

Note des services de la Commission concernant

L'ingénierie financière pendant la période de programmation 2007-2013

La présente note a été établie par les directions générales de la politique régionale et de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances.

Un projet de la présente note a été examiné le 25 avril 2007 par le comité de coordination des Fonds (COCOF).

La note expose la manière dont les deux directions générales interpréteront, dans leurs échanges avec les États membres, les articles concernés des règlements portant sur cette question.

1. Définitions: «opération» et «bénéficiaire» dans le cas de l'ingénierie financière au titre de l'article 44 du règlement 1083/2006.

1a) Opération

S'agissant des instruments relevant de l'ingénierie financière visés à l'article 44 du règlement 1083/2006, tels que les fonds de capital à risque, de garantie et de prêt, ainsi que les fonds de développement urbain durable, «l'opération» est constituée de deux éléments: la contribution d'un programme opérationnel à l'instrument d'ingénierie financière, d'une part, et l'investissement ultérieur de cet instrument d'ingénierie financière dans des entreprises ou des projets urbains relevant du programme opérationnel, ou l'octroi de prêts ou de garanties à ces entreprises ou projets, d'autre part. Le programme opérationnel peut, bien entendu, être régional ou national.

Le premier alinéa de l'article 44 du règlement 1083/2006 prévoit clairement que l'opération comprend nécessairement la contribution d'un programme opérationnel à un instrument d'ingénierie financière. Cette disposition indique que les Fonds structurels peuvent financer des dépenses *«pour une opération comprenant des contributions visant à soutenir des instruments relevant de l'ingénierie financière au profit des entreprises, ... telles que les fonds de capital à risque, de garantie et de prêts, ainsi que les fonds de développement urbain durable.»* (soulignement ajouté).

Il ressort de l'article 2, paragraphe 3, du règlement 1083/2006 que l'opération comprend aussi impérativement un investissement dans des entreprises ou des projets urbains, ou l'octroi de prêts ou de garanties à de tels projets ou entreprises. Cette disposition définit «l'opération» comme «un projet ou un groupe de projets sélectionné [...] en vue de réaliser les objectifs de l'axe prioritaire auquel il est rattaché». C'est l'octroi d'une aide, sous la forme d'un investissement en fonds propres, de prêts et de garanties, à des entreprises ou à des projets urbains qui permettra d'atteindre les objectifs de l'axe prioritaire; aussi, cet investissement ou cet octroi de prêts et de garanties doivent être considérés comme faisant partie de l'opération.

Pour dissiper tout doute, puisqu'une opération comprend des contributions d'un programme opérationnel donné à un instrument d'ingénierie financière pour un usage s'inscrivant dans ce même programme opérationnel, il est possible que plusieurs programmes opérationnels contribuent au même instrument d'ingénierie financière.

Dans ce cas, le fonds à participation et l'instrument d'ingénierie financière doivent tenir des comptes séparés ou appliquer *une codification comptable adéquate* pour la contribution de chaque programme opérationnel, pour les besoins des rapports et des audits, afin de veiller au respect de l'article 60, point d), du règlement 1083/2006 et de l'article 15 du règlement 1828/2006.

1b) Bénéficiaire

L'article 2, paragraphe 4, du règlement 1083/2006 définit le bénéficiaire comme un opérateur, un organisme ou une entreprise, public ou privé, chargé de lancer ou de lancer et mettre en œuvre des opérations.

Le bénéficiaire est l'instrument d'ingénierie financière lui-même. C'est l'instrument lui-même qui met en œuvre l'opération par l'octroi d'une aide à des entreprises ou projets urbains, au moyen d'un investissement en fonds propres, de prêts et de garanties.

L'article 78, paragraphe 6, du règlement 1083/2006 confirme ce point en prévoyant que les dépenses éligibles acceptées à la clôture sont celles qui ont été effectivement payées par un instrument d'ingénierie financière pour la mise en œuvre de l'opération.

Lorsque des fonds à participation sont utilisés, ils lancent des opérations qui comprennent des contributions visant à soutenir des instruments d'ingénierie financière. Dans de tels cas, les fonds à participation sont les bénéficiaires puisqu'ils sont responsables du lancement des opérations (cf. article 2, paragraphe 4, du règlement 1083/2006). Aux fins de l'article 78, paragraphe 6, du règlement 1083/2006, les dépenses éligibles auxquelles s'appliquera le taux de cofinancement à la clôture seront constituées du montant payé par le fonds à participation, qui aura à son tour été investi, octroyé ou engagé comme garantie, ou payé à titre de frais de gestion éligibles, conformément aux points a), b), c) et d) de l'article 78, paragraphe 6, du règlement 1083/2006.

