



fi  compass

*Evoluer avec les instruments financiers FESI*



# Développer un plan d'actions

Conception, structuration, mise en œuvre  
et liquidation des instruments financiers





## **CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ**

Ce document a été réalisé avec l'assistance financière de l'Union européenne. Les points de vue qui y sont exprimés ne peuvent en aucune manière refléter l'opinion officielle de l'Union européenne ou de la Banque européenne d'investissement. Les auteurs sont seuls responsables des points de vue, interprétations ou conclusions contenus dans ce document. Aucune représentation ou garantie, explicite ou implicite, n'est accordée et aucune responsabilité n'est ou ne sera acceptée par la Banque européenne d'investissement ou la Commission européenne ou les Autorités de gestion, en rapport avec l'exactitude ou l'exhaustivité des informations contenues dans ce document et toute responsabilité de ce type est expressément exclue. Ce document est fourni à titre d'information exclusivement. Ni la Banque européenne d'investissement ni la Commission européenne ne s'engage à fournir des informations supplémentaires au sujet de ce document ou à corriger les éventuelles imprécisions qu'il contiendrait. Les auteurs de cette étude sont un consortium de : SWECO (chef), t33, Université de Strathclyde – EPRC, Spatial Foresight et infeuope.



## Introduction

**Les Instruments financiers (IF) cofinancés par les Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) sont un moyen durable et efficace d'investir dans la croissance et le développement des régions et des villes de l'UE. Ils peuvent soutenir divers objectifs de développement pour le compte d'une gamme étendue de bénéficiaires finaux (BF), avec la possibilité pour les fonds de l'UE d'appeler des contributions publiques et privées complémentaires et/ou d'être réutilisés pour d'autres investissements.**

Les Autorités de gestion (AG) peuvent utiliser les IF pour apporter efficacement leur soutien, dans le cadre des objectifs thématiques, en présence de défaillances du marché ou de situations d'investissement qui ne sont pas optimisées. En travaillant sur les lacunes du marché, il est possible d'encourager les co-investisseurs nationaux, régionaux et/ou privés à apporter des financements et leur expertise. Les ressources ainsi considérablement augmentées peuvent, en outre, stimuler les capacités locales, garantissant le développement continu de l'économie locale.

Pour la période de programmation 2014-2020, les IF doivent être mis en œuvre selon les dispositions réglementaires correspondantes, notamment le Titre IV du Règlement (UE) n° 1303/2013, portant dispositions communes (RDC). La mise en œuvre des IF peut être perçue comme complexe, notamment dans la mesure où ils impliquent plusieurs parties prenantes, tels que les organismes qui mettent en œuvre les IF – les fonds de fonds (FdF) et les intermédiaires financiers (Int.F)<sup>1</sup> – ainsi qu'un large choix d'actions possibles.

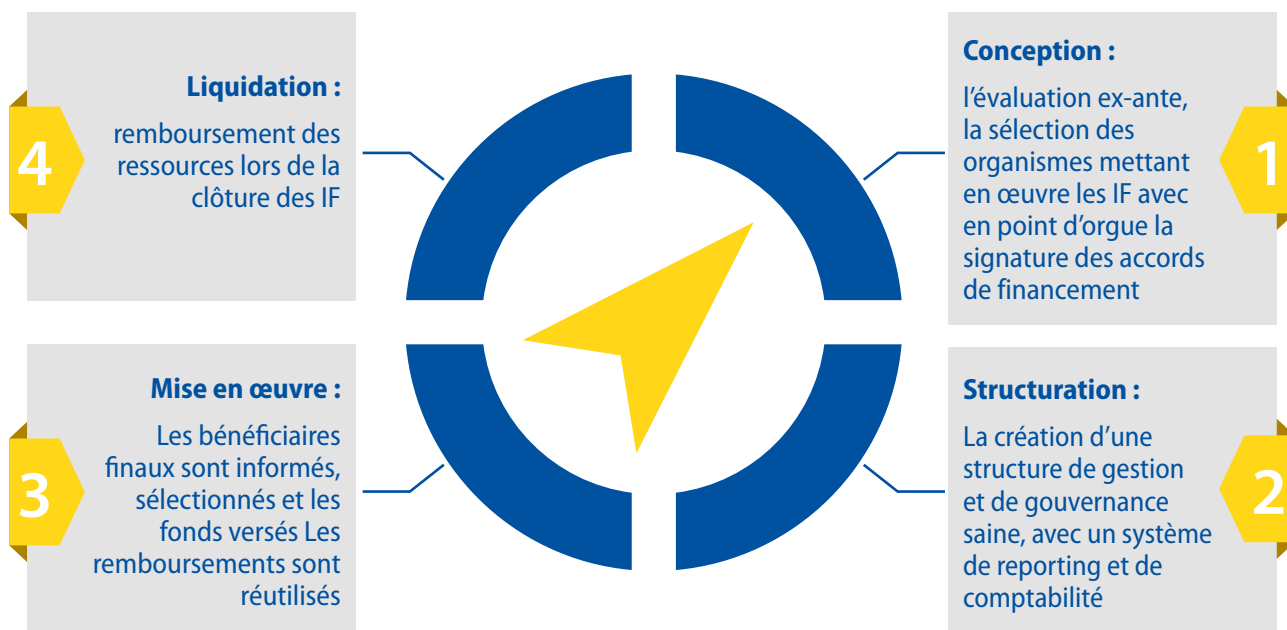
Pour garantir un processus complet et efficace, les AG et autres parties prenantes peuvent se référer au **plan d'actions**<sup>2</sup> décrit dans cette brève note de référence, qui structure le cycle de vie des IF en quatre phases.

