



COMMISSION EUROPÉENNE

Fonds européens structurels et d'investissement

Document d'orientation destiné aux États membres
relatif à l'article 43 du RPDC – intérêts générés par le soutien
versé par les Fonds ESI et remboursés aux IF

Avertissement : Cette traduction est 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.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ : le présent document a été préparé par les services de la Commission. Il se fonde sur le droit communautaire applicable pour fournir un guide technique aux collègues et aux autres organismes intervenant dans le suivi, le contrôle ou la mise en œuvre des Fonds structurels et d'investissement européens (à l'exception du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)) afin de les aider à interpréter et à appliquer les dispositions de l'UE en la matière. L'objectif de ce document est de présenter les explications et interprétations des services de la Commission relatives à ces dispositions, dans le but de faciliter la mise en œuvre des programmes et d'encourager les bonnes pratiques. Toutefois, le présent document ne préjuge nullement de l'interprétation de la Cour de justice et du Tribunal ou des décisions de la Commission.

Table des matières

1. TEXTE ET RÉFÉRENCES RÉGLEMENTAIRES	3
2. CONTEXTE.....	3
2.1. Champ d'application	3
2.2. Différences dans le champ d'application par rapport à la période 2007-2013.....	4
3. CONSIDÉRATIONS ET POINTS SPÉCIFIQUES À PRENDRE EN COMPTE.....	5
3.1. Traitement des gains.....	5
3.2. Situations et cas particuliers	7
3.2.1. IF directement mis en œuvre par une autorité de gestion.....	7
3.2.2. Rendements négatifs.....	7
3.2.3. Gestion de trésorerie trop prudente.....	9
3.3. Communication des données de gestion de trésorerie (Reporting).....	9
3.3.1. Entre l'organisme mettant en œuvre l'IF et l'autorité de gestion.....	9
3.3.2. Entre l'autorité de gestion et la Commission.....	10
4. PRATIQUE ET EXEMPLES PERTINENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE 2007-2013....	10
5. RÉFÉRENCES, LIENS	10
6. QUESTIONS ET RÉPONSES.....	10

1. TEXTE ET RÉFÉRENCES RÉGLEMENTAIRES

Règlement	Articles
Règlement (UE) n° 1303/2013 Règlement portant dispositions communes (<i>ci-après, le RPDC</i>)	Article 43
Règlement (UE) n° 480/2014 Règlement délégué de la Commission (<i>ci-après, le RDC</i>)	

