

Instruments financiers novateurs dans le contexte du cadre financier pluriannuel

2012/2027(INI) - 19/10/2011 - Document de base non législatif

OBJECTIF : définir un cadre pour la prochaine génération d'instruments financiers innovants en vue d'atteindre d'une manière efficace les objectifs fixés par la stratégie Europe 2020.

CONTEXTE : la Commission et ses partenaires financiers ont réalisé un travail de fond sur les instruments financiers innovants depuis le lancement de la stratégie Europe 2020 et la préparation du prochain cadre financier pluriannuel, notamment dans le contexte des discussions sur l'avenir de certains instruments financiers (tels que ceux **du programme pour l'innovation et la compétitivité (PIC)** et du **mécanisme de financement avec partage des risques (MFPR)**). Des discussions ont également été engagées avec le Conseil et le Parlement dans le cadre de la révision du règlement financier. L'accent a été mis tout particulièrement sur l'importance et la **pertinence des instruments financiers** pour atteindre les objectifs politiques de l'UE.

L'expression «**instrument financier innovant**» couvre un grand nombre d'interventions financières à charge du budget réalisées **sous des formes autres que les subventions**, notamment lorsque les subventions de l'UE sont associées à des prêts accordés par des établissements financiers. Toutefois, l'objectif d'une plus grande utilisation des instruments financiers innovants n'est pas de remplacer les subventions par des instruments financiers, mais **de les compléter** par d'autres formes d'intervention en faveur de projets poursuivant les objectifs politiques de l'Union.

Les effets de la crise économique et financière se feront vraisemblablement encore sentir dans les premières années du prochain cadre financier pluriannuel et influenceront le fonctionnement des marchés financiers dans les années à venir.

- Il sera nécessaire **d'atténuer l'aversion au risque** qui prévaut actuellement afin de permettre aux secteurs porteurs de croissance (infrastructures, PME, innovation...) d'accéder au financement tout au long de la période couverte par le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 de l'Union européenne et les instruments financiers innovants peuvent jouer un rôle important à cet égard.
- Les instruments financiers innovants, combinés avec des mesures réglementaires appropriées, peuvent aussi contribuer au développement et à la consolidation des **marchés financiers** (marchés des capitaux et des actions) ainsi qu'à une plus grande intégration des marchés financiers, ce qui permettrait aux secteurs porteurs de croissance d'accéder à ses sources de financement alternatives.

La **stratégie Europe 2020** prévoit une plus grande mobilisation des instruments financiers innovants dans le cadre d'une stratégie de financement cohérente mettant en commun les ressources de l'Union européenne, des secteurs publics nationaux et du secteur privé. Dans la [proposition de modification du règlement financier](#) qu'elle a présentée dans le contexte du réexamen triennal, la Commission a inclus un nouveau titre consacré à la gestion budgétaire des instruments financiers.

Dans les communications de la Commission sur le [prochain cadre financier pluriannuel](#) et dans le [réexamen du budget](#), il est noté que des instruments financiers innovants pourraient générer un nouveau flux de financement important pour les investissements stratégiques et soutenir ainsi les investissements durables à long terme dans le contexte actuel de restriction budgétaire.

CONTENU : la communication dresse le bilan des travaux d'analyse relatifs au nouveau cadre pour les instruments financiers innovants menés par les services de la Commission tout au long de la préparation

du prochain cadre financier pluriannuel. Elle examine les questions de **la conception et de la gestion des instruments financiers innovants** dans tous les secteurs et définit les prochaines étapes à suivre pour mettre au point une panoplie d'instruments financiers innovants simplifiés, globaux et efficaces qui contribueront à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

1) Mettre à profit l'expérience acquise entre 2007 et 2013 : certains instruments financiers innovants actuellement utilisés (notamment ceux du programme pour l'innovation et la compétitivité) ont fait l'objet d'audits, d'études ou d'évaluations intermédiaires et ex post. L'une des principales conclusions à ce stade est que, en raison de la manière individuelle dont ils ont été conçus, certains instruments financiers innovants actuels ciblent les mêmes domaines et bénéficiaires, et leurs modèles de conception et de gestion diffèrent, ce qui est source de confusion pour les parties prenantes et les bénéficiaires.