*1 Dans ce bref guide de référence, nous utiliserons pour plus de clarté « Int.F » pour désigner l'organisme qui met en œuvre les IF vis-à-vis des bénéficiaires finaux et FdF « FdF » pour l'organisme qui met en œuvre un fonds de fonds.*

*2 Le plan d'action n'est pas une exigence réglementaire mais un schéma méthodologique qui peut aider à développer les IF. L'objectif est d'illustrer les différentes phases et activités des IF, dans un cadre cohérent.*



Illustration 0.1 Cycle de vie des IF



Chaque phase est cruciale pour la réussite de la suivante, dans la mesure où :

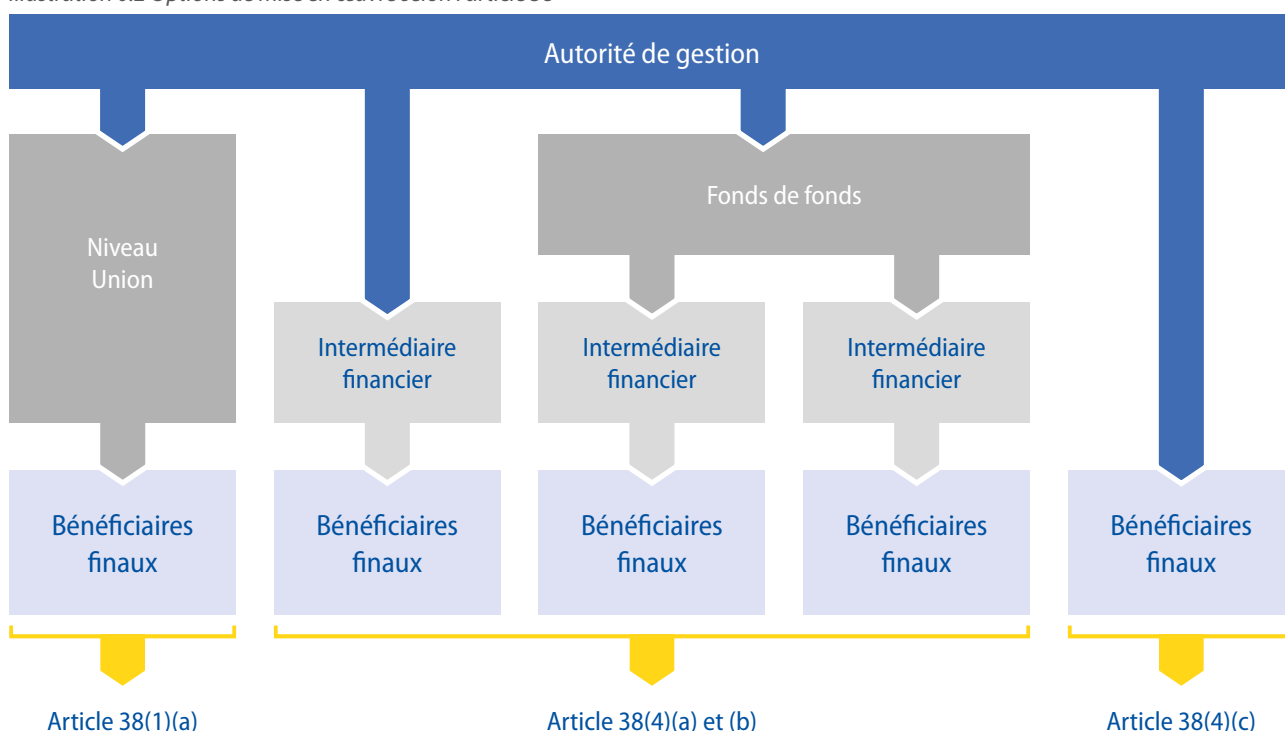
Chaque phase est cruciale pour la réussite de la suivante, dans la mesure où :

- Une bonne **conception** aide à définir l'IF à mettre en place et les dispositions de sa mise en œuvre. La stratégie d'investissement et la relation avec les autres parties prenantes détermine sa structuration.
- Une structuration saine sécurise et accélère la **mise en œuvre**, ce qui évite les retards de paiement aux BF.
- Ces trois phases précèdent la **liquidation** qui est généralement définie pendant la phase de conception et/ou de structuration.

