation 2000-2006 sur 31 régions au Royaume-Uni (soit environ 14 millions d'euros par région en moyenne) et 21 régions en Allemagne (soit environ 10 millions d'euros par région en moyenne). En particulier, 14 structures régionales de financement disposaient, par le biais de plusieurs instruments financiers, de moins de 10 millions d'euros pour financer des PME dans des régions aussi développées et peuplées que celles de Berlin, de Londres, de la Rhénanie-du-Nord - Westphalie et des West Midlands. Qui plus est, dans le cas de Berlin, les fonds devaient répartir les PME entre cinq unités territoriales différentes, en fonction du lieu où elles avaient leur activité[43].

74. Le ***tableau 1*** donne un aperçu de la taille des fonds, y compris, le cas échéant, la contribution du secteur privé, dans quatre régions de l'UE.

[43] Conformément aux articles 3, 4 et 6 du règlement (CE) n° 1083/2006: objectif 1 (zones clés ou transitoires), objectif 2 (zones clés ou transitoires) et zones non éligibles.

TABLEAU **1**

TAILLE DES FONDS DANS LES RÉGIONS FEDER DE BERLIN, DE LA RHÉNANIE-DU-NORD - WESTPHALIE, DE LONDRES ET DES WEST MIDLANDS (LES FONDS NE SONT PAS NOMMÉMENT DÉSIGNÉS)

ÉTAT MEMBRE	RÉGION	DÉNOMINATION DU FONDS	TAILLE DU FONDS (en millions d'euros)
ALLEMAGNE	Berlin	Fonds de prêt A (compartiment «objectif n° 1»)	4,52
		Fonds de prêt A (compartiment «objectif n° 2»)	7,22
		Fonds d'actions A (compartiment «objectif n° 1»)	1,26
		Fonds d'actions A (compartiment «objectif n° 2»)	4,17
	Rhénanie-du-Nord -Westphalie	Fonds d'actions D	0,41
ROYAUME-UNI	Londres	Fonds d'actions O (objectif n° 2)	7,98
		Fonds d'actions N (objectif n° 2)	5,95
		Fonds de prêt H (opérations de prêt)	3,62
		Fonds de prêt G	1,88
		Fonds de prêt H (opérations «mezzanines»)	0,82
	West Midlands	Fonds d'actions P	13,12
		Fonds d'actions L	13,08
		Fonds de prêt J	7,08
		Fonds d'actions Q	6,23
		Fonds d'actions M	3,46
		Fonds de prêt I	1,00

Note: Taux de change livre sterling/euro de la Banque centrale européenne au 31.12.2008 (date de clôture des paiements): 1,0499.

75. Dans le cas de trois fonds, couvrant respectivement les régions de Londres de la Rhénanie-du-Nord - Westphalie et des West Midlands, les profils de risque combinés et la dotation limitée des fonds ont fait courir un risque à l'ensemble du portefeuille en raison d'une diversification insuffisante des risques pris par le fonds.

76. Le risque que les autorités de gestion du FEDER dispersent les fonds destinés aux PME existe également pour la période de programmation 2007-2013. Au moment de l'audit, rien n'indiquait que les régions concernées disposeraient de fonds dotés d'une masse critique suffisante. Un exemple éloquent de ce type de situation est donné à l'***encadré 4*** (Slovaquie).

77. Inversement, la mise en place de fonds à participation et de fonds dotés d'une masse critique suffisante est facilitée dans les États membres qui, conformément à leur législation nationale, peuvent considérer l'ensemble de leur territoire comme une seule et même région (Lituanie) ou prévoir des mesures d'ingénierie financière dans le cadre d'un programme opérationnel spécifique au niveau multirégional (Portugal). Par ailleurs, le fait qu'une seule autorité de gestion doive intervenir facilite la mise en œuvre.

ENCADRÉ **4**

DOTATION INFÉRIEURE À LA MASSE CRITIQUE EN SLOVAQUIE

En Slovaquie, par exemple, des fonds ayant une dotation inférieure à la masse critique avaient été à l'origine alimentés à partir de cinq programmes opérationnels nationaux, et ce malgré l'avis contraire exprimé par le FEI en tant que gestionnaire du fonds.

Ce problème de taille inférieure à la masse critique a été aggravé par l'application des notions de «zones aidées» et de «zones non aidées» de la Commission, qui sont utilisées dans le contexte de la conformité avec les règles de l'UE concernant les aides d'État, et n'ont aucun lien avec la notion de déficit de financement des PME.

Pour pouvoir obtenir une exemption nationale aux règles relatives aux aides d'État, les autorités slovaques ont défini Bratislava comme étant une «zone non aidée». Or, cette région représente un tiers de l'ensemble des PME et la moitié du potentiel de recherche et développement de la Slovaquie. Par conséquent, de nombreuses PME n'ont pas pu bénéficier des instruments de garantie et se sont vu octroyer des montants très modestes sous forme d'instruments de capitaux propres.

LES SYSTÈMES DE SUIVI ET D'INFORMATION DE LA COMMISSION ET DES ÉTATS MEMBRES NE TIENNENT PAS COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DES INSTRUMENTS FINANCIERS

78. Compte tenu de la complexité induite par la combinaison des instruments financiers, de la gestion partagée et des règlements régissant les aides d'État et les Fonds structurels, des systèmes spécifiques d'information, de communication et de suivi entre la Commission, les autorités de gestion et le bénéficiaire (les intermédiaires financiers) étaient nécessaires. En outre, vu les nouvelles dispositions du cadre réglementaire 2007-2013, les États membres et les autres parties prenantes étaient particulièrement demandeurs d'orientations et de conseils de la part de la Commission.

79. Lors des deux périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013, les États membres et les autorités de gestion ont dû s'adresser aux «unités géographiques» de la DG Politique régionale. Les constatations de la DG Politique régionale montrent que ces unités pâtissaient d'un manque d'information et d'un faible niveau de transparence[44].

80. Au cours de la période de programmation 2007-2013, la Commission a mis en place une unité chargée, entre autres, des instruments financiers en faveur des PME soutenus par le FEDER. Cependant, la majorité des membres de son personnel était affectée à d'autres activités de l'unité.

81. En pratique, seuls trois équivalents temps plein étaient affectés aux instruments d'ingénierie financière en faveur des PME. Les appels internes au partage des connaissances et de l'expertise avec d'autres directions générales n'ayant pas été suivis[45], et la Commission ne disposant pas d'applications informatiques spécifiques accessibles aux États membres et aux parties prenantes, elle n'a peut-être pas les moyens de fournir des orientations et des conseils appropriés.

[44] Conseil du service de conseil et d'audit interne de la DG Politique régionale (rapport final), 4 mars 2010.

[45] Conseil du service de conseil et d'audit interne de la DG Politique régionale (rapport final), 4 mars 2010.

82. Les instruments classiques de suivi de la politique de cohésion mis en place pour le FEDER[46] sont inappropriés ou inadaptés aux instruments financiers.

a) Sauf au Royaume-Uni, les **rapports annuels d'exécution** ne rendent pas spécifiquement compte de la performance des instruments d'ingénierie financière.

b) Les **comités de suivi** ont pour mission légale d'assurer un suivi au niveau des programmes opérationnels[47]. Par conséquent, ils ne sont généralement pas en mesure de tenir compte des spécificités des différents types d'instruments d'ingénierie financière.

c) Les **indicateurs des programmes opérationnels** n'établissent pas de distinction entre les instruments financiers (remboursables) et les subventions (non remboursables)[48]. Par conséquent, la plupart des indicateurs utilisés (à savoir, des «macro-indicateurs de développement», axés sur les résultats[49]) ne sont d'aucune utilité pour évaluer la mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière.

83. Consciente de cette lacune, la Commission recommandait aux 27 États membres, dans sa note interprétative de février 2011, de faire rapport sur plus de 100 indicateurs qui leur étaient proposés[50].

EFFICACITÉ ET EFFICIENCE DES INSTRUMENTS FINANCIERS POUR LA RÉALISATION DES OBJECTIFS

84. Afin d'évaluer l'efficacité et l'efficience du FEDER pour la mise à disposition des instruments financiers, la Cour a examiné si, et dans quelle mesure:

a) le financement des PME accusait des retards;

b) des frais de gestion indus réduisaient le volume de fonds effectivement disponibles pour le financement des PME (effet de déperdition)[51];

c) les fonds publics avaient permis de lever des fonds privés.

RETARDS FRÉQUENTS

85. Il a été possible d'évaluer si l'accès au financement avait été accordé aux PME en temps utile, par comparaison avec le début des programmes opérationnels successifs, à savoir, respectivement, 1999/2000 et 2007.

[46] Articles 34 à 37 du règlement (CE) n° 1260/1999 et articles 63 à 68 du règlement (CE) n° 1083/2006.

[47] Article 35 du règlement (CE) n° 1260/1999 et article 65 du règlement (CE) n° 1083/2006. Deux exceptions, propres au Royaume-Uni, ont été constatées à Londres et dans les West Midlands, où les comités de suivi se réunissaient expressément au sujet de la programmation des mesures et instruments d'ingénierie financière.

[48] Au cours de la période de programmation 2000-2006, dans les régions d'Angleterre et d'Allemagne auditée, il s'est avéré que des montants enregistrés par la Commission sous l'indicateur «ingénierie financière» étaient majoritairement constitués de subventions octroyées à des PME ou à des organisations les soutenant. Pour la période de programmation 2007-2013, l'indicateur «ingénierie financière» de la Commission a complètement disparu.

[49] Par exemple, «emplois créés/sauvegardés», «actions en faveur d'initiatives locales», «entreprises ayant amélioré leur qualité», etc.

[50] Note interprétative COCOF/10/0014/00, annexe II, modèle de rapport de suivi (Commission, février 2011).

[51] Dans le cadre du présent audit de la performance, seuls les effets de déperdition sous la forme de frais de gestion indus ont été pris en considération.

86. Si l'octroi tardif d'un accès aux programmes de financement peut engendrer un risque au niveau de la réputation, ses répercussions probables pourraient également influencer la capacité de la Commission à réutiliser les fonds au cours de la période de programmation 2007-2013 et des suivantes.

87. Chaque retard affectant l'accès des PME au financement empêche l'utilisation des fonds auxquels celles-ci ont droit sous forme d'instruments financiers. Pour l'autorité de gestion, il devient alors plus intéressant de se replier sur l'autre solution, à savoir l'octroi de subventions aux PME.

88. Les principales causes des retards enregistrés au cours des deux périodes de programmation sont présentées de façon synthétique au ***tableau 2***. Les retards ont été constatés dans l'ensemble des États membres. Certaines causes de retard se sont répétées au cours de la période de programmation actuelle et, lorsqu'ils n'étaient pas imputables à «l'obtention de la contribution du secteur privé», les retards s'expliquaient moins par la volatilité de la situation financière que par des raisons d'ordre administratif, juridique, organisationnel ou stratégique.

TABLEAU **2**

PRINCIPALES CAUSES DE RETARD AFFECTANT LA MISE EN ŒUVRE DES INSTRUMENTS FINANCIERS DU FEDER

CAUSES DE RETARD	ÉTATS MEMBRES OU RÉGIONS
2000-2006	
Longueur du montage et des négociations	Berlin, Londres, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Portugal, West Midlands
Questions liées aux aides d'État dans les régions de l'objectif n° 2	Londres, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, West Midlands
Orientations de la Commission concernant la structure des fonds	Berlin, Londres
Obtention d'une contribution du secteur privé	Londres
2007-2013	
Longueur du montage et des négociations	Grèce, Londres, Hongrie, Pologne, Slovaquie
Obtention d'une contribution du secteur privé	Londres, West Midlands, Hongrie
Raisons d'ordre administratif	Andalousie, Grèce, Pologne, Sardaigne
Négociations concernant les frais de gestion	Pologne, Slovaquie
Modalités de gouvernance	Grèce, Slovaquie
Incertitude concernant l'éligibilité du fonds de roulement	Hongrie
Entité négociatrice autre qu'une autorité de gestion	Slovaquie

Note: Les retards ne concernent pas nécessairement tous les types d'instruments financiers devant être fournis; les retards de moins de deux ans à compter de l'approbation du programme opérationnel n'ont pas été pris en considération; les auditeurs ont simplifié les catégories; toutes les classifications dans une catégorie donnée se fondent sur des éléments probants.