2. CONTEXTE

2.1. Champ d'application

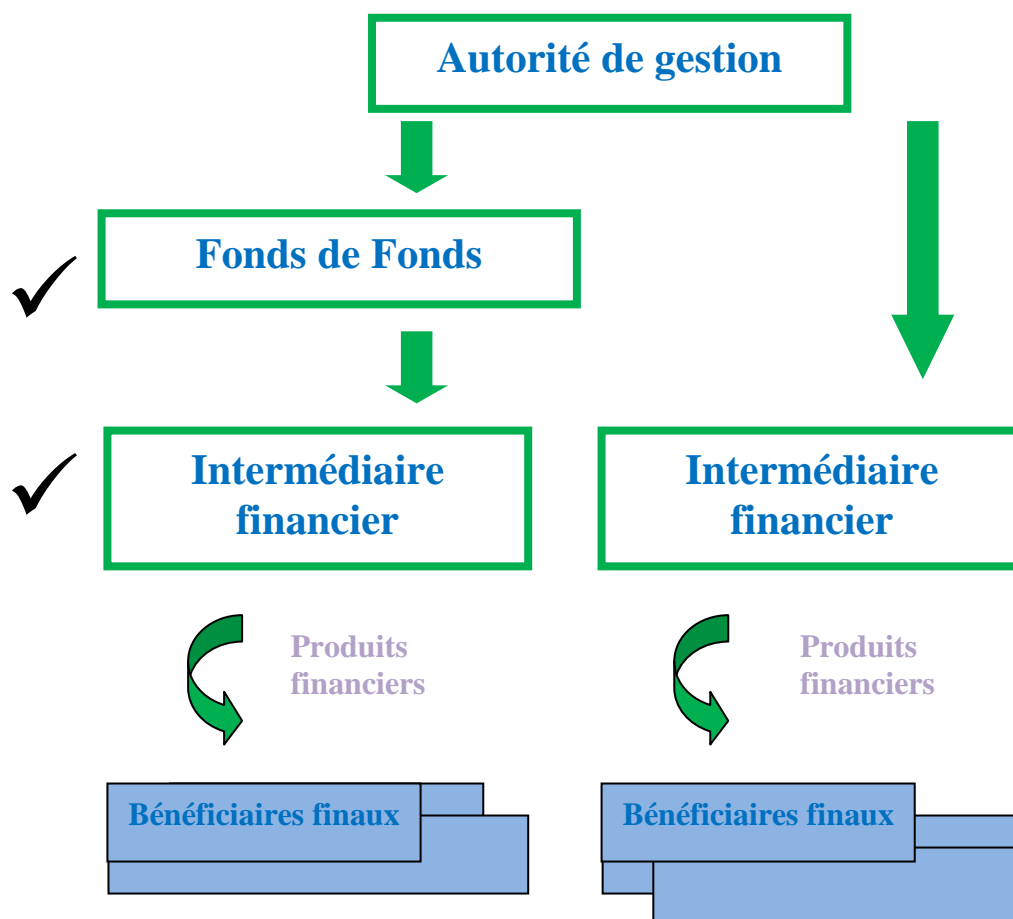
L'objectif du présent document d'orientation est de clarifier la manière dont les États membres doivent traiter les intérêts ou autres gains générés par l'investissement des contributions des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) aux instruments financiers (gestion de trésorerie).

Dans le contexte des FESI, la gestion de trésorerie est utilisée au titre de l'article 43 du RPDC, lequel prévoit l'investissement de la contribution des FESI à un instrument financier conformément aux principes de bonne gestion financière et règlemente l'utilisation des intérêts et autres gains générés s'y rapportant.

Il convient de préciser que les dispositions de l'article 43 :

- ne concernent que les gains attribuables au soutien versé par les FESI à l'instrument financier, et non les autres sources de soutien à l'IF ;
- ne s'appliquent qu'au niveau de l'instrument financier, y compris le fonds de fonds, et alors que le soutien versé par les FESI à l'IF n'a pas encore été investi dans les bénéficiaires finaux (autrement dit, lesdites dispositions ne s'appliquent pas à la réutilisation des ressources remboursées aux IF visées à l'article 44 du RPDC).

Les gains et autres revenus découlant des ressources attribuables au soutien versé par les FESI et générés à des stades ultérieurs de la mise en œuvre de l'IF sont couverts par les articles 44 et 45 du RPDC et ne font pas l'objet du présent document d'orientation.



2.2. Différences dans le champ d'application par rapport à la période 2007-2013

	2007-2013	2014-2020
Gestion de trésorerie	L'article 78(7) du règlement 1083/2006 prévoit que les intérêts générés par des paiements effectués à partir des programmes opérationnels vers les instruments relevant de l'ingénierie financière sont utilisés pour financer des projets de développement urbain dans le cas de fonds de développement urbain, d'autres instruments relevant de l'ingénierie financière au profit des PME dans d'autres cas, l'efficacité énergétique ou l'utilisation de sources d'énergie renouvelable dans les bâtiments.	Conformément au champ d'application étendu des IF pour la période 2014-2020, l'article 43 du RPDC prévoit une utilisation plus diversifiée des intérêts et autres gains (dans la mesure où, pour la période 2014-2020, l'éligibilité ne se limite plus au développement urbain, à l'efficacité énergétique et à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les bâtiments et aux PME), en stipulant que lesdits intérêts et gains seront utilisés aux mêmes fins que le soutien initial des FESI audit IF, y compris pour le paiement des coûts et frais de gestion.

