



Bruxelles, le 13.11.2015
COM(2015) 565 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**concernant les instruments financiers soutenus par le budget général conformément à
l'article 140, paragraphe 8, du règlement financier au 31 décembre 2014**

{SWD(2015) 206 final}

Table des matières

PRÉFACE.....	3
RÉSUMÉ.....	5
1. Groupes cibles stratégiques.....	7
1.1. PME et petites entreprises de taille intermédiaire de l'UE.....	7
1.2. Micro-entreprises de l'UE.....	9
2. Secteurs stratégiques.....	10
2.1. Recherche et innovation (R&I).....	10
2.2. Infrastructures et efficacité énergétique.....	11
2.3. Entreprises sociales.....	13
2.4. Éducation.....	13
3. Régions stratégiques hors UE.....	14
3.1. Pays concernés par l'élargissement.....	14
3.2. Pays relevant de la politique de voisinage.....	15
3.3. Pays couverts par l'instrument de coopération au développement (ICD).....	16
CONCLUSIONS.....	17

PRÉFACE

Alors que l'Europe surmonte peu à peu la crise économique et financière, la plupart des États membres affichant des taux de croissance positifs, des faiblesses structurelles ou liées à la crise freinent encore le processus de redressement général. En particulier, les niveaux élevés d'endettement du secteur privé et le fort taux de prêts improductifs brident la capacité de crédit des banques, nuisant à la croissance économique et à la stabilité financière. Ces problèmes exigent une réponse rapide, étant donné que l'économie européenne dépend largement de l'octroi de prêts par le secteur bancaire et que l'accès au financement par apport de fonds propres, notamment pour les petites entreprises, reste limité.

Dans un tel climat économique, les institutions de financement public comme les investisseurs privés sont très réticents à accorder des prêts à l'économie réelle, et en particulier aux PME, dont les investissements sont jugés à haut risque. L'ampleur de la demande de financement, combinée à l'offre limitée de ressources publiques, signifie que des flux de capitaux supplémentaires doivent nécessairement être mobilisés pour combler le déficit. L'Union est donc amenée à débloquer des investissements supplémentaires dans son budget, en utilisant les instruments financiers à sa disposition. Dans son cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020, elle répond à ces défis des trois façons suivantes:

- en offrant des possibilités d'associer des ressources publiques et privées: l'UE s'est dotée d'instruments financiers innovants (comme ceux établis dans le cadre du programme Horizon 2020 pour la recherche et l'innovation, ou du programme COSME en faveur des PME) et autorise les États membres à combiner des ressources des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) avec celles des programmes Horizon 2020 et COSME dans le cadre du premier instrument financier conjoint, l'initiative en faveur des PME. Dès leur lancement, les instruments financiers de ces deux programmes ont rencontré un vif succès. Leur enveloppe initiale, qui s'était rapidement épuisée, a récemment été modifiée afin d'accroître la prise de risque dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSD);
- en lançant des initiatives destinées à encourager les institutions financières publiques à accorder des prêts aux opérateurs n'ayant qu'un accès restreint aux capitaux privés: l'UE a ainsi mis au point un plan d'investissement pour l'Europe, comprenant l'EFSD, qui doit permettre de mobiliser des investissements supplémentaires dans l'Union durant les trois prochaines années et d'assurer un meilleur accès au financement aux entreprises de 3 000 salariés maximum, et tout particulièrement aux PME, grâce à la fourniture de garanties, et donc d'une capacité de prise de risque, à la Banque européenne d'investissement (BEI); et
- en promouvant un environnement plus favorable à l'investissement privé, par l'adoption de mesures visant à mettre en place une union des marchés des capitaux¹.

¹ Voir la communication de la Commission intitulée *Libérer le potentiel du financement participatif dans l'Union européenne* (mars 2014).

Le soutien que fournit l'Union par le biais de ces instruments financiers vise avant tout les PME: celles-ci représentent les deux tiers des emplois du secteur privé et près de 60 % de la valeur ajoutée réelle dans l'UE. Une attention particulière est accordée aux entreprises et autres groupes cibles opérant dans les secteurs stratégiques, c'est-à-dire notamment la recherche et l'innovation, les infrastructures et l'efficacité énergétique, l'entrepreneuriat social et l'éducation.

Par expérience, la Commission sait pertinemment que les instruments financiers constituent un moyen efficace de répondre aux besoins de financement de l'économie réelle et de stimuler la croissance et l'emploi. Mis en œuvre en partenariat avec les institutions publiques et privées, ils pallient les défaillances du marché en ce qui concerne l'offre de financements externes, tout en prévenant tout effet d'éviction des investisseurs privés.

Pendant la période 2007-2013, la mise en œuvre des instruments financiers gérés de manière centrale a aidé à combler les lacunes du marché financier et permis de profiter des effets positifs de l'action au niveau de l'UE. La contribution globale de l'Union à ces instruments pour la période en question s'est élevée à près de 5,5 milliards d'EUR, ce qui a permis de mobiliser, jusqu'au 31 décembre 2014, dans le cadre des politiques internes et externes de l'UE, un volume de financement de quelque 82,9 milliards d'EUR au profit des groupes et secteurs stratégiques cibles, soit un ratio de levier global supérieur à 15 (voir le graphique 1).

En ce qui concerne la période 2014-2020, l'enveloppe budgétaire de 4,8 milliards d'EUR² doit permettre de lever un volume de financement de 86 milliards d'EUR, ce qui représente un effet de levier moyen proche de 18 (voir le graphique 2). Dans les années qui viennent, les 890 millions d'EUR engagés au 31 décembre 2014 par l'Union à titre de contribution auxdits instruments serviront de base à un volume de financement *escompté* avoisinant 3,8 milliards d'EUR, soit un ratio de levier *escompté* égal à 4 environ³.

La Commission soumet le présent rapport concernant les instruments financiers gérés de manière centrale pour les politiques internes et externes de l'Union qui sont soutenues par le budget général, conformément à l'article 140, paragraphe 8, du règlement financier.