89. Quelques exemples révélateurs sont présentés aux points suivants, l'un tiré de la période de programmation précédente et trois de la période actuelle.

90. En **Allemagne**, les fonds n'ayant démarré leurs activités que très tard au cours de la période de programmation 2000-2006, au moins trois fonds des régions de Berlin et de Rhénanie-du-Nord - Westphalie n'ont pas été en mesure de dépenser les montants prévus pour le financement des PME, soit respectivement 24,4 millions, 13,6 millions et 2,6 millions d'euros. Cela représente une sous-utilisation des fonds allant de 18 à 87 % des montants prévus au départ.

91. En **Grèce**, l'accord sur le fonds à participation a été signé en juin 2007, soit bien avant que la crise de la dette souveraine des États membres n'éclate. Au 30 juin 2011, 0,21 % seulement des 250 millions d'euros du fonds à participation avaient effectivement été versés à des PME. Les PME grecques n'ont commencé à recevoir un soutien du FEDER que depuis avril 2011. L'accord sur le fonds à participation ayant été signé relativement tôt par la République hellénique et le FEI, les appels d'offres auraient pu être lancés directement par les gestionnaires du fonds à participation si l'État membre n'avait pas retardé l'adoption des dispositions relatives à la gouvernance du fonds, notamment en subordonnant celle-ci à des nominations au sein des autorités de gestion concernées et du comité d'investissement du fonds.

92. En **Slovaquie**, en juin 2011, soit cinq ans après que le FEI et la République slovaque ont signé un protocole d'accord, les PME n'avaient toujours pas bénéficié du moindre financement de la part du FEDER. L'affectation des crédits provenant des différents programmes opérationnels et la définition des conditions relatives à la mise en place du fonds à participation n'ont été finalisées qu'en janvier 2011. Les intermédiaires financiers n'ont pas été désignés et des frais de gestion ont déjà été encourus depuis octobre 2009.

93. En **Pologne**, les PME n'ont reçu aucun financement du FEDER de 2008 à juin 2011. Après avoir décidé de ne pas désigner le FEI comme gestionnaire du fonds à participation, le gouvernement polonais lui a préféré sa banque de développement, la Bank Gospodarstwa Krajowego, qui doit encore s'accorder avec cinq autorités régionales sur un traitement uniforme des frais de gestion. Le ministère du développement régional polonais invoque les difficultés d'ordre juridique et organisationnel de l'initiative «Ressources européennes conjointes pour les PME et les micro-entreprises» (Jeremie) et, notamment, la nécessité d'interpréter largement la réglementation relative aux Fonds structurels, compte tenu de sa complexité[52].

[52] Lettre adressée à l'institution supérieure de contrôle de la Pologne en date du 3 janvier 2011, dont la teneur a été vérifiée dans les dossiers internes de la DG Politique régionale.

EFFETS DE DÉPERDITION

94. Le fait que les intermédiaires financiers réclament des frais de gestion aux PME est conforme à la pratique normale du marché. Cependant, dans le contexte du FEDER, les frais de ce type sont versés à l'intermédiaire financier directement à partir du programme opérationnel, à titre de remboursement ou de compensation pour la gestion du fonds[53].

[53] Déduit de la note interprétative COCOF/10/0014/00, point 2.6.

FRAIS SUPPLÉMENTAIRES IMPOSÉS AUX PME...

95. Les orientations de la Commission (y compris deux notes interprétatives datées de 2007 et de 2011) ne définissent pas les modalités et les conditions permettant aux PME d'éviter de se voir réclamer des frais sans rapport avec les risques réels qui leur sont associés ou avec les services que les intermédiaires financiers leur auraient fournis.

96. Dans le Land de Saxe-Anhalt (Allemagne) et en Estonie, les intermédiaires financiers désignés par les autorités de gestion respectives ont réclamé des frais à différentes PME correspondant à des coûts de refinancement et de traitement, pratique révélée par des audits de la Cour en 2009. Or, les coûts de refinancement et de traitement sont des éléments correspondant à des frais de fonctionnement courants des intermédiaires financiers.

97. En Angleterre aussi, les PME se sont vu facturer des frais de montage, de suivi, de dossier et autres, en plus de ceux pratiqués habituellement sur le marché. L'incidence des frais de dossier et de suivi sur l'éligibilité des déclarations de dépenses à la clôture est actuellement examinée par la Commission dans le cadre d'inspections effectuées dans les régions d'Angleterre.

... PAS TOUJOURS TRÈS TRANSPARENTS

98. La Commission ne considérant pas les PME comme les bénéficiaires légaux et les États membres ne rendant pas toujours correctement compte des frais de gestion, la Cour a relevé des cas dans lesquels les frais de gestion supportés par les PME étaient inconnus.

99. En l'absence de données disponibles au moment de l'audit, la Cour n'a pas été en mesure d'estimer les frais de gestion de 4 des 16 fonds d'actions audités.

100. En Rhénanie-du-Nord - Westphalie, par exemple, ni l'autorité de gestion ni les gestionnaires de fonds désignés n'étaient en mesure de fournir des informations sur les frais de gestion effectivement encourus par le Land. En effet, les documents relatifs aux calculs des taux d'intérêt imposés, y compris la marge correspondant au financement des frais de gestion, n'ont pu être fournis. Des frais supplémentaires de soutien aux PME (comprenant les commissions de consultants externes) ont été financés par les fonds dans le cas d'un fonds d'actions de démarrage mais, là non plus, il n'a pas été possible de se procurer un aperçu de ces coûts.

101. L'absence d'informations fiables sur les frais de gestion est un problème plus général, qui ne concerne pas uniquement les fonds d'actions. Pour 11 des 34 opérations auditées, les tarifs des frais de gestion n'ont pu être établis en raison de l'absence ou du manque de fiabilité des informations les concernant.

BILAN MÉDIOCRE DU FEDER EN MATIÈRE D'ATTRACTION DE CAPITAUX PRIVÉS

102. Pour la Commission, de même que pour d'autres acteurs internationaux du financement des PME (voir point 25), l'un des principaux avantages d'une contribution sous forme d'instruments financiers pour le soutien des PME est qu'elle attire les financements privés[54]. Par conséquent, la Cour définit l'effet de levier comme étant la mesure dans laquelle des financements privés ont été attirés, comme cela est expliqué à l'***encadré 5***.

103. Ces deux formules donnent le même résultat lorsque les financements publics se limitent à la contribution de l'UE (comme dans le cas des programmes de l'UE faisant l'objet d'une gestion centralisée). Cependant, dans le cadre de la politique de cohésion, la situation est habituellement différente. En général, le cofinancement des programmes opérationnels par les États membres est constitué de fonds publics; il peut s'agir d'un financement régional ou national, ou encore d'autres formes d'aides publiques[55].

[54] Aux termes de la communication COM(2011) 662 de la Commission relatives aux «plateformes des instruments de capital et de dette de l'UE», «l'effet de levier [...] peut être obtenu par un financement conjoint d'institutions financières internationales ou par les crédits supplémentaires que les banques et les institutions de garantie sont invitées à accorder aux bénéficiaires [finals]» (les termes «bénéficiaires [finals]» utilisés dans la communication désignent les PME).

[55] Dans de très rares cas, le cofinancement par les États membres peut prendre la forme de prêts commerciaux du secteur privé.

104. Si la Commission considère le cofinancement d'un programme opérationnel par les États membres comme une contribution participant à l'effet multiplicateur, la Cour ne le considère pas comme une contribution participant à l'effet de levier. En effet, le cofinancement par les États membres n'est pas spécifique aux instruments financiers. On peut retrouver ce type de cofinancement par les États membres dans n'importe quelle action relevant de la politique de cohésion, y compris lorsque l'aide est apportée sous la forme de subventions classiques, non remboursables.

105. S'agissant des fonds à participation, l'audit n'a permis de constater aucun effet de levier important sur le secteur privé pour aucune des deux périodes de programmation. En effet, les conventions de financement conclues entre les autorités de gestion et les intermédiaires financiers ne comportent en règle générale aucune exigence particulière concernant l'effet de levier, sauf dans le cas de certains fonds d'actions au Royaume-Uni, qui imposaient aux co-investisseurs privés des exigences contraignantes en matière d'effet de levier.

ENCADRÉ **5**

EFFET DE LEVIER

La Cour a utilisé la formule suivante pour calculer l'effet de levier:

$$\frac{\textbf{Financements versés aux bénéficiaires finals}}{\textbf{Contributions publiques}}$$ [56]

Un aperçu schématique, fondé sur la méthode de calcul retenue par la Cour, de la manière dont fonctionne l'effet de levier pour chaque grande catégorie d'instruments financiers, ainsi que de la manière dont la notion de levier doit être comprise dans le cadre du FEDER, est fourni à l'***annexe II***. Par exemple, un ratio de levier de 1,00 signifie qu'aucun financement privé n'a été levé.

En août 2011 la Commission a formalisé la notion d'«effet multiplicateur», calculé selon la formule suivante:

$$\frac{\textbf{Financements versés aux bénéficiaires finals}}{\textbf{Contribution de l'UE}}$$

Le numérateur du ratio de levier calculé par la Cour et celui du ratio multiplicateur calculé par la Commission sont identiques. S'agissant du dénominateur, la Cour additionne tous les financements publics, tandis que la Commission ne prend en considération que la contribution de l'UE.

[56] Y compris la contribution du FEDER et, conformément à la pratique de ce dernier, la part du financement apportée par l'État membre. Dans le cas exceptionnel du Royaume-Uni, c'est le secteur privé qui a fourni le financement de l'État membre conformément aux règles de cofinancement imposées par la législation; ce financement a été considéré comme un financement privé et non comme un financement public, en vertu du principe de prééminence du fond sur la forme.

106. S'agissant des instruments de capitaux propres et de prêt, la Cour a constaté que l'effet de levier produit n'a pas été important et qu'il était inférieur aux valeurs de référence. En revanche, dans le cas des instruments de garantie, l'effet de levier était très important.

EFFET DE LEVIER DES INSTRUMENTS DE CAPITAUX PROPRES DU FEDER

107. Pour ce type d'instruments financiers, la Cour a contrôlé:

a) cinq fonds de capital-risque privilégiant les PMEI;

b) douze fonds de capital-investissement moins, voire aucunement, centrés sur les hautes technologies.

108. Le ***tableau 3*** montre que les ratios de levier obtenu vont de 1 (aucun financement privé levé) à 2,75.

109. La Cour a utilisé l'aide au démarrage du MET, financée de manière centralisée par la Commission et accessible à tous les intermédiaires financiers éligibles de l'UE sous la gestion fiduciaire d'un gestionnaire de fonds unique, à savoir le FEI, comme critère de référence. Cette aide a été conçue pour le capital-risque et privilégie les PME à risque.