3. CONSIDÉRATIONS ET POINTS SPÉCIFIQUES À PRENDRE EN COMPTE

Il est considéré qu'un soutien des FESI a été versé à l'IF lorsque (1) l'autorité de gestion utilise à cette fin l'avance payée au titre du programme des FESI, ou (2) l'autorité de gestion avance des ressources nationales à l'IF et les déclare à la Commission pour remboursement comme faisant partie des dépenses publiques éligibles. L'article 43(1) du RPDC exige que ce soutien versé par les FESI aux instruments financiers soit placé sur des comptes domiciliés auprès d'établissements financiers situés dans les États membres et investi sur une base temporaire. De tels investissements doivent être conformes aux principes de bonne gestion financière et observer un comportement prudent en matière de trésorerie et d'investissement, dans le but d'obtenir la meilleure optimisation des ressources possible. L'organisme mettant en œuvre l'IF est tenu d'appliquer des normes de diligence et de prudence équivalentes à celles qu'il applique habituellement dans le cadre de la gestion de ses propres portefeuilles de trésorerie, tout en prévoyant des liquidités suffisantes afin de s'acquitter de ses engagements et exécuter les paiements dus en temps opportun.

Ces investissements devraient permettre de générer des intérêts ou d'autres gains (tels que des dividendes, des plus-values ou d'autres revenus découlant des investissements).

Les investissements et les risques qui leur sont associés (y compris les intérêts négatifs et les pertes liées à la gestion d'actifs – voir point 3.2.2 ci-dessous) doivent correspondre à un profil de risque et à une stratégie d'investissement prédéterminés. En pratique, cela signifie que les exigences et les modalités de gestion des intérêts et autres gains, les opérations et investissements de trésorerie acceptables, les responsabilités et obligations des parties ainsi que les dispositions en matière d'enregistrement et de communication des données doivent être déterminés à l'avance entre l'autorité de gestion et l'organisme mettant en œuvre l'IF, y compris le fonds de fonds, et inclus dans les Accords de financement correspondants (y compris entre l'organisme mettant en œuvre un fonds de fonds et un intermédiaire financier) (voir point 1(g) de l'Annexe IV du RPDC).

Des frais de gestion de trésorerie ou le remboursement des coûts supportés par l'organisme mettant en œuvre l'IF, y compris les fonds de fonds, pour mener à bien des activités de gestion de trésorerie, peuvent être couverts au titre des coûts et frais de gestion éligibles visés à l'article 42(1)(d) du RPDC.

3.1. Traitement des gains

Les intérêts et autres gains générés par le soutien versé par les FESI à l'instrument financier représentent un avantage financier, qui vient s'ajouter à la contribution du programme à l'IF. Par conséquent, les gains générés ne peuvent être considérés comme faisant partie de la contribution des FESI à l'IF, et ne doivent pas être traités comme des ressources du programme ; cela signifie que les règles du RPDC qui ne relèvent pas de l'article 43, qui sont applicables à la contribution du programme des FESI à l'IF, ne s'appliquent pas auxdits gains.

Toutefois, dans la mesure où lesdits gains sont générés à partir d'un financement des FESI qui n'a pas encore été utilisé dans le cadre de sa fonction première (autrement dit, investissements

dans les bénéficiaires finaux), l'article 43(2) du RPDC requiert, comme principe fondamental, que les intérêts et autres gains générés par les paiements versés par les FESI à l'IF soient utilisés jusqu'au terme de la période d'éligibilité aux mêmes fins :

- soit au sein du même instrument financier, ou
- si l'instrument financier est clos, dans d'autres instruments financiers ou autres types d'aides, conformément à un ou plusieurs objectif(s) prioritaire(s) du PO/PDR.

En pratique, cela signifie que dans le cas où elles seraient utilisées dans le même IF, de telles ressources doivent « refléter » la manière dont la contribution initiale des FESI est utilisée dans l'IF :

- en étant ajoutées au capital du fonds et utilisées à des fins d'investissement dans, ou, le cas échéant, au bénéfice des, bénéficiaires finaux ciblés par l'IF, et
- en étant utilisées afin de couvrir une partie des coûts et frais de gestion supportés par les organismes mettant en œuvre les IF, proportionnellement au capital supplémentaire utilisé aux fins des investissements susmentionnés.