2. Mise en œuvre de l'ingénierie financière: sélection des fonds à participation, sélection des instruments d'ingénierie financière, sélection des opérations, frais de gestion, grands projets

2a) Sélection des fonds à participation

L'article 44 du règlement 1083/2006 prévoit deux formes d'opérations d'ingénierie financière organisées au travers de fonds à participation.

La première, présentée à l'article 44, point a), est l'attribution d'un contrat public conformément à la législation applicable en matière de marchés publics.

La seconde, présentée à l'article 44, point b), consiste à octroyer une subvention. L'article 44, point b), du règlement 1083/2006 prévoit que les opérations d'ingénierie financière organisées

au travers de fonds à participation peuvent être mises en œuvre *«dans d'autres cas, lorsque l'accord n'est pas un contrat public de service au sens de la législation applicable en matière de marchés publics, [par] l'octroi d'une subvention, définie à cet effet comme une contribution financière directe par voie de donation»*.

Cette deuxième possibilité trouve sa définition dans sa distinction par rapport à la première. Ainsi, elle s'applique lorsque l'accord [entre l'autorité nationale et le fonds à participation] n'est pas *«un contrat public de service au sens de la législation applicable en matière de marchés publics»* et lorsqu'il répond aux conditions nécessaires à une subvention.

Lorsque l'accord entre l'autorité nationale et le fonds à participation n'est pas *«un contrat public de service»* et qu'il répond aux conditions nécessaires à une subvention, l'article 44 prévoit qu'une subvention soit accordée directement à la BEI ou au FEI ou, si cela est conforme à une loi nationale compatible avec le traité, à une institution financière. Une subvention, aux fins de l'article 44, est définie comme une *«contribution financière directe par voie de donation»*.

Le terme «donation», tel qu'il est utilisé ici, concerne donc le cas des contributions versées à titre de subvention par les programmes opérationnels aux institutions financières européennes ou nationales servant un objectif de politique publique. Elle diffère de l'achat de services selon les dispositions relatives aux marchés publics.

En outre, l'octroi de subventions de programmes opérationnels à des fonds à participation ne signifie pas que les autorités concernées perdent une quelconque responsabilité pour les ressources relevant des règlements sur les Fonds structurels. Les subventions accordées aux fonds à participation n'ont aucun effet sur la définition des fonctions et sur l'exercice des responsabilités des autorités de gestion, de certification et d'audit en ce qui concerne l'investissement, dans des instruments d'ingénierie financière, des contributions des programmes opérationnels aux fonds à participation, ainsi que l'investissement ultérieur de ces contributions dans des entreprises, principalement des PME (petites et moyennes entreprises), ou dans des projets urbains. Dans ce contexte, il convient de prêter attention aux exigences spécifiques de contrôle et d'audit prévues dans les règlements sur les Fonds structurels, en vue de garantir la légalité et la régularité des dépenses et le bon emploi des fonds publics.

Pour ce qui est de la législation nationale compatible avec le traité et autorisant l'octroi direct d'une subvention, aux fins de l'article 44, point b) ii), à une institution financière nationale (ou régionale, selon le cas), la législation en question devrait:

- a) désigner l'institution financière concernée;
- b) présenter les objectifs de politique publique qui justifient qu'on lui octroie directement une subvention; et
- c) démontrer l'existence, au sein de cette institution financière, des compétences nécessaires au bon accomplissement des missions du fonds à participation.

Dans sa déclaration sur l'article 44 du règlement 1083/2006, la Commission incite les États membres et les autorités de gestion à choisir un fonds à participation *«en accordant une*

subvention» à la BEI ou au FEI. La déclaration de la Commission reflète le statut spécial de la BEI et du FEI en tant qu'organismes communautaires émanant du traité CE.

2b) Sélection des instruments d'ingénierie financière - Sélection des opérations et rôle des autorités de gestion et des comités de suivi

Une procédure transparente doit être appliquée par l'autorité de gestion ou le fonds à participation, selon le cas, pour la sélection des instruments d'ingénierie financière¹ et pour la prise de décisions sur les contributions que les programmes opérationnels leur apportent. Cette procédure de sélection doit être fondée sur des critères de sélection spécifiques et appropriés aux objectifs du programme opérationnel, critères qui doivent être approuvés par le comité de suivi.