110. Le guichet aide au démarrage du MET a obtenu un ratio de levier consolidé moyen de 4,6 (1998-2008) et de 6,50 (2001-2008) et il a même permis de générer des recettes pour la Commission[57]. Plus précisément, en Allemagne, au Portugal et au Royaume-Uni, où le FEDER intervient de la même manière, les ratios de levier obtenus par le guichet aide au démarrage du MET étaient respectivement de 4,88, 5,93 et 5,03[58]. Quant aux ratios de levier obtenus par le FEDER pour les fonds audités (voir ***tableau 3***), ils allaient de 1,09 à 2,75.

[57] Évaluation externe du PIE réalisée pour le compte de la DG Entreprises et industrie, p. xi, 63 et 67, 30 avril 2009. Les chiffres communiqués par l'évaluateur semblent plausibles compte tenu d'une précédente évaluation indépendante du MAP (2001-2005) réalisée pour le compte de la même DG et qui indiquait, déjà en 2004, que l'aide au démarrage du MET permettait d'obtenir un ratio de levier de 4,00. En outre, les chiffres de juin 2009 figurant dans le rapport trimestriel du FEI (publié après l'évaluation de 2009) montrent que les chiffres relatifs aux programmes étaient respectivement de 4,91 et 6,52 pour les instruments de capitaux propres mis en place dans le cadre des programmes de 1998 et de ceux de 2001.

[58] Moyennes arithmétiques pour l'Allemagne, le Portugal et le Royaume-Uni, calculées à partir des tableaux 3a et 3b du rapport annuel relatif à l'aide au démarrage du MET, du 21 octobre 2009, données au 30 juin 2009.

TABLEAU **3**

EFFET DE LEVIER DES INSTRUMENTS DE CAPITAUX PROPRES AUDITÉS (LES FONDS NE SONT PAS NOMMÉMENT DÉSIGNÉS)

États membres	Dénomination du fonds	Description du produit	Ratio de levier
Fonds de haute technologie			
Allemagne	Fonds d'actions B	CR (haute technologie)	2,26
Royaume-Uni	Fonds d'actions L	CR fonds propres (haute technologie)	2,01
Royaume-Uni	Fonds d'actions M	CR fonds propres (démarrage, haute technologie)	1,95
Royaume-Uni	Fonds d'actions N	CR fonds propres (démarrage, haute technologie)	1,89
Allemagne	Fonds d'actions D	CR (démarrage, haute technologie)	1,33
Autres fonds			
Allemagne	Fonds d'actions A	Capital-investissement (multisectoriel)	2,75
Portugal	Fonds d'actions G	CR fonds propres (fonds de fonds)	2,22
Portugal	Fonds d'actions H	CR fonds propres (multisectoriel)	2,12
Royaume-Uni	Fonds d'actions O	CR fonds propres (démarrage, PME créatives)	1,89
Allemagne	Fonds d'actions C	Capital-investissement (multisectoriel)	1,88
Royaume-Uni	Fonds d'actions P	Fonds cinématographique	1,78
Hongrie	Fonds d'actions E	CR fonds propres (multisectoriel)	1,72
Hongrie	Fonds d'actions F	CR fonds propres (multisectoriel)	1,43
Portugal	Fonds d'actions I	CR fonds propres (secteur touristique)	1,33
Royaume-Uni	Fonds d'actions Q	CR fonds propres (démarrage, PME créatives)	1,09
Slovaquie	Fonds d'actions J	CR fonds propres hors région de Bratislava	—
Slovaquie	Fonds d'actions K	CR fonds propres région de Bratislava	—

Notes:

— Les fonds d'actions E et F étaient toujours en phase de démarrage d'investissement au moment de la mission d'audit.

— Les ratios de levier ont été calculés sur la base des chiffres communiqués par le gestionnaire du fonds ou l'autorité de gestion dans le cadre de l'audit.

EFFET DE LEVIER DES INSTRUMENTS DE PRÊT DU FEDER

111. Indépendamment de toute valeur de référence, le ***tableau 4*** montre que 5 des 10 fonds de prêt audités n'ont pas du tout permis de lever des financements privés, tandis que les cinq autres n'ont produit qu'un effet de levier très limité.

112. La Cour a utilisé comme référence le mécanisme de financement des PME, utilisé, avant leur adhésion, dans les États d'Europe centrale et orientale qui ont adhéré à l'UE en 2004 et 2007. Le MFPME permettait d'octroyer des subventions (principalement sous la forme de commissions sur résultat, mais aussi d'assistance technique) à des réseaux d'intermédiaires financiers locaux via des institutions financières internationales[59]. L'octroi de ces subventions était subordonné à la mise en place effective et au renouvellement de portefeuilles de créances PME d'une taille déterminée.

113. Le MFPME a permis de lever des financements privés correspondant à des ratios de levier généralement supérieurs à 5,00 et atteignant même 12,5, voire 19,2[60]. À partir de 1998 et jusqu'à juin 2009, en fonction de l'intermédiaire financier chargé de sa mise en œuvre, le MFPME a permis d'obtenir des ratios de levier allant de 2 à 12,5 en Hongrie et de 4 à 10 en Slovaquie.

EFFET DE LEVIER DES INSTRUMENTS DE GARANTIE DU FEDER

114. Le nombre des fonds de garantie du FEDER audités est moins élevé (six, voir ***tableau 5***), ceux-ci n'ayant, en général, pas été utilisés au Royaume-Uni et dans les Länder allemands.

115. Les ratios de levier obtenus étaient très variés, le plus élevé étant de 171. Même le ratio le plus faible (4,16), obtenu par un fonds de garantie en Hongrie qui a démarré ses activités en novembre 2008, est plus élevé que ceux obtenus par un n'importe lequel des fonds d'actions ou de prêt. Ces effets de levier importants sont comparables à ceux obtenus par le mécanisme de garantie PME [GPME, voir point 6, sous a)], qui a produit un effet de levier cumulé correspondant à 67 euros pour chaque euro d'argent public dépensé entre 2001 et 2006[61].

[59] La Commission a collaboré avec trois institutions financières internationales: la CEB/KfW, la BERD et la BEI.

[60] *SMEFF — EIB's Semi-Annual Report 2009* (IMFPME — Rapport semestriel 2009 de la BEI), p. 1. *EU/EBRD — SME Finance Facility Semi-annual Operational Report* (UE/BERD — Rapport d'activité semestriel du mécanisme de financement des PME), juin 2009, p. 70.

[61] Rapport final sur le MAP (GPME), 31 décembre 2006, p. 7.

TABLEAU **4**

EFFET DE LEVIER DES INSTRUMENTS DE PRÊT AUDITÉS (LES FONDS NE SONT PAS NOMMÉMENT DÉSIGNÉS)

États membres	Dénomination du fonds	Description du produit	Ratio de levier
Autres fonds			
Royaume-Uni	Fonds de prêts G	Prêts privilégiés à long terme pour les entreprises sociales	1,67
Royaume-Uni	Fonds de prêts H (2 opérations)	Prêts privilégiés (multisectoriel)	1,67
Royaume-Uni	Fonds de prêts I	Prêts privilégiés (multisectoriel)	1,41
Hongrie	Fonds de prêts B	Microcrédits, petits crédits	1,33
Hongrie	Fonds de prêts C	Microcrédits (multisectoriel)	1,10
Allemagne	Fonds de prêts A	Microcrédits, crédits	1,00
Hongrie	Fonds de prêts D	Crédits pour PME	1,00
Hongrie	Fonds de prêts E	Crédits «fonds de roulement»	1,00
Hongrie	Fonds de prêts F	Crédits «fonds de roulement»	1,00
Royaume-Uni	Fonds de prêts J	Microcrédits (multisectoriel)	1,00

Note: Les ratios de levier ont été calculés sur la base des chiffres communiqués par le gestionnaire du fonds ou l'autorité de gestion dans le cadre de l'audit.

TABLEAU **5**

EFFET DE LEVIER DES INSTRUMENTS DE GARANTIE AUDITÉS (LES FONDS NE SONT PAS NOMMÉMENT DÉSIGNÉS)

États membres	Dénomination du fonds	Description du produit	Ratio de levier
Portugal	Fonds de garantie B	Garanties	171,00
Portugal	Fonds de garantie C	Garanties	114,00
Portugal	Fonds de garantie D	Garanties	80,00
Portugal	Fonds de garantie E	Contre-garanties	11,00
Hongrie	Fonds de garantie A	Garanties	4,16
Slovaquie	Fonds de garantie F	Garanties de portefeuille au premier risque	—

Note: Les ratios de levier ont été calculés sur la base des chiffres communiqués par le gestionnaire du fonds ou l'autorité de gestion dans le cadre de l'audit.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

QUALITÉ DES ÉVALUATIONS DU DÉFICIT DE FINANCEMENT DES PME

116. En règle générale, les évaluations du déficit de financement ont été totalement absentes de la période de programmation 2000-2006.

117. Au cours de la période de programmation 2007-2013, où elles existaient, toutes les évaluations du déficit de financement des PME ont abouti à la conclusion qu'une intervention du secteur public était nécessaire sous différentes formes et ont quantifié le déficit en question. Cependant, pour la période de programmation 2007-2013, des insuffisances notables ont été constatées concernant la qualité de ces évaluations. En particulier, le lien essentiel entre les différentes dotations des programmes et les déficits de financement mis au jour n'a pu être établi.

118. Aucun examen indépendant de la qualité des évaluations du déficit de financement et de leur processus sous-jacent n'a été réalisé.

RECOMMANDATION 1

a) Avant de proposer des mesures d'ingénierie financière, les autorités de gestion devraient s'assurer que leur proposition est dûment étayée par une évaluation du déficit de financement des PME d'une qualité suffisante, comprenant une analyse quantifiée dudit déficit.

b) Au moment d'approuver les programmes opérationnels, y compris les mesures d'ingénierie financière, la Commission devrait en vérifier la cohérence avec l'évaluation du déficit de financement des PME et s'assurer de la qualité de cette dernière.

ADÉQUATION DU CADRE DU FEDER À LA MISE EN ŒUVRE DES INSTRUMENTS FINANCIERS

119. La réglementation relative aux Fonds structurels, conçue à l'origine pour des subventions, ne répond pas aux spécificités des instruments financiers et présente de ce fait quatre faiblesses importantes. Il s'agit de l'insuffisance des dispositions en ce qui concerne l'effet de levier et le caractère renouvelable des fonds, de la justification des dotations affectées à l'ingénierie financière, des conditions permettant de justifier l'octroi d'un traitement préférentiel au secteur privé et des conditions d'éligibilité relatives aux fonds de roulement. Ce n'est qu'en février 2011, soit quatre ans après le début de la période de programmation actuelle, que la Commission a publié une note interprétative complète et pertinente sur les instruments financiers (voir points 46 et 47).

120. Le fait de déléguer la mise en œuvre d'instruments financiers cofinancés à une multiplicité de pouvoirs publics fait qu'un même volume de financements du FEDER qui aurait pu, en théorie, être octroyé à l'ensemble des PME d'un État membre dans un cadre unique, est dispersé entre un grand nombre de régions de l'UE, ce qui ce qui empêche les fonds d'atteindre une masse critique.

121. Lorsqu'ils avaient été mis en place, les systèmes de suivi et d'information n'étaient pas adaptés pour fournir des informations sur la qualité de la gestion financière des fonds et en assurer le suivi. Malgré l'expérience de la période de programmation 2000-2006, cette situation a empêché la Commission de rendre compte d'informations pertinentes qui présentaient un intérêt pour les décideurs et les acteurs de la politique de cohésion.