Ce **bref guide de référence** comporte 4 sections dédiées à chaque phase du plan d'action (conception, structuration, mise en œuvre et liquidation). Chaque section (phase) détaille les principales actions attendues, en application des textes réglementaires de l'UE

Les actions spécifiques pour chaque phase du plan d'action dépendent de l'option de mise en œuvre choisie par l'AG, selon l'Art. 38 du RDC. Les options de mise en œuvre permettent aux AG de choisir d'utiliser les instruments configurés au niveau de l'Union, selon l'Art. 38(1), d'investir dans une entité juridique selon l'Art. 38(4) (a), ou de confier la mise en œuvre à des Int.F directement ou par le biais d'un FdF selon l'Art. 38(4)(b). L'AG pourra sinongérer la mise en œuvre des crédits ou des garanties directement selon l'Art. 38(4)(c).

Illustration 0.2 Options de mise en œuvre selon l'article 38



Dans la mesure où le principal objectif de ce plan d'action est d'aider à structurer les différentes étapes à suivre lors de l'utilisation des IF, au cours de la phase de conception, il présente l'exemple de l'option la plus couramment utilisée, qui est celle où les tâches de mise en œuvre sont confiées à des institutions ou des organismes selon l'Art. 38(4)(b) du RDC.

Le tableau suivant propose une vue d'ensemble des principales dispositions réglementaires et leur pertinence pour les différentes phases et actions.



	ACTIONS <sup>1</sup>	Règlement UE 1303/2013	Règlement délégué UE 480/2014	Règlements d'application UE
CONCEPTION	1. Référence aux IF dans le PO	Art. 96(2)(b)(iii)		
	2. Évaluation ex-ante	Art. 37(1)-(2)		Règ. (UE) N° 964/2014
	3. Choix de l'option de mise en œuvre	Art. 38(1)-(4)		Règ. (UE) N° 964/2014
	4. Sélection de l'organisme mettant en œuvre les IF	Art. 37(1) Art. 38(4)-(5)	Art. 7	
	5. Projet d'accord de financement, puis signature	Art. 38(7) + Annex IV Art. 42(5)-(6)	Art. 12, 13	
STRUCTURATION	1. Structure de gouvernance		Art. 6(2)-(3)	
	2. Ouverture de comptes fiduciaires ou structuration de l'IF en tant que bloc financier séparé. Transfert de ressources	Art. 38(6) Art. 38(10)		Règ. (UE) N° 821/2014 Art. 1
	3. Documents à produire, gestion et système de contrôle	Art. 40 Art. 46	Art. 9	Règ. (UE) N° 821/2014 Art. 1
	4. Structuration du dispositif opérationnel			
MISE EN ŒUVRE	1. Sélection, financement et paiement aux BF		Art. 6(1)	
	2. Paiements	Art. 41, 42		Règ. (UE) N° 1011/2014 Art. 6, annexe IV
	3. Suivi, contrôle et rapports	Art. 46, Annexe IV	Art. 9	Règ. (UE) N° 821/2014 Art. 2, annexe I
	4. Contrôle du système de gestion et audit	Art. 40, 125, 127	Art. 9 Art. 25	
	5. Réutilisation des fonds remboursés pour des investissements ultérieurs pendant la période d'éligibilité	Art. 44		
	6. Révision de l'évaluation ex-ante et/ou de l'accord de financement (le cas échéant)	Art. 38(7) + Annexe IV		
LIQUIDATION	1. Exécution de la stratégie de sortie			
	2. Réutilisation après la période d'éligibilité	Art. 45		
	3. Liquidation des IF			

*1 Il s'agit d'une vue d'ensemble schématique. La séquence d'actions n'est pas toujours linéaire. Certaines peuvent, voire même, doivent se dérouler en parallèle.*