L'autorité de gestion ou le fonds à participation, selon le cas, doit vérifier si les contributions apportées par les programmes opérationnels à des instruments d'ingénierie financière spécifiques correspondraient à des marchés publics de services régis par la législation communautaire ou nationale en matière de marchés publics. Si tel est le cas, les autorités de gestion ou les fonds à participation doivent agir conformément à la réglementation communautaire et nationale applicable. L'article 44 du règlement 1083/2006 ne signifie nullement que, lorsque les fonds à participation ne sont pas utilisés pour organiser des instruments d'ingénierie financière, il n'y a aucune obligation de respecter la législation applicable en matière de marchés publics.

Lorsque des opérations comprenant des instruments d'ingénierie financière sont financées par les Fonds structurels, le plan d'activité des instruments d'ingénierie financière candidats doit être soumis et évalué conformément à l'article 43, paragraphe 2, et à l'article 44 du règlement 1828/2006, soit par l'autorité de gestion, soit par le fonds à participation.

L'autorité de gestion ou le fonds à participation doit sélectionner les instruments d'ingénierie financière et signer des conventions de financement avec eux [cf. article 43, paragraphes 5 et 6, et article 44 du règlement 1828/2006]. Dans la mesure du possible, il convient de sélectionner **plus d'un instrument d'ingénierie financière** afin de produire le meilleur effet de levier possible sur les ressources publiques limitées apportées par le programme opérationnel, de mobiliser toutes les énergies, ressources et compétences de qualité disponibles dans le secteur privé et d'atteindre les objectifs d'investissement et de développement du programme opérationnel.

Dans le cas de l'ingénierie financière organisée au travers de fonds à participation, une convention de financement entre l'autorité de gestion et le fonds à participation doit, conformément à l'article 44, paragraphe 2, point c), du règlement 1828/2006, prévoir l'évaluation, la sélection et l'accréditation des instruments d'ingénierie financière par le fonds à participation. Lorsque de telles conventions de financement comprennent des dispositions spécifiques concernant les critères applicables à la sélection des opérations, ces critères doivent être examinés et approuvés par le comité de suivi [cf. article 65, point a) du règlement 1083/2006].

¹ Le terme «intermédiaires financiers» est également utilisé à l'article 44, paragraphe 2, du règlement 1828/2006 pour caractériser les organismes qui pourraient ultérieurement être choisis comme instruments d'ingénierie financière.

2c) Frais de gestion éligibles à une aide des Fonds structurels

Les frais de gestion pouvant faire l'objet d'une aide des Fonds structurels **ne peuvent dépasser**, sur une moyenne annuelle, les plafonds prévus à l'article 43, paragraphe 4, du règlement 1828/2006, à moins qu'une procédure d'appel à la concurrence ne révèle que des plafonds plus élevés pourraient être nécessaires. Les taux mentionnés dans cet article pour calculer les **plafonds des frais de gestion** sont applicables aux contributions des programmes opérationnels aux fonds à participation ou aux instruments d'ingénierie financière.

Les montants éligibles des frais de gestion sont calculés par rapport aux contributions du programme opérationnel au fonds à participation ou aux instruments d'ingénierie financière, selon le cas. La notion de «contribution du programme opérationnel» doit être comprise comme une référence aux fonds publics communautaires et nationaux, ainsi qu'aux fonds privés si l'axe prioritaire concerné est exprimé en coût total, qui sont présentés comme provenant du programme opérationnel dans la convention de financement prévue à l'article 43, paragraphe 5, et à l'article 44, paragraphes 1 et 3, du règlement 1828/2006.

La convention de financement peut prévoir le paiement groupé, en début de période, des frais de gestion qui dépassent les limites fixées à l'article 43, paragraphe 4, du règlement 1828/2006 pour une ou plusieurs années (par exemple, les premières années de la période de programmation). Cette structure de paiement pourrait être justifiée par le fait que les fonds à participation ou les gestionnaires de fonds peuvent avoir à supporter des coûts considérables avant que les investissements, prêts ou garanties ne se concrétisent dans les entreprises.

Toutefois, les frais de gestion éligibles à une aide des Fonds structurels, à la clôture partielle ou finale des programmes opérationnels, ne doivent pas dépasser, en moyenne annuelle sur la partie de la période de programmation pendant laquelle le fonds à participation ou l'instrument d'ingénierie financière gère effectivement une opération, les limites fixées à l'article 43, paragraphe 4, du règlement 1828/2006.