RECOMMANDATION 2

a) Lors de l'élaboration de propositions de règlements concernant les Fonds structurels, le législateur et la Commission devraient remédier aux différentes insuffisances spécifiques mises au jour dans le présent rapport (voir points 48 à 77). De manière plus générale, le législateur et la Commission devraient établir un cadre réglementaire plus approprié tel que l'élaboration et la mise en œuvre des mesures d'ingénierie financière ne pâtissent pas des insuffisances du cadre réglementaire des Fonds structurels, de contraintes géographiques ou d'une dispersion des fonds.

b) La Commission devrait fournir un système de suivi et d'évaluation fiable et solide sur le plan technique, qui soit adapté aux instruments financiers. En conséquence, les instruments financiers devraient être séparés des subventions proprement dites dans les processus de suivi, d'établissement de rapports et d'audit de la Commission, et les montants effectivement versés aux PME devraient être transparents (voir point 8). En particulier, la Commission et les États membres devraient s'accorder sur un petit nombre d'indicateurs mesurables, pertinents, spécifiques et uniformes, applicables aux instruments financiers.

EFFICACITÉ ET EFFICIENCE DES INSTRUMENTS FINANCIERS POUR LA RÉALISATION DES OBJECTIFS

122. La mise en œuvre, par l'intermédiaire du FEDER, des instruments financiers en faveur des PME a été affectée par des retards fréquents. Certaines causes des retards enregistrés au cours de la période de programmation 2000-2006 se sont répétées lors de la période de programmation suivante.

123. Les instruments financiers cofinancés par le FEDER ont également pâti d'effets de déperdition en ce qui concerne les frais de gestion. En particulier, certaines PME se sont vu réclamer des frais supplémentaires sans rapport avec les risques réels pris pour leur compte et la communication des frais de gestion n'était pas toujours transparente.

124. Sauf pour les garanties, les ratios de levier, au sens de la définition retenue par la Cour, produits par les fonds cofinancés par le FEDER étaient faibles.

RECOMMANDATION 3

a) La Commission devrait examiner la possibilité de fournir aux États membres des structures et des instruments d'ingénierie financière standard pour les PME (par exemple des subventions assorties de redevances ou des véhicules d'investissement spécialisés) de manière à en accélérer la mise en œuvre et à réduire les frais de gestion. Des exemples de structures de ce type sont présentés à l'***annexe III***.

b) Les États membres devraient, avec l'aide de la Commission, viser à regrouper l'ensemble des instruments financiers en faveur des PME cofinancés par le FEDER au sein d'un programme opérationnel unique par État membre. Cela permettrait de rationaliser le processus de planification et d'éliminer l'un de principaux facteurs de retard constatés.

c) En plus de préciser les notions de levier et de recyclage et d'en fournir une définition dans la réglementation relative aux Fonds structurels, la Commission devrait, en fonction du type de fonds à participation ou de fonds, exiger que les valeurs minimales contraignantes pour les ratios de levier et les fréquences minimales de renouvellement, ainsi que les informations à fournir pour le calcul des indicateurs de levier, soient fixées contractuellement.

RECOMMANDATION GÉNÉRALE

Si les recommandations formulées ci-dessus ne peuvent être mises en œuvre dans le cadre du FEDER, la Cour invite le législateur et la Commission à examiner d'autres modes de soutien des PME sous la forme d'instruments d'ingénierie financière. En l'occurrence, ces instruments devraient s'appuyer sur des programmes gérés soit de manière centralisée par la Commission, soit par des véhicules d'investissement spécialisés en coopération avec la Commission et les États membres, soit encore directement par ceux-ci.

Le présent rapport a été adopté par la chambre II, présidée par M. Harald NOACK, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 11 janvier 2012.

Par la Cour des comptes

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

ANNEXE I

ENGAGEMENTS ET PAIEMENTS RELATIFS AUX INSTRUMENTS D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE

2000-2006

État membre audité	Engagements (en millions d'euros)	(en %)	Paiements (en millions d'euros)	(en %)
Allemagne	204	13	170	11
Hongrie	—	—	—	0
Portugal	106	7	88	6
Slovaquie	—	—	—	0
Royaume-Uni	433	27	410	27
Total	742	46	668	45
TOTAL UE	1 596	100	1 497	100

2007-2013

État membre audité	Dotations (en millions d'euros)	(en %)	Paiements (en millions d'euros)	(en %)
Allemagne	1 370	13	710	9
Hongrie	770	7	669	8
Portugal	292	3	233	3
Slovaquie	30	0	27	0
Royaume-Uni	614	6	230	3
Total	3 075	30	1 868	24
TOTAL UE	10 393	100	7 879	100

Source: Commission européenne (DG Politique régionale).

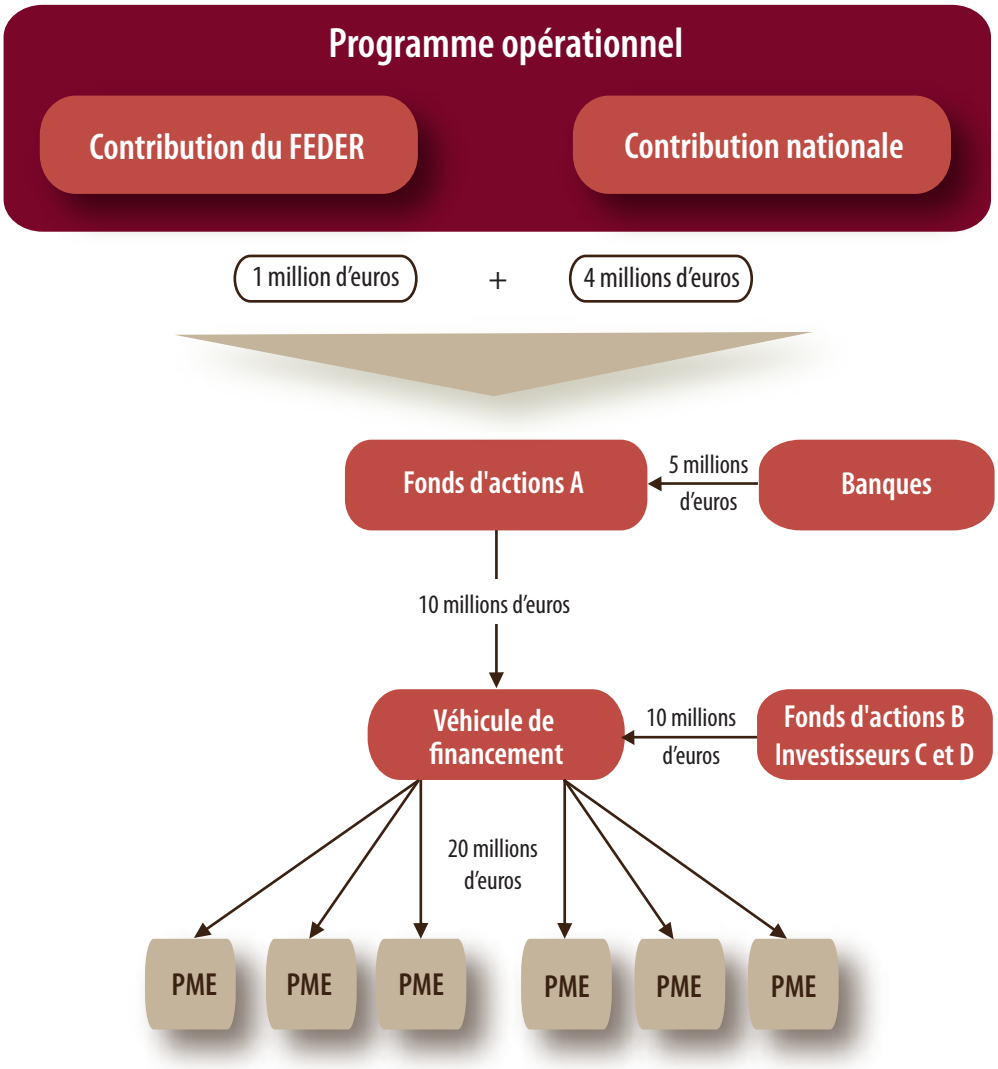
Remarques:

- En raison des arrondis, la somme des pourcentages n'est pas toujours exacte.
- Pour la période de programmation 2000-2006, les destinataires finals étaient exclusivement des PME.
- Pour la période de programmation 2007-2013, les instruments financiers comprennent des instruments en faveur d'entreprises ne correspondant pas à la définition de PME retenue par l'UE, ainsi que des projets d'aménagement urbain et des projets d'efficacité énergétique.
- Pour la période de programmation 2007-2013 au moins, l'exactitude des chiffres est sujette à caution, les États membres ayant mal interprété les règles de classification des attributions et pouvant avoir inclus des formes de financement autres que les instruments d'ingénierie financière.

ANNEXE II

APERÇU SCHÉMATIQUE DE LA NOTION DE LEVIER APPLIQUÉE AUX INSTRUMENTS DE CAPITAUX PROPRES, DE PRÊT ET DE GARANTIE

FONDS D'ACTIONS



Ratio de levier:

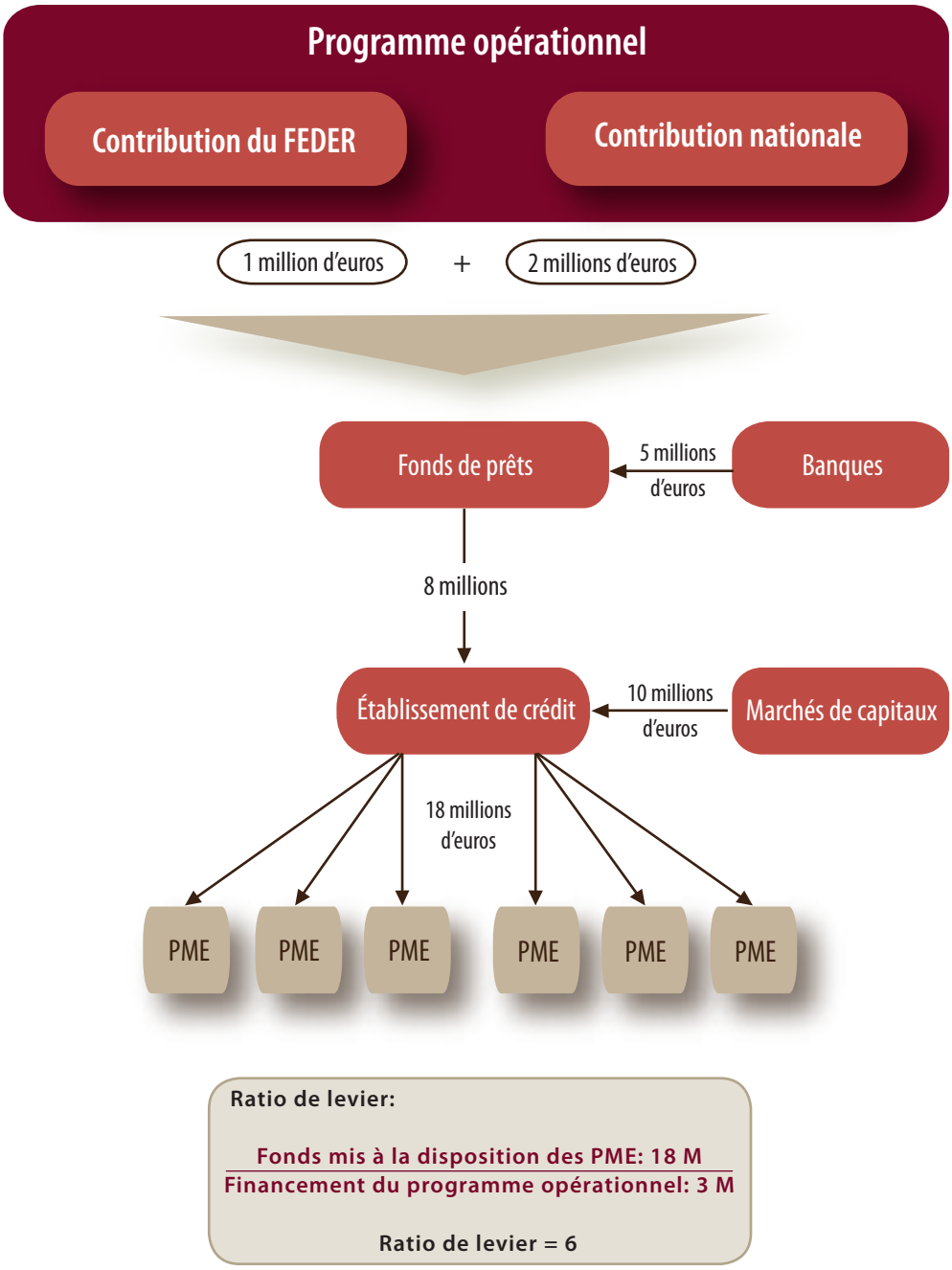
Fonds mis à la disposition des PME: 20 M
Financement du programme opérationnel: 5 M

Ratio de levier = 4

Remarques:

- Cet aperçu schématique n'est fourni qu'à titre d'illustration.
- La contribution publique correspond au financement apporté par le programme opérationnel.