Pour pouvoir déployer la nouvelle génération d'instruments financiers du CFP 2014-2020 sur une échelle plus grande, il conviendrait, au stade de leur conception, de tirer parti de l'expérience des instruments financiers existants pour **établir des règles et des normes de conception et de gestion conformes aux exigences du marché et aux meilleures pratiques** et, de cette façon, éviter les doubles emplois et simplifier les modalités de mise en œuvre.

C'est cette démarche - associée au regroupement inter-politiques des instruments financiers innovants au niveau de l'UE et au renforcement de la cohérence entre les instruments mis en œuvre au niveau national, régional, transnational ou transfrontalier dans le cadre des programmes de fonds structurels - qui permettra **d'optimiser leur impact et leur valeur ajoutée européenne** dans le prochain cadre financier pluriannuel.

2) Champ d'application et secteurs concernés : les instruments financiers sont particulièrement adaptés aux situations dans un grand nombre de domaines où les conditions d'investissement ne sont pas optimales; c'est le cas, par exemple, des activités commerciales ou des infrastructures qui sont viables sur le plan financier (en termes, par exemple, de capacité à générer des recettes) mais n'attirent pas (encore) suffisamment d'investisseurs issus du marché. Ce type d'instrument permet notamment:

- **de renforcer la capacité du secteur privé à générer de la croissance**, à créer des emplois, à faciliter l'inclusion sociale et/ou l'innovation, notamment en soutenant les start-up, les PME, les micro-entreprises, les entreprises sociales, les investissements dans le capital humain, les instituts de recherche, les parcs scientifiques/industriels, les transferts de technologie/connaissances, ou les investissements dans les droits de propriété intellectuelle;
- **de construire des infrastructures** avec un flux de recettes affectées, en faisant appel à des structures de financement appropriées, telles que les partenariats public-privé (PPP), afin de renforcer au sein de l'UE la compétitivité et la durabilité de secteurs tels que les transports, l'environnement, l'énergie et les infrastructures numériques;
- **d'appuyer des mécanismes qui mobilisent des investissements privés** afin de fournir des biens publics dans des domaines tels que la protection du climat et de l'environnement.

3) Instruments financiers innovants pour le cadre financier 2014-2020 : parmi les instruments financiers innovants abordés dans la communication se trouvent des **instruments de fonds propres /capital-risque** ou des **instruments de dette** (prêts ou garanties en faveur d'intermédiaires fournissant un financement à un grand nombre de bénéficiaires finaux ayant des difficultés à accéder aux financements, ou des mécanismes de partage des risques avec des institutions financières afin d'accroître le volume de financement et, partant, l'impact de l'intervention budgétaire de l'Union européenne).

La communication relative au cadre financier pluriannuel présente **quelques-unes des propositions sectorielles** de la Commission concernant les instruments financiers innovants à intégrer dans le prochain cadre financier pluriannuel :

- pour soutenir les **investissements dans la recherche et l'innovation** (RDI) au titre du programme « [Horizon 2020](#) », deux instruments financiers sont prévus: un instrument de dette accordant des prêts à des bénéficiaires uniques qui investissent dans la RDI et un instrument de fonds propres ;
- pour **soutenir la compétitivité et les PME**, deux instruments financiers sont proposés: un mécanisme de renforcement de fonds propres destiné à financer les investissements d'entreprises en phase de croissance et un mécanisme de prêt, qui fournira directement ou indirectement des services de partage des risques avec des intermédiaires financiers pour couvrir les prêts destinés aux PME et des prêts transfrontaliers ou multi-pays, avec un important effet de levier ;
- pour **promouvoir les activités professionnelles non salariées, les micro-entreprises et les entreprises sociales**, le [programme de l'Union européenne pour le changement social et l'innovation sociale](#) proposé par la Commission comprend un volet «microfinance et entrepreneuriat social» ;
- les instruments financiers du [mécanisme pour l'interconnexion en Europe](#) en faveur des **infrastructures** devraient comprendre : un instrument de partage des risques couvrant des prêts et des emprunts obligataires (y compris [l'instrument d'emprunts obligataires pour le financement de projets dans le cadre d'Europe 2020](#)) et un instrument de collecte de fonds propres ;
- dans le **domaine de l'éducation et de la culture**, des mécanismes de garantie sont élaborés en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020: un mécanisme de garantie des prêts étudiants afin de permettre aux étudiants en master d'entreprendre des études dans un autre pays et un mécanisme de garantie pour inciter les intermédiaires financiers à accorder des prêts aux PME dans les secteurs de la culture et de la création ;
- enfin, une part croissante du **soutien des Fonds structurels** prendra la forme d'instruments financiers, en particulier le soutien aux entreprises et autres projets ou activités d'investissement qui génèrent des revenus, notamment dans les domaines du changement climatique, de l'environnement, de l'innovation, des TIC et des infrastructures.