Les taux des frais de gestion figurant à l'article 43, paragraphe 4, du règlement 1828/2006 sont des taux maximums, à moins qu'une procédure d'appel à la concurrence ne révèle que des taux supérieurs sont nécessaires. La Commission attend de l'autorité de gestion ou du fonds à participation qu'il négocie les frais de gestion conformément aux principes de bonne gestion financière.

Il est souhaitable que les conventions de financement lient la rémunération aux montants qui seront, en fin de compte, effectivement investis dans les entreprises, prêtés à celles-ci ou engagés comme garanties. La dépense réelle est une condition d'éligibilité à la clôture des dépenses autres que les frais de gestion, conformément à l'article 78, paragraphe 6, du règlement 1083/2006. En liant les frais de gestion éligibles au volume de la contribution financière des programmes opérationnels et aux montants finalement versés aux entreprises ou engagés comme garanties, on motiverait les fonds à participation et les instruments d'ingénierie financière à promouvoir activement le développement et l'expansion des entreprises, notamment des PME.

2d) Contributions des programmes opérationnels aux fonds à participation ou aux instruments d'ingénierie financière, comme grands projets éventuels

Les contributions des programmes opérationnels aux fonds de capital à risque, de prêts ou de garanties pour les entreprises, principalement les PME, constituent des opérations ou des projets au sens de l'article 2, paragraphe 3, du règlement 1083/2006. De telles contributions doivent ensuite être investies, prêtées ou engagées comme garanties. Ces investissements, prêts ou garanties ne constituent pas «une fonction indivisible à caractère économique ou technique précis» au sens de l'article 39 du règlement 1083/2006, et ne peuvent donc pas être considérées comme un grand projet.

Lorsqu'un seul investissement en fonds propres ou un seul engagement souscrit à titre de garantie, cofinancé par un programme opérationnel au titre de l'article 44 du règlement 1083/2006 et destiné à une seule entreprise, dépasse 50 millions d'euros, il pourrait constituer un grand projet et la procédure prévue aux articles 40 et 41 du règlement 1083/2006 doit être lancée.

Les contributions des programmes opérationnels aux fonds de développement urbain pourraient être investies dans les projets urbains constituant «une fonction indivisible à caractère économique ou technique précis». De tels investissements dans des projets urbains pourraient être considérés, le cas échéant, comme des grands projets au sens de l'article 39 lorsque leur coût total excède 25 millions d'euros dans le cas de l'environnement et 50 millions d'euros dans les autres domaines.

3. Aides d'État et ingénierie financière

3.1 Contributions des programmes opérationnels aux fonds à participation

La Commission a déjà expliqué, au point 3.2 des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises², qu'elle estime que «*[e]n règle générale, [...] un fonds d'investissement ou un véhicule d'investissement [est] une structure intermédiaire permettant de transférer l'aide aux investisseurs et/ou aux entreprises dans lesquelles l'investissement est réalisé, et non pas [...] le bénéficiaire de l'aide. Toutefois, des mesures [...] impliquant des transferts directs en faveur d'un véhicule d'investissement ou d'un fonds existant qui regroupe un grand nombre d'investisseurs différents et qui se présente comme une entreprise indépendante, peuvent constituer une aide, à moins que l'investissement ne soit effectué à des conditions qui seraient acceptables pour un investisseur privé opérant dans les conditions normales d'une économie de marché et qu'il ne confère par conséquent aucun avantage au bénéficiaire.*»

Lorsque les États membres ou les autorités de gestion mettent en œuvre une opération comprenant des contributions visant à soutenir des instruments d'ingénierie financière au travers de fonds à participation sous les formes prévues à l'article 44, point b), du règlement 1083/2006, sous réserve que les conditions énoncées ci-dessus soient respectées, le fonds à participation lancera simplement des investissements; il constituera une structure intermédiaire et ne sera donc pas un bénéficiaire de l'aide, comme indiqué ci-dessus au point 3.2 des lignes directrices communautaires sur le capital-investissement.

² JO C 194 du 18.8.2006, p. 2.

Le même point 3.2 des lignes directrices présente également le point de vue de la Commission selon lequel *«il y aura aide en faveur des gestionnaires du fonds ou de la société de gestion si leur rémunération ne correspond pas entièrement à la rémunération courante offerte par le marché dans des situations comparables.»*

Les plafonds des frais de gestion du fonds à participation, fixés à une moyenne annuelle de 2 % conformément à l'article 43, paragraphe 4, du règlement 1828/2006, correspondent à la rémunération courante offerte par le marché. Sous réserve que ces plafonds continuent de refléter la rémunération courante du marché, le paiement des frais de gestion aux fonds à participation ne devrait pas constituer une aide d'État à leur égard.