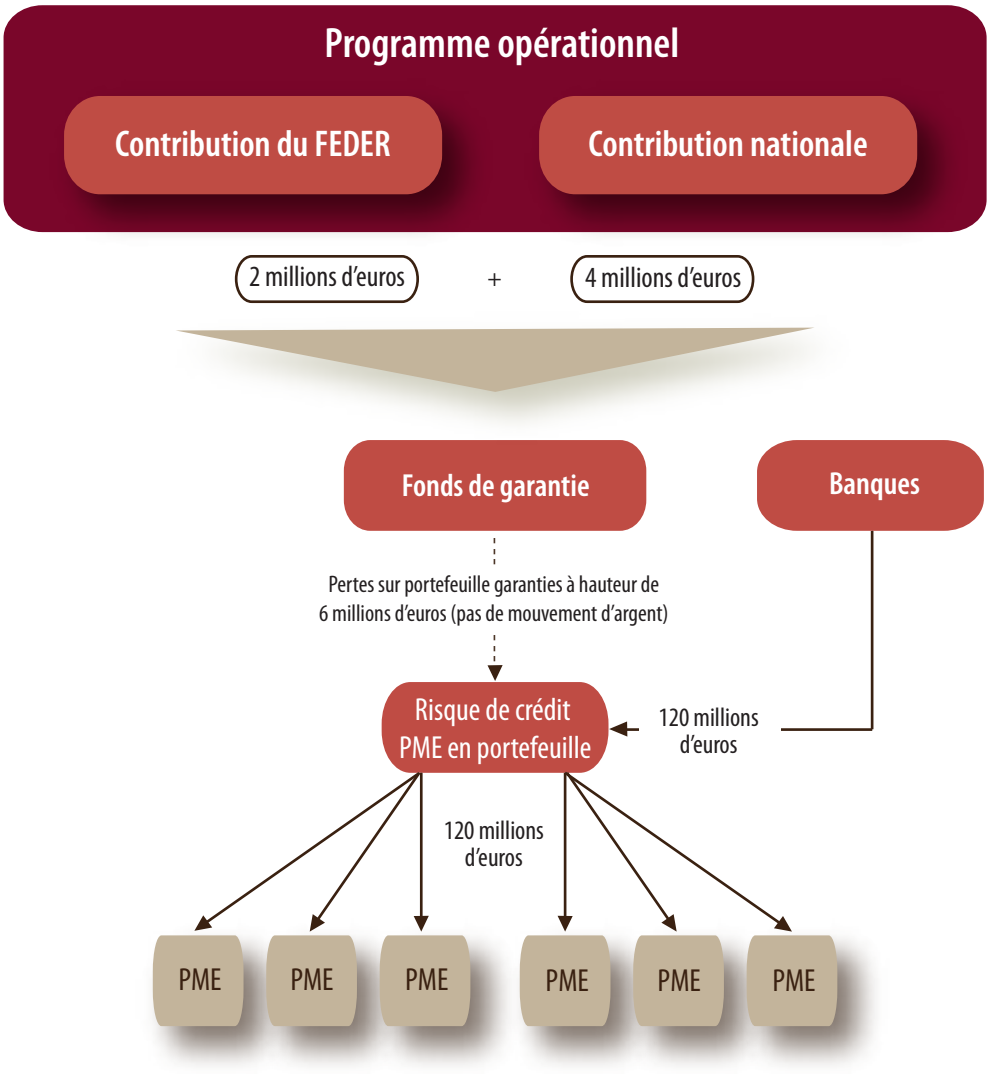
FONDS DE PRÊT



Remarques:

- Cet aperçu schématique n'est fourni qu'à titre d'illustration.
- La contribution publique correspond au financement apporté par le programme opérationnel.

FONDS DE GARANTIE



Ratio de levier:

Fonds mis à la disposition des PME: 120 M
Financement du programme opérationnel: 6 M

Ratio de levier = 20

Remarques:

- Cet aperçu schématique n'est fourni qu'à titre d'illustration.
- La contribution publique correspond au financement apporté par le programme opérationnel.

ANNEXE III

EXEMPLES D'INSTRUMENTS ET DE VÉHICULES STANDARD

SUBVENTIONS ASSORTIES DE REDEVANCES: L'EXEMPLE DU MOITAL, ISRAËL

En Israël, même s'ils recourent à des subventions non remboursables, la plupart des régimes d'aide destinés aux PME [*R & D Fund, Technological Incubators* («incubateurs technologiques»), Heznek, etc.], subordonnent le versement des subventions à un engagement de la PME bénéficiaire de verser des redevances en cas de succès. Les redevances sont calculées sur la base des ventes ou des bénéfices. Les subventions assorties de redevances présentent l'avantage d'être moins complexes que les instruments d'ingénierie financière, tout en privilégiant les PME offrant un potentiel en matière de recherche et de développement. Pour toute information complémentaire, voir http://www.moital.gov.il/

VÉHICULES D'INVESTISSEMENT SPÉCIALISÉS

- **Programme de relèvement européen**: le PRE est un fonds national permanent en faveur des entreprises allemandes, dont l'une des principales caractéristiques est son caractère renouvelable. Pour toute information complémentaire, voir: http://www.bundesfinanzministerium.de/

- **Fonds Yozma (Israël)**: à l'époque où ce fonds était encore dans le giron de l'État, il fonctionnait sur le principe du co-investissement de fonds publics et de fonds apportés par des investisseurs privés avec un ratio de levier minimal de 2,5. Il investissait dans les jeunes entreprises israéliennes du secteur de la haute technologie. L'une des caractéristiques essentielles de ce programme est que les bénéfices générés sont partagés *pari passu* entre le gouvernement israélien et les investisseurs privés. Les partenaires privés s'étant vu offrir une option d'achat des parts du gouvernement au cours des cinq premières années au taux Libor +1 augmenté des redevances jusqu'à expiration de la période de financement, le gouvernement a pu ensuite réinvestir les revenus ainsi générés dans de nouveaux fonds ou de nouvelles PME. Le fonds Yozma a rapporté au gouvernement israélien des bénéfices de 40 millions de dollars. Pour toute information complémentaire, voir http://www.yozma.com/overview/

- **L'instrument européen de microfinancement Progress**: l'instrument européen de microfinancement Progress de la Commission ne finance pas directement les PME, mais permet aux institutions de microfinancement des États membres de l'UE de leur accorder davantage de prêts. Pour ce faire, des garanties sont accordées aux institutions de microfinancement, ce qui revient à partager les risques avec elles, et le volume des microcrédits est augmenté par les instruments financiers (à savoir des prêts et des instruments de fonds propres). Pour toute information complémentaire, voir http://ec.europa.eu/social/

- **Le Fonds européen pour l'Europe du Sud-Est (FEESE)**: la principale activité d'investissement du FEESE est le refinancement d'institutions de crédit partenaires sélectionnées en Europe du Sud-Est et dans la région voisine située à l'est de l'UE au moyen de lignes de crédit principales ou subordonnées, dans le cadre desquelles l'emprunteur s'engage à reprêter les fonds aux groupes cibles finals, à savoir, notamment, les micro- et petites entreprises et les ménages à faibles revenus. Ce fonds est caractérisé par un parrainage important, faisant appel à des institutions financières internationales (par exemple la BERD, la BEI, la KfW, etc.), la Commission ainsi que des institutions financières privées. Pour toute information complémentaire, voir http://www.efse.lu/

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

IV.
Les instruments financiers mis en œuvre dans le cadre d'autres domaines d'action peuvent ne pas avoir de caractère renouvelable: les ressources récupérées à l'issue du cycle d'investissement ou au moment de la liquidation doivent alors être reversées au budget de l'Union. Cette spécificité, qui est intégrée dans la réglementation relative aux Fonds structurels[1], sera maintenue à l'avenir[2].

VII. a)
La Commission convient de l'importance de faire en sorte que les dotations des instruments financiers correspondent aux besoins recensés dans le cadre d'une évaluation du déficit de financement.

Les observations de la Cour en la matière sont partiellement prises en compte par la proposition de règlement CSC [COM(2011) 662 final].

VII. b)
Le cadre réglementaire pour la période 2007-2013 n'a peut-être pas été suffisamment détaillé pour créer un environnement adapté à une augmentation sensible des aides relevant de la politique de cohésion fournies au moyen d'instruments d'ingénierie financière.

Les propositions de la Commission pour la prochaine période de programmation tiennent compte de l'expérience acquise au cours des périodes précédentes et prévoient un cadre détaillé pour la mise en œuvre de ces instruments.

VII. c)
Dans la plupart des cas, ces retards s'expliquaient par la nouveauté de ces instruments dans le cadre de la politique de cohésion et par des problèmes liés aux aides d'État. Les instruments financiers financés par le FEDER sont mis en œuvre en gestion partagée. Il existe une certaine compensation entre l'application du principe de subsidiarité (une mise en œuvre par les États membres et leurs autorités de gestion au niveau régional, au plus près des destinataires finals et épousant la diversité de leurs besoins) et la plus grande lenteur de la mise en œuvre de ces instruments.

[1] Règlement (CE) n° 1685/2000, règle n° 8, paragraphe 2.6, et règlement (CE) n° 1083/2006, article 78, paragraphe 7.

[2] Comme proposé par la Commission dans les articles 38 et 39 de la proposition de règlement de la Commission portant dispositions communes relatives aux Fonds en gestion partagée pour la période 2014-2020 [COM(2011) 615 final du 6 octobre 2011].

RÉPONSES DE LA COMMISSION

VIII. a)
La Commission approuve cette recommandation, qui est prise en compte dans sa proposition sur le nouveau cadre de la politique de cohésion[3].

La mise en œuvre de cette exigence sera détaillée dans les dispositions d'exécution.

VIII. b)
Pour la future période de programmation, l'accent sera mis sur la nécessité de faire en sorte que chaque instrument financier soit «défini [...] sur la base d'une évaluation ex ante ayant fait état de défaillances du marché ou de situations d'investissement non optimales et de besoins d'investissements». Lors de l'approbation des programmes opérationnels, on veillera à assurer leur conformité avec les priorités de la stratégie Europe 2020 et à garantir qu'ils remplissent des conditions ex ante bien définies et que la justification de la forme de soutien proposée ait fait l'objet d'une évaluation.

VIII. c)
Les instruments financiers étant vraisemblablement appelés à prendre de plus en plus d'importance à l'avenir, les propositions de la Commission sur la future réglementation CSC comprendront des règles plus claires et détaillées quant à leur utilisation. Ces règles s'inspireront de l'expérience acquise au cours de la période de programmation actuelle et seront détaillées plus avant dans les dispositions d'exécution.