Ce rapport montre l'impact important de ces instruments à la date du 31 décembre 2014. Il fournit une vue d'ensemble sur la manière dont l'argent du contribuable a été utilisé et sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des instruments financiers.

² L'enveloppe pour 2014-2020 ne tient pas compte pour l'instant des crédits qui seraient affectés aux nouveaux instruments susceptibles d'être envisagés pour les pays concernés par l'élargissement et les pays relevant de la politique de voisinage ou les pays couverts par l'instrument de coopération au développement.

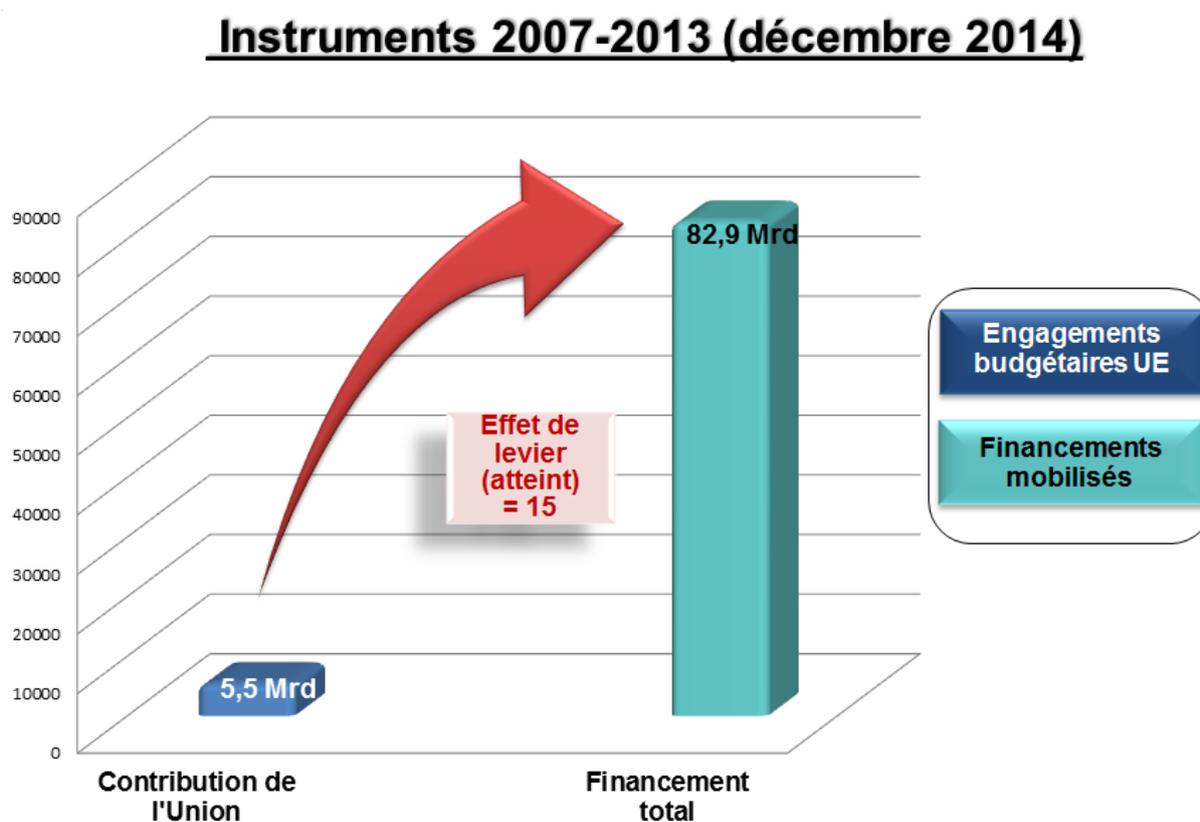
³ Le volume *escompté* de financement se limite, à ce stade, aux montants résultant des contrats déjà signés entre les entités chargées de l'exécution et les intermédiaires financiers ou destinataires finaux .

RÉSUMÉ

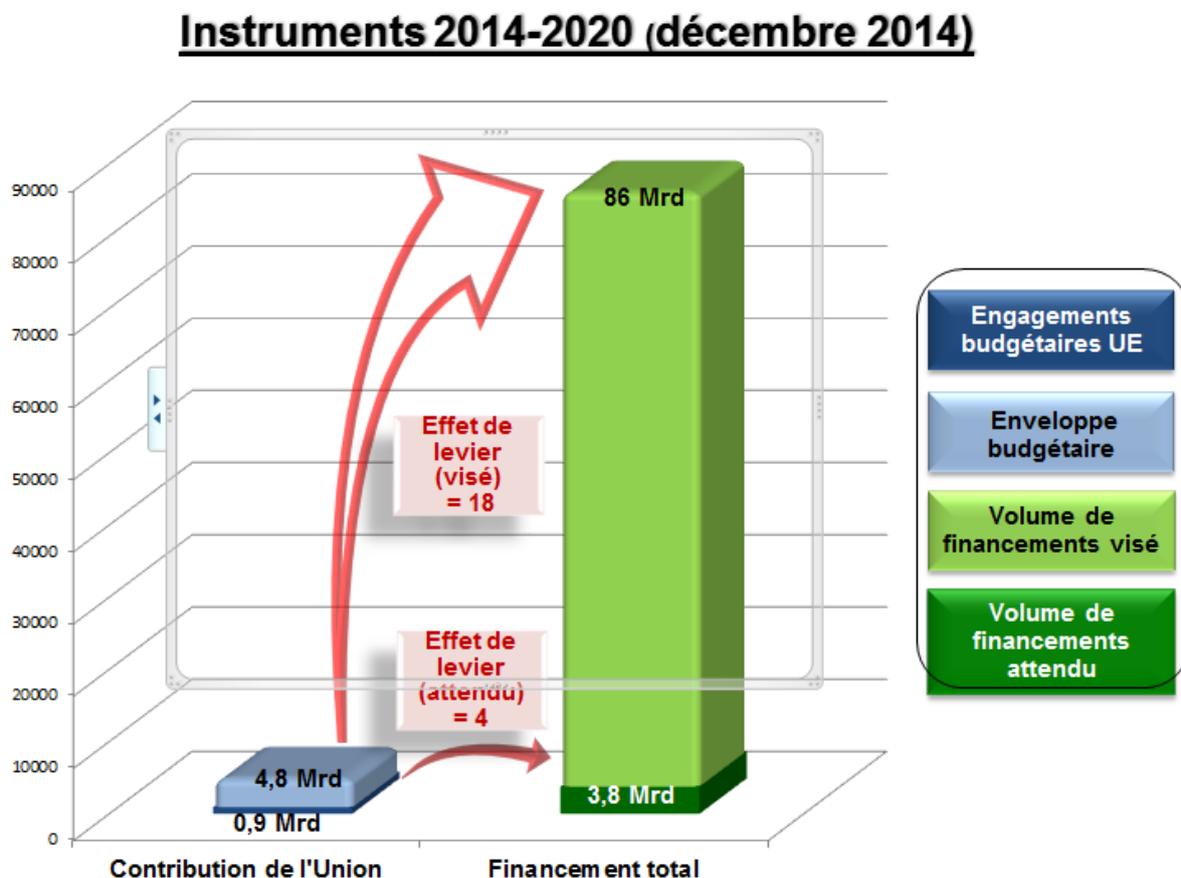
Le présent rapport traite des instruments financiers qui sont gérés de manière centrale par l'Union dans le cadre de ses politiques internes et externes.