3.2 Investissements dans les instruments d'ingénierie financière et les PME

Lorsque les contributions des programmes opérationnels aux instruments d'ingénierie financière sont investies, prêtées ou engagées comme garanties dans des entreprises (principalement des PME) ou des projets urbains, il peut y avoir aide d'État. Les règles relatives aux aides d'État doivent alors être respectées par les États membres et les autorités de gestion, avec l'aide du fonds à participation si nécessaire.

4. Conservation des pièces justificatives des dépenses au titre des instruments d'ingénierie financière

La conservation des pièces justificatives des dépenses des Fonds structurels est requise pour prouver que les conditions de financement aux divers niveaux, y compris celui des PME, ont été respectées. Pour déterminer quelles pièces justificatives doivent être conservées et par qui, il convient d'examiner les conditions de financement et la manière dont leur respect est documenté.

Les conditions imposées à une PME recevant des fonds (capital à risque ou prêts) ou une couverture de garantie comprennent généralement:

- a) le lancement ou l'expansion d'une activité commerciale, lorsque cette activité est à même de contribuer au développement régional conformément aux objectifs des Fonds structurels fixés aux articles 158 et 160 du traité CE;
- b) le transfert des participations (capital à risque) ou l'exécution de remboursements et le paiement d'intérêts ou de primes de garantie;
- c) l'acceptation d'obligations de suivi et de présentation de rapports sur la période de l'investissement, du prêt ou de la garantie; et
- d) le respect de la législation communautaire et nationale, y compris la réglementation relative aux aides d'État et la législation sur l'environnement et sur l'égalité des chances.

Dans la plupart des cas, la PME ne doit pas nécessairement encourir des dépenses pour certains biens et services, ce qui peut être requis pour des projets d'investissement spécifiques, par exemple. Souvent, le capital, le prêt ou la garantie sont plutôt accordés à la PME pour le développement ou l'expansion de son activité commerciale générale, y compris les fonds de roulement nécessaires.

Les pièces justificatives attestant le respect de ces conditions de financement peuvent comprendre:

- a) les formulaires de demande accompagnés des pièces justificatives, notamment les plans d'activité et les comptes annuels des exercices précédents, les listes de contrôle et les rapports du fonds de capital à risque ou de l'intermédiaire du prêt évaluant la demande, ainsi qu'une preuve d'inscription dans un registre du commerce;
- b) la convention d'investissement, de prêt ou de garantie signée (les conventions de garantie sont souvent conclues entre l'intermédiaire du prêt et le fonds de garantie, l'entreprise n'étant donc pas toujours impliquée);
- c) les rapports de l'entreprise, les rapports sur les visites et sur les réunions du conseil d'administration, les comptes annuels, ainsi que les rapports présentés par l'intermédiaire du prêt au fonds de garantie à l'appui des demandes; et
- d) les agréments environnementaux, les rapports sur l'égalité des chances et les déclarations effectuées en lien avec la réception d'aides *de minimis*.

La justification des dépenses sous la forme de factures acquittées et de preuves de paiement de certains biens et services par l'entreprise est uniquement requise, dans le cadre de la piste d'audit, pour justifier l'aide financière des Fonds structurels lorsque les fonds propres, le prêt ou la garantie accordés à une PME sont conditionnés à certaines dépenses pour des biens et services particuliers. En revanche, il faut prouver dans tous les cas que le capital ou le prêt a été transféré à l'entreprise par le fonds de capital à risque ou par l'intermédiaire du prêt.

Il incombe à l'autorité de gestion de veiller à ce que les pièces justificatives soient conservées pendant trois ans après la clôture partielle ou finale du programme opérationnel (article 90 du règlement 1083/2006). Il peut être décidé qu'elles seront conservées par le fonds de capital à risque, l'intermédiaire du prêt ou le fonds de garantie (ou l'intermédiaire du prêt dont les prêts sont garantis) ou par la PME. Toutefois, on s'attend normalement à ce que le fonds de capital à risque, le fonds de garantie ou l'intermédiaire du prêt gardent tous les documents requis, le contrôle des documents dans la PME elle-même n'étant nécessaire que dans le cas où les fonds propres, le prêt ou la garantie accordés à cette PME sont conditionnés à certaines dépenses pour des biens et services particuliers. Dans ce dernier cas, la PME sera obligée de conserver les documents pendant toute la période requise par la législation communautaire, et pas uniquement pendant la période prévue par la législation nationale.