VIII. d)
La Commission approuve cette recommandation, qui est déjà prise en compte dans ses propositions relatives au nouveau cadre de la politique de cohésion. Ces propositions contiennent aussi des dispositions spécifiques de suivi et de reporting des instruments financiers. En outre, la Commission constate qu'elle a déjà été en mesure de recueillir un grand nombre d'informations sur le suivi des instruments financiers existants au cours de la période de programmation actuelle, alors que les États membres n'étaient pas légalement tenus de communiquer de telles informations.

VIII. e)
La Commission approuve la recommandation de la Cour en ce qui concerne la fourniture d'instruments standard, incluse dans la proposition pour la nouvelle période de programmation.

[3] Article 32 de la proposition COM(2011) 615 de la Commission prévoyant que les instruments financiers soient «définis [...] sur la base d'une évaluation ex ante ayant fait état de défaillances du marché ou de situations d'investissement non optimales et de besoins d'investissements».

VIII. f)
La Commission souscrit aux objectifs de cette recommandation. Dans ses propositions sur le nouveau cadre de la politique de cohésion, la Commission ouvre aux États membres la possibilité de contribuer aux instruments mis en place au niveau de l'Union européenne. En outre, ces propositions prévoient des mesures incitatives lorsqu'un axe prioritaire est intégralement mis en œuvre au moyen d'instruments financiers[4].

Toutefois, la réalisation des programmes relevant de la politique de cohésion et les mesures sous-jacentes (dont les instruments financiers) mises en œuvre en gestion partagée et par les autorités nationales ou régionales constituent des éléments essentiels de la politique de cohésion.

VIII. g)
Pour la période 2014-2020, les notions et définitions de levier et de recyclage seront explicitées dans la législation dérivée et alignées autant que possible sur les notions utilisées pour tous les instruments financés par le budget de l'UE, comme le prévoit la communication COM(2011) 662 de la Commission sur les plateformes des instruments de capital et de dette de l'UE; elles seront également régies par l'acte délégué portant sur le titre VIII du règlement financier modifié. Cependant, il s'agira de concilier l'obtention de ratios de levier élevés avec les objectifs de politique publique de la politique de cohésion.

VIII. h)
La Commission approuve les recommandations de la Cour en ce qui concerne l'amélioration du cadre juridique pour la mise en œuvre d'instruments financiers relevant de la politique de cohésion. Au vu de l'expérience acquise au cours des périodes de programmation actuelle et précédentes et de l'amélioration du cadre réglementaire, conformément aux recommandations de la Cour, la Commission estime qu'il convient de continuer à utiliser les instruments financiers qui sont, selon elle, des instruments appréciables pour la mise en œuvre de la politique de cohésion, et qu'il y a lieu d'envisager d'étendre leur application à de nouveaux domaines thématiques; elle considère qu'il s'agit là d'une manière plus durable et efficiente de distribuer les ressources de l'UE à l'appui des objectifs de la politique de cohésion.

[4] Article 110, paragraphe 5, de la proposition COM(2011) 615 de la Commission.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

8.
En juillet 2011, les États membres ont bien communiqué à la Commission des données sur leur mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière, sur une base volontaire.

Les propositions de modifications des règlements actuels sur les Fonds structurels ainsi que les règlements à venir (2014-2020) prévoient l'obligation, pour les États membres, de fournir ce type d'informations sur une base régulière.

12.
La Commission utilise une notion distincte et mesure l'effet multiplicateur de l'intervention de l'UE. Voir le point 102 et la réponse de la Commission[5].

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

25.
Les objectifs de la politique de cohésion de l'UE et son cadre réglementaire présentent des spécificités qui sont absentes d'autres programmes; il y a donc des limites à l'utilisation des «programmes internationalement reconnus» mentionnés par la Cour comme points de référence en ce qui concerne les instruments de la politique de cohésion.

OBSERVATIONS

31.
La Commission convient que ces exigences légales n'existaient pas au niveau de la programmation. Toutefois, il existe bien pour chaque instrument d'ingénierie financière une exigence légale d'évaluation du déficit de financement. Le résultat de cette évaluation doit être pris en compte dans la convention de financement.

La proposition de la Commission pour la période 2014-2020 prévoit que l'évaluation ex ante couvre notamment «la justification de la forme de soutien proposée».

34.
Au moment de la préparation des évaluations de déficits, la plupart des programmes 2000-2006 étaient toujours en cours.

[5] Cette notion a été exposée dans la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Un cadre pour la prochaine génération d'instruments financiers innovants – Plateformes des instruments de capital et de dette de l'UE», point 2.3.4 [COM(2011) 662 final du 19 octobre 2011].

38.
Les évaluations de déficits ayant été réalisées par le FEI, l'organe de l'UE disposant de l'expertise et des compétences requises pour la mise en œuvre de l'aide aux entreprises financée par le budget de l'Union, une évaluation indépendante n'a pas été jugée utile.

40.
La Commission et le FEI ont mis l'intégralité des rapports à la disposition des autorités compétentes des États membres concernés. Les autorités nationales compétentes étaient entièrement libres de publier l'intégralité des rapports et, de fait, certaines d'entre elles l'ont fait[6].

Réponse identique pour les points 43. et 44.
La Commission admet que ni les règlements relatifs aux Fonds structurels ni le règlement financier ne contiennent de dispositions spécifiques sur les fonds de capital-risque, de prêt et de garantie.

Toutefois, les propositions de règlements sur les Fonds structurels pour la période de programmation 2014-2020 et de révision du règlement financier contiennent toutes deux des dispositions détaillées dans ce domaine.

De plus, la Commission s'est assurée de la cohérence entre les deux propositions.

46.
La Commission a fait des efforts considérables pour améliorer les notes d'orientation pour la mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière relevant de la politique de cohésion. Ses notes interprétatives publiées en 2007 et 2008 portaient sur les questions pour lesquelles des éclaircissements particuliers avaient, à l'époque, été jugés nécessaires. La note interprétative publiée en février 2011 est plus détaillée et porte sur un éventail beaucoup plus large de questions, soulevées par les autorités nationales compétentes et les parties concernées dans le cadre du processus de déploiement des instruments d'ingénierie financière dans l'immense majorité des États membre et régions.

[6] http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/jeremie_sme_access.pdf

RÉPONSES DE LA COMMISSION

47.
Bien que les notes interprétatives de la Commission ne soient pas juridiquement contraignantes, elles fournissent des orientations techniques à l'intention des autorités publiques, des praticiens, des bénéficiaires actuels ou potentiels et d'autres organismes sur la manière d'interpréter et d'appliquer les règles de l'UE dans ce domaine, sur la base du droit de l'Union applicable.

47. Premier tiret
La Commission renvoie à ses réponses aux points correspondants ci-après.

47. Deuxième tiret
La Commission renvoie à ses réponses aux points correspondants ci-après.

47. Troisième tiret
La Commission renvoie à ses réponses aux points correspondants ci-après.

47. Quatrième tiret
La Commission renvoie à ses réponses aux points correspondants ci-après.

48.
Pour la période 2014-2020, la Commission a l'intention d'inclure des dispositions concernant l'effet de levier dans le cadre d'application, tout en veillant à assurer une flexibilité suffisante pour s'adapter aux caractéristiques de chaque produit, à chaque défaillance du marché, aux bénéficiaires visés et aux intermédiaires financiers concernés.

S'agissant du «caractère renouvelable des fonds», il a été exposé en détail dans la note interprétative de la Commission de 2011[7]. Le cadre juridique de la politique de cohésion y fait également référence[8].

Les dispositions précisant les cas d'application de ce concept et les modalités de cette application varient en fonction du type d'instrument financier et des régions concernées (l'évaluation de déficit révélera les besoins et les caractéristiques à donner à l'instrument financier). Il y a donc lieu d'intégrer ces aspects à la convention de financement.

Réponse identique pour les points 49. et 50.
Les règlements sur les Fonds structurels pour les périodes 2000-2006 et 2007-2013 autorisaient la réutilisation des ressources pour une durée indéterminée jusqu'à leur épuisement; toutefois, pour la période 2014-2020, les propositions de la Commission prévoient une durée limitée à dix ans.

51.
La Commission souscrit à l'observation de la Cour. Pour la période actuelle, les règlements prévoient que les ressources obtenues par l'opération à partir des investissements réalisés soient réutilisées par les autorités compétentes des États membres concernés au profit de PME. Pour la période 2014-2020, la Commission propose que les États membres prennent des dispositions pour garantir le caractère renouvelable des instruments financiers pendant au moins dix ans.

52.
Il a été donné suite au point soulevé lors d'un audit de la Cour des comptes. Les dispositions relatives à la liquidation ont par la suite été modifiées pour garantir leur conformité avec l'article 78, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1083/2006.

53.
Dans le cadre d'une gestion partagée, et conformément au principe de subsidiarité, la Commission ne contrôle pas en détail la mise en œuvre de chaque opération. Il incombe aux autorités nationales de veiller à ce que chaque opération soit mise en œuvre conformément aux dispositions légales applicables. En 2011, la Commission a élaboré un cadre d'audit, en responsabilité partagée avec les autorités d'audit des États membres, pour veiller à la mise en œuvre correcte des instruments financiers jusqu'à la clôture des programmes.

[7] Aux points 5.2 et 9.2, en conformité avec les obligations légales visées à l'article 78, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1083/2006 et aux articles 43, paragraphe 3, point d), et 44, paragraphe 2, point i), du règlement (CE) n° 1828/2006.

[8] Article 78, paragraphe 7, deuxième alinéa, du règlement (CE) n° 1083/2006 sur l'utilisation des ressources reversées à l'opération à la suite d'investissements réalisés par les fonds, et article 43, paragraphe 3, point d), et article 44, paragraphe 2, point i), du règlement (CE) n° 1828/2006 concernant les dispositions de la convention de financement sur la réutilisation des ressources reversées.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

54.
Un fonds à participation doit être doté d'un certain volume de liquidités pour garantir la régularité des flux d'investissement dans les entreprises. La stratégie d'investissement et/ou le plan d'exploitation requis par les règlements doivent fournir une estimation correcte des fonds nécessaires.

Les notes interprétatives de la Commission de 2008 et 2011 recommandaient que les États membres ou les autorités de gestion gardent la maîtrise des décaissements au titre des fonds et, en l'occurrence, procèdent à ces paiements par tranches, conformément à la stratégie d'investissement et/ou au plan d'exploitation sous-jacents.

Les propositions de la Commission pour le règlement 2014-2020 prévoient une discipline encore plus stricte, en imposant que les montants décaissés en faveur des instruments d'ingénierie financière soient effectivement investis au profit du bénéficiaire final.

55.
La Commission renvoie à sa réponse au point 31.

56.
La Commission renvoie à sa réponse au point 54.

58.
L'application d'un traitement préférentiel au secteur privé, tel qu'il est prévu dans les règlements, est un argument de poids lorsqu'il s'agit, pour atteindre des objectifs de politique publique, d'inciter les investisseurs privés à s'engager dans des cofinancements avec des partenaires publics dans des domaines à hauts risques et à faibles rendements.

D'une manière générale, il s'agit de pallier les défaillances du marché par la mise en œuvre d'instruments d'ingénierie financière relevant de Fonds structurels nécessitant éventuellement un traitement qui n'est pas *pari passu*. Tous les instruments impliquant un traitement qui n'est pas *pari passu* doivent être conformes aux règles relatives aux aides d'État appliquées par la Commission.

59.
Le traitement préférentiel concerne uniquement les gains et autres recettes générés par les investissements, tels qu'ils sont prévus par les règlements[9].