# 1 Conception

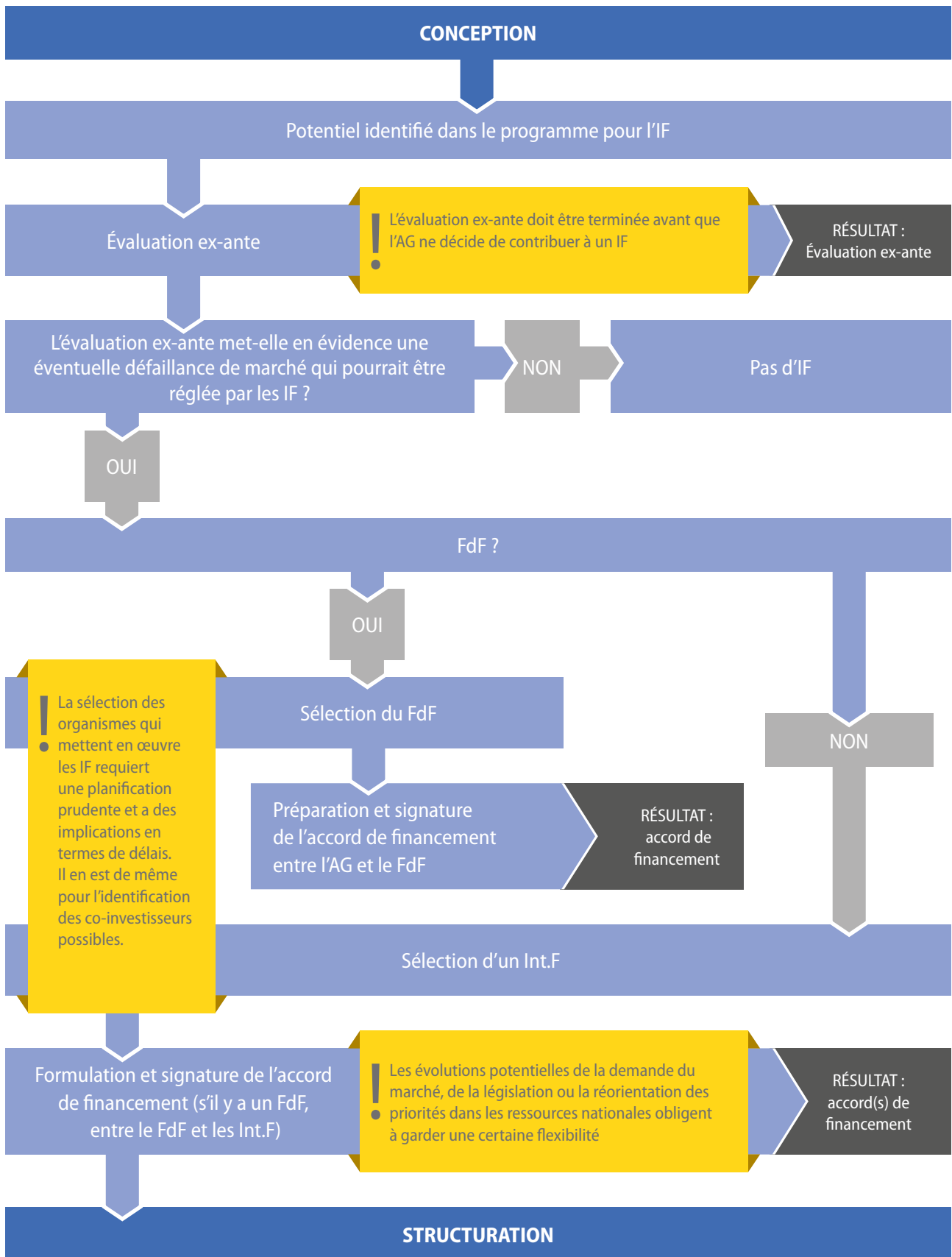
ACTION	POINTS PRINCIPAUX	CONSEILS
<b>IF dans le programme</b>	Les AG qui souhaitent mettre en œuvre des IF doivent le signaler dans le programme. L'art. 120(5) du RDC autorise une augmentation de 10 % du taux de co-financement maximal, lorsque la totalité d'un axe prioritaire du PO est mis en œuvre via un IF.	Le fait d'inclure des informations dans le programme assure une meilleure compréhension lors de la mise en œuvre des IF. Toutefois, les informations ne doivent pas être trop directives ou détaillées, dans la mesure où la décision de créer un IF est prise sur la base de l'évaluation ex-ante, qui peut le cas échéant être mise à jour en cas d'évolution du contexte.
<b>Évaluation ex-ante</b>	Les AG réalisent l'évaluation ex-ante afin d'argumenter les décisions prises en matière de conception et de mise en œuvre des IF, tout en tenant compte entre autre des problématiques d'aides d'Etat. L'AG doit soumettre le document au Comité de suivi à titre d'information. La synthèse de l'évaluation ex-ante doit faire l'objet d'une publication. L'évaluation ex-ante doit être terminée avant que l'AG ne décide d'attribuer des ressources du programme à un IF.	Le recours à des instruments standards (off-the-shelf) au sens du RDC Art. 38(3)(a) peut être une solution pour s'assurer du respect des règles d'aide d'État.
<b>Sélection du FdF (en option)</b>	L'AG peut décider de confier la gestion des IF à un FdF, selon les critères prévus à l'Art. 7 du règlement (UE) N° 480/2014. Le FdF est un fonds à compartiments configuré pour investir via des Int.F et bénéficié de flexibilité et de diversification dans les investissements (c.-à-c. les risques). En présence de plusieurs fonds, le FdF peut aussi générer d'importantes économies d'échelle. Au final, les mesures du plan d'action correspondront à celles décrites ci-dessous pour un Int.F.	Le FdF présente une importante valeur ajoutée en l'absence d'expertise en matière de gestion de fonds ou financière, au sein des organisations du secteur public. Il implique toutefois un délai de structuration plus long et des coûts et des frais de gestion supérieurs du fait de la structure de mise en œuvre multi-niveaux.