Il fournit une vue d'ensemble complète des progrès accomplis à ce jour dans la mise en œuvre desdits instruments pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020, garantissant ainsi la transparence et le respect de l'obligation de rendre compte de l'utilisation de l'argent du contribuable. Il conclut que les instruments financiers gérés de manière centrale ont eu un effet de levier important, et montre, sur la base des données actuellement disponibles, la manière dont ils ont servi leurs objectifs. Des informations techniques plus détaillées sont disponibles à l'annexe.

Graphique 1: Instruments financiers 2007-2013, situation au mois de décembre 2014 (en millions d'EUR)



Graphique 2: Instruments financiers 2014-2020, situation au mois de décembre 2014 (en millions d'EUR)



Les instruments mis en œuvre par les États membres dans le cadre de la gestion partagée font l'objet de rapports distincts. Pendant la période de programmation 2007-2013, un rapport de synthèse sur la mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière au titre du FEDER et du FSE⁴ a été publié chaque année le 1^{er} octobre au plus tard⁵. À partir de 2016, la Commission présentera des résumés des données sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des instruments financiers relevant de la gestion partagée, comme l'exige le règlement portant dispositions communes relatives aux Fonds ESI (RPDC)⁶.

Le présent rapport sur les instruments gérés de manière centrale est complété par un document de travail des services de la Commission qui contient des informations et des tableaux détaillés sur les instruments mis en œuvre en mode de gestion directe et indirecte en 2007-2013 et 2014-2020.

⁴ Les acronymes sont expliqués dans le glossaire du document de travail accompagnant le présent rapport.

⁵ Le rapport pour 2013 est disponible à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/instruments/doc/summary_data_fei_2013.pdf.

⁶ Article 46, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1303/2013.

La Commission entend faire de ce rapport un outil de prise de décision dynamique. En particulier, elle veillera à ce qu'il soit aligné plus étroitement sur les autres documents qui fournissent des informations sur les instruments financiers de l'UE⁷. Bien que ces derniers répondent à d'autres objectifs pratiques et de procédure, et que leur calendrier varie lui aussi par conséquent, la Commission s'efforcera d'aligner pleinement leur contenu afin peut-être de les fusionner en un seul rapport.

1. Groupes cibles stratégiques

1.1. PME et petites entreprises de taille intermédiaire de l'UE

D'une manière générale, les PME apparaissent comme la catégorie d'entreprises qui éprouvent le plus de difficultés pour accéder à des financements, et ce plus encore depuis le début de la crise financière et de celle de la dette souveraine.

Pour remédier aux défaillances du marché liées à l'asymétrie d'information, plusieurs mécanismes de garantie ont été mis sur pied pour permettre l'octroi à des conditions plus favorables de plus grands **volumes de prêts** à un ensemble d'entreprises présentant davantage de risques. Ces mécanismes visent à favoriser le développement d'un marché paneuropéen de financement des PME et à remédier à des défaillances du marché qu'il est plus approprié de corriger au niveau de l'Union vu leur caractère généralisé. En tant que tels, ces mécanismes sont de nature à permettre la réalisation d'économies d'échelle et la diffusion des bonnes pratiques:

1. le *mécanisme de garantie des PME (GPME07) du «programme pour l'innovation et la compétitivité» (PIC)* a amélioré l'accès des PME à l'emprunt. Au 31 décembre 2014, un total de 357 000 PME avaient bénéficié de 27,3 milliards d'EUR de prêts garantis sur l'ensemble de la période 2007-2014, et ce nombre continue d'augmenter;
2. le *mécanisme de garantie des prêts du programme COSME*, qui a pris la suite du GPME07, fournit aux PME des garanties plafonnées pour des financements sous forme de prêts ou de crédit-bail, afin d'atténuer les difficultés particulières auxquelles se heurtent les PME viables pour accéder à des financements, en raison soit du risque élevé qu'elles semblent représenter, soit de l'insuffisance des garanties qu'elles proposent. À la fin de 2014, le Fonds européen d'investissement (FEI) avait effectué les audits nécessaires et signé des accords de garantie avec trois intermédiaires financiers issus de trois pays participants, pour un montant total de 42,4 millions d'EUR. D'après les estimations, le total cumulé des financements mobilisés pour la période 2014-2020 s'établira entre 14,3 et 21,5 milliards d'EUR et touchera entre 220 000 et 330 000 PME. Pour les trois opérations signées avec les intermédiaires financiers au cours de l'année 2014, le financement maximum mis à la disponibilité des PME atteignait presque 851 millions d'EUR;
3. l'*instrument de partage des risques (IPR)* mis en place dans le cadre du 7^e programme-cadre est un mécanisme de garantie de prêts et de financements par