[9] Règlement (CE) n° 1828/2006, article 43, paragraphe 5, et règlement (CE) n° 1685/2000, règle n° 8, paragraphe 2.6.

60.
Dans sa note interprétative[10], la Commission considère que, sur la base des règles applicables en matière d'aides d'État, l'investissement est effectué *pari passu*. Cependant, d'autres arrangements sont possibles, sous réserve de l'approbation d'un régime spécifique d'aide d'État.

Il appartient à chaque autorité de gestion de prendre sa propre décision stratégique, dans le cadre de la stratégie d'investissement et du plan d'exploitation concernés, quant au degré de participation du secteur privé aux objectifs de politique publique et au niveau de fonds résiduels devant être créés.

61.
Les cas mentionnés par la Cour ne peuvent pas être considérés comme des cas d'octroi injustifié d'un traitement préférentiel à des investisseurs privés. La première priorité pour l'octroi des ressources reversées aux fonds était l'acquittement de la dette existante, en vue de réduire le passif des fonds (incluant les intérêts débiteurs) et de libérer des liquidités pour des investissements futurs.

62.
Les clauses de «limitation du rendement» sont conformes aux règlements. L'octroi d'un traitement préférentiel est un argument de poids lorsqu'il s'agit, pour atteindre des objectifs de politique publique, d'inciter les investisseurs privés à s'engager dans des cofinancements avec des partenaires publics dans des domaines à hauts risques et à faibles rendements.

63.
Les Fonds structurels ne doivent pas être utilisés à la seule fin de financer l'activité habituelle d'entreprises ne répondant pas aux conditions d'éligibilité du règlement[11]. La possibilité de financer les fonds de roulement dans le cadre de l'expansion d'une activité économique était déjà prévue dans la note interprétative de la Commission du 16 juillet 2007, et cette notion a été précisée dans sa note interprétative du 21 février 2011 indiquant que le financement des fonds de roulement était acceptable lors de la phase de départ, ou dans le cadre de l'apport d'un capital d'amorçage à de nouvelles entreprises.

[10] COCOF 10/0014/04, points 8.1.7 et 8.1.8.

[11] L'article 45 du règlement (CE) n° 1828/2006 prévoit un soutien aux entreprises uniquement lors de leurs phases de création, de départ, y compris par l'apport de capital d'amorçage, ou d'expansion.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

64.
Le terme «expansion» visé dans le règlement sur les Fonds structurels est conforme à l'approche et à la terminologie de la législation relative aux aides d'État[12].

65.
La note interprétative de la Commission a fait l'objet d'éclaircissements en 2011; il y est précisé que le financement des fonds de roulement lors de la phase de départ, ou dans le cadre de l'apport d'un capital d'amorçage à de nouvelles entreprises, est acceptable. À cet égard, la Commission ne partage pas les observations de l'autorité de gestion de la Hongrie, qui estime que les conditions imposées par la Commission sont difficiles à interpréter.

La Commission estime que le fait qu'un État membre ne finance pas de fonds de roulement dans le cadre du FEDER est une bonne pratique, conforme à la politique de cohésion.

66.
Le caractère territorial et l'insuffisance de la masse critique ont des incidences sur l'attractivité de l'instrument financier et de certaines conditions de financement (frais de gestion relativement élevés). Ces éléments sont connus a priori (stratégie d'investissement/plan d'exploitation) et devraient être évalués par l'autorité de gestion.

68.
Le document de travail des services de la Commission auquel la Cour fait référence porte sur un instrument financier de mise en œuvre de la politique d'entreprise. Dès lors, cette politique ne peut pas être comparée avec la politique régionale, qui poursuit des objectifs différents[13].

69.
La Commission estime que les exemples cités par la Cour ne peuvent être utilisés dans le cadre d'une comparaison avec les instruments d'ingénierie financière mis en œuvre au titre de la politique de cohésion. Ces exemples ne se rapportent pas aux objectifs de la politique de cohésion tels qu'ils sont exposés dans le traité[14].

[12] Point 4.3.2 des lignes directrices concernant les aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises (2006).

[13] La politique de cohésion vise à offrir de nouvelles perspectives et à réduire les disparités entre les niveaux de revenus des différentes régions, tandis que le MFPME vise à renforcer la compétitivité à l'échelle européenne.

[14] En ce qui concerne la cohésion économique, sociale et territoriale et l'objectif de réduire «l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions [...] les moins favorisées».

71.
L'affectation des fonds des programmes opérationnels a été décidée en 2007. À cette époque, dans un certain nombre de régions ou de pays, il n'existait pas d'évaluations de déficit ou de stratégies. Pour de nombreux États membres, il s'agissait de la première tentative de mise en œuvre d'instruments financiers, ce qui explique pourquoi une masse critique déterminée n'avait pas été prévue dans les programmes concernés.

72.
La Commission convient qu'il est nécessaire que la taille d'un fonds à participation atteigne une masse critique, mais elle considère qu'il est parfois justifié de disposer de fonds de plus petite taille pour réaliser les objectifs de la politique de cohésion.

Réponse identique pour les points 75 et 76
Les autorités de gestion et les gestionnaires des fonds ont décidé et accepté la mise en œuvre de tels fonds, estimant qu'ils étaient potentiellement viables.

78.
Comme le prévoient la politique et le cadre juridique applicables au Fonds structurels, l'approbation, le suivi et le contrôle des opérations individuelles incombent aux autorités de gestion. Pour sa part, la Commission doit s'assurer que les États membres mettent en place des systèmes de gestion et de contrôle efficaces.

Les États membres ont sollicité des éclaircissements sur les dispositions du cadre réglementaire 2007-2013; la Commission leur a fourni des orientations, non seulement sur l'ingénierie financière, mais aussi sur d'autres aspects importants de mise en œuvre.

79.
Le suivi assuré par le même service d'audit interne en 2011 a conclu que les conseils donnés dans le rapport mentionné par la Cour avaient été suivis et, dès lors, le dossier a été considéré comme clôturé.

80.
L'unité «Ingénierie financière» mise en place par la DG Politique régionale a une mission plus large.

81.
À la suite du rapport d'audit interne, il a été remédié à la situation décrite plus haut. En l'occurrence, des orientations détaillées ont été données aux États membres, et la collaboration avec d'autres DG s'est intensifiée, de même que le partage interne d'informations et les formations.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

82.
Veuillez vous reporter à la réponse de la Commission au point 78.

88.
La mise en place d'instruments d'ingénierie financière dans le cadre des Fonds structurels a constitué une innovation totale pour certains États membres, impliquant un processus d'apprentissage. Pour la future période de programmation, les fonds déjà établis resteront en place ou de nouveaux fonds, basés sur des modèles proposés par la Commission, pourront être créés, ce qui devrait éviter que des retards se produisent.

90.
Les ressources non utilisées dans le cadre d'instruments d'ingénierie financière peuvent être réaffectées à d'autres formes d'aide.

91.
L'accord sur le fonds à participation Jeremie entre le FEI et la Grèce, pour un montant initial de 100 millions d'euros, a été signé en juin 2007 alors que la lettre de coûts y relative a été signée en octobre 2008. En juin 2009, la Grèce a transféré le montant de 100 millions d'euros des fonds européens FEDER vers le fonds Jeremie, destiné à devenir un instrument d'ingénierie financière facilitant l'accès des PME au financement en Grèce.

Le 5 octobre 2010, la Grèce et le FEI ont conclu une convention de financement visant, entre autres, à adapter et à remplacer la convention de financement et la lettre de coûts initiales, et à porter de 100 millions à 250 millions d'euros le montant correspondant. Le montant supplémentaire de 150 millions d'euros, transféré vers le fonds à participation au début du mois de novembre 2010, est destiné au secteur des technologies de l'information et des télécommunications et aux projets qui y sont liés, un domaine d'une importance stratégique incontestable devant permettre à la Grèce de stimuler l'innovation et d'accroître sa compétitivité.

92.
Le fonds est devenu opérationnel à la signature de la convention de financement, en octobre 2009, suivie des premiers versements au fonds à participation.

93.
Le retard enregistré en Pologne était également lié à des questions relatives au cadre réglementaire national, c'est-à-dire à l'exigence imposée à tous les bénéficiaires (y compris aux fonds à participation) de fournir des garanties à hauteur des montants reçus du FEDER à des fins de bonne exécution du contrat. Or, étant donné qu'officiellement seule la banque d'État BGK était exemptée de cette obligation, le ministère du développement régional a dû modifier la législation. Ce processus, mené en concertation avec le ministère des finances, a été particulièrement long.

Toutefois, parallèlement à ce processus, le FEI travaillait avec les régions sur les propositions de mise en œuvre et négociait les dispositions contractuelles.

Réponse identique pour les points 95. à 98.
La note interprétative de la Commission du 21 février 2011 a fourni des éléments concernant un conflit potentiel entre les charges et frais réclamés aux bénéficiaires finals et les charges et frais de gestion soumis à la Commission en tant que dépenses éligibles. Chaque fois qu'elle a détecté un cas de facturation de frais supplémentaires aux PME, la Commission a rectifié la situation; elle a en outre publié des orientations supplémentaires afin d'éviter que ces situations se reproduisent.

101.
L'étude menée en 2007 par le CSES intitulée «*Comparative Study of Venture Capital and Loan Funds Supported by the Structural Funds*» (Étude comparative des fonds de capital-risque et de prêt soutenus par les Fonds structurels) contient des informations très utiles sur les frais de gestion. Cette étude peut être consultée à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2007_venture.pdf

Réponse identique pour les points 102. et 103. et l'encadré 5
La Commission utilise une notion distincte et mesure l'effet multiplicateur de l'intervention de l'UE.

Encadré 5
La communication COM(2011) 662 final de la Commission, point 2.3.4, souligne l'importance de l'effet de levier.

La Commission renvoie à sa réponse au point 104.

La Commission a formalisé la notion d'«effet multiplicateur» afin d'harmoniser plusieurs concepts et méthodes de calcul visant à mesurer l'effet de levier exercé par les instruments financiers financés par le budget de l'Union.

104.
Conformément à la réglementation applicable, l'obligation de cofinancement de la politique de cohésion se situe au niveau des programmes. Les opérations individuelles (c'est-à-dire les fonds) peuvent bénéficier d'un cofinancement au niveau national, ou pas. La Commission ne souscrit donc pas à la formule utilisée par la Cour pour calculer l'effet de levier s'agissant du FEDER.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

106.
Voir la réponse au point 25. Les principaux objectifs de la politique de cohésion exposés dans le traité sont la cohésion économique, sociale et territoriale et la réduction de «l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et du retard des régions [...] les moins favorisées». La Commission constate que les critères de référence utilisés par la Cour ne reflètent pas typiquement ces objectifs.

108.
Les instruments de capitaux propres financés par le FEDER ayant pour la plupart été mis en œuvre dans des zones assistées dans le but de remédier aux défaillances du marché observées dans les secteurs concernés, la Commission estime que le ratio de levier obtenu, tel qu'il a été mesuré par la Cour, est clairement positif[15].

109.
L'utilisation de la méthodologie de la Commission pour calculer l'effet multiplicateur en l'appliquant tant aux Fonds structurels qu'au MET rapprocherait les ratios. Cependant, la Commission estime qu'il y a des restrictions à l'utilisation du MET comme critère de référence pour les investissements en capital investissement soutenus par les Fonds structurels.

110.
Veuillez vous reporter à la réponse de la Commission au point 102.

111.
Voir réponse au point 102.

Réponse identique pour les points 112. et 113.
Il n'est pas approprié de comparer le MFPME avec les instruments d'ingénierie financière mis en œuvre dans le cadre de la politique de cohésion.