ACTION	POINTS PRINCIPAUX	CONSEILS
<p><b>Sélection d'un Int.F</b></p>	<p>En sélectionnant un Int.F, l'AG ou le FdF s'assure de choisir les organismes les plus adaptés conformément au droit en vigueur, y compris pour les marchés publics, selon les critères prévus à l'Art. 7 du règlement (UE) n° 480/2014. Cela nécessite entre autre de rechercher la viabilité économique et financière, la capacité à mettre en œuvre l'IF, l'efficacité des systèmes de contrôle et de comptabilité internes, une solide méthodologie pour la sélection des BF et la capacité à ajouter des ressources financières.</p>	<p>Outre les critères de sélection requis par le règlement, l'AG pourra tenir compte de critères complémentaires. Il pourra s'agir notamment de la formation du personnel de l'Int.F ainsi que de plans de communication et de marketing efficaces pour les BF potentiels.</p>
<p><b>Accord de financement</b></p>	<p>L'accord de financement est un engagement légal entre l'AG et le FdF ou entre l'AG et l'Int.F, ou le cas échéant, entre le FdF et l'Int.F. Il doit inclure, entre autres :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>une stratégie d'investissement</b>, notamment les modalités de mise en œuvre, les produits financiers proposés, les BF visés et toute combinaison possible avec des subventions ;</li> <li>• <b>un business plan ou un document équivalent</b> pour l'IF, indiquant l'effet de levier escompté. Si le produit financier est une garantie, l'AG doit déterminer un coefficient multiplicateur grâce à une évaluation ex-ante prudente des risques.</li> </ul>	<p>Les informations nécessaires pour l'accord de financement seront normalement demandées par l'AG et/ou fournies par l'Int.F, dans le cadre du processus de sélection de l'Int.F. Là encore les coûts et frais de gestion doivent être convenus, en tenant compte des dispositions légales.</p>



Illustration 1.1 Phase de conception





## 2 Structuration

ACTION	POINTS PRINCIPAUX	CONSEILS
<p><b>Configuration de la structure de gouvernance</b></p>	<p>La structure de gouvernance mise au point dans l'accord de financement devient opérationnelle. Le processus de prise de décision, notamment, est activé, en fonction des rôles et des responsabilités des différentes parties.</p> <p>La structure de gouvernance peut être adaptée aux spécificités de l'IF, de procédures nationales ou régionales et prévoit les dispositifs nécessaires pour garantir une gouvernance appropriée.</p>	<p>Un comité d'investissement (également appelé 'comité de pilotage') a été mis en place par de nombreux IF en 2007-2013, avec des représentants de l'AG, du gestionnaire de fonds et des autres parties concernées. Ses responsabilités comprenaient le respect des obligations légales et la mise en œuvre de la stratégie d'investissement (y compris le fait de signaler le besoin de réviser cette stratégie en fonction des évolutions du marché, par la révision de l'évaluation ex-ante).</p>
<p><b>Ouverture de comptes fiduciaires ou structuration de l'IF en tant que bloc financier séparé et transfert des ressources</b></p>	<p>Le FdF/l'Int.F peut soit ouvrir un compte séparé pour l'IF, soit des comptes fiduciaires en son nom pour le compte de l'AG, ou encore configurer l'IF en tant que bloc financier séparé, avec une distinction comptable claire. Cela permet de garantir une comptabilité appropriée et de pouvoir disposer d'une piste d'audit. Dans le cadre de l'accord de financement, des règles sont définies pour les paiements à l'IF et pour la gestion de la trésorerie. L'AG transfère ensuite les ressources à l'IF, tel que convenu dans le cadre de l'accord de financement et demande le premier paiement intermédiaire (demande de paiement), à savoir un maximum de 25 % de la totalité des contributions du programme dédiées à l'IF.</p>	<p>Inclure dès le départ l'utilisation des intérêts et autres gains dans le reporting réguliers.</p>
<p><b>Documentation, gestion et système de contrôle</b></p>	<p>Un système adéquat de documentation, gestion et contrôle est déjà prévu dans l'accord de financement. Toutefois, à ce stade, l'AG s'assure que le système est opérationnel.</p>	<p>Il est recommandé que l'AG demande au FdF/Int.F de fournir des modèles de rapports, dans le cadre du processus de sélection.</p>
<p><b>Capacité de mise en œuvre</b></p>	<p>L'Int.F configure les dispositifs et développe les capacités nécessaires pour s'assurer d'une transmission efficace de l'information et de la promotion adéquate de l'IF. Cela peut impliquer de devoir former le personnel de l'Int.F.</p>	<p>L'AG peut demander des exemples de supports marketing dans le cadre du processus de sélection.</p>