⁷ Sont visés notamment le document de travail fondé sur l'article 38, paragraphe 5, du règlement financier et le document présentant les informations requises par l'article 49, paragraphe 1, point e), de ce même règlement.

crédit-bail visant à combler le déficit de financement dont souffrent les PME et petites entreprises de taille intermédiaire innovantes (entreprises comptant jusqu'à 499 salariés). Il a fourni à ce jour plus de 1,59 milliard d'EUR sous forme de garanties et de contre-garanties à 37 banques et sociétés de garantie, ce qui leur permettra de soutenir jusqu'à environ 3 000 PME et petites entreprises de taille intermédiaire innovantes. À la fin de 2014, le volume de financement fourni s'élevait à 831 millions d'EUR, pour une contribution de l'Union de 270 millions d'EUR;

4. la *facilité dite «InnovFin» de garantie pour les PME* qui, dans le cadre d'Horizon 2020, a pris le relais pour les PME et petites entreprises de taille intermédiaire innovantes pour la période 2014-2020, devrait mobiliser quant à elle un volume total de prêts d'environ 9,5 milliards d'EUR, avec une contribution de l'Union de quelque 1 060 millions d'EUR. Pour l'année 2014, le montant total de financement mobilisé grâce à la contribution de l'Union devrait avoisiner 475 millions d'EUR, dont 11 millions ont déjà été versés;
5. le *mécanisme de garantie en faveur des secteurs de la culture et de la création* fournira, dans le cadre du programme «Europe créative», des garanties aux banques qui traitent avec des PME du secteur culturel et créatif, renforçant ainsi les moyens financiers dans ces secteurs. Ce mécanisme démarrera en 2016; le montant global des prêts supplémentaires qui seront rendus possibles dans ces secteurs par la contribution de l'Union de 121 millions d'EUR est estimé à environ 690 millions d'EUR; et
6. *l'initiative européenne en faveur des PME*, conçue comme un instrument de réponse aux crises, permet de proposer des garanties non plafonnées et/ou des opérations de titrisation aux PME, notamment aux PME innovantes et à haut risque, pour améliorer leur accès au financement. Cet instrument conjoint associe des ressources des programmes COSME et Horizon 2020 avec des fonds du FEDER et du Feader en collaboration avec la BEI/le FEI, afin d'encourager l'octroi de prêts supplémentaires aux PME. Avec un engagement de 800 millions d'EUR du FEDER, le volume des nouveaux prêts accordés aux PME dans toute l'Espagne devrait s'élever à 5 723 millions d'EUR.

Par ailleurs, les **PME** se heurtent aussi à des difficultés particulières pour lever des **capitaux propres**: au cours de la période 2008-2014, le marché européen du capital-risque a souffert d'un ralentissement de l'activité privée en matière de fonds propres, en termes à la fois de levée de fonds, de niveau d'investissement (en dépit d'une légère reprise en 2014) et de cessions, et il est resté morcelé entre les pays et d'autant plus dépendant de l'intervention des investisseurs publics.

Le soutien fourni par le biais des instruments financiers de l'UE est la clé de la lutte contre cette fragmentation. Plusieurs mécanismes de financement sur fonds propres ont été mis en place afin de renforcer le marché intérieur du capital-risque en remédiant aux défaillances constatées du marché (en particulier par les PME en phase de démarrage à fort taux de croissance potentiel), de commercialiser l'innovation et de créer des emplois à haute valeur ajoutée:

1. le *mécanisme en faveur des PME innovantes et à forte croissance (MIC)* du PIC vise à augmenter l'apport de fonds propres aux PME innovantes durant leur phase de

démarrage (MIC1) et d'expansion (MIC2). À la fin de 2014, un total de 625,2 millions d'EUR d'engagements nets du budget de l'Union avait permis de soutenir 43 fonds de capital-risque et 371 bénéficiaires finaux en mobilisant près de 1 milliard d'EUR d'investissements en fonds propres;

2. la *facilité «capital-risque» pour la croissance (EFG)*, qui a remplacé le mécanisme MIC2, vise, dans le cadre du programme COSME, à stimuler l'offre de financement par apport de fonds propres aux PME en phase d'expansion et le recours de ces entreprises à ce type de financement. Pour la période 2014-2020, on compte que l'engagement indicatif de 633 millions d'EUR suscitera des investissements en capital-risque de l'ordre de 2,6 à 3,9 milliards d'EUR, ce dont bénéficieront 360 à 540 PME environ; et
3. le *volet «capital-risque pour les PME» du dispositif InnovFin («InnovFin SME Venture Capital»)* succède lui au MIC1 et vise, dans le cadre d'Horizon 2020, à améliorer l'accès au capital-risque des PME et petites entreprises de taille intermédiaire en phase de démarrage axées sur la recherche et l'innovation. L'engagement de 430 millions d'EUR qui est prévu à titre indicatif pour la période 2014-2020 devrait se traduire par l'apport de 2,5 milliards d'EUR de financement en fonds propres.

1.2. Micro-entreprises de l'UE

Le secteur européen de la micro-finance se caractérise à la fois par une baisse constante du crédit bancaire, une capacité de soutien limitée des États dans ce domaine et l'existence d'une forte demande sur le marché. Il paraît donc tout à fait fondé d'intervenir au niveau de l'UE en fournissant aux établissements de ce secteur des solutions de financement et de partage des risques.