Cependant, concernant leur utilisation pour couvrir des coûts et frais de gestion, il convient de garder à l'esprit que dans la mesure où les intérêts et autres gains ne constituent pas des ressources du programme, ils ne constituent pas des coûts et frais de gestion éligibles pour lesquels un remboursement des FESI peut être réclamé (voir également la section « Questions et réponses » du document d'orientation destiné aux États membres relatif aux coûts et frais de gestion) et à ce titre, n'entrent pas non plus en compte dans le calcul des seuils maximums fixés pour les coûts et frais de gestion éligibles tels que prévus à l'article 13 du RDC.

Enfin, les intérêts et autres gains utilisés conformément à l'article 43 ne peuvent être utilisés au titre des dépenses éligibles déclarées à la clôture. Ils ne peuvent pas non plus être utilisés dans le but de contribuer au cofinancement national de l'IF, pas plus que pour couvrir les coûts des emprunts effectués sur le marché financier à cette fin.

À la clôture, les intérêts et autres gains qui, à la fin du cycle de vie du programme, n'ont pas été utilisés conformément aux dispositions de l'article 43(2) du RPDC, doivent être traités en tant que dépenses irrégulières.

Exemple

Un fonds de garantie (FG) est constitué avec **40 M d'euros de ressources des programmes** (20 M d'euros de FEDER + 20 M d'euros de financement national) dans le but de garantir des prêts accordés aux PME afin de faciliter l'accès de ces dernières aux financements et de contribuer à l'objectif thématique 3. Le cofinancement apporté par le FEDER représente 50 %.

Un premier paiement intermédiaire (article 41 du RPDC) est versé au FG à hauteur de 25 % du montant total des contributions du programme, équivalent à 10 M d'euros.

L'estimation des besoins de paiement immédiat a montré qu'aucune garantie ne devrait être sollicitée au cours de la première année de mise en œuvre ; l'argent est donc placé sur un

compte rémunéré avec un taux d'intérêt de 1 % par an et une échéance de 1 an, rapportant ainsi 100 000 euros supplémentaires au FG.

Ce montant supplémentaire de 100 000 euros n'est pas considéré comme une ressource FEDER, mais le montant attribuable au soutien du FEDER (autrement dit, 50 000 euros = 100 000 x 50 % que représente le cofinancement FEDER) doit être utilisé aux mêmes fins que le FG principal, autrement dit dans le but de fournir des garanties aux PME et/ou de couvrir une part proportionnelle des coûts/frais de gestion.

Jusqu'au terme du cycle de vie du programme opérationnel, 40 000 euros du montant total des gains attribuables au FEDER ont été investis dans les bénéficiaires finaux. L'autorité de gestion a décidé de transférer les 10 000 euros restants dans un fonds de prêts national (qui n'est pas un IF bénéficiant d'un soutien des programmes FESI), ne respectant donc pas les dispositions de l'article 43(2). Pour les besoins de cet exemple, on considère que jusqu'au terme de la période de programmation, aucun autre gain n'a été obtenu et que l'autorité de gestion a décidé de ne pas payer avec ces gains de part proportionnelle de coûts/frais de gestion.

À la clôture du PO, les 10 000 euros attribuables au FEDER (= 50 000 euros de gains – 40 000 euros utilisés aux mêmes fins) restent dans le fonds de prêts national, mais sont déduits des dépenses éligibles couvertes par le FEDER.