4) Règles communes pour simplifier et rationaliser les instruments : le nouveau cadre envisagé pour simplifier et rationaliser la conception et la gestion de la nouvelle génération d'instruments financiers repose sur ce qu'il a été convenu d'appeler les «**plateformes des instruments de capital et de dette de l'UE**».

Ces plateformes constituent un **ensemble de règles communes** pour les instruments de capital et de dette (y compris les mécanismes de garantie et de partage des risques) au service des politiques internes, assurant la cohérence de l'approche à l'égard de ces instruments soutenus par le budget de l'Union européenne. Les règles et orientations communes visent également à rationaliser les relations avec les partenaires financiers, en particulier les institutions financières internationales, et à assurer la transparence vis-à-vis des marchés sur la manière dont l'Union européenne intervient au moyen d'instruments de capital et de dette, ce qui donnera une **plus grande visibilité** à l'intervention de l'UE.

Les plateformes des instruments de capital et de dette de l'UE feront partie d'un ensemble cohérent de principes, de règles et d'orientations applicables horizontalement.

En ce qui concerne les fonds structurels, il convient d'assurer la plus grande cohérence possible entre les instruments en gestion partagée et en gestion directe et d'éviter les chevauchements afin d'empêcher que plusieurs instruments ciblent les mêmes groupes bénéficiaires au niveau de l'Union et au niveau national ou régional tout en proposant des conditions différentes. Les États membres devraient être incités à contribuer aux instruments de l'Union avec leurs fonds structurels. Une **approche articulée autour de trois scénarios** a été proposée dans le cadre des règlements sur les Fonds structurels:

- les États membres continuent à créer des instruments «sur mesure», conformes aux principes de la gestion partagée et alignés sur certaines règles communes inspirées des plateformes des instruments de capital et de dette de l'UE en cours d'élaboration;

- la création d'instruments «prêts à l'emploi» conformes aux principes de la gestion partagée, qui faciliteraient la création d'instruments pour les États membres et garantiraient la compatibilité avec les instruments de l'UE;
- les États membres seraient encouragés à investir une partie de leurs fonds structurels dans des compartiments des instruments de l'UE destinés spécifiquement à des investissements dans des régions et des domaines couverts par les programmes opérationnels financés par les ressources des Fonds structurels («instruments conjoints»).

La communication relative au CFP a également proposé de continuer à utiliser les financements innovants dans tous les instruments de **politique extérieure** (le cas échéant, au titre de facilités d'investissement régionales) de manière à mobiliser des financements supplémentaires (y compris du secteur privé) pour appuyer les priorités de l'UE et couvrir les besoins des pays partenaires en matière d'investissement.

L'utilisation d'instruments financiers innovants dans les politiques extérieures devrait être financée par le **mécanisme spécial de l'UE pour la coopération extérieure et le développement**, qui met en commun les forces de la Commission, des États membres et des institutions financières européennes bilatérales et multilatérales (notamment la BEI) actives dans le domaine du développement et de la coopération extérieurs. Cette plateforme contribuera à favoriser la cohérence, l'efficacité et la visibilité de l'Union dans le financement extérieur, tout en tenant compte des particularités de ses partenaires internationaux.

La Commission **poursuivra ses discussions avec le Conseil et le Parlement** dans les mois à venir, à la fois sur le cadre général qui résultera du règlement financier et de l'acte délégué remplaçant ses modalités d'exécution, et sur les propositions législatives spécifiques pour le prochain cadre financier pluriannuel qu'elle adoptera successivement au quatrième trimestre de 2011.