Plus précisément, «le niveau élevé de chômage des jeunes dans plusieurs États membres de l'UE exige de continuer à soutenir l'entrepreneuriat inclusif en tant que porte d'entrée ou de ré-entrée sur le marché du travail. La mise à disposition de micro-crédits est un outil important à cet égard»⁸. La grande diversification des acteurs institutionnels et des produits offerts oblige à créer des mécanismes de micro-financement spécifiques destinés à faciliter l'accès au crédit des micro-entreprises, qui, bien qu'elles jouent un rôle important dans la création d'emplois, continuent de rencontrer plus de difficultés encore que les autres PME dans ce domaine:

1. l'*instrument européen de micro-financements Progress* (2010-2013), qui consiste à la fois en:
 - a. un mécanisme de garantie fournissant jusqu'à 20 % de garanties plafonnées sur des portefeuilles de micro-crédits octroyés par des intermédiaires aux micro-entreprises; et

⁸ Evers & Jung (2014); <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12485&langId=en>.

- b. un *Fonds commun de placement* — *Fonds d'investissement spécialisé*, c'est-à-dire un fonds d'investissement spécialisé visant à augmenter l'accès à la micro-finance par le biais d'une série de produits financiers (notamment des prêts).

Au 31 décembre 2014, 31 371 micro-crédits avaient été fournis à des bénéficiaires finaux au titre de ces instruments, pour un montant total de 291,7 millions d'EUR (l'objectif initial était de 46 000 micro-crédits correspondant à un total de 500 millions d'EUR d'ici à 2018). Comme de nouveaux prêts seront accordés d'ici l'échéance de 2018, cet instrument est en bonne voie pour atteindre son objectif initial; et

2. le programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) — *Micro-finance et entrepreneuriat social* — *Micro-finance*, qui succède aux instruments ci-dessus, vise à accroître l'accès au microfinancement des groupes vulnérables et des micro-entreprises par l'apport d'un soutien aux fournisseurs de micro-crédit. La contribution de l'Union d'au moins 86 millions d'EUR vise à soutenir l'octroi de 41 000 micro-crédits représentant au total 528 millions d'EUR⁹.

2. Secteurs stratégiques

2.1. Recherche et innovation (R&I)

La situation concernant l'accès des entreprises de plus grande taille à forte intensité de recherche et d'innovation au financement par l'emprunt est plus contrastée, et les problèmes plus difficiles à établir d'un point de vue méthodologique. Néanmoins, une récente étude économétrique¹⁰ ainsi qu'un test empirique donnent à penser que la demande de financement par l'emprunt dans le secteur de la R&I dépasse de loin l'offre actuelle.

Pour répondre aux besoins de financement dans ce domaine, qui peuvent difficilement être satisfaits au niveau national, la Commission a mis en place le mécanisme de financement avec partage des risques (*Risk-Sharing Finance Facility (2007-2013)*) et, dans le cadre d'Horizon 2020, les dispositifs *InnovFin Large Projects*, *InnovFin MidCap Growth Finance* et *InnovFin MidCap Guarantee*:

1. le *mécanisme de financement avec partage des risques (2007-2013)* offre des prêts et des financements hybrides ou mezzanine afin d'améliorer l'accès des projets de R & I au capital-risque. La contribution d'un montant de 960 millions d'EUR de l'Union au titre de ce mécanisme pour 2007-2014 a permis le soutien à des activités représentant au total plus de 9,56 milliards d'EUR (sur les 11,31 milliards d'EUR escomptés); et
2. le service de prêts pour la R&I (*Horizon 2020 Loans Service for R&I (2014-2020)*), qui a pris la suite du MFPR ci-dessus, propose également des prêts et des financements hybrides ou mezzanine afin d'améliorer l'accès des projets de R & I au

⁹ Cet objectif est susceptible d'être modifié, les modalités de mise en œuvre et de co-investissement étant encore en cours de négociation.

¹⁰ Commission européenne (2013a).

capital-risque. Pour la période 2014-2020, la contribution de l'UE de 1 060 millions d'EUR vise à mobiliser un financement total de 13 250 millions d'EUR à l'intention des bénéficiaires finaux. Fin 2014, le soutien de l'UE s'élevait au total à 483 millions d'EUR et avait déjà permis de mobiliser 1 157,2 millions d'EUR.

2.2. Infrastructures et efficacité énergétique

Les infrastructures des secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie jouent un rôle crucial dans le développement et la croissance durable dans des contextes où entreprises privées et organismes publics de toutes tailles interagissent pour parvenir à la production nécessaire. Les infrastructures améliorent la productivité de l'économie, favorisant la croissance et facilitant l'interconnexion du marché intérieur.

En outre, l'efficacité énergétique et sa promotion deviennent de plus en plus importantes dans l'Union, eu égard notamment au grand objectif de 20 % pour 2020 en matière d'efficacité énergétique et aux autres améliorations visées au-delà de cette date.

L'intervention financière de l'UE dans ces secteurs a pour but de contribuer à remédier aux lacunes des marchés de capitaux européens. Les programmes en faveur de divers sous-secteurs (transport et infrastructures énergétiques, efficacité énergétique, y compris environnement et action pour le climat, et TIC) lancés par l'UE pendant la période 2007-2013 ou envisagés pour 2014-2020 incluent les instruments suivants:

1. *l'instrument de garantie de prêt pour les projets relatifs au réseau transeuropéen de transport (LGTT)*, un instrument de financement par l'emprunt de projets relatifs aux réseaux transeuropéens de transport et d'énergie. Au 31 décembre 2014, l'encours des garanties octroyées au titre de cet instrument s'élevait au total à 497 millions d'EUR et portait sur six projets censés donner lieu à 12,1 milliards d'EUR d'investissements (fonds propres, titres de créance, subventions). L'évaluation *ex post* réalisée par la Commission en 2014 a conclu que l'impact de cet instrument avait été positif lorsqu'il avait été utilisé, tout en restant insuffisant pour atteindre ses objectifs généraux;
2. dans le cadre du *mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)*:
 - a. *l'initiative relative aux emprunts obligataires (PBI, CFP 2007-2013)*, qui vise à stimuler le financement par les marchés des capitaux des projets d'infrastructure dans les domaines des réseaux trans-européens de transport et d'énergie et des réseaux à large bande. Le montage financier de plusieurs opérations a déjà été bouclé dans le cadre de la phase pilote de cette initiative:
 - i. en 2014, l'Union a contribué à hauteur de 10 millions d'EUR à un rehaussement du crédit d'obligations de projet de 54,9 millions d'EUR en faveur d'un projet d'un montant de 421 millions d'EUR; et
 - ii. la contribution de l'Union au RTE-T a facilité le financement:
 - d'un projet de transport entièrement nouveau concernant l'autoroute A 11 en Belgique au moyen d'une émission

d'obligations de projet de 578 millions d'EUR et d'un apport de fonds propres de 79,6 millions d'EUR (la contribution de l'Union s'élevant à 200 millions d'EUR); et

- de l'autoroute A 7 en Allemagne grâce à une émission d'obligations de projet de 429 millions d'EUR.

En 2014 également, la contribution du budget de l'UE de 20 millions d'EUR au secteur des TIC a permis d'effectuer un rehaussement du crédit d'environ 38 millions d'EUR d'un emprunt obligataire de quelque 189 millions d'EUR émis par un prestataire français de services à haut débit; et

- b. *l'instrument de partage des risques*, qui ciblera des projets d'intérêt commun dans les secteurs du transport, du haut débit et des réseaux énergétiques. À partir de 2015, cet instrument s'appuiera à la fois sur l'initiative existante relative aux emprunts obligataires pour le financement de projets et sur la garantie de prêts pour les projets du RTE-Transport. En supposant que la totalité de la dotation budgétaire de 3 milliards d'EUR soit mise à la disposition de l'instrument, un financement total de 18 à 45 milliards d'EUR pourrait être mobilisé grâce à la contribution de l'Union;
3. les *instruments de financement privé pour l'efficacité énergétique (PF4EE)*, financés dans le cadre du programme LIFE, qui offriront entre autres un mécanisme de partage des risques visant à réduire le risque de crédit supporté par les intermédiaires financiers consentant des prêts au secteur de l'efficacité énergétique, combiné à la fourniture d'une assistance technique aux intermédiaires financiers pour la mise en place d'un nouveau segment de marché. La contribution de l'Union de 80 millions d'EUR dans ce domaine devrait permettre de mobiliser au total 540 millions d'EUR d'investissements environ sur l'ensemble de la période 2014-2017;
4. le *Fonds européen 2020 pour l'énergie, le changement climatique et les infrastructures (Fonds Marguerite)*, un fonds paneuropéen de capital-investissement qui soutient les investissements dans les infrastructures des secteurs du transport (RTE-T), de l'énergie (RTE-E) et des énergies renouvelables dans les États membres. La contribution de l'Union, d'un montant de 80 millions d'EUR, a été spécifiquement conçue pour susciter un volume de financement d'environ 10,2 milliards d'EUR, dont 4,9 milliards d'EUR ont déjà été mobilisés sous forme de titres de participation ou de créance (contribution de l'UE: 31,3 millions d'EUR). Au 31 décembre 2014, le Fonds Marguerite avait engagé 295 millions d'EUR d'investissement en fonds propres en faveur de trois projets RTE-T et sept projets en matière d'énergies renouvelables;
5. le *Fonds européen pour l'efficacité énergétique (FEEE)*, issu du programme énergétique européen pour la relance (PEER), qui investit dans des projets promouvant l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et les transports urbains propres. À la fin du mois de mars 2014, le Fonds avait intégralement alloué la contribution de l'Union (125 millions d'EUR) à des projets représentant un investissement total de 219 millions d'EUR. L'assistance technique fournie par le

FEEE s'est avérée utile pour aider les pouvoirs publics à préparer des projets qui seront financés par la suite. Au total, 200 millions d'EUR environ ont été alloués à 12 projets, ce qui générera en fin de compte quelque 333 millions d'EUR d'investissements. En décembre 2014, 216 millions d'EUR d'investissements finaux avaient déjà été mobilisés et alloués à neuf projets. Pour 2015, six projets sont en préparation, qui représentent un montant total de 243 millions d'EUR, sur lesquels la part du FEEE devrait être de 92 millions d'EUR; et

6. le *mécanisme de financement du capital naturel (NCFE)*, qui financera des projets pilotes générateurs de recettes ou d'économies qui encouragent la protection, la restauration, la gestion et l'amélioration du capital naturel, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de l'Union dans les domaines de la nature et de la biodiversité ainsi que de l'adaptation au changement climatique. La contribution de l'Union à la phase pilote devrait atteindre 60 millions d'EUR, dont 10 millions ont déjà été engagés.

2.3. Entreprises sociales

Parmi les entreprises qui peinent à accéder au crédit, les entreprises sociales méritent une attention particulière en raison de la corrélation existant entre le capital social et la croissance économique. Leur objectif principal est d'avoir un effet positif et mesurable sur le plan social.

Cependant, le fait que ces entreprises ne cherchent pas en premier lieu à maximiser leurs profits aggrave les difficultés qu'elles rencontrent pour se financer, les banquiers traditionnels étant peu enclins à évaluer leurs plans d'activité et jugeant l'exercice difficile. Un nouvel instrument financier mis en place par l'UE à l'appui de ces entreprises pour la période 2014-2020 est, dans le cadre du programme plus large pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI), le volet *Micro-finance et entrepreneuriat social — entreprises sociales*, qui vise à soutenir le développement desdites entreprises grâce à un budget d'au moins 86 millions d'EUR.