3.2. Situations et cas particuliers

3.2.1. IF directement mis en œuvre par une autorité de gestion

Plutôt que de confier la mise en œuvre d'un IF à un gestionnaire de fonds de fonds ou à un intermédiaire financier, les autorités de gestion des FESI peuvent également, si les circonstances le justifient, décider de mettre directement en œuvre des IF sous forme de prêts ou de garanties (soit elles-mêmes, soit par le biais d'organismes intermédiaires), sans création formelle d'un fonds (article 38(4)(c) du RPDC). Dans ce cas, les flux financiers ne suivent pas le même schéma que pour les autres IF, dans le sens où aucun soutien n'est versé par les FESI à l'instrument financier. En l'espèce, l'autorité de gestion réalise un investissement direct depuis les ressources publiques vers les bénéficiaires finaux et déclare ensuite à la Commission pour remboursement les paiements effectués aux bénéficiaires finaux dans le cas de prêts, ou les ressources engagées au titre de contrats de garantie. Dans la mesure où aucun paiement versé à l'IF ne peut générer d'intérêts ou d'autres gains, l'article 43 ne s'applique pas.

3.2.2. Rendements négatifs

La crise économique et financière a eu un impact considérable sur les économies et les marchés financiers et a conduit, entre autres, à une diminution généralisée des taux d'intérêt appliqués aux dépôts et autres actifs détenus à des fins d'investissement. Il est possible que suite à cette baisse, des taux d'intérêts négatifs ou d'autres rendements négatifs soient générés, conduisant à des pertes réelles d'investissements nominaux plutôt qu'à des gains découlant de l'investissement des ressources des FESI. La présente section ne porte que sur

ces types de rendements négatifs, autrement dit, elle ne couvre pas les autres pertes éventuellement supportées par l'IF (par exemple, faillite d'un intermédiaire financier).

Bien que le montant des rendements négatifs susmentionnés puisse être minime au regard de la contribution totale des FESI à l'IF, la possibilité qu'une telle situation survienne doit être envisagée et anticipée par l'autorité de gestion et l'organisme mettant en œuvre l'IF (y compris le fonds de fonds), conformément aux principes de bonne gestion financière visés à l'article 43(1) du RPDC.

Un tel exercice aura pour objectif de prévenir un scénario selon lequel, afin de minimiser les rendements négatifs qui pourraient apparaître au cours du cycle de vie d'un IF, l'organisme mettant en œuvre l'IF, y compris le fonds de fonds, commence à prendre des mesures unilatérales qui ne sauraient s'inscrire dans le cadre d'un comportement prudent en matière de trésorerie conforme aux principes de bonne gestion financière, par exemple :

- en plaçant les ressources des FESI dans des banques ayant des notes de crédit inappropriées, ou en réalisant des investissements plus risqués, ce qui aura pour effet d'augmenter le risque financier pour les ressources des FESI, ou
- en optant pour des échéances plus longues des investissements de trésorerie afin de réduire l'impact de l'intérêt négatif, mais en exposant par la même occasion l'IF au risque de ne plus être en mesure d'honorer ses obligations de paiement à court terme vis-à-vis des intermédiaires financiers (dans le cas d'un fonds de fonds) ou des bénéficiaires finaux, et/ou en entraînant potentiellement des pertes encore plus importantes si les investissements nécessitent d'être liquidés précocement/avant l'échéance.

Il reviendra donc à l'autorité de gestion et à l'organisme mettant en œuvre l'IF de se concerter et de convenir d'une série d'investissements optimale afin de minimiser les risques. Parmi les considérations pouvant être prises en compte, figurent :

- des demandes de paiements intermédiaires plus fréquentes pour des montants inférieurs aux 25 % maximum prévus à l'article 41 du RPDC et des paiements rapides aux bénéficiaires finaux, afin d'éviter la détention de soldes importants sur les comptes fiduciaires ;
- le lancement d'une évaluation/prévision précise des projections de flux de trésorerie des IF afin de déterminer dans quelle mesure ces derniers peuvent permettre l'allongement des échéances des investissements et par conséquent réduire l'impact des rendements négatifs ;
- dans le cas d'un fonds de fonds, le transfert d'actifs depuis un autre instrument financier dans le portefeuille du fonds de fonds pour des périodes courtes, à condition que cela soit justifié, identifiable et prévu dans la convention de financement, afin de permettre une gestion des actifs plus intégrée/optimisée, voire également des échéances plus longues.