Le MFPME est un mécanisme qui fournit des incitations financières aux banques afin qu'elles accordent des prêts aux PME. Le MFPME n'a pas cofinancé de prêts, contrairement aux fonds FEDER visés par le rapport; il ne s'agit donc pas de produits comparables.

En outre, les prêts financés par le FEDER visent directement les PME et il s'agit essentiellement de financements régionaux; les investissements du secteur privé y restent plus difficiles.

[15] Les «Lignes directrices concernant les aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises» évoquent clairement le cas des aides publiques aux investissements en capital-investissement dans des domaines où se produisent des défaillances du marché. L'une des conditions de la compatibilité de l'aide publique avec les règles relatives aux aides d'État est qu'«au moins 50 % du financement des investissements réalisés dans le cadre de la mesure de capital-investissement doivent provenir d'investisseurs privés, ce seuil étant ramené à 30 % dans le cas des mesures ciblant des PME situées dans des régions assistées».

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

116.
La Commission considère que l'exigence d'une évaluation ex ante des programmes opérationnels[16] permet d'apprécier l'ampleur du déficit en instruments d'ingénierie financière comme forme d'aide spécifique.

117.
La Commission convient de l'importance de faire en sorte que les dotations des instruments financiers correspondent aux besoins recensés dans le cadre d'une évaluation du déficit de financement.

Les observations de la Cour en la matière sont partiellement prises en compte par la proposition de règlement CSC [COM(2011) 662 final]. Des dispositions plus détaillées seront incorporées dans la législation dérivée.

Il est évident que les évaluations de déficit doivent atteindre un niveau de qualité approprié.

118.
Chaque évaluation de déficit a été présentée à l'autorité de gestion concernée et aux services compétents de la Commission, de façon à être prise en compte dans la programmation des ressources de la politique de cohésion et pour la détermination et la sélection des opérations à financer. Les évaluations de déficits ont été réalisées par le FEI, l'organe de l'UE disposant de l'expertise et des compétences pour la mise en œuvre de l'aide aux entreprises financée par le budget de l'Union par l'intermédiaire d'instruments financiers.

Recommandation 1 a)
La Commission approuve cette recommandation, qui est prise en compte dans sa proposition sur le nouveau cadre de la politique de cohésion[17].

La mise en œuvre de cette exigence sera détaillée dans les dispositions d'exécution.

[16] L'article 41 du règlement (CE) n° 1260/1999 prévoit que l'évaluation ex ante porte, entre autres, sur l'analyse des forces, des faiblesses et des potentialités de l'État membre, de la région ou du secteur concerné; elle apprécie la cohérence entre la stratégie et les objectifs. Elle doit tenir compte de la situation concernant les petites et moyennes entreprises.

[17] Article 32 de la proposition COM(2011) 615 de la Commission prévoyant que les instruments financiers soient «définis [...] sur la base d'une évaluation ex ante ayant fait état de défaillances du marché ou de situations d'investissement non optimales et de besoins d'investissements».

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation 1 b)
Pour la future période de programmation, l'accent sera mis sur la nécessité de faire en sorte que chaque instrument financier soit «défini [...] sur la base d'une évaluation ex ante ayant fait état de défaillances du marché ou de situations d'investissement non optimales et de besoins d'investissements». Lors de l'approbation des programmes opérationnels, on veillera à assurer leur conformité avec les priorités de la stratégie Europe 2020 et à garantir qu'ils remplissent des conditions ex ante bien définies et que la justification de la forme de soutien proposée ait fait l'objet d'une évaluation.

119.
Le cadre réglementaire pour la période 2007-2013 n'a peut-être pas été suffisamment détaillé pour créer un environnement adapté à une augmentation sensible des aides relevant de la politique de cohésion fournies au moyen d'instruments d'ingénierie financière.

Les notes interprétatives de la Commission publiées en 2007 et en 2008 tentaient de combler des lacunes dans les domaines pour lesquels des éclaircissements avaient, à l'époque, été jugés nécessaires. La note de la Commission de février 2011 a fourni des orientations plus complètes et pertinentes, fondées sur l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des fonds au cours des années antérieures.

Les propositions de la Commission pour la prochaine période de programmation tiennent compte de l'expérience acquise au cours des périodes précédentes et prévoient un cadre détaillé pour la mise en œuvre de ces instruments.

120.
Les programmes de la politique de cohésion sont mis en œuvre en gestion partagée par les autorités nationales ou régionales. Il s'agit là d'un élément essentiel de la politique de cohésion, totalement conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Même si, à l'avenir, les propositions de la Commission sur les réglementations CSC ouvrent aux autorités nationales et régionales la possibilité de contribuer aux instruments au niveau de l'Union européenne avec des ressources relevant de la politique de cohésion, qui serait réservée à des investissements conformes aux objectifs de programmes de la politique de cohésion bien précis, les autorités nationales et régionales doivent toujours avoir la possibilité de mettre en œuvre des instruments au niveau national ou régional, conçus pour répondre à leurs besoins spécifiques.

121.
En vertu du cadre politique et juridique applicable aux Fonds structurels, l'approbation, le suivi et le contrôle des opérations individuelles incombent aux autorités de gestion[18]. Pour sa part, la Commission doit s'assurer que les États membres mettent en place des systèmes de gestion et de contrôle efficaces.

La Commission souligne que, en dépit de l'absence d'une base juridique, elle a, au cours de l'année 2011, procédé sur une base volontaire à un recensement des instruments d'ingénierie financière existants, sur la base des informations fournies par les États membres et les autorités de gestion.

Recommandation 2 a)
Les instruments financiers étant vraisemblablement appelés à prendre de plus en plus d'importance à l'avenir, les propositions de la Commission sur la future réglementation CSC comprendront des règles plus claires et détaillées quant à leur utilisation. Ces règles s'inspireront de l'expérience acquise au cours de la période de programmation actuelle et seront détaillées plus avant dans la législation dérivée.

Recommandation 2 b)
La Commission approuve cette recommandation, qui est déjà prise en compte dans ses propositions relatives au nouveau cadre de la politique de cohésion. Ces propositions contiennent aussi des dispositions spécifiques de suivi et de reporting pour les instruments financiers. En outre, la Commission constate qu'elle a déjà été en mesure de recueillir un grand nombre d'informations sur le suivi des instruments financiers existants au cours de la période de programmation actuelle, alors qu'elle ne disposait à cette fin d'aucune base juridique.

[18] Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, les articles 60 et 72 du règlement (CE) n° 1083/2006 établissent clairement la répartition des responsabilités entre les autorités de gestion et la Commission. En outre, les articles 2 à 10 et 12 à 26 du règlement (CE) n° 1828/2006 exposent clairement les mesures d'information et de publicité et les systèmes de gestion et de contrôle que les autorités de gestion doivent mettre en place.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

122.
Dans la plupart des cas, ces retards s'expliquaient par la nouveauté de ces instruments dans le cadre de la politique de cohésion et par des problèmes liés aux aides d'État. Toutefois, comme l'a montré le recensement effectué en 2011, le rythme de la mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière n'est, en moyenne, pas inférieur à celui d'autres actions financées dans le cadre de la politique de cohésion.

Au cours de la prochaine période de programmation, le développement d'instruments «standard» devrait permettre de réduire considérablement les retards.

123.
La note interprétative de la Commission de février 2011 a fourni des éléments concernant un conflit potentiel entre les charges et frais réclamés aux bénéficiaires finals et les charges et frais de gestion soumis à la Commission en tant que dépenses éligibles. Chaque fois qu'elle a détecté un cas de facturation de frais supplémentaires aux PME, la Commission a rectifié la situation; elle a en outre publié des orientations supplémentaires afin d'éviter que ces situations se reproduisent.

124.
Veuillez vous reporter à la réponse de la Commission au point 102. La Commission estime que les critères de référence utilisés par la Cour ne reflètent pas les différents niveaux d'intervention pour les différents types de fonds, mis en œuvre dans des contextes de marché différents, visant des bénéficiaires et répondant à des objectifs différents de ceux qui sont mis en œuvre dans le cadre de la politique de cohésion.

Recommandation 3 a)
La Commission approuve la recommandation de la Cour en ce qui concerne la fourniture d'instruments standard, qui est incluse dans la proposition pour la nouvelle période de programmation.

Recommandation 3 b)
La Commission souscrit aux objectifs de cette recommandation. Dans ses propositions sur le nouveau cadre de la politique de cohésion, la Commission ouvre aux États membres la possibilité de contribuer aux instruments mis en place au niveau de l'Union européenne. En outre, ces propositions prévoient des mesures incitatives lorsqu'un axe prioritaire est intégralement mis en œuvre au moyen d'instruments financiers[19].

[19] Article 110, paragraphe 5, de la proposition COM (2011) 615 de la Commission.

Toutefois, la réalisation des programmes de la politique de cohésion et les mesures sous-jacentes (dont les instruments financiers) mises en œuvre en gestion partagée et par les autorités nationales ou régionales constituent des éléments essentiels de la politique de cohésion.

Recommandation 3 c)

Pour la période 2014-2020, les notions et définitions de levier et de recyclage seront explicitées dans la législation dérivée et alignées autant que possible sur les notions utilisées pour tous les instruments financés par le budget de l'UE, comme le prévoit la communication COM(2011) 662 de la Commission sur les plateformes des instruments de capital et de dette de l'UE; elles seront également régies par l'acte délégué portant sur le titre VIII du règlement financier modifié. Cependant, il s'agira de concilier l'obtention de ratios de levier élevés avec les objectifs de politique publique de la politique de cohésion.

Recommandation générale
La Commission approuve les recommandations de la Cour en ce qui concerne l'amélioration du cadre juridique pour la mise en œuvre d'instruments financiers dans le cadre de la politique de cohésion. Au vu de l'expérience acquise au cours des périodes de programmation actuelle et précédentes et de l'amélioration du cadre réglementaire, conformément aux recommandations de la Cour, la Commission estime qu'il faut continuer à utiliser les instruments financiers qui sont, selon elle, des instruments appréciables pour la mise en œuvre de la politique de cohésion, et qu'il y a lieu d'envisager d'étendre leur application à de nouveaux domaines thématiques; elle considère qu'il s'agit là d'une manière plus durable et efficiente de distribuer les ressources de l'UE à l'appui des objectifs de la politique de cohésion.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 2/2012
Instruments financiers en faveur des PME cofinancés par le Fonds européen de développement régional

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2012 — 60 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-491-4
doi:10.2865/60549

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.
  Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site http://ec.europa.eu ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

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

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne,* recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

QJ-AB-11-016-FR-C

L'ÉCONOMIE DE L'UE REPOSE SUR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, QUI SONT SOURCES D'EMPLOIS, D'INNOVATION ET DE RICHESSE. LA COUR A CONTRÔLÉ LA PERFORMANCE DES INSTRUMENTS FINANCIERS RELEVANT DE LA POLITIQUE DE COHÉSION, QUI FACILITE LEUR ACCÈS AU FINANCEMENT. LA COUR A CONSTATÉ QUE L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DES INSTRUMENTS ÉTAIENT AFFECTÉES PAR D'IMPORTANTES INSUFFISANCES, PRINCIPALEMENT EN RAISON DE L'INADÉQUATION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE ACTUEL DES FONDS STRUCTURELS, DE LA QUALITÉ INSUFFISANTE DE L'ÉVALUATION DES BESOINS ET DE RETARDS FRÉQUENTS DANS LEUR MISE EN ŒUVRE. ENFIN, LA CAPACITÉ À LEVER DES INVESTISSEMENTS PRIVÉS ÉTAIT FAIBLE EN COMPARAISON AVEC D'AUTRES PROGRAMMES DE L'UE EN FAVEUR DES PME.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications

ISBN 978-92-9237-491-4