2.4. Éducation

En tant que forme d'accumulation de capital humain, l'éducation est une source majeure de croissance économique, mais elle contribue aussi à l'équité et à la cohésion sociales dans la mesure où des étudiants de milieux socio-économiques différents y ont accès. En outre, il est prouvé que la mobilité des étudiants a un effet important sur le développement économique et social.

Un nouvel instrument financier de l'UE — le *mécanisme de garantie de prêts aux étudiants* (une facilité de garantie de prêts au niveau master dans le cadre du programme Erasmus +) — a pour but de favoriser la mobilité, l'équité et l'excellence académique par l'octroi de garanties aux établissements financiers qui acceptent d'offrir des prêts à des conditions favorables aux étudiants désireux de suivre des études de master dans un autre pays. La contribution envisagée de l'Union à cet instrument est de 517 millions d'EUR pour la période 2014-2020 (dont 28,40 millions d'EUR ont déjà été engagés) et elle devrait entraîner l'octroi de prêts pouvant atteindre, au total, jusqu'à 3 milliards d'EUR.

3. Régions stratégiques hors UE

3.1. Pays concernés par l'élargissement¹¹

L'accès au crédit reste l'un des principaux défis auxquels se heurtent les PME dans les Balkans occidentaux, alors que ces entreprises sont les acteurs les plus efficaces dans la transition de ces économies, en même temps qu'un pilier de la croissance et de l'emploi. Leur absence d'antécédents sur le plan financier rend presque impossible, pour les jeunes PME, d'accéder à des financements bancaires. D'une manière générale, il semble que l'accès au financement dans le secteur de l'énergie soit fragile. Ces problèmes ont reçu les réponses suivantes:

1. la *facilité de garantie* mise en œuvre dans le cadre du *mécanisme en faveur de l'innovation et du développement des entreprises dans les Balkans occidentaux (EDIF)*, vise à renforcer la croissance socio-économique en aidant à créer des conditions propices à l'émergence et à la croissance de PME innovantes à haut potentiel. La contribution de l'UE à l'EDIF atteint près de 22 millions d'EUR et devrait permettre, selon les estimations, de mobiliser au total plus de 98 millions d'EUR d'investissements;
2. le *Fonds pour le développement des entreprises (ENEF)*, lui aussi mis en œuvre dans le cadre de l'EDIF, a pour but de renforcer la croissance socio-économique de la région en créant des conditions favorables à l'émergence et à l'essor des PME innovantes à haut potentiel durant leurs phases de développement et d'expansion. L'enveloppe financière de 11 millions d'EUR devrait permettre de lever au total 55 millions d'EUR d'investissements. Au total, compte tenu du lien existant entre l'ENEF et la facilité de co-financement de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la contribution de l'Union servira de support à quelque 110 millions d'EUR d'investissements au profit des bénéficiaires finaux;
3. toujours dans le cadre de l'EDIF, le *Fonds pour l'innovation des entreprises (ENIF)* épaula la croissance socio-économique dans les Balkans occidentaux en créant les conditions de l'émergence et de la croissance de PME innovantes en phase de démarrage. La contribution de l'Union de 21 millions d'EUR dans ce domaine devrait permettre de lever approximativement 40 millions d'EUR d'investissements environ sur l'ensemble de la période 2014-2020;
4. le *Fonds européen pour l'Europe du Sud-Est (FEESE)* constitue une forme de partenariat public-privé visant à attirer des capitaux du secteur privé destinés à être reprêtés à des micro-entreprises, des petites entreprises et des ménages. La contribution de l'Union de 88 millions d'EUR a permis jusqu'à présent de mobiliser

¹¹ Ancienne République yougoslave de Macédoine, Monténégro, Serbie, Turquie, Albanie, plus deux candidats potentiels: la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo. L'Islande a quant à elle suspendu les négociations d'adhésion et ne souhaite plus être considérée en tant que pays candidat.

un financement total de 3,2 milliards d'EUR au bénéfice de 496 716 bénéficiaires finaux répartis dans les pays concernés par l'élargissement;

5. le *Fonds pour une croissance verte (FCV)* est spécialisé dans le financement de projets concernant l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, le but étant d'aider les pays cibles à réduire leurs émissions de CO₂ et leur consommation énergétique. La contribution de l'Union dans ce domaine s'élève à 38,6 millions d'EUR et devrait permettre de lever au total 281 millions d'EUR d'investissements en faveur des bénéficiaires finaux. Le portefeuille actuel de projets, développés avec 20 institutions partenaires situées dans neuf pays partenaires, atteint une valeur de 185,1 millions d'EUR; et
6. la mesure intitulée «*Prêt pour les PME – soutien en faveur de la relance en Turquie*», dont l'objectif est d'atténuer l'impact de la crise pour les PME et de contribuer à la croissance de l'activité et de l'emploi en Turquie. La contribution de l'Union de 30 millions d'EUR soutient l'octroi de financements représentant au total 300 millions d'EUR.

3.2. Pays relevant de la politique de voisinage¹²

Les programmes financés par l'UE visent à promouvoir une croissance durable et inclusive et un climat d'investissement favorable dans les pays partenaires de la politique européenne de voisinage (PEV). L'UE poursuit les objectifs stratégiques de sa politique de voisinage, à savoir mieux connecter les infrastructures de transport et d'énergie entre l'Union européenne et ses voisins, faire face aux dangers qui menacent notre environnement commun et promouvoir une croissance intelligente en soutenant les PME, au moyen des mesures suivantes:

1. la *facilité d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage (FIPV)*, dont le but est d'accroître les infrastructures de transport et d'énergie et l'interconnectivité dans la région, de parer aux menaces pour l'environnement, y compris le changement climatique, et de promouvoir le développement socio-économique par un soutien aux PME et au secteur social. En 2007-2014, la contribution de l'Union, qui s'est élevée à 1 159 millions d'EUR environ, a permis de lever quelque 11,9 milliards d'EUR de prêts des institutions financières européennes (IFE), pour un coût total des projets estimé à 26 milliards d'EUR; et
2. un soutien à la *facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP)*, qui fournit des capitaux au secteur privé dans les pays méditerranéens partenaires, à égalité de conditions avec d'autres investisseurs commerciaux de la région, pour la création, la restructuration ou le développement d'entreprises. La

¹² Arménie, Azerbaïdjan, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Moldavie, Maroc, Palestine, Tunisie, Ukraine (membres à part entière de la politique européenne de voisinage), Algérie (négociations d'adhésion à la PEV en cours), et Biélorussie, Libye et Syrie (en dehors de la plupart des structures de la PEV); voir aussi http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm.

contribution globale de l'Union dans ce domaine s'établit actuellement à 224 millions d'EUR.