Dans le cas où des rendements négatifs, en dépit de tous les efforts déployés, seraient malgré tout générés, l'organisme mettant en œuvre l'IF, y compris le fonds de fonds, doit être en

mesure de démontrer qu'il a fait de son mieux pour les éviter en respectant les opérations et les investissements de trésorerie acceptables spécifiés dans la convention de financement, et qu'aucune alternative raisonnable n'était disponible.

Dans le cas contraire, la convention de financement peut prévoir des sanctions (telles que la réduction des coûts et frais de gestion) ; en outre, l'application d'une disposition visant à liquider et à extraire la contribution des FESI de l'IF peut être envisagée si les pertes sont supérieures à un seuil déterminé.

Traitement des pertes

Compte tenu de l'amélioration de la situation économique de l'UE, la génération de rendements négatifs (par exemple, taux d'intérêt négatifs) ne devrait pas représenter un problème sur le long terme, mais engendrer plutôt une fluctuation temporaire résultant de la crise économique et financière. Par conséquent, les rendements négatifs qui pourraient avoir été accumulés jusqu'à présent et pour lesquels il a été démontré qu'aucune alternative raisonnable n'était disponible, doivent être couverts par d'autres gains générés par la gestion de trésorerie durant le cycle de vie du programme.

3.2.3. Gestion de trésorerie trop prudente

Une autre situation extrême ayant été observée dans le passé est celle d'autorités nationales ou d'organismes mettant en œuvre des IF adoptant une gestion de trésorerie trop prudente, par exemple en plaçant des fonds sur des comptes non rémunérés. De telles situations doivent elles aussi être évitées, dans la mesure où d'autres solutions, prudentes mais plus efficaces, auraient pu être disponibles sur le marché.

3.3. Communication des données de gestion de trésorerie (Reporting)

3.3.1. Entre l'organisme mettant en œuvre l'IF et l'autorité de gestion

Conformément à l'article 43(3) du RPDC, l'autorité de gestion doit veiller à la tenue de la documentation appropriée concernant l'utilisation des intérêts et autres gains.

Les modalités relatives à la communication des données de gestion de trésorerie/d'actifs doivent être intégrées à la convention de financement concernée. Il est recommandé que dans un délai prédéterminé (par exemple, tous les mois ou tous les trimestres), l'organisme mettant en œuvre l'IF soit tenu de fournir des informations à l'autorité de gestion, au moins quant aux éléments suivants :

- les investissements réalisés ;
- la performance des actifs de trésorerie et tout risque connexe.

Par ailleurs, l'organisme mettant en œuvre l'IF peut également être tenu d'informer immédiatement l'autorité de gestion (dans un délai de quelques jours ouvrables) en cas de défaut (attendu) d'un élément des actifs de trésorerie.

3.3.2. Entre l'autorité de gestion et la Commission

Conformément à l'article 46(1)(g) du RPDC, l'autorité de gestion transmet chaque année à la Commission les informations relatives aux intérêts et autres gains générés par le soutien des FESI à l'IF, en annexe du Rapport annuel de mise en œuvre du programme opérationnel.

4. PRATIQUE ET EXEMPLES PERTINENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE 2007-2013

Le guide de clôture 2007-2013 (paragraphe 3.6.4.2) stipule que les intérêts générés par des paiements effectués à partir du programme vers l'instrument d'ingénierie financière, y compris les fonds à participation, qui sont attribuables à la contribution des Fonds structurels et qui, à la clôture partielle ou finale du programme, n'étaient pas utilisés conformément aux dispositions de l'article 78(6) et du premier alinéa de l'article 78(7) du règlement 1083/2006, doivent être déduits des dépenses éligibles.

5. RÉFÉRENCES, LIENS

Lignes directrices relatives à la clôture des programmes opérationnels adoptés pour bénéficiaire de l'intervention du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et du Fonds de cohésion (2007-2013) – C(2015) 2771 final.

Document d'orientation destiné aux États membres relatif à l'article 42(1)(d) du RPDC – coûts et frais de gestion éligibles – pour les instruments financiers gérés conformément à l'article 38(4)(b) du RPDC.

6. QUESTIONS ET RÉPONSES