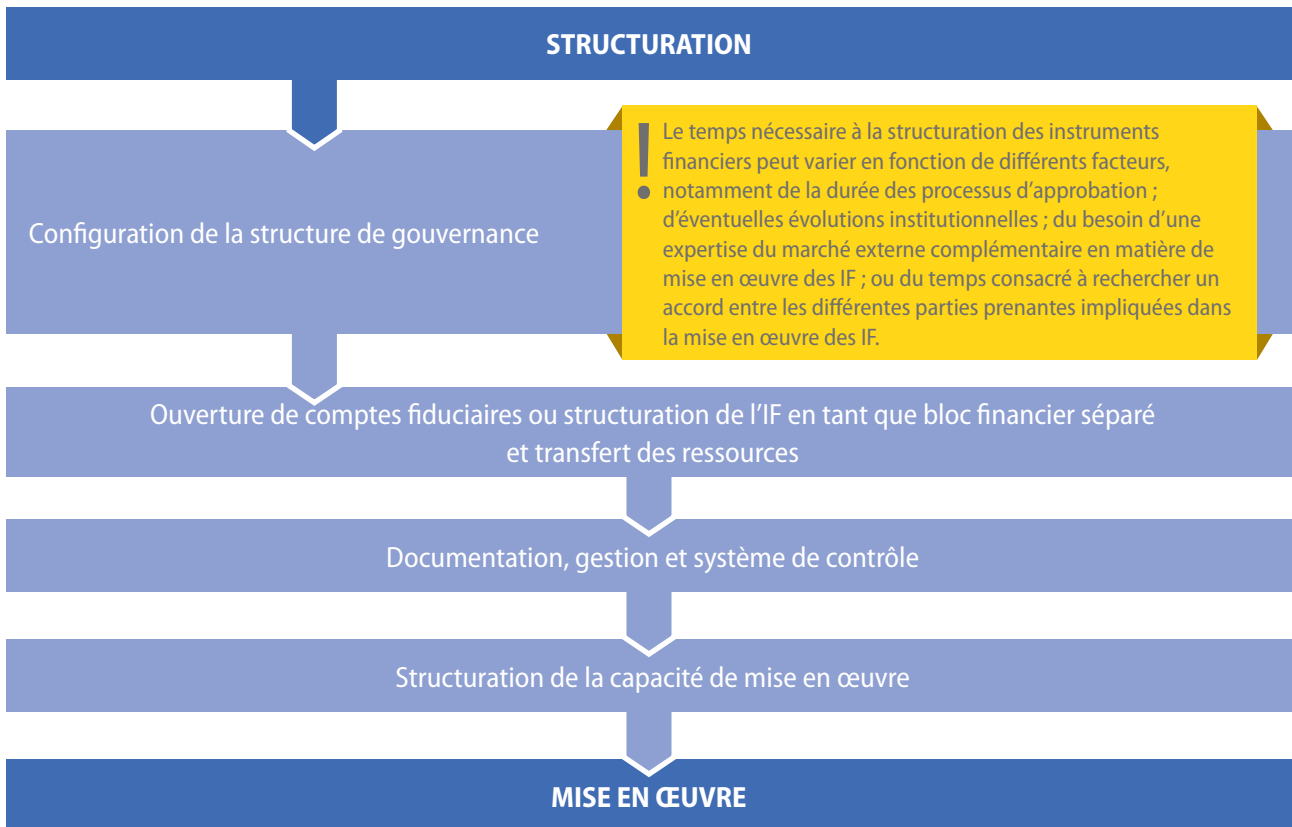




Illustration 2.1 Phase de conception

### 3 Mise en œuvre

ACTION	POINTS PRINCIPAUX	CONSEILS
<p><b>Sélection, financement et versement au projet</b></p>	<p>Les BF doivent être informés de la disponibilité des IF, ainsi que des conditions pour y accéder. L'éligibilité, le risque et les retours sur investissements potentiels doivent être évalués, ainsi que leur capacité à créer des impacts positifs, en ligne avec la stratégie d'investissement.</p>	<p>Le personnel de l'Int.F doit être formé aux procédures de documentation et d'évaluation.</p>
	<p>L'Int.F et les BF concluent un contrat qui régit les obligations des parties. Ce dernier peut porter notamment, sur les conditions générales de la transaction, de la disponibilité des documents qui prouvent les investissements, de la comptabilité séparée spécifique, etc.</p>	<p>Il faut s'assurer que les obligations de reporting en matière d'indicateurs de résultats sont bien respectées.</p>
	<p>Le versement a lieu une fois que le contrat entre l'Int.F et le BF est signé et que tous les documents qui prouvent l'éligibilité sont fournis.</p>	<p>L'Int.F doit généralement verser les ressources dans un certain délai à compter de la signature du contrat.</p>
<p><b>Le flux de paiement</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>De l'Int.F à l'AG</b></p> <p>L'Int.F (et le FdF le cas échéant) prépare la demande pour chaque paiement par l'AG, tel que convenu dans l'accord de financement. A partir de la 2ème demande et pour tout paiement ultérieur, celui-ci doit déclarer les ressources déjà versées (ou engagées dans le cas des garanties) ainsi que les coûts et les frais de gestion.</p>	<p>La planification financière doit tenir compte non seulement de la capacité d'absorption, mais aussi des modalités de décaissement prévues.</p>
	<p style="text-align: center;"><b>De l'AG à l'Autorité de certification</b></p> <p>L'AG vérifie les informations fournies par l'Int.F et transfère les informations à l'Autorité de certification (si l'AG n'assume pas les fonctions de certification).</p>	
	<p style="text-align: center;"><b>De l'Autorité de certification/AG à la Commission</b></p> <p>L'Autorité de certification (ou l'AG exécutant les fonctions) soumet à la Commission la première demande de paiement de 25 % maxi. de la contribution engagée par le programme. Une fois qu'au moins 60 % de cette somme a été dépensée par l'IF en tant que dépense éligible :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• une deuxième demande de 25 % supplémentaires peut être formulée ;</li> <li>• les demandes suivantes ne pourront être formulées, qu'une fois que 85 % des paiements des demandes précédentes auront été dépensés.</li> </ul>	<p>Les paiements de l'AG au FdF ou à l'Int.F doivent refléter les mêmes phases</p>

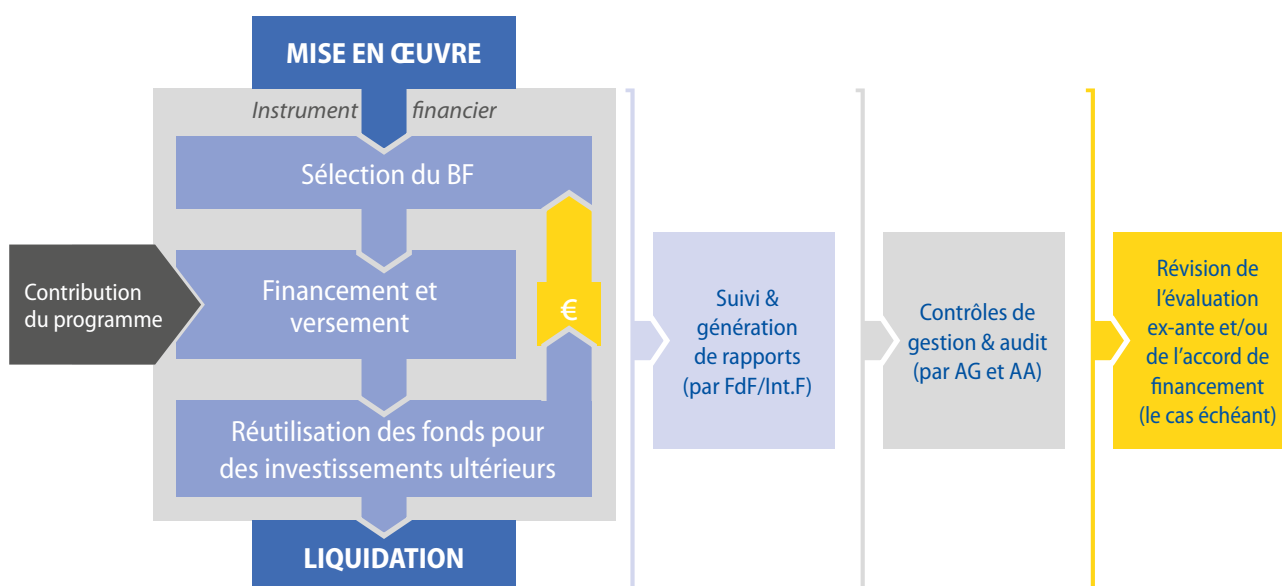


ACTION	POINTS PRINCIPAUX	CONSEILS
<b>Suivi et reporting</b>	<b>De l'Int.F à l'AG</b>	Le flux d'information entre l'AG et les Int.F (ou FdF) devrait aller au-delà de l'exigence légale d'établissement d'un rapport annuel remis à la Commission et être réalisé au moins une fois par trimestre, voire une fois par mois. Cela aiderait l'AG à comprendre les performances de l'IF et à prendre les décisions nécessaires en temps opportun. Les calendriers de réunion du Comité de suivi doivent prévoir des discussions au sujet des IF.
	L'Int.F signale régulièrement à l'AG (ou le FdF et cette dernière à l'AG) l'aide versée aux BF (ou les ressources engagées au titre des garanties), les coûts et les frais de gestion, la valeur des investissements et les résultats des contrôles internes et du suivi. L'Int.F collecte les informations telles que les effets (outputs) et les indicateurs de résultats directement auprès du BF. Les modalités de génération de rapports sont définies dans l'accord de financement.	
	<b>De l'AG au Comité de suivi et à la CE</b>	
	L'AG vérifie les informations de l'Int.F (ou FdF) et prépare un rapport sur la mise en œuvre des IF, à annexer au rapport de mise en œuvre annuel (AIR).	
	<b>CS</b>	<b>CE</b>
	Le Comité de suivi examine spécifiquement les IF.	À compter de 2016, selon l'AIR, la Commission devra préparer une synthèse au sujet des avancées réalisées par les IF pour le Parlement et le Conseil.
<b>Contrôle du fonctionnement effectif et audit fonctionnement effectif et audit</b>	L'AG procède à des contrôles de la gestion tout au long de la période de programmation et pendant les phases de structuration et de mise en œuvre des instruments financiers conformément à l'Art. 125(4) du RDC.	Les contrôles de gestion doivent vérifier le respect de la législation pertinente et la conformité des dépenses, qui s'accompagne d'une gestion financière saine.
	Les contrôles de gestion servent aussi de base pour obtenir l'approbation de l'Autorité de certification pour les demandes de paiement adressées à la Commission.	
	L'Int.F et le FdF procèdent à des revues de la performance et de la gestion, incluant entre autres des visites	
	L'Autorité d'audit pourrait procéder à un audit des AG, FdF et Int.F. Tout contrôle au niveau des BF ne doit être réalisé qu'en cas d'imprécision ou de non-disponibilité des documents d'appui au niveau de l'AG, du FdF et de l'Int.F.	L'audit et la piste d'audit sont déjà décrits dans l'accord de financement. La piste d'audit doit comprendre des informations au sujet des vérifications de gestion et des audits concernant l'opération.



ACTION	POINTS PRINCIPAUX	CONSEILS
<b>Réutilisation des fonds remboursés pour des investissements ultérieurs</b>	Le principe de réutilisation des ressources fait partie de la valeur ajoutée apportée par les IF, dans la mesure où cela signifie que le soutien des FESI est plus durable sur le long terme.	La disponibilité des ressources remboursées doit être prise en compte dès l'évaluation ex-ante lors de l'évaluation des défaillances du marché, du dimensionnement de l'IF et de la contribution apportée à l'IF par le programme.
<b>Révision de l'évaluation ex-ante et/ou de l'accord de financement (le cas échéant)</b>	En cas d'évolution des conditions (y compris de la situation économique, du marché ou de la législation), l'évaluation ex-ante et/ou de l'accord de financement pourra faire l'objet d'une révision.	Des conditions générales différentes pourront, en effet, être mieux appropriées à de nouvelles circonstances.

Illustration 3.1 Phase de mise en œuvre





## 4 Liquidation

ACTION	POINTS PRINCIPAUX	CONSEILS
<b>Exécution de la stratégie de sortie</b>	La sortie fait référence à la récupération des ressources investies dans les BF (ce qui peut nécessiter des ventes). Elle doit être planifiée et mise en œuvre avec précaution. Une sortie est l'étape préliminaire du processus de liquidation.	Définir les modalités de sortie des ressources.
<b>Réutilisation des ressources</b>	Les ressources remboursées aux IF avant la fin de la période d'éligibilité peuvent être réutilisées pour : <ul style="list-style-type: none"><li>• des investissements ultérieurs par le biais du même IF ou d'autres IF conformément aux objectifs spécifiques définis au titre d'une priorité ;</li><li>• la rémunération préférentielle des investisseurs privés, ou d'investisseurs publics fonctionnant selon le principe de l'économie de marché, qui apportent des ressources complémentaires aux IF ou qui co-investissent au niveau des BF ;</li><li>• le remboursement des coûts et frais de gestion des IF.</li></ul> Les ressources remboursées incluent les remboursements du capital, les gains et les autres bénéfices ou produits, tels que les intérêts, les commissions de garanties, les dividendes ou autre revenus générés par l'instrument, qui sont imputables au soutien de la part FESI.	Définir les modalités de réutilisation des ressources dans l'accord de financement.
<b>Liquidation de l'IF</b>	Les IF peuvent continuer de fonctionner après la sortie de ressources attribuables aux FESI. D'autre part, un IF peut terminer son cycle de vie et être liquidé. En cas de liquidation des IF, les comptes doivent être clôturés et les parties prenantes recevoir leur part de l'investissement initial, y compris tout bonus sur les investissements réalisés.	Les ressources des IF qui sont imputables à la contribution FESI doivent être utilisées dans le même IF ou, après la sortie de ces ressources, dans d'autres IF, au terme de la période d'éligibilité, si les conditions du marché le justifient.

Ce document a été traduit en français pour les acteurs de la mise en œuvre des fonds européens en France, dans le cadre du programme national d'assistance technique Europ'Act. Il s'agit d'une traduction non officielle. En cas d'erreur d'interprétation, son auteur ne pourra être tenu comme responsable. Seule la version des services de la Commission européenne fait foi. En cas de doute sur la traduction, il convient de se reporter à la version anglaise du document.



**cget**



La traduction de ce document est cofinancée par l'Union européenne, dans le cadre du programme Europ'act. L'Europe s'engage en France avec le fonds européen de développement régional et le fonds social européen.



[www.fi-compass.eu](http://www.fi-compass.eu)  
[contact@fi-compass.eu](mailto:contact@fi-compass.eu)  
© EIB (2015)

**Commission européenne**  
Direction générale de la politique  
régionale et urbaine  
Unité B.3 « Instruments financiers  
et Relations IFI »  
B-1049 Bruxelles

**Banque européenne  
d'investissement**  
Service de conseil  
fi-compass  
98 100, boulevard Konrad Adenauer  
L 2950 Luxembourg