3.3. Pays couverts par l'instrument de coopération au développement (ICD)

Dans certains pays tiers, l'absence de cadre institutionnel bien établi pour protéger les droits de propriété, pallier les défaillances du marché et encourager l'initiative privée est souvent à l'origine d'un sous-développement du secteur des PME, d'une pénurie d'infrastructures et d'un déficit d'investissement généralisé dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la protection de l'environnement. Pour l'UE, il s'agit donc principalement de remédier à ces problèmes en finançant des PME, infrastructures et investissements productifs utiles dans le cadre de sa politique extérieure; c'est ce qu'elle fait par l'intermédiaire des instruments suivants:

1. la *facilité d'investissement pour l'Asie centrale (FIAC)* et la *facilité d'investissement pour l'Asie (FIA)*, qui visent à promouvoir les investissements et infrastructures essentiels et mettent prioritairement l'accent sur l'amélioration des infrastructures énergétiques, le renforcement de la protection de l'environnement et la croissance des PME. L'enveloppe globale allouée à cet effet s'élève actuellement à 171,56 millions d'EUR. À ce jour, les concours d'un montant de 82 millions d'EUR octroyés par la FIAC ont permis de mobiliser environ 465 millions d'EUR de financement, tandis que la contribution de la FIA de 62 millions d'EUR permettait de lever quelque 2 046 millions d'EUR;
2. la *facilité d'investissement pour l'Amérique latine (FIAL)*, qui vise à promouvoir les investissements et la construction d'infrastructures dans les domaines des transports, de l'énergie et de l'environnement, et à soutenir le développement du secteur social et du secteur privé dans les pays d'Amérique latine. Au cours de la période 2009-2014, 210 millions d'EUR environ ont permis d'obtenir 2,9 milliards d'EUR de prêts des IFE en faveur d'investissements d'un montant total de 6,6 milliards d'EUR¹³; et
3. le *Fonds mondial pour l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables (GEEREF)*, qui a pour objectif de promouvoir l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables dans les pays en développement et les économies en transition. À la fin de 2014, le total des investissements soutenus par la contribution de l'Union à ce titre atteignait environ 1 milliard d'EUR.

¹³ Correspondant à 27 projets, dont deux ont été annulés.

CONCLUSIONS

La crise financière a gravement compromis l'accès aux financements d'importants secteurs de l'économie. Même après la crise, les effets du désendettement et de la fragmentation financière ont prolongé les difficultés de financement, tant sur le plan des conditions que des volumes consentis, en particulier pour les États membres et groupes cibles vulnérables.

Les instruments financiers de l'UE se sont avérés à la fois efficaces et avantageux pour faire face à ces défis. La Commission s'est d'ores et déjà engagée clairement à y recourir plus largement. Elle examinera la possibilité de renforcer les instruments existants ou d'en établir de nouveaux pour remédier à des défaillances du marché ou à des situations d'investissement non optimales, lorsque la combinaison de financements par le marché et d'une garantie, d'une prise de participation ou d'un partage des risques par l'UE semble être la solution la plus appropriée.

Dans le même temps, la Commission continuera de maintenir l'équilibre entre une plus grande garantie pour l'autorité budgétaire en termes d'élaboration de rapports, de suivi et d'audit, et une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des instruments financiers. Un travail appréciable a déjà été accompli à cet égard. Le nouveau cadre pour la mise en œuvre des instruments en 2014-2020 contient des dispositions solides en matière d'exigences techniques, de transparence, de contrôle interne, d'audit et de compte rendu. De même, la rémunération des entités chargées de l'exécution a été plafonnée d'une manière à la fois cohérente et raisonnable, afin de faire correspondre leurs intérêts aux objectifs stratégiques de la Commission.

En outre, des exigences de procédure ont été fixées pour les instruments gérés de manière centrale, pour veiller à ce que la contribution de l'Union soit entièrement investie et que les fonds versés aux entités chargées de l'exécution soient constamment adaptés aux besoins opérationnels spécifiques de l'instrument en question. Dans le cas des instruments établis et gérés par les États membres dans le cadre d'une gestion partagée avec des ressources du budget de l'UE, des dispositions réglementaires ont été mises en place pour lier le paiement des fonds au soutien réel que les intermédiaires financiers font suivre aux bénéficiaires finaux. La Commission établira de façon plus systématique des rapports sur les deux types d'instruments à partir de 2016.

La Commission a l'intention de réexaminer le cadre réglementaire en vue de réduire les éventuelles lourdeurs administratives inutiles durant la première phase de mise en œuvre et de mieux aligner l'élaboration des instruments financiers sur les pratiques de marché les plus efficaces et les plus modernes. Elle procédera donc à cet effet à une évaluation intermédiaire des instruments. De même, comme le prévoit le règlement financier lui-même, la Commission compte réexaminer les dispositions dudit règlement relatives aux instruments financiers et, lorsque c'est nécessaire, faire des propositions visant à tirer les leçons de l'expérience, à mieux tenir compte des pratiques du marché et à faciliter encore la mise en œuvre. En particulier, ce réexamen devrait étudier la possibilité de combiner différentes formes de

soutien issues du budget de l'UE afin, notamment, de continuer d'améliorer l'effet de levier et, partant, l'efficience des instruments financiers de